

Andrea Baudoin Farah
Bishelly Elías Argandoña
(Coordinadoras)

TEORÍA Y PRAXIS DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN BOLIVIA

CIDES
UMSA **30** años

Teoría y praxis de la soberanía alimentaria en Bolivia

Andrea Baudoin Farah
Bishelly Elías A.
(Coordinadoras)

Teoría y praxis de la soberanía alimentaria en Bolivia



Teoría y praxis de la soberanía alimentaria en Bolivia

COLECCIÓN 30 ANIVERSARIO

El Postgrado en Ciencias del Desarrollo es el primer postgrado en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) especializado en estudios del desarrollo; por su carácter multidisciplinario depende del Vicerrectorado de la UMSA. Tiene como misión formar recursos humanos para el desarrollo y contribuir a través de la investigación y la interacción social al debate académico e intelectual en torno a los desafíos que experimenta Bolivia y América Latina, en el marco del rigor profesional y el pluralismo teórico y político y al amparo de los compromisos democráticos, populares y emancipatorios de la universidad pública boliviana.

Esta publicación se realiza con el apoyo financiero de Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras (AVSF) y la Fundación Xavier Albó (FXA)

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y las autoras.

Cuidado de edición: Patricia Urquieta C.

Portada: Colección CIDES 30 años

© CIDES-UMSA, 2015

Primera edición: marzo 2015

D.L.: 4-1-1811-15

ISBN: 978-99954-88-53-6

CIDES-UMSA

Avenida 14 de septiembre 4913, esquina 3 de Obrajés

Telf.: (591-2) 2786169 - 2784207 - 2782361

cides@cides.edu.bo

www.cides.edu.bo

AVSF - Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras

Calle Ricardo Mujía N° 1008 esquina Jaimes Freyre

Telf.: (591-2) 2413184 - 2414906 - 2413599

avsf-bolivia@accelerate.com

www.avsf.org

IPDRS - Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica

Av. 20 de octubre # 2396, casi esq. Belisario Salinas

Edif. María Haydee. Piso 12

Telf. : (591-2) 2115952

ipdrs@sudamericarural.org

www.ipdrs.org

FXA -Fundación Xavier Albó

Calle Chaco N° 1161 esquina Ostría

Telf.: (591-2) 2416058 - 2420586

fxa@fxa.org.bo

www.fxa.org.bo

Impreso en Bolivia

Índice

CIDES: 30 años de vida institucional..... 7

Presentación 11

Seguridad con soberanía alimentaria en Bolivia

Bolivia: soberanía (de)limitada
Oscar Bazoberry Chali 15

Bolivia: políticas públicas de seguridad y soberanía
alimentaria
María Teresa Nogales..... 39

El largo camino de las políticas públicas de seguridad
alimentaria en Bolivia
Patricia Vaca Calderón 63

El trigo, EMAPA y su apoyo a la producción de alimentos
Ana Isabel Ortíz Tito / Gabriela Valdivia 87

La quinua en Bolivia: ¿un producto estratégico
para la soberanía alimentaria?
Andrea Baudoín Farab 113

La soberanía alimentaria en la alianza bolivariana y el comercio intra-alba en alimentos: el rol potencial del Estado Plurinacional de Bolivia <i>Maribel Aponte García</i>	141
--	-----

**Hacia la praxis de la seguridad con soberanía
alimentaria: agroecología y agricultura campesina**

Estrategias y prácticas locales de gestión del riesgo climático para la seguridad alimentaria. Caso <i>Yapuchiris</i> distrito Challa, municipio de Tapacarí-Cochabamba <i>Tania Ricaldi Arévalo / Luis Carlos Aguilar / Marcelino Choque</i>	163
--	-----

El potencial agroecológico de pequeñas fincas diversificadas como alternativa al monocultivo de soja: evaluación de dos establecimientos de la provincia de santa fe, argentina <i>Eduardo Spiaggi / Graciela Ottmann / C. Alesio</i>	191
---	-----

Hacia la <i>praxis</i> de la soberanía alimentaria: los pequeños productores y los costos de transacción <i>Geovana Mercado</i>	207
---	-----

Las mujeres y la producción y comercialización de productos de sistemas agroecológicos en Bolivia. Cuatro estudios de caso <i>Ana Dorrego Carlón</i>	237
---	-----

CIDES: 30 años de vida institucional

El Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés nació en 1984 como resultado de la lúcida iniciativa de autoridades universitarias que dieron cuerpo a la primera unidad académica multidisciplinaria de postgrado en el país, articulada alrededor de la problemática del desarrollo.

A tres décadas de entonces, no es difícil rememorar la importancia fundamental de aquel momento, que evoca una profunda convicción con relación al trabajo académico universitario marcado, a su vez, de un gran compromiso con el destino del país, visto desde los ojos de su intelectualidad.

Uno y otro aspecto son decisivos para una nación que busca comprenderse a sí misma y desplegar sus anhelos en el concierto internacional, sin renunciar a su especificidad histórica y cultural. Con ese propósito, el trabajo académico universitario se ubica en la franja más decisiva de las intermediaciones que ha producido la sociedad moderna, pues implica una forma de producción de sentido que toda sociedad requiere para cohesionarse como comunidad de destino. El conocimiento académico universitario es, así, un factor constitutivo de la nación para que ésta, sobre la base de sus condiciones particulares, trascienda los obstáculos que impiden su consolidación, a partir de una relación suficientemente consistente entre Estado y sociedad.

De ese legado está imbuido el trabajo que realiza la comunidad académica del CIDES. Varios han sido los frutos que hasta ahora

se han logrado. El más importante, haber trazado una estructura institucional en la que converge una pluralidad de perspectivas teóricas, imprescindibles para alcanzar una mejor y más completa comprensión de la realidad nacional y regional. El trabajo interdisciplinario es un complemento sustancial que, a partir de las diferentes fuentes explicativas a las que apela, permite producir una mirada cabal de las interconexiones existentes en torno a las problemáticas de la realidad. El objeto del desarrollo exige que ambos componentes –pluralismo e interdisciplina– estén rutinariamente activos en la reflexión, lo que la institución ha logrado formalizar a través del espíritu participativo que imprime en sus políticas, en gran medida gracias a la gran disponibilidad individual y colectiva desplegada en su seno.

Como resultado de ello, el CIDES se ha convertido en un referente medular para la formación y la investigación en el país, y ha formado un importante contingente de recursos humanos que se desempeñan con solvencia en la gestión pública, el trabajo docente y la investigación. Al mismo tiempo, ha producido un caudal de investigaciones que forman parte fundamental del acervo intelectual nacional. Y, finalmente, con el ánimo de visibilizar el debate, ha puesto a disposición de la colectividad lo mejor de sus logros. Más de 70 libros testimonian ese esfuerzo, refrendado por la persistencia con la que se ha mantenido la revista semestral de la institución (UMBRALES) y las decenas de eventos públicos organizados. En los últimos años, se ha sumado a ello una nueva forma de producir conocimiento, alentando la relación entre investigación y acción, y su derivación en la política pública que es el modo más concreto de la interacción del Estado con la sociedad. Como añadidura, la institución ha contribuido a la construcción de un tejido interuniversitario internacional que nutre la perspectiva del trabajo académico, amplificando sus desafíos y posibilidades.

Dos consideraciones acompañaron este proceso: una, orientada a preservar los pilares que dieron fundamento al trabajo institucional; la otra, a proyectar su horizonte al calor de los desafíos que trae el conocimiento en permanente recreación y los

que el propio país se va proponiendo en el curso de sus procesos históricos. En esa dirección, el trabajo del CIDES está basado en un esfuerzo permanente de actualización, lo que significa poner en la palestra los grandes problemas que acechan a una sociedad en movimiento. Desde ese punto de vista, salta a la vista, como contribución sustantiva, la crítica a los modelos de desarrollo cuya única finalidad ha sido expandir las finalidades utilitaristas de la modernización. En consecuencia, la institución trabaja arduamente desde un enfoque comprometido con la emancipación, habida cuenta de las búsquedas en las que están empeñadas las colectividades, hoy por hoy con enorme evidencia simbólica y discursiva.

Ese compromiso está apuntalado por los valores de la democracia intercultural, el pluralismo teórico y la libertad política, soportes con los que es posible construir un pensamiento autónomo. Por eso, el CIDES reivindica su identidad pública y muestra una vocación orientada a los intereses generales de la sociedad exenta –consecuentemente– de sujeciones que no sean las académicas, asumiendo sin embargo el importante significado político que ello entraña.

Lograr ese caudal de objetivos da cuenta de lo que es posible hacer cuando la predisposición para actuar es superior a las circunstancias. En ese sentido, el trabajo colectivo y la capacidad creadora son un legado que la institución también atesora como parte de las evocaciones comunitarias a las que nos remite la historia cultural en el país.

La conmemoración de las tres décadas del CIDES es un buen momento para dar cuenta de todo ello. Sin embargo, además de ser una remembranza, este hecho también reafirma la convicción de esta comunidad académica sobre el valor del trabajo intelectual y el conocimiento para apuntalar a la nación y sus valores democráticos, en el presente y el futuro. Por eso, los 30 años de esta institución son un motivo para honrar a la comunidad académica boliviana, en especial la que se ha involucrado con la universidad pública y con este postgrado. De la misma manera, es un homenaje al esfuerzo que despliegan los estudiantes universitarios de postgrado, con una vocación que no siempre es bien acogida por el país, privado

de la enorme energía disponible de la que aquellos son portadores para contribuir a la reforma de la sociedad.

La colección de publicaciones que se recogen en este aniversario es resultado tanto de investigaciones realizadas por docentes-investigadores de la institución como por colegas que han tenido un contacto fluido con los quehaceres que aquí se despliegan. Son producto de la vinculación interinstitucional que el CIDES ha generado para que afloren, se reproduzcan y se ensamblen los fines más nobles que están detrás de todo trabajo intelectual, cuando éste se pone al servicio del bienestar de los pueblos.

El libro que el lector tiene en sus manos es resultado de un esfuerzo conjunto entre el CIDES-UMSA y Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF) por contribuir, con fundados argumentos, a la reflexión sobre los dilemas que sigue la búsqueda de seguridad y soberanía alimentaria en el país, en un escenario global sujeto a permanentes transformaciones en su estructura social y cultural. En ese contexto, el libro provoca la necesidad de leer la seguridad y la soberanía alimentaria en medio de los problemas estructurales del desarrollo rural, involucrando temáticas de agroecología, agricultura campesina, participación social y otros, en un medio que aún no ha superado sus altos índices de pobreza y, por ende, de un creciente abandono del trabajo agrícola en Bolivia.

Cecilia Salazar
Directora del CIDES-UMSA

Presentación

Este libro es el resultado del esfuerzo conjunto de Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF) y del CIDES-UMSA por compilar estudios sobre la teoría y la praxis de la soberanía alimentaria para contribuir al acceso a la información y la reflexión respecto a este importante tema.

En el marco del Proyecto “Mercados Campesinos” desarrollado entre 2011 y 2013, AVSF buscaba contribuir a la soberanía alimentaria en los territorios marginales de la cordillera de los Andes generando conocimientos, capacidades y políticas públicas a favor de las agriculturas campesinas. En este sentido la alianza con el CIDES-UMSA ha sido fundamental para generar, compilar y difundir conocimientos específicos sobre las experiencias de agroecología y soberanía alimentaria que se desarrollan dentro y fuera del país, vincularlos a la teoría para entender las transformaciones que se viven constantemente en los sistemas agroalimentarios y arribar a propuestas pertinentes. Igualmente, el enfoque multidisciplinario del desarrollo que caracteriza las líneas investigativas del CIDES-UMSA ha sido un aporte indispensable para el abordaje del complejo tema de la soberanía alimentaria.

Desde la concepción de soberanía alimentaria, el camino recorrido por las políticas públicas en el país ha sido largo y la teoría sigue en proceso de definición, para adaptarse a una realidad cambiante y a necesidades apremiantes de sacar a los campesinos

de la pobreza y mejorar la alimentación de la población, tanto rural como urbana.

El análisis de la praxis de la soberanía alimentaria es fundamental para pasar de los conceptos y de la teoría a los cambios reales en los sistemas agroalimentarios. La praxis de la soberanía alimentaria no se da a través del cumplimiento de normas y leyes sino a través de cambios estructurales en la forma de concebir el desarrollo rural, las relaciones campo-ciudad y de redefinir los roles de los diferentes actores de los circuitos productivos dentro de un territorio determinado.

La agroecología, dentro de su enfoque integral (ambiental, social, económico, cultural y político), aparece como un eje articulador que puede traer luces sobre cómo transformar la teoría sobre la soberanía alimentaria en una realidad, tanto en el campo como en las ciudades.

Los artículos presentados en la segunda parte de este libro ilustran las distintas maneras en las que la agroecología, de la mano de la agricultura campesina, se relaciona con la soberanía alimentaria en términos de adaptación al cambio climático, reconocimiento de la participación de las mujeres en la agricultura, mitigación de riesgos, diversificación de la producción y de la alimentación, etc.

Esta compilación de documentos busca aportar elementos para enriquecer los debates sobre el papel de la agricultura familiar y la agroecología en la soberanía alimentaria desde Bolivia, sus políticas públicas y algunas experiencias concretas que se han desarrollado en distintas regiones del país, esperando así contribuir a sentar las bases para construir la visión de soberanía alimentaria de Bolivia.

Sarah Metais
Coordinadora
AVSF-Bolivia

Oscar Bazoberry Chali
CIDES-UMSA

Seguridad con soberanía alimentaria en Bolivia

Bolivia: soberanía (de)limitada¹

*Oscar Bazoberry Chali*²

Resumen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El mito de la soberanía pretérita

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estado de la producción y disponibilidad de alimentos

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

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

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

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

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

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

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

-
- 12 Así fue manifestado en los discursos del presidente Evo Morales y la presidenta Cristina Kirchner en julio de 2011 en la inauguración de la construcción de un nuevo ducto para la exportación de gas boliviano al vecino país.
 - 13 Lo que equivale a tener también el salario mínimo más bajo de la región, aproximadamente 120 dólares mensuales en 2011, 208 dólares en 2014.
 - 14 Este fenómeno se inició con los precios de los combustibles, como el gas y la gasolina, que en la práctica no se han logrado controlar hasta la actualidad, por lo que gran parte de la subvención se “cuela” a los países vecinos. Una medida de regularización de precios internos al nivel internacional, conocida como “el gasolinazo” de diciembre del 2010, fue rechazada vio-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En dos gestiones de gobierno del MAS y con una Constitución reformada se dieron pasos significativos en la titulación de tierras a favor de pueblos y comunidades campesinas indígenas,¹⁸ se reversionaron procesos de privatización de la investigación agropecuaria¹⁹ y se crearon empresas comunitarias y públicas para apoyar la producción y comercialización de la población campesina indígena.²⁰ Sin embargo, en general los programas y proyectos para favorecerla no han logrado la envergadura suficiente como para sustituir al sector agroindustrial que debería desplazarse en este cambio de modelo y de sentidos. Muchas de las iniciativas financiadas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, así como por la cooperación de los países europeos, e incluso de los Estados Unidos de Norteamérica, pensadas para un Estado anterior al presente, continúan siendo la principal y más sistemática medida de fomento del Estado.

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

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

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

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

minan procesos y procedimientos que dificultan el surgimiento de iniciativas propias y locales.²¹

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

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

21 En el futuro sería pertinente evaluar el papel de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y otras instituciones regionales, ya que, con altas y bajas, su influencia en la racionalidad de las instituciones gubernamentales es importante; incluso en el caso de Bolivia, donde han manifestado en distintas oportunidades su contrariedad con políticas como la protección de las unidades campesinas indígenas ante el mercado de tierra.

22 En homenaje a la creación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores de Bolivia (CSUTCB), el 26 de junio del 2011 se promulgó esta ley que pretendía cerrar un largo debate entre el gobierno y los líderes de los sectores sociales campesinos indígenas.

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

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

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

Para hacer justicia a la iniciativa legal, la introducción del criterio de progresividad podría, a corto, mediano y largo plazo, demostrar que la nueva institucionalidad funciona de cara al objetivo final previsto en la Constitución: abastecimiento de alimentos con base en la producción campesina indígena, y soberanía con desarrollo equitativo equivalente en el campo y la ciudad.

Estabilidad política y política anti inflacionaria

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

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

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

La devaluación adoptada por el gobierno del MAS, en diciembre del 2011, para ajustar los precios de los combustibles a precios internacionales y su derogatoria tres días después²⁵ es un buen ejemplo de las eventuales consecuencias que tienen para la gestión controlar la inflación suspendiendo medidas de subvención que mantienen precios bajos de alimentos y de utilitarios tecnológicos como celulares, televisores y computadoras, entre otros artículos que hoy –estadística y formalmente– inciden en el índice de precios al consumidor.

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

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

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

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

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

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

La vecindad, el MERCOSUR y la CAN

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

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

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

Los tratados comerciales regionales, principalmente los del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ampliado²⁹ y la Comunidad Andina de Naciones (CAN),³⁰ se han mantenido, aunque no sin tensiones. Al influjo de la crisis, algunos gobiernos se preguntaron

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

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

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

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

30 Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia.

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

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

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

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

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

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

Las comunidades indígenas apartadas del mercado

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

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

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

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

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

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

Aspectos críticos del proceso boliviano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para que no se pierda

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

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

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

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

Bibliografía

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

Ministerio de Planificación de Bolivia

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

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra

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

Pérez, Mamerto

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

PNUD

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

SELA

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

Urioste, Miguel

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

Urquidi, Arturo

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

Bolivia: políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria

María Teresa Nogales¹

Resumen

En los últimos años Bolivia ha trabajado en la búsqueda de soluciones a los retos de seguridad y soberanía alimentarias, estos trabajos han atendido, por lo general, deficiencias relacionadas a la producción, distribución y consumo de alimentos, pero todavía queda mucho trabajo por hacer. Este artículo propone iniciativas y políticas públicas incluyendo recomendaciones para el Estado Plurinacional y para otros sectores no gubernamentales, elaboradas en base a una interpretación amplia de la seguridad alimentaria fundamentada en la disponibilidad, el acceso y el uso apropiado de los alimentos. Se propone que el Estado, en coordinación con sus entes descentralizados, forme alianzas estratégicas con entidades no gubernamentales para identificar carencias, retos, tendencias y potencialidades; esfuerzos que deben tomar en cuenta la complejidad y totalidad de la cadena productiva y beneficiar y apoyar a todos los actores involucrados, tanto en las áreas rurales como en las urbanas.

Palabras clave: soberanía alimentaria, seguridad alimentaria, políticas públicas, cadena productiva, Bolivia.

1 Master en Relaciones Internacionales y licenciada en Educación de la Universidad de Baylor (EE.UU.). Politóloga, fundadora y directora ejecutiva de Fundación Alternativas.

Introducción

Los estudios demográficos disponibles muestran que más del 50 por ciento de la población de Bolivia se caracteriza como pobre² y tiene considerables deficiencias nutricionales.³ El 2012, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) registró que aproximadamente el 24 por ciento de la población boliviana sufre de desnutrición.⁴ Esto significa que 1,2 de cada 5 personas no tiene la suficiente nutrición para obtener la energía necesaria para el desarrollo de una vida activa.

Hasta la fecha Bolivia –con la colaboración de muchas entidades internacionales y nacionales– ha trabajado para buscar soluciones a los retos que plantea el problema de inseguridad alimentaria, en relación a la producción, la distribución y el consumo de alimentos. Entre los esfuerzos más visibles se incluyen los programas nutricionales dirigidos a diferentes grupos etarios, inversiones en la investigación agropecuaria, la obtención de tecnologías modernas y la apertura de mercados nacionales e internacionales para la venta de alimentos.

-
- 2 Banco Mundial (2012). *Bolivia at a Glance*. http://devdata.worldbank.org/AAG/bol_aag.pdf
 - 3 Fundación Milenio (2011). *Seguridad alimentaria en Bolivia*. Coloquios Económicos N° 22, julio de 2011. Bolivia. <http://www.fundacion-milenio.org/Coloquios-economicos/coloquio-economico-no-22-seguridad-alimentaria-en-bolivia.html> p. 2.
 - 4 FAO, WFP and IFAD (2012). *The State of Food Insecurity in the World 2012: Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*. Rome, FAO. <http://www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e.pdf> p. 49.

Bolivia: nivel de pobreza (por departamentos)

Departamento	Nivel de pobreza (Porcentaje)
Potosí	80
Beni	76
Pando	72
Chuquisaca	70
Oruro	68
La Paz	66
Cochabamba	55
Tarija	51
Santa Cruz	38
BOLIVIA	59

Fuente: Fundación Milenio (2011). *Seguridad alimentaria en Bolivia*. Coloquios Económicos N° 22.

A tiempo de aplaudir estos esfuerzos es importante subrayar que se requerirá muchos esfuerzos más en el transcurso de las próximas décadas para mejorar los índices de seguridad alimentaria en el país. A su vez deberemos trabajar arduamente para amortiguar los retos pronosticados como consecuencia del calentamiento global, entre otras: la erosión de los suelos, una población en crecimiento, repetidas alzas en los precios de alimentos y la mayor escasez de agua.

La base de las acciones que tome a futuro el Estado Plurinacional de Bolivia –a nivel macro como también a nivel departamental y municipal– tendrá que verse fundada en políticas públicas realistas, fiables y consecuentes. En este sentido, las políticas públicas por elaborarse deberán en primer lugar tener identificadas las problemáticas, los retos y las vulnerabilidades del país. A raíz de esto, las políticas deberán delinear de forma clara qué acciones tomar, quién deberá participar de la implementación de tales acciones y quién realizará las inversiones.

Debido a que la seguridad alimentaria incluye 1) *disponibilidad de alimentos* (en cantidades suficientes y de manera

sostenida), 2) *acceso amplio a los alimentos* (lo que significa contar con adecuados insumos para toda la familia, asegurando una dieta nutritiva) y 3) *uso apropiado de los alimentos* (basado en conocimiento de la nutrición básica y atención, así como de agua y saneamiento adecuados),⁵ este artículo propone la elaboración de un plan de trabajo para la elaboración de políticas públicas que atiendan estos tres componentes y esta visión amplia de lo que es la seguridad y la soberanía alimentarias.

Discusión

A pesar de que el mundo actualmente produce suficientes comestibles para alimentar a todos los seres humanos vivos, existen retos sistemáticos que: i) ponen en riesgo una producción suficiente de alimentos a futuro, ii) conllevan a mucho desperdicio de alimentos y iii) crean limitantes al acceso seguro y constante a los alimentos para el consumidor. Bolivia, como muchos otros países en el mundo, enfrenta problemas estructurales en la cadena productiva y en la distribución de alimentos que aún no ha podido resolver, a tiempo de tener altos niveles de pobreza. Esto significa que el país se ve perjudicado por niveles bajos en la producción de alimentos,⁶ cuenta con un sistema de distribución deficiente y registra altas tasas de malnutrición.⁷

“En Bolivia, el declive de la seguridad alimentaria puede ser el resultado de un número de tendencias: i) una reducción de áreas cultivadas e incremento de fragmentación de tierras; ii)

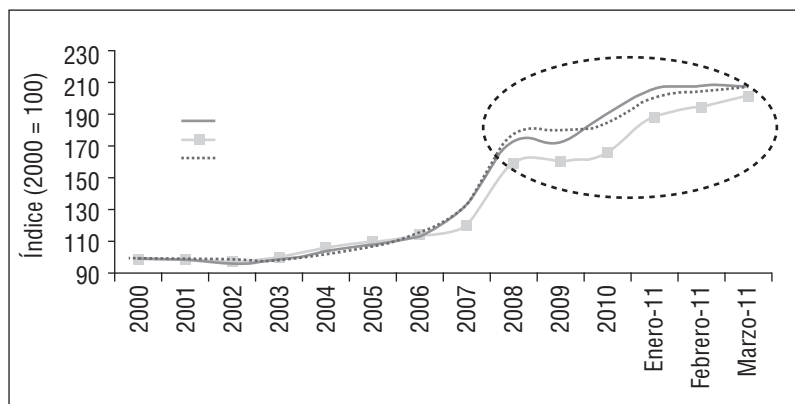
5 Organización Mundial de la Salud (2013). *Food Security*. <http://www.who.int/trade/glossary/story028/en/#>

6 José Cuesta, Svetlana Edmeades y Lucía Madrigal (2011). *Food Insecurity and Public Agricultural Spending in Bolivia: Putting Money Where Your Mouth Is?* Banco Mundial. <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-5604> p. 3.

7 Fundación Milenio (2011). *Seguridad alimentaria en Bolivia*. Coloquios Económicos N° 22, julio. Bolivia. <http://www.fundacion-milenio.org/Coloquios-economicos/coloquio-economico-no-22-seguridad-alimentaria-en-bolivia.html> p. 2.

fortalecimiento de la agricultura para la exportación por parte de productores de gran escala; iii) incremento de las importaciones de alimentos y una dependencia de los mercados internacionales; iv) una urbanización en crecimiento y el desplazamiento de mano de obra de las áreas rurales; v) cambios dietéticos de insumos tradicionales como la papa hacia productos agrícolas manufacturados; y vi) shocks medioambientales como sequías e inundaciones. Estas tendencias se acentúan por factores estructurales como la geografía rígida del país y un sistema vial limitado que inhibe la integración eficiente de mercados domésticos”.^{8 y 9}

Gráfico 1
Índice promedio anual de precios de alimentos de la canasta familiar 2001-2011



Fuente: Fundación Milenio (2011). *Seguridad alimentaria en Bolivia*. Coloquios Económicos N° 22.

A tiempo de emprender la elaboración de políticas públicas en el ámbito de la seguridad y la soberanía alimentarias será imprescindible analizar y atender los retos relacionados e implícitos en la producción y la distribución de alimentos como también

8 Texto original en inglés, traducido por María Teresa Nogales a tiempo de escribir el presente artículo.

9 José Cuesta, Svetlana Edmeades y Lucía Madrigal (2011). *Op. cit.*, p. 2.

aquellos retos de accesibilidad y uso adecuado encarados por los consumidores.

Debido a que la seguridad alimentaria afecta e involucra a todos los ciudadanos y residentes de un país es importante que las políticas públicas en este ámbito tomen en cuenta las necesidades y el tipo de apoyo requerido tanto para la población rural como para la población urbana. Por esto será importante que las instituciones públicas a nivel nacional, departamental y municipal participen de forma conjunta en la elaboración de líneas de base, levantamiento de datos cualitativos y cuantitativos y en la identificación de potencialidades.

Si bien los gobiernos pueden ejecutar una serie de iniciativas, a tiempo de tener un plan de acción básico y contar con los fondos necesarios para implementarlo, se recomienda al Estado invertir el tiempo y los recursos necesarios para la elaboración de políticas públicas que presten un marco legal fundamental para las acciones gubernamentales y el gasto público a corto, mediano y largo plazo. Estas políticas facilitarán mayor contexto e información sobre la problemática y proporcionarán un mapa de acciones estratégicas para atenderla de manera sostenible y eficiente.

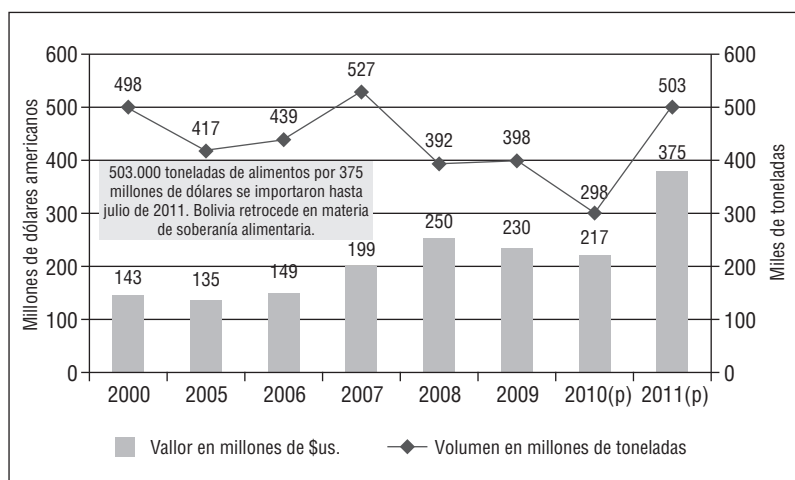
Para asegurar la adopción de políticas públicas eficientes y representativas es esencial elaborarlas aplicando una investigación confiable y transparente, utilizando datos científicos que brinden mayor información y sustento a la estrategia por adoptarse. Finalmente será de igual importancia consensuar las acciones a tomarse con la población mediante una participación ciudadana auténtica y democrática.

Apoyar y optimizar la producción de alimentos

Actualmente, la industria agropecuaria en Bolivia está primordialmente ubicada en las áreas rurales de Bolivia, tanto en el oriente como en el occidente. Ésta está caracterizada por patrones heterogéneos en sus modelos de producción alimentaria al existir la agricultura de pequeña escala como también la agricultura

mecanizada de gran escala. A tiempo de proveer insumos alimentarios para el mercado doméstico, Bolivia también exporta una cantidad sustancial al mercado internacional.

**Bolivia: importaciones de alimentos desde el mundo
enero a julio de 2000, 2005-2011 (p)
(expresado en miles de toneladas y millones de dólares americanos)**



Fuente: Instituto Boliviano de Comercio Exterior (2011). *Importación de alimentos en Bolivia*. Boletín Electrónico Bisemanal N° 65, septiembre.

A pesar de que Bolivia se perfila con un gran potencial agrícola, en los últimos años el país ha venido incrementando notablemente su importación de alimentos.¹⁰ Esta tendencia creciente deberá servir como una llamada de atención a los ciudadanos y al Estado ya que frente a una anticipada crisis alimentaria mundial, el país debería estar apuntando hacia una mayor soberanía alimentaria, a tiempo de también potenciar la industria en beneficio de la economía nacional.

10 Banco Mundial (2012). *Bolivia at a Glance*. p. 2. http://devdata.worldbank.org/AAG/bol_aag.pdf

Inversión en las áreas rurales

A la luz de la migración marcada en las últimas décadas de las áreas rurales a los centros urbanos en Bolivia, la mano de obra para la industria agropecuaria de pequeña escala se ha visto desplazada. Como en otros países del mundo, esta migración se dio a raíz de una búsqueda de mejores condiciones de vida y oportunidades de desarrollo.

En este contexto se realza la importancia de desarrollar políticas de Estado para dar continuidad y planificar mejor y mayor inversión en las áreas rurales para poder satisfacer las necesidades básicas de los pobladores y brindarles mayor calidad de vida en sus comunidades. Esto implica dotar de servicios básicos de calidad (electricidad, saneamiento básico, vías y, entre otros, atención en salud y educación) como también invertir en estrategias para la diversificación de actividades económicas que logren retener a las nuevas generaciones.

Razones para la migración rural-urbana

Razones establecidas en la encuesta	%
1. Búsqueda de trabajo	18.2
2. Traslado de trabajo	3.9
3. Educación	25.6
4. Salud	2.2
5. Razones familiares	50.1
Total	100.0

Fuente: Lykke E. Andersen (2002). *Migración rural-urbana en Bolivia: Ventajas y desventajas*. Instituto de Investigaciones Socio Económicas. Documento de Trabajo N° 12/02, octubre.

Con relación específica a los productores agrícolas de pequeña y mediana escala, el Estado –mediante sus instituciones descentralizadas u otras– deberá investigar cuáles son los retos que ellos enfrentan e invertir recursos económicos y humanos para revertir el decrecimiento del sector. Especial atención se deberá prestar a identificar retos existentes y maneras eficientes de prestar apoyo para

i) la innovación en metodologías de cultivo, ii) el acceso a fertilizantes, pesticidas y fungicidas biológicos, iii) la adopción de sistemas ecológicos de riego, iv) la identificación y el acceso a mercados domésticos con ventas a un justo precio y v) el acceso a tecnologías ecológicas que potencien una mayor producción de forma sostenible.

De igual forma es importante que el Estado invierta en establecer alianzas estratégicas con organizaciones no gubernamentales, universidades, cooperativas comunitarias de servicios básicos y con el sector financiero para que mediante un trabajo conjunto se pueda i) potenciar una mayor difusión de información acerca de programas públicos y privados de apoyo para productores, ii) dotar de apoyo técnico a agricultores para optimizar e incrementar su producción de manera sostenible y de forma ecológica y iii) prestar ayuda económica a emprendedores agropecuarios. A su vez, la adopción de incentivos económicos (como son por ejemplo los bonos y la exención de impuestos) y la reducción de tarifas (mediante una subvención de servicios básicos, por ejemplo) para productores agrícolas puede jugar un papel importante en el desarrollo de nuevos emprendimientos.

Inversión en las áreas urbanas

Alrededor del mundo, las ciudades que concentran mayor porcentaje de habitantes están adoptando políticas y programas que promueven y facilitan la producción de alimentos. Estas tendencias han demostrado tener un gran potencial para la producción de insumos alimenticios a tiempo de generar empleo, disminuir la inseguridad ciudadana y reducir la huella de carbono¹¹ de la cadena alimentaria.

11 La huella de carbono es un certificado en el se que miden las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) que se realizan en la cadena de producción de bienes, desde la obtención de materias primas hasta el tratamiento de desperdicios, pasando por la manufacturación y el transporte. Por tanto, la huella de CO₂ es la medida del impacto que provocan las actividades del ser humano en el medio ambiente y se determina según la cantidad de gases de efecto invernadero producidos, medidos en unidades de dióxido de carbono (fuente: <http://www.huellacarbono.es/>).

Tomando en cuenta que la mayor densidad poblacional se encuentra en las ciudades de Santa Cruz de la Sierra, El Alto, La Paz y Cochabamba, seguidas por Sucre, Oruro, Tarija y Potosí, respectivamente, se considera imprescindible investigar e invertir en las potencialidades que ofrece la agricultura urbana.

La agricultura urbana, a tiempo a reducir los costos de transporte y la huella de carbono en la producción de alimentos puede servir en gran medida a reducir la desnutrición en las ciudades. Hay que recordar, en este contexto, que los más pobres gastan hasta el 70 por ciento de sus ingresos en alimentación. Ofrecerles oportunidades y espacios para cultivar en su entorno puede no solo mejorar su alimentación sino ofrecerles una posibilidad de trabajo y un ingreso económico sostenible.

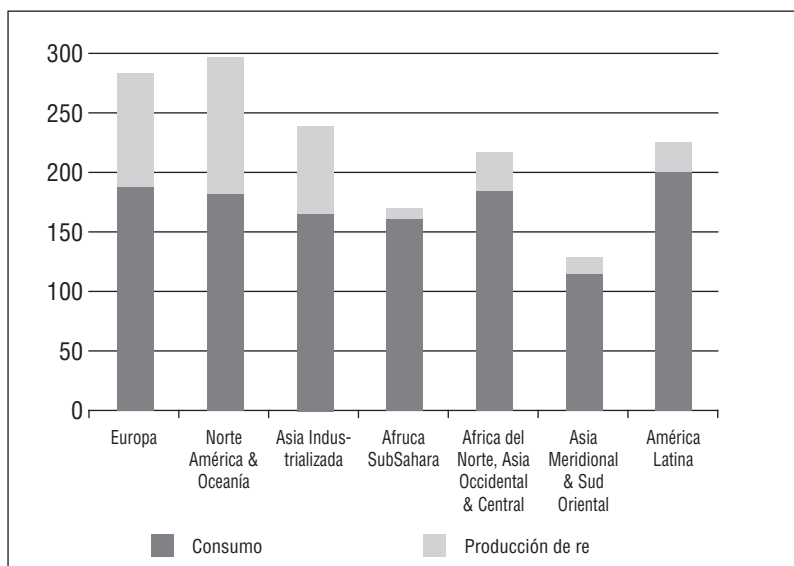
Para promover la agricultura urbana de forma metódica, organizada y sostenible el Estado, y en especial las entidades descentralizadas, deberán invertir en la elaboración de políticas públicas congruentes. Éstas deben delinear claramente sus metas y objetivos, los retos que se buscan atender, las estrategias que se implementarán, los recursos técnicos y financieros disponibles, los actores públicos y privados involucrados y finalmente qué sistemas existirán para conducir una fiscalización adecuada de los cultivos urbanos y de los productos que emerjan de los mismos.

Finalmente, se deberá contemplar y fomentar la creación de nuevas cadenas alimenticias, netamente urbanas. A tiempo de apoyar a los agricultores urbanos se deberá también brindar apoyo para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas encargadas de distribuir y comercializar productos alimenticios. En este sentido, se recomienda al Estado –y en este caso también a los gobiernos municipales y departamentales– considerar la adopción de programas de apoyo e incentivos económicos (como bonos y exención de impuestos) y la reducción de tarifas (por ejemplo mediante subvención en servicios básicos o reducción de impuestos ya sea de inmuebles que producen alimentos o lotes donde se cultiva) para incentivar el desarrollo de nuevos emprendimientos.

Mejorar los sistemas de distribución de alimentos

Se estima que aproximadamente la mitad de los alimentos producidos en el mundo no son consumidos y son desperdiciados.¹² El desperdicio ocurre en todas las fases de la cadena alimentaria: en el lugar de producción, en el transcurso de su transporte, en el lugar de venta y finalmente por parte del consumidor. Afortunadamente, mucho de este desperdicio se puede evitar, sin embargo, se requiere de acciones concretas por parte del sector público y privado, las que deberán estar sustentadas por políticas públicas informadas y representativas de la problemática.

Pérdidas y desperdicio de alimentos *per capita* en las fases de consumo y anteriores al consumo en diferentes regiones (kg/año)



Fuente: Jenny Gustavsson *et al.* (2011). *Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo*. FAO. Roma.

12 The Economist (2012). *Clean plates: Too much food gets thrown away*. <http://www.economist.com/node/21561884>

Evitar desperdicios en el lugar de producción de alimentos

Mientras que los productores de alimentos se dedican a cultivar y generar insumos alimentarios, muchas veces se presentan o existen impedimentos y/o retos que no permiten que el total de lo producido sea consumido. En este sentido, es imprescindible desarrollar políticas y, consecuentemente, programas dirigidos a prestar apoyo a los productores de pequeña, mediana y gran escala. Se recomienda prestar un apoyo técnico diversificado que logre generar mayor conocimiento y mayor versatilidad en: i) el control de pestes, plagas y otros nocivos biológicos, ii) la mitigación de desastres naturales, iii) la adopción de metodologías alternativas de cultivo para una mayor producción y iv) la adopción de sistemas de riego alternativos.

Los productores también evidencian un desperdicio de sus productos al no encontrar un mercado para sus productos en un momento propicio. Esta situación se da por múltiples razones, entre ellas: i) dependencia de un mercado muy competitivo o cerrado, ii) falta de conocimiento sobre cómo acceder al mercado, iii) sobre saturación de un producto determinado en el mercado.

Independientemente de cuál sea el reto específico del productor para encontrar un mercado, el Estado y las entidades descentralizadas pueden jugar un papel importante en disminuir este tipo de barreras y, consecuentemente, disminuir el desperdicio. En este sentido, se puede desarrollar y adoptar políticas y programas que mediante alianzas estratégicas con universidades y otras entidades no gubernamentales puedan prestar apoyo a productores para que éstos tengan mayor facilidad de encontrar mercados en el entorno cercano o, caso contrario, en un radio más lejano.

A su vez, se recomienda incluir incentivos económicos (tales como reducción o exención de impuestos) dentro de las políticas por adoptarse. Dichos incentivos deberán estar orientados hacia productores (incluyendo domicilios particulares) para que éstos doten de productos alimentarios a instituciones públicas o privadas que prestan servicios sociales a la comunidad, espe-

cíficamente programas de alimentación, cocinas comunitarias u otros afines. Estas dotaciones pueden servir en gran medida para reducir el desperdicio *in situ* a tiempo de alimentar a poblaciones necesitadas.

Evitar desperdicios en el transporte de alimentos

Debido a que el sistema de caminos en Bolivia tiene deficiencias, existen barreras para la fluidez y eficiencia en el transporte de los alimentos. En este sentido, a tiempo que el Estado continúe invirtiendo en el desarrollo de caminos y carreteras a mediano y largo plazo, es recomendable adoptar medidas complementarias y políticas públicas que conlleven a una reducción –en el corto plazo– del desperdicio de alimentos en el transcurso de su transporte.

En coordinación con los entes descentralizados –específicamente las gobernaciones– y otras entidades no gubernamentales el Estado debe identificar medidas para fomentar mayor producción en las áreas periurbanas de las ciudades más pobladas. A tiempo de reducir la huella de carbón de la cadena alimentaria, los productos recorrerían menos camino y llegarían de una forma más expedita y eficiente a los mercados. Al reducir la distancia que deben viajar los alimentos de granja a mercado, se reduce la probabilidad de podredumbre a lo largo del transporte, rescatando más alimento fresco para el consumo.

Se recomienda también que a tiempo de elaborar nuevas políticas públicas en el ámbito de la soberanía y la seguridad alimentarias se considere la incorporación de fondos y programas destinados a prestar apoyo técnico, financiero y estratégico a empresas o entidades para que éstas puedan adoptar “sistemas e infraestructuras de transporte eficientes (por ejemplo, la cadena de frío) y posibilidades de almacenamiento seguro”.¹³

13 Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (2012). *Mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE*. http://www.aesan.msc.es/AESAN/web/notas_prensa/eficiencia_cadena_alimentaria_UE.shtml

Evitar desperdicios en el lugar de venta de alimentos

Una vez que los productos alimenticios frescos llegan a su lugar de venta existe un margen de tiempo limitado antes de que estos insumos frescos empiecen a descomponerse. Aunque sea imposible evitar que un porcentaje de los alimentos se desperdicie, es posible adoptar estrategias para reducir el desperdicio y rescatar alimentos.

Primeramente, la educación y la información son herramientas que crean un impacto de fondo en el comportamiento humano. En este sentido, es posible implementar campañas educativas que generen más conciencia por parte del consumidor para que en el momento de realizar sus compras tenga más tolerancia a algunos imperfectos superficiales en los productos alimentarios. Para ello se pueden “inculcar a los consumidores conductas que permitan limitar pérdidas y desperdicios y, así, reducir las presiones ambientales”.¹⁴

Los sugeridos incentivos económicos en las políticas públicas orientados hacia los productores pueden ampliarse a los vendedores (individuales o corporativos), para que éstos realicen donaciones de alimentos a instituciones públicas o privadas. Por ejemplo, a los supermercados o vendedores independientes que hagan llegar insumos frescos comestibles a programas de alimentación se les puede ofrecer una reducción en la tasa de impuestos u otras obligaciones económicas de naturaleza fiscal.

Finalmente, a pesar de los esfuerzos que se puedan realizar para rescatar alimentos para el consumo, mucho alimento se llegará a desperdiciar de todas formas en el lugar de venta. Para esto se propone considerar incentivos adicionales para motivar a emprendedores a acopiar alimentos en descomposición –en el lugar de venta– para luego reutilizarlos para producir abono natural u otros afines. A tiempo de generar nuevos emprendimientos y empleo, y rescatar alimento fresco para retroalimentar la misma cadena productiva, este tipo de actividad rescataría mucho insumo

14 FAO (2012). *Huella del despilfarro de alimentos*. http://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/sustainability_pathways/docs/Food_Wastage_Concept_Note_web_es.pdf p. 2.

orgánico del residuo sanitario. Esto reduciría de forma significativa la emisión de gas metano y otros gases de efecto invernadero.¹⁵

Evitar desperdicios por parte del consumidor

Un monto significativo de los alimentos desperdiciados en el mundo son despilfarrados en la última fase de la cadena productiva, es decir, por parte del consumidor. Ya sea en casa, en restaurantes u otros establecimientos de expendio y consumo de alimentos, gran parte de lo adquirido acaba en la basura. “El desperdicio *per cápita* entre los consumidores es de 95 a 115 kilos anuales en Europa y Norteamérica, mientras que en África subsahariana y en Asia meridional y el Sudeste asiático es de solamente entre 6 a 11 kilos por persona”.¹⁶

A pesar de que no existen hasta la fecha estimaciones sobre el desperdicio de alimentos por parte del consumidor en Bolivia, es claro que ocurre en todo hogar y en todo establecimiento de expendio de alimentos. Por esta razón, es importante asumir este reto y prevenir su incremento.

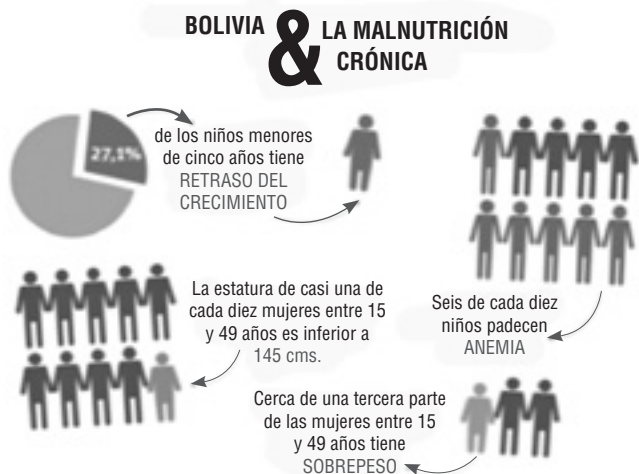
En alianza con instituciones públicas y privadas, se recomienda al Estado invertir en formar mayor conciencia ciudadana sobre el uso adecuado y debido de los alimentos frescos. “Es necesario que los ciudadanos sean informados no solo de las causas y consecuencias del despilfarro, sino también de los modos de reducirlo; hay que promover una cultura científica y civil orientada a los principios de sostenibilidad y solidaridad a fin de estimular comportamientos más virtuosos”.¹⁷

-
- 15 El efecto invernadero es un fenómeno natural que se ha desarrollado en nuestro planeta y evita que una parte del calor del sol recibido por la tierra deje la atmósfera y vuelva al espacio, produciendo un efecto similar al observado en un invernadero (fuente: <http://www.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/Frenar-el-cambio-climatico/Ciencia/Efecto-invernadero/>).
 - 16 CTIC-CITA (2012). *La alimentación no tiene desperdicio, aprovéchala*. <http://www.ctic-cita.es/nc/saladeprensa2/noticias/noticia-individual/article/la-alimentacion-no-tiene-desperdicio-aprovechala/>
 - 17 Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (2012). *Mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE*. http://www.aesan.msc.es/AESAN/web/notas_prensa/eficiencia_cadena_alimentaria_UE.shtml

Promoviendo mayor acceso y uso apropiado de los alimentos

Una alimentación no adecuada –ya sea insuficiente o desequilibrada– tiene repercusiones físicas y psicológicas de gran envergadura. Según la FAO:

El resultado [de la malnutrición] son los efectos devastadores de la enfermedad y la muerte, así como pérdidas incalculables de potencial humano y desarrollo social. Al mismo tiempo, cientos de millones de personas sufren enfermedades debido a una alimentación excesiva o desequilibrada. Más de la mitad de la carga de enfermedades del mundo se puede atribuir al hambre, la ingestión desequilibrada de energía o la deficiencia de vitaminas y minerales, y los países en desarrollo están alcanzando con rapidez los niveles de los países que tienen que hacer frente a problemas graves de salud en ambos extremos del espectro nutricional.¹⁸



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Buscando maneras de cambiar los hábitos de alimentación en Bolivia*. Artículo, marzo.

18 FAO. *El espectro de la malnutrición*. <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/fsheets/malnutrition.pdf> p. 1.

A pesar de que alimentarse y comer son funciones básicas del ser humano, “casi el 30 por ciento de la población mundial sufre de alguna forma de malnutrición”.¹⁹ Esta cifra resulta preocupante dado que a raíz de diversas razones el ser humano cada vez se distancia más de una alimentación apropiada e informada. Hoy en día, al tiempo que el mundo registra cerca de mil millones de personas que sufren de hambre, también se registra un número similar de personas que sufren de obesidad. Sin duda, mientras que muchas personas no tienen un acceso seguro y estable a los alimentos (ya sea por razones físicas o económicas), otros no tienen un conocimiento adecuado acerca de la alimentación como para mantenerse físicamente saludables.

En el transcurso de la historia del ser humano se han cultivado aproximadamente 7.000 especies vegetales comestibles. Sin embargo y a raíz de muchas variables, gran parte de estas especies están desapareciendo.²⁰ Un anuncio reciente de la FAO deberá servir como un recordatorio y a su vez una llamada de atención a la importancia de rescatar nuestra biodiversidad e impulsar un uso apropiado de los alimentos. “La globalización ha creado una cierta homogeneidad de productos, perdiendo la riqueza de distintas culturas culinarias y de la biodiversidad agrícola... Hoy la gran mayoría de la población basa su dieta calórica en solo cuatro cultivos –el arroz, el maíz, el trigo y las patatas”.²¹ En la medida en que estos productos no ofrecen una nutrición balanceada suficiente para el ser humano, una revalorización de los cultivos infrutilizados aseguraría que nuestras sociedades puedan “afrentar los desafíos agrícolas y alimentarios de las próximas décadas”.²²

19 *Ibid.*

20 Da Silva, Graciano (2012). *Los cultivos infrutilizados son clave para afrontar los desafíos agrícolas y alimentarios del futuro*. Centro de Prensa, FAO. <http://www.fao.org/news/story/es/item/166375/icode/>

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

Generar mayor conciencia alimentaria

A pesar de que Bolivia no está actualmente en una situación de crisis alimentaria, las tendencias mundiales y las investigaciones científicas en el ámbito de la seguridad y la soberanía alimentarias demuestran que la prevención es imprescindible. Al mismo tiempo de que agrónomos, científicos, ciudadanos de a pie y muchos otros invierten tiempo y recursos en idear cómo producir suficientes alimentos para alimentar una población mundial en crecimiento, es importante también asegurar que los consumidores tengan mayor conocimiento sobre cómo optimizar los alimentos.

En muchos países del mundo existen organizaciones públicas y privadas dedicadas a promover mayor conciencia alimentaria. En el caso de Bolivia, se recomienda al Estado promover políticas que hagan hincapié y den incentivos a la formación de más instituciones de esta naturaleza. A su vez, se sugiere incorporar esta temática de manera transversal dentro de la currícula escolar. Al capacitar de forma adecuada a personas de la comunidad, padres de familia, maestros y estudiantes se podrá garantizar un efecto multiplicador ya que éstos podrán compartir sus nuevos conocimientos en el hogar y en otros ámbitos sociales.

Incentivar los cultivos domésticos

En muchos casos la modernidad ha distanciado al ser humano de la producción de sus alimentos. Hoy en día, especialmente en las ciudades y en otras áreas urbanas, existe poco conocimiento popular sobre cómo cultivar y de dónde vienen los alimentos. Sin embargo, a raíz de una creciente conciencia acerca de los retos de la seguridad y la soberanía alimentarias proyectados para el 2050 –y mayor conciencia sobre los efectos negativos del consumo de productos transgénicos, comida chatarra y alimentos cultivados con productos químicos– muchas personas alrededor del mundo están optando por cultivar en casa algunos productos de su canasta familiar.

Los cultivos domésticos no solo tienen un beneficio económico –al reducir el costo del mercado semanal– sino también aseguran

la obtención de un insumo alimentario saludable al mismo tiempo que se colabora con el cuidado del medio ambiente. Uno puede cultivar dentro o fuera de su hogar, en el jardín, en una maceta, en cajas e inclusive en bolsas. No existen grandes limitaciones para el cultivo de algunos alimentos en casa, por ello se recomienda considerar la adopción de iniciativas que impulsen mayor disposición a estas prácticas.

Las políticas públicas pueden jugar un papel importante para incentivar los cultivos domésticos, asegurando que inicialmente se genere un diálogo público acerca del tema y posteriormente generando mecanismos públicos que apoyen este tipo de emprendimientos. Para tener éxito será imprescindible dotar de mayor información a los interesados en iniciar este tipo de emprendimientos y simultáneamente incentivar al sector privado para que genere comercio a favor de esta actividad.

Aprovechar áreas verdes en desuso

Se estima que menos del 40 por ciento de la tierra en el mundo es apta para cultivar.²³ De por sí un espacio limitado, éste se ve todavía más reducido debido al crecimiento urbano, la contaminación ambiental y la erosión, entre otros. Esto significa que el mundo, frente al reto de alimentar a una población creciente al mismo tiempo cuenta con menos espacio apto para el cultivo de alimentos.

En este contexto muchos países alrededor del mundo están tomando medidas proactivas para potenciar una mayor producción agrícola en los limitados espacios disponibles, acciones que se evidencian tanto en las áreas rurales como urbanas.

Como ya se dijo, existen muchas opciones para la elaboración de políticas públicas que presten un apoyo estratégico, técnico y financiero tanto a agricultores como a aquellos emprendimientos asociados con la cadena productiva alimentaria. De forma comple-

23 Banco Mundial (2013). *Agriculture and Rural Development*. <http://data.worldbank.org/topic/agriculture-and-rural-development>

mentaria a estas acciones, sin embargo, se recomienda al Estado, y en especial a los entes descentralizados, adoptar medidas similares a las de sus contrapartes mundiales.

Esto significa emprender un trabajo aunado con ciudadanos, instituciones públicas de toda índole, universidades, sector privado e instituciones no gubernamentales. De manera conjunta, estos actores deben establecer alianzas estratégicas e identificar potencialidades urbanas para la producción alimentaria. Mediante un trabajo coordinado y comprometido deberán crear y establecer los mecanismos técnicos, logísticos, institucionales y financieros que permitan aprovechar áreas verdes en desuso a tiempo de incentivar a los ciudadanos a utilizarlas de una forma responsable para producir alimentos.

Es importante resaltar que la producción urbana de alimentos no tiene por objeto sustituir la producción doméstica de alimentos en zonas rurales o la importación de insumos de mercados externos; la agricultura urbana está orientada a garantizar que las poblaciones más vulnerables tengan un acceso garantizado a alimentos nutritivos. Al facilitar y motivar a los ciudadanos a cultivar alimentos en las áreas urbanas, las comunidades pueden lograr mayor seguridad y soberanía alimentarias ya que éstos tendrán mayor acceso físico y económico a los alimentos.

Conclusiones

Teniendo en cuenta las estimaciones y las cifras proyectadas para el año 2050 en cuanto a la producción de alimentos y al crecimiento demográfico mundial, resulta muy importante elaborar un plan estratégico de corto, mediano y largo plazo para Bolivia, el mismo que a futuro garantice la seguridad y soberanía alimentarias para el país. Es imprescindible resaltar que Bolivia, a pesar de su gran potencial agropecuario, va progresivamente incrementando sus niveles de importación de alimentos y por ende su dependencia de mercados externos para abastecer la demanda nacional de alimentos.

A raíz de que alrededor del mundo existe una preocupación paulatina acerca de cómo alimentar una población creciente, es prudente que Bolivia también inicie un proceso propio de estudio de la problemática y, subsiguientemente, identifique potencialidades nacionales y elabore las políticas públicas consecuentes.

Se propone que el Estado Plurinacional de Bolivia, en coordinación con sus entes descentralizados, forme alianzas estratégicas con entidades no gubernamentales (incluyendo universidades, organizaciones civiles y entidades privadas) para conjuntamente proceder a realizar estudios en el territorio nacional e identificar carencias, retos, tendencias y potencialidades. Es indispensable que los esfuerzos que se vayan a realizar tomen en cuenta la complejidad y la totalidad de la cadena productiva (producción, transporte, almacenamiento, ventas, servicios y consumo) y se elaboren políticas en beneficio y apoyo de todos los actores involucrados. A la luz de los cambios demográficos en el territorio nacional en el transcurso de las últimas décadas se sugiere tomar en cuenta, de igual forma, los retos y las potencialidades tanto de las áreas rurales como urbanas.

A tiempo de elaborar políticas públicas sensibles con la idiosincrasia del país será importante iniciar estos esfuerzos impulsando un diálogo nacional sobre la temática de la seguridad y la soberanía alimentarias. Para asegurar que las voces de los habitantes de Bolivia sean escuchadas y posteriormente expresadas en las políticas públicas será imprescindible asegurar una participación ciudadana amplia, genuina, activa y transparente.

El Estado debe brindar un apoyo técnico, financiero, logístico y estratégico a aquellos emprendimientos asociados con la cadena productiva, lo que significa trabajar de forma coordinada con entidades públicas de toda índole, con instituciones no gubernamentales y con el sector privado. De esta manera, y mediante un trabajo coordinado y consensuado, en el corto, mediano y largo plazo podrá proyectarse como un país con soberanía y seguridad alimentarias y al mismo tiempo como una fuente de alimentos hacia el exterior.

Recomendaciones

- Establecer alianzas entre el Estado y las entidades no gubernamentales incluyendo universidades, centros de investigación, organizaciones civiles y entidades privadas para identificar conjuntamente las problemáticas, retos y vulnerabilidades de Bolivia en relación a la cadena alimentaria.
- Poner hincapié en la elaboración y la adopción de políticas públicas que delinear de forma clara qué acciones tomar, quién deberá participar en su implementación y quién efectuará las inversiones.
- Asegurar que las políticas públicas que se vayan a adoptar en el ámbito de la seguridad y la soberanía alimentarias sean realistas, fiables y consecuentes.
- Establecer mecanismos técnicos, logísticos, institucionales y financieros de apoyo a aquellos emprendimientos relacionados a la cadena alimentaria.
- En la búsqueda de soluciones para una mayor seguridad y soberanía alimentarias considerar los retos, la problemática, las oportunidades y las potencialidades tanto de las áreas rurales como de las urbanas.
- Las acciones deberán contemplar los retos asociados con todos los aspectos relacionados a la seguridad y la soberanía alimentarias, incluyendo la *disponibilidad de alimentos*, el *acceso amplio a los alimentos*, y el *uso apropiado de los alimentos*; del mismo modo, todas las fases operativas de la cadena alimentaria: producción, transporte, almacenamiento, procesamiento, venta y consumo.

Bibliografía

- Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición
2012 *Mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE*. http://www.aesan.msc.es/AESAN/web/notas_prensa/eficiencia_cadena_alimentaria_UE.shtml

Banco Mundial

2012 *Bolivia at a Glance*. http://devdata.worldbank.org/AAG/bol_aag.pdf

Banco Mundial

2013 *Agriculture and Rural Development*. <http://data.worldbank.org/topic/agriculture-and-rural-development>

CTIC-CITA

2012 *La alimentación no tiene desperdicio, aprovéchala*. <http://www.ctic-cita.es/nc/saladeprensa2/noticias/noticia-individual/article/la-alimentacion-no-tiene-desperdicio-aprovechala/>

Cuesta, José; Edmeades, Svetlana; Madrigal, Lucía

2011 *Food Insecurity and Public Agricultural Spending in Bolivia: Putting Money Where Your Mouth Is?* Banco Mundial. <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-5604>

Da Silva, Graciano

2012 *Los cultivos infrautilizados son clave para afrontar los desafíos agrícolas y alimentarios del futuro*. Centro de Prensa, FAO. <http://www.fao.org/news/story/es/item/166375/icode/>

FAO

2012 *Huella del despilfarro de alimentos*. http://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/sustainability_pathways/docs/Food_Wastage_Concept_Note_web_es.pdf

FAO, WFP e IFAD

2012 *The State of Food Insecurity in the World 2012: Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*. Rome, FAO. <http://www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e.pdf>

Fundación Milenio

2011 *Seguridad alimentaria en Bolivia*. Coloquios Económicos N° 22, julio. <http://www.fundacion-milenio.org/Coloquios-economicos/coloquio-economico-no-22-seguridad-alimentaria-en-bolivia.html>

Organización Mundial de la Salud (OMS)

2013 *Food Security*. <http://www.who.int/trade/glossary/story028/en/#>

The Economist

2012 *Clean plates: Too much food gets thrown away*. <http://www.economist.com/node/21561884>

El largo camino de las políticas públicas de seguridad alimentaria en Bolivia

*Patricia Vaca Calderón*¹

Resumen

El presente trabajo analiza el desempeño de la política pública de seguridad alimentaria en el país en base a la ejecución presupuestaria reportada y a la información que proporcionan las fuentes gubernamentales sobre los distintos programas, proyectos, empresas estatales, instancias e instituciones gubernamentales ligadas a la seguridad alimentaria. Se parte del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 sobre la seguridad alimentaria, que puede resumirse en tres acciones concretas: i) una estructura básica de programas y proyectos con objetivos y poblaciones beneficiarias específicos, ii) una institucionalidad de apoyo al sector agropecuario que se orienta al logro de la seguridad alimentaria y iii) la creación de empresas estatales. A esto hay que añadir las acciones de política pública sobre agua y tierra a través de programas de riego, micro-riego, manejo de cuencas y recursos hídricos, procesos de saneamiento y titulación de tierras, e identificación de tierras fiscales. También se toma en cuenta la Agenda Patriótica Estratégica del Estado al 2025.

Palabras claves: seguridad alimentaria, ejecución presupuestaria, política pública.

1 Economista, investigadora de temas vinculados al desarrollo rural y a la seguridad alimentaria.

Introducción

Durante la vigencia del modelo neoliberal el rol asignado al sector agropecuario ha estado marcado por su orientación hacia afuera, con destino a los mercados de exportación, en tal sentido, la política pública se ha traducido en:

- a) mayor desarrollo del sector agroexportador de oriente (Santa Cruz) basado en la producción de cultivos oleaginosos, principalmente de soya, y
- b) desmantelamiento paulatino y gradual de la pequeña producción agrícola campesina asentada principalmente en el occidente del país (valles interandinos en La Paz, Potosí y Chuquisaca y el altiplano).

De hecho, las recetas del modelo neoliberal en 1985 no han hecho otra cosa que fortalecer a la agricultura capitalista asentada en la región oriental del país, la que “va teniendo un peso cada vez más significativo, no solo en la exportación de productos agropecuarios sino también como oferente de bienes agropecuarios para el mercado interno”;² es decir, de productos alimenticios básicos como hortalizas, frutas, tubérculos (papa), cereales básicos (maíz, arroz principalmente) y productos lácteos.

Por otro lado y como señala Pérez (2003), la apertura externa irrestricta y la liberalización de los precios significaron para los productores campesinos el deterioro constante de sus ingresos como resultado de “una reducción de la producción y de los precios reales de los productos y limitaciones estructurales para un mejoramiento de los rendimientos de sus cultivos...”³ con lo cual sus opciones se redujeron a masificar la emigración (temporal o definitiva) y/o la mantención de sistemas productivos reducidos y poco rentables.

2 Ormachea, Enrique (2011), “Soberanía alimentaria en Bolivia, entre el discurso y la realidad” en Boletín *Control Ciudadano*, n° 15, p. 4.

3 Pérez, Mamerto (2003), Apertura comercial y sector agrícola campesino. La otra cara de la pobreza del campesino andino, p. 115.

A partir del 2006, con la asunción al gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), y la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2011, se plantearon (al menos en teoría) nuevas bases de desarrollo tendientes a lograr un salto cualitativo desde un patrón primario exportador basado en la explotación de los recursos naturales hacia un nuevo patrón de desarrollo basado en la industrialización de los recursos naturales. De este modo, el sector agropecuario conjuntamente con el de transformación industrial, manufacturera y artesanal, y turismo y vivienda fueron catalogados como sectores generadores de ingresos y empleo dentro de la matriz productiva nacional.

Para el sector agropecuario se trata de una fuerte apuesta por el desarrollo de la pequeña producción campesina (léanse Organizaciones Económicas Campesinas, OECA, comunidades campesinas y pueblos indígenas y originarios), no obstante, el PND advierte sobre la necesidad de articular su accionar a la economía privada (grande y mediana empresa del agro).

Adicionalmente, se le asigna la tarea de implementar la política de seguridad y soberanía alimentaria. El Plan de Desarrollo Sectorial del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras señala que se busca la construcción de “un nuevo patrón de desarrollo ambientalmente sustentable con seguridad y soberanía alimentaria”.⁴

Bajo estas consideraciones iniciales, luego de dos gestiones de gobierno del MAS y considerando un permanente discurso mediático que enfatiza en el logro de la seguridad y soberanía alimentaria a partir de las distintas acciones, estrategias, normativa y política pública, resulta de vital importancia analizar los avances reales en esta materia. En consecuencia, el objetivo central del presente documento consiste en identificar elementos para el debate y análisis de la política pública de seguridad alimentaria boliviana, mientras que el objetivo específico consiste en analizar la ejecución presupuestaria de los distintos programas, proyectos y políticas públicas de seguridad alimentaria.

4 Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (2010), Plan del sector de desarrollo agropecuario, p. 14.

Metodología

La metodología utilizada consistió en la revisión bibliográfica de publicaciones oficiales incluyendo el Plan Nacional de Desarrollo y otros materiales específicos relacionados al desempeño de los distintos programas, proyectos y políticas de seguridad alimentaria (citados en detalle en la bibliografía). También se revisaron estudios e investigaciones nacionales sobre el sector agropecuario y la temática de interés aquí. Para la información estadística sobre ejecución presupuestaria se recurrió a las páginas web de los distintos ministerios e instancias gubernamentales vinculadas a los programas, proyectos y políticas públicas de seguridad alimentaria. Finalmente, se analizó el desempeño de la política pública nacional de seguridad alimentaria considerando el enfoque de doble vía de la FAO como un elemento ordenador del análisis.

El enfoque de doble vía “fue presentado por primera vez por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO, en inglés) el Programa Mundial de Alimentación (PMA) y el (FIDA) durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en Monterrey, México”⁵ en 1996, avalado en el 2002 durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación llevada a cabo en Roma, Italia.

Este enfoque es conocido también como enfoque de doble componente porque considera dos vías o componentes para la erradicación del hambre y la desnutrición; la primera vía consiste en la asistencia alimentaria y nutricional mientras que la segunda comprende la vía de desarrollo económico. La primera vía incluye las políticas y programas sociales denominados usualmente como programas de asistencia alimentaria y/o redes de protección social; la segunda vía considera a las denominadas políticas y programas de desarrollo productivo o aquellas que promueven el crecimiento económico del área rural y la nueva ruralidad (vínculos campo-ciudad).⁶

5 Niemeyer Almeida, Filho; Ortega, Jorge (2008). *Políticas de seguridad alimentaria recientes en América Latina*, Chile, p.13.

6 *Ídem*. p.14.

Antes de entrar en el análisis, es necesario un breve acápite sobre los distintos enfoques de seguridad alimentaria y su relación con la visión del gobierno del MAS en términos de su apuesta por la pequeña producción campesina.

Breve estado del debate: los enfoques teóricos sobre seguridad alimentaria

Si se revisan los distintos enfoques teóricos de los que ha sido objeto la seguridad alimentaria se pueden distinguir al menos tres momentos o etapas que han significado cambios en los abordajes, lecturas, prioridades y tipos de políticas así como en las definiciones conceptuales mismas de seguridad alimentaria. La seguridad alimentaria se constituye en la actualidad en un concepto mucho más abarcador, de lecturas nacionales y macroeconómicas se ha pasado a otras centradas en las familias e inclusive en las personas en particular.

Puede decirse que el punto de partida de estos enfoques es determinar las causas del hambre, en tal sentido, se puede hablar de tres etapas fundamentales: una a partir de los años 70, concretamente en el año 1974 con el concepto de Seguridad Alimentaria Nacional (SAN); la segunda etapa surge a principios de los 80 con la conceptualización de la Seguridad Alimentaria Familiar (SAF); y finalmente la desarrollada a inicios de los 90 que cuestiona los alcances de la SAF, buscando ampliar su alcance con la inclusión de aspectos subjetivos, culturales y políticos.

El enfoque de SAN en los 70 surge bajo el impacto de la crisis alimentaria de 1972-1974, durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1974 se plantea la necesidad de asegurar la Seguridad Alimentaria Mundial y concretamente de garantizar la Seguridad Alimentaria Nacional entendida como la “disponibilidad segura de los suministros alimentarios suficientes para satisfacer las necesidades de consumo per cápita del país en todo momento”.⁷ El sustento teórico de este enfoque descansaba en el

7 www.bantaba.ehu.es/formarse/ficheros/.../Exposición_Sesión3.pdf

marco teórico malthusiano del siglo XVIII y en el de Descenso de la Disponibilidad de Alimentos (DDA) de Sen.

A finales de los 70 surgen varias críticas al enfoque SAN que subrayan que los problemas del hambre “no son consecuencia de una falta de suministros de alimentos en el mercado, sino de la falta de recursos de algunos sectores para producirlos o comprarlos”,⁸ y se advierte que el enfoque SAN no considera las desigualdades sociales en la distribución de recursos.

Así, en 1981 surge la propuesta de Amartya Sen sobre las titularidades, donde se señala que las “titularidades están determinadas, por tanto, por el nivel de propiedades poseídas, las relaciones de intercambio en el mercado (niveles de precios y salarios, lo que se pueda comprar en función de lo que se posee) y el nivel de protección social existente”.⁹ De este modo, quedó claro que el hambre es resultado de la falta de acceso a los alimentos, de tal suerte que los estados más que preocuparse por aumentar la disponibilidad de alimentos deben abocarse a luchar contra la pobreza para garantizar que las familias y las personas puedan acceder a los alimentos. De este modo surge el enfoque de Seguridad Alimentaria Familiar.

La SAF comprende cuatro dimensiones:

- a) suficiencia de comida: cubrir necesidades nutricionales para una vida sana y activa;
- b) acceso al alimento: recursos y derechos para poder obtener alimentos, produciéndolos, comprándolos o recibiendo los;
- c) seguridad: la garantía de no sufrir pérdidas de recursos familiares o personales;
- d) tiempo: la seguridad alimentaria presenta fluctuaciones temporales.

Con el transcurso del tiempo, a principios de los 90 surgieron nuevas críticas y aportes al concepto de la SAF como los siguientes:

8 *Ídem.*

9 *Ídem.*

- a) sistemas de sustento como medios de vida, conocimientos, información, redes sociales, derechos legales, etc;
- b) estrategias de afrontamiento frente a situaciones de crisis alimentarias;
- c) desigualdades intrafamiliares, sobre todo de género;
- d) salud y su relación con la nutrición y la seguridad alimentaria;
- e) valor cultural de los alimentos;
- f) percepciones subjetivas de las familias y personas en vulnerabilidad;
- g) violencia.

También el análisis de las frecuentes hambrunas en África permitió advertir que sus desencadenantes tenían no solo razones naturales, económicas o sociales sino que intervenían factores políticos como luchas por el poder, limpiezas interétnicas y otros.

De este modo surgió el concepto de seguridad alimentaria que fue planteado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996: “Existe [seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial] cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y saludable”.¹⁰

El enfoque de seguridad alimentaria y la visión de desarrollo rural del gobierno del MAS

El PND no adopta una definición técnica o teórica determinada sobre seguridad alimentaria, se entiende la seguridad alimentaria como un objetivo a lograr y se pone más bien énfasis en la conceptualización de soberanía alimentaria como “el derecho de nuestro país a definir sus propias políticas y estrategias de producción, consumo e importación de alimentos básicos, conservando y rescatando la diversidad productiva y cultural de nuestro territorio. Garantizando

10 *Ídem.*

el acceso oportuno en calidad y cantidad de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados a la población para Vivir Bien”.¹¹

Si bien la política de seguridad y soberanía alimentaria del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente en 2008 rescata la definición de seguridad alimentaria de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996,¹² tampoco es posible encontrar ninguna conceptualización de seguridad alimentaria en la estrategia sectorial de Seguridad Alimentaria del denominado Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT).

Lo que sí queda claro desde el discurso gubernamental es que la política pública de seguridad alimentaria debe orientarse a fortalecer la agricultura campesina indígena originaria como actores clave para la consecución de la seguridad alimentaria nacional. Esta apuesta por la pequeña producción campesina indígena podría entenderse como una visión que se vincula a la lectura campesinista de desarrollo rural, la que los considera “pequeños productores capaces de competir con éxito en el mercado frente a los granjeros capitalistas, en lugar de considerarlos como vendedores de fuerza laboral sujetos a importantes procesos de diferenciación socioeconómica”.¹³

Dentro de la lectura campesinista existe la idea de que es posible lograr una alianza con el Estado capitalista para que los campesinos logren mejoras en el acceso a tierra, recursos productivos, créditos, etc. que no solo les permitirían sobrevivir sino que también les daría margen para prosperar, capitalizarse y competir con las grandes explotaciones agropecuarias capitalistas.

En todo caso, el debate al respecto de la visión de desarrollo rural y el rol de la pequeña agricultura campesina indígena en relación a la seguridad alimentaria nacional plantea varias cuestionantes sobre el discurso gubernamental y la realidad fáctica, es decir, a quiénes está beneficiando efectivamente la política pública agropecuaria, y

11 Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, p. 11.

12 MDRyMA (2008). Política de seguridad y soberanía alimentaria, p. 44.

13 Kay, Cristóbal (2002). *Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX*, p. 14.

hasta qué punto es posible que la pequeña producción campesina pueda hacerse cargo de la seguridad alimentaria del país.

Principales hallazgos y resultados del análisis de la información

Para conocer la importancia que le asigna el gobierno a la seguridad alimentaria es necesario partir del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2011 así como de la que ha venido a denominarse Agenda Patriótica Estratégica del Estado al 2025.

Dentro del enfoque de desarrollo del PND se encuentra como parte de la estrategia de desarrollo productivo la seguridad alimentaria con soberanía, como base de la soberanía nacional, en la cual se esboza una definición del gobierno sobre soberanía alimentaria, bastante apegada a la definición de vía campesina.

El PND define su política de seguridad alimentaria con soberanía poniendo el énfasis en el desarrollo y fortalecimiento de la producción nacional con vistas a satisfacer prioritariamente el mercado interno, liga el tema de la seguridad alimentaria al desempeño del sector agropecuario, plantea una revolución rural, agraria y forestal para cuya realización requiere de la implementación de varias políticas y estrategias: reestructura de la tenencia de la tierra y bosques, acceso a agua para la producción, transformación de los patrones productivos y alimenticios, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y fortalecimiento de la institucionalidad del sector.

De estos temas interesa de forma particular el referente a la transformación de patrones productivos y alimentarios, cuyo objetivo se orienta a lograr la consolidación “de sistemas productivos y alimentarios más eficientes, ecológicamente sustentables y socialmente responsables, que garanticen la seguridad y soberanía alimentaria y el desarrollo productivo rural”.¹⁴ Desde la lectura de las acciones de política pública que se plantean en el PND, si bien

14 Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, p. 128.

se menciona el cambio en los patrones alimenticios (patrones de consumo), no se especifica cuáles serían las estrategias concretas para ello, solo se menciona que se buscará incrementar en cantidad y calidad la producción de alimentos de la agricultura familiar campesina “valorizando, en primer lugar, el consumo de alimentos por parte de dichos productores”.¹⁵ Se puede decir que existe una mirada más productivista, o desde la oferta, que desde el lado de la demanda o del consumo.

Esta estrategia y/o política asigna un rol importante a la agricultura familiar campesina en la provisión de alimentos en cantidad y calidad suficientes con destino principalmente al mercado interno; de forma paralela busca apoyar al fortalecimiento de todos los productores rurales para que incrementen su producción y productividad agrícola y pecuaria para generar excedentes. En tal sentido apuesta por tres programas:

- a) Programa SEMBRAR PASA (derecho a la alimentación)
- b) Programa CRIAR PASA (Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales)
- c) Programa EMPODERAR (Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionario)

El Programa SEMBRAR se orienta a la promoción de “la institucionalidad, estrategias y mecanismos para impulsar la seguridad alimentaria”,¹⁶ mientras que el Programa CRIAR busca el fortalecimiento de la producción de la agricultura familiar campesina “con destino al consumo familiar y el mercado local en las regiones de mayor pobreza extrema”,¹⁷ el Programa EMPODERAR se focaliza en las iniciativas productivas agropecuarias, forestales y otras.

Finalmente, hay que apuntar que el PND se complementa y replica tanto por las políticas de Revolución Rural, Agraria y Forestal (MDRAYMA, 2008) como por la Estrategia Sectorial del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

15 *Ídem.*

16 *Ídem.*

17 *Ídem.*

En relación a la Agenda Patriótica Estratégica del Estado al 2025, ésta se basa en 5 pilares:

1. Erradicación de la extrema pobreza
2. Industrialización de los recursos naturales
3. Seguridad alimentaria
4. Universalización de los servicios básicos
5. Soberanía tecnológica

Desde los planteamientos del ministro de Economía y Finanzas, Luis Arce Catacora, la referencia a la seguridad alimentaria se resume en que Bolivia deba lograr garantizar “que los bolivianos tengamos nuestro propio alimento, producido con semilla boliviana, con fertilizante boliviano, en tierras bolivianas y para garantizar la alimentación de los bolivianos”.¹⁸

Los avances logrados por el gobierno en materia de normativa y política pública vinculada al objetivo de la seguridad alimentaria incluyen la promulgación de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Ley 144), la creación de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) (D.S. 29230, 2007), la creación de otras empresas estatales como la Empresa Estratégica de Producción de Abonos y Fertilizantes, la Empresa Estratégica de Producción de Semillas, la Empresa de Lácteos Bolivia (Lacteosbol) (D.S. 29254, 2007), la Empresa Boliviana de Almendra (EBA) (D.S. 0225, 2009), la Empresa de Cítricos y la canalización de recursos crediticios para el sector agropecuario a través del Banco de Desarrollo Productivo (BDP) y del fondo de garantía del Banco de la Unión.

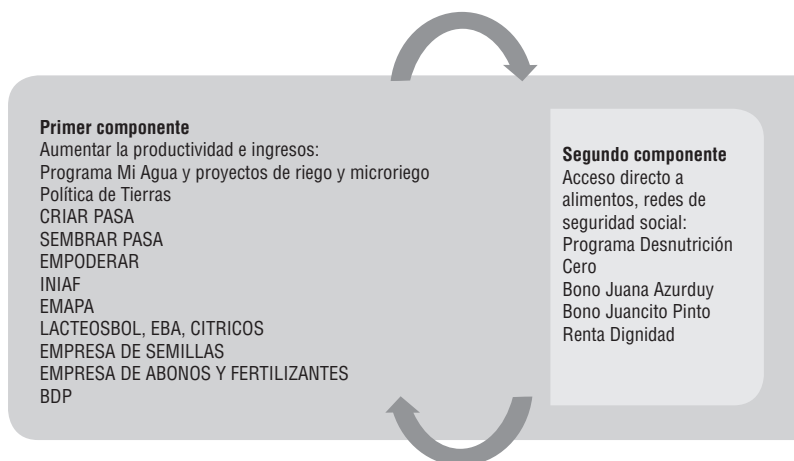
En base a estos elementos y utilizando el enfoque de doble componente, se realizó un mapeo de los programas, proyectos y las políticas públicas de seguridad alimentaria en el país dando cuenta de los programas y proyectos como el CRIAR PASA, el EMPODERAR PAR y otros, incluyendo las empresas estratégicas

18 “La agenda patriótica del gobierno tiene cinco pilares para desarrollar Bolivia hasta 2025”, nota de prensa del 09/08/2012, disponible en www.economiayfinanzas.gob.bo

estatales creadas y vinculadas a objetivos de seguridad alimentaria, así como los recursos crediticios destinados a potenciar la producción de alimentos. Se incluyó igualmente la política de tierras, los programas de acceso de agua para la producción y la política sectorial de desnutrición cero. De igual manera, se revisaron los programas de transferencias condicionadas (Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy y Renta Dignidad) que otorga el gobierno boliviano a la población vulnerable y que habrían tenido impacto no solo a nivel de la reducción de las tasas de pobreza extrema sino también sobre la seguridad alimentaria de los sujetos y familias beneficiadas con el cobro de estos bonos. Finalmente, se tomó en cuenta el apoyo estatal en materia de investigación y extensión agrícola con la creación del Instituto Nacional de Innovación Agraria y Forestal (INIAF).

El mapeo señalado se resume en el esquema que se presenta a continuación, el mismo que da pistas sobre las tendencias centrales de la política pública nacional en materia de seguridad alimentaria.

Esquema 1
Mapeo de programas, proyectos y políticas públicas de seguridad
alimentaria en Bolivia
(enfoque de doble componente)



Fuente: Elaboración propia.

Luego de realizado el mapeo, un segundo paso consiste en analizar los presupuestos ejecutados en cada uno de estos programas, empresas y políticas. Si bien se trata de un análisis clásico, el ejercicio es valioso en la medida en que permite ver cuan posible resulta esto para el caso nacional y da pistas sobre las necesidades y requerimientos específicos para hacer una evaluación de los avances o retrocesos en relación a la seguridad alimentaria en el país.

Además de la información de ejecución presupuestaria se cuenta con información de desempeño por tipo de beneficiarios (número de familias, municipios, regiones, etc.) y de resultados que corresponden a los informes de rendición de cuentas que realizan las distintas instancias públicas nacionales.

Una primera observación sobre la ejecución presupuestaria es que los ministerios responsables de la implementación de los programas, proyectos, así como de las empresas e instancias estatales cuentan con informes cronológicamente dispares (con distintos cortes en el tiempo) y con datos demasiado agregados, de manera que en algunos casos no es posible diferenciar de forma clara el gasto corriente del gasto de capital ni las acciones concretas realizadas para el logro de los objetivos orientados a la seguridad alimentaria.

En el caso de los tres primeros programas –CRIAR PASA, SEMBRA PASA y EMPODERAR PAR– y la Política de Tierras que hacen al primer componente, se cuenta con la ejecución presupuestaria del MDyT hasta agosto de 2012. Realizando un cálculo de ejecuciones presupuestarias promedio simple, se obtiene una ejecución de alrededor del 43%, lo cual corrobora la consabida crítica sobre el pobre desempeño de la política estatal. Por otro lado, no es posible conocer cuánto de este porcentaje corresponde a gastos corrientes y cuánto a gasto de capital, lo que permitiría contar con mayores elementos sobre el desempeño de los programas, proyectos y políticas. Llama la atención que programas como el CRIAR PASA que deben trabajar con municipios altamente vulnerables a la inseguridad alimentaria sean los que registran una ejecución presupuestaria sumamente deficiente (13%).

Tabla 1
Ejecución presupuestaria MDRT
(agosto de 2012)

Descripción	% Ejecutado vigente
Gerencia general PASA	36
Actividades de Políticas de Tierras	41
Empoderar PICAR	28
Proyecto de Tierras y Desarrollo Agrario	15
Proyecto CRIAR PASA	13
DELA EMPODERAR	100
EMPODERAR DETI	43
Proyecto Alianzas Rurales	70
Promedio	43

Fuente: [www. agrobolivia.gob.bo](http://www.agrobolivia.gob.bo)

En relación a las unidades descentralizadas del MDRT vinculadas al desempeño del INIAF y del INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria) y que son objeto de interés para el análisis planteado aquí, nuevamente se constata una baja ejecución presupuestaria con un promedio del 31%.

En lo referente a las empresas estratégicas estatales, para el caso de EMAPA se cuenta con información a diciembre de 2011, la información recabada da cuenta de una ejecución del 80%. No es de extrañar, por lo tanto, que las declaraciones de varias autoridades gubernamentales consideren que esta empresa se constituye en la empresa estrella en cuanto al logro de sus atribuciones, competencias y objetivos (ver tabla 2).

En relación a empresas como Lacteosbol, EBA y las plantas de cítricos 14 de Septiembre y Caranavi se cuenta con el informe “Las empresas estatales en el nuevo modelo económico de Bolivia” con datos al 31 de diciembre de 2011.

Así, en el caso de EBA se señala que dicha empresa cuenta “con una ejecución del 62% de los gastos de inversión planificado y una

Tabla 2
Ejecución presupuestaria EMAPA
(diciembre de 2011)

Estructura programática	Descripción	Presupuesto		Ejecución	
		Vigente	Importe	Importe	%
00.00.00	Programa central	93.240.69,00	80.885.510,97		93,65
10.00.00	Producción y asistencia técnica al sector agropecuario	143.650.83,00	63.092.908,79		63,55
11.00.00	Equipamiento para la producción agrícola	21.661.999,00	8.373.120,12		100,00
12.00.00	Compra de producción	708.563.909,00	561.302.609,53		81,80
13.00.00	Funcionamiento de plantas	10.460.310,00	5.058.937,18		55,81
14.00.00	Comercialización	22.248.060,00	13.943.551,83		75,18
15.00.00	Fortalecimiento y asistencia s/ temas agroalimentarios a pequeños productores de arroz	1.591.097,98	74.478,73		5,57
99.00.00	Servicio de la deuda	22.111.996,00	20.997.387,13		94,96
Total		1.023.528.522,98	753.728.504,28		80,47

Fuente: EMAPA.

ejecución del 87% de los gastos de operaciones programados”,¹⁹ mientras que en el caso de Lacteosbol se habla de una ejecución del 57% sobre lo programado.²⁰

Para las plantas de cítricos no se cuenta con información sobre ejecuciones presupuestarias, así en el caso de la Planta 14 de Septiembre se señala que se encuentra operando con la venta de productos cítricos (jugos) para el abastecimiento de desayuno escolar en 19 unidades educativas en el municipio de Puerto Villaroel, mientras que en el caso de la Planta de Caranavi se menciona la existencia del terreno y la maquinaria para su funcionamiento.

Para concluir con el primer componente se analizaron los distintos programas y proyectos del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA) relacionados a riego, micro-riego, recursos hídricos y cuencas (con información a marzo de 2012), los mismos que no cuenta con diferenciaciones de ejecución presupuestaria por tipo de programa y proyecto, lo que hacen más bien es un recuento de coberturas, número de familias, hectáreas con riego y montos presupuestarios asignados. Los únicos datos que permite acercarse a la ejecución presupuestaria son el 10% de ejecución a nivel de inversión y el 19% como transferencia de inversión.

Finalmente, en relación al INIAF la información a diciembre de 2011 señala una ejecución del 51% en proyectos de inversión, destacándose la ejecución de proyectos tales como el control de una plaga (gusano cachón) en Palos Blancos y el proyecto de innovación y servicios agropecuarios.

En relación a los créditos canalizados a través del BDP, según la memoria de esta institución para la gestión 2011, el 42% de los créditos se habrían colocado en el sector agropecuario, destacan el crédito sectorial a la quinua, sésamo y frejol, y a la producción de caña de azúcar. De estos cuatro cultivos, solo el azúcar se constituye en un cultivo importante para la seguridad alimentaria de las

19 Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (2012). Las empresas estatales en el nuevo modelo económico de Bolivia, p. 36.

20 *Ídem.* p. 40.

familias, el resto de cultivos son principalmente para el mercado externo.

Pasando al segundo componente, en relación a los resultados del Programa de Desnutrición Cero (PDC) bajo dependencia del Ministerio de Salud y Deportes (MSD) cabe señalar que este programa sectorial es parte del Programa Multisectorial Desnutrición Cero (PMDC), el PDC incluía una estrategia para el período 2007-2011, en tal sentido puede decirse que su implementación habría concluido, no obstante sus componentes continúan vigentes y en ejecución. En este caso no se cuenta con información de ejecución presupuestaria salvo el registro de resultados y montos de dinero ejecutados. Los logros que se reportan son variados e incluyen: incremento de ítems en las Unidades Integrales de Nutrición (UIN), capacitaciones al personal en el manejo de la desnutrición severa y en el manejo del AIEPI NUT (estrategia operativa del programa Desnutrición Cero para la atención de niños y niñas menores de 5 años con énfasis en la valoración, detección, tratamiento y prevención de la desnutrición).

En relación a los bonos es posible señalar que han contribuido a la reducción de la pobreza extrema y que tienen un impacto importante en el PIB a través del consumo puesto que se genera disponibilidad de ingresos en la población beneficiada, la misma que destina este ingreso a la satisfacción de sus necesidades básicas, principalmente a la alimentación, por lo cual puede deducirse que tiene importante impacto en la seguridad alimentaria de la población. Los tres bonos (Juana Azurduy, Juancito Pinto y Renta Dignidad) abarcan al 31% de la población, es decir, llegan a más de 3 millones de personas.

El gobierno ha realizado un estudio sobre el impacto de las políticas sociales y otras políticas macro en términos de la reducción de la pobreza,²¹ para lo cual ha utilizado alguna modelística econométrica. Una de sus principales conclusiones es que las transferencias condicionadas en dinero (bonos) han contribuido

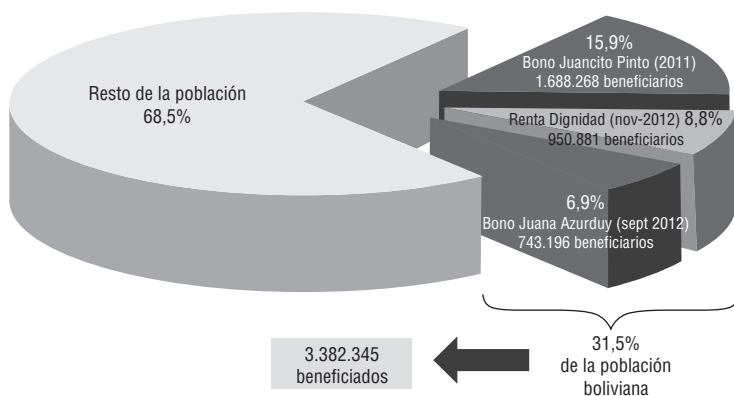
21 El estudio es de autoría de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE) y de la CEPAL sede subregional México (2010): “Políticas macroeconómicas, choques externos y protección social en Bolivia”.

a incrementar los ingresos de los hogares, particularmente de los rurales, hecho que habría permitido mejoras en términos de reducción de pobreza extrema e incluso (aunque en pequeña medida) de las desigualdades en la distribución del ingreso.

En tal sentido, la asociación que se hace en relación a que la mayor disponibilidad de ingresos de las familias beneficiadas por estos bonos habría ido en importante proporción a cubrir gastos en alimentación se basa en que las Encuestas de Hogares señalan que las familias destinan el 50% de sus ingresos al consumo de alimentos, aspecto que no se habría modificado.

No obstante, no es posible afirmar que el gasto en alimentos sea cualitativamente mejor o más adecuado como para contribuir a mejoras significativas en los niveles de nutrición de las familias. A lo más que se ha llegado es a señalar que estas transferencias sí han contribuido a la mejora de los niveles de desnutrición crónica en niños menores de 5 años, junto a otras políticas de salud destinadas a proteger al binomio madre-niño como es el caso del Programa Multisectorial Desnutrición Cero y el sectorial de salud Desnutrición Cero.

Gráfico 1
Población beneficiada por transferencias directas de ingresos (bonos)
(noviembre de 2012)



Fuente: www.economiafinanzas.gob.bo

Conclusiones y recomendaciones

Como resultado de la aplicación del *enfoque de doble vía* para el ordenamiento de las principales políticas públicas nacionales de seguridad alimentaria puede deducirse que el gobierno boliviano cuenta con una gran cantidad de políticas orientadas a incrementar la productividad e ingresos para la seguridad alimentaria, mientras que las políticas de acceso directo a alimentos y redes sociales son todavía escasas en número.

En este sentido, las políticas nacionales tienden a resolver uno de los problemas estructurales del sector agropecuario boliviano relacionado con sus históricos bajos niveles de productividad. No obstante ello, los esfuerzos de la política pública son todavía de escaso impacto, puesto que los bajos rendimientos agrícolas²² perduran, como puede verse en la tabla que se presenta abajo por quinquenios y para algunos cultivos seleccionados.

Ello puede deberse, por un lado, a las bajas ejecuciones presupuestarias pero también a las todavía bajas o insuficientes asignaciones presupuestarias para los sectores ligados a la seguridad alimentaria. En consecuencia, siguen siendo pocas las posibilidades de los sectores de agricultura familiar campesina para dar un salto cualitativo que les permita constituirse en los principales proveedores de alimentos a nivel interno, lo que en contrapartida hace que se siga apostando a la ampliación de la frontera agrícola en Oriente como medio principal para resolver la baja productividad del sector y que sea el sector agroempresarial de esta región el que siga jugando un rol protagónico en lo referente a la seguridad alimentaria nacional.

22 El comportamiento de los rendimientos agrícolas presenta incrementos en algunos años. No obstante, la tendencia general es a mantenerse alrededor de los mismos niveles. La referencia de bajos rendimientos se hace comparándolos con el resto de los países de la región que presentan tasas más altas de productividad para estos cultivos.

Tabla 3
Rendimiento agrícola según cultivos seleccionados (en TM/has)

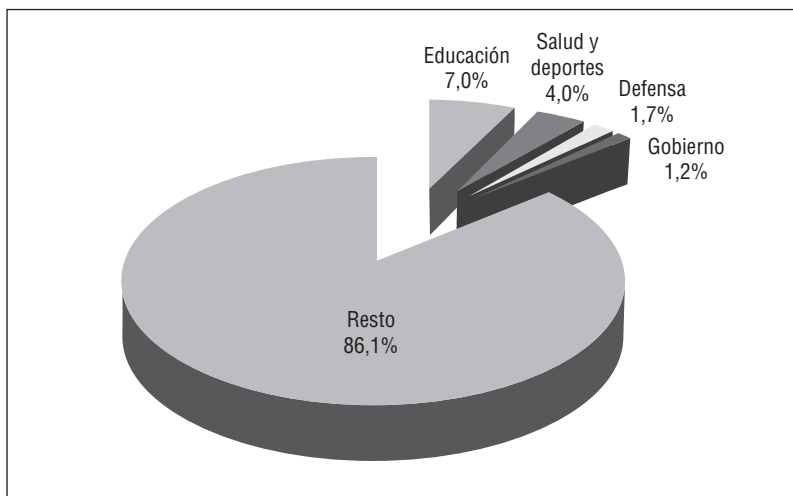
DESCRIPCIÓN	1990-1991	1994-1995	1999-2000	2004-2005	2009-2010	2010-2011	2011-2012
CEREALES							
Arroz con cáscara	2.1	2.0	1.9	2.6	2.3	2.7	3.2
Maíz en grano (1)	1.7	1.8	1.8	2.4	2.3	3.0	2.6
FRUTALES							
Banano	7.7	8.9	10.2	9.3	9.0	11.5	14.1
HORTALIZAS							
Tomate	11.2	11.8	13.2	10.9	10.5	10.1	10.3
OLEAGINOSAS INDUSTRIALES							
Soya (1)	2.0	2.0	1.9	1.8	2.1	2.2	2.2
TUBÉRCULOS Y RAÍCES							
Papa	4.9	4.8	5.8	5.5	5.4	5.3	5.0

El dato incluye la campaña de invierno del año anterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE y el MDRyT.

Cuando se considera el manejo presupuestario del gobierno al respecto de los distintos sectores de la economía es posible hacer una lectura sobre qué sectores son considerados prioritarios. Así, una breve revisión del Presupuesto General del Estado 2012 (PGE) permite afirmar que son los sectores de educación y salud los que cuentan con asignaciones presupuestarias mayores (en el caso de educación pasó de Bs 3.257 millones en 2005 a Bs 13.099 millones para 2012: en el caso del sector salud se observa que de un presupuesto asignado de Bs 2.773 millones en 2005 subió a Bs 7.491 millones en 2012). Según fuentes oficiales “los recursos destinados a los sectores de Salud y Educación, fueron cuatro veces más altos que los asignados a los sectores de Defensa y Gobierno”,²³ como se observa en el gráfico a continuación:

Gráfico 2
Presupuesto agregado respecto al PIB, 2012 (en porcentaje)



Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal-SIGMA, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Unidad de Gestión Presupuestaria y Presupuesto Plurianual.

23 Ministerio de Economía y Finanzas (2013). Memoria de la Economía Boliviana 2012, p. 108.

Si bien los sectores de educación y salud, particularmente este último, contribuyen a mejorar algunos aspectos de la seguridad alimentaria, es también evidente que el sector agropecuario no tuvo prioridad en su asignación presupuestaria en los últimos años, lo que incide en lo que se espera lograr en términos de seguridad alimentaria nacional.

Por otro lado, la apuesta de desarrollo del gobierno del MAS se ve también en relación a la inversión pública sectorial. Los datos parecen corroborar que si bien se ha producido un aumento importante en el monto de inversión pública (que se ha quintuplicado desde 2005 hasta el 2012), son los sectores de infraestructura (principalmente caminos) y los sociales (principalmente educación) los que se han expandido de forma importante, mientras que el sector productivo, dentro del cual se encuentra el sector agropecuario, no presenta grandes cambios en términos de inversión pública.

En relación a las políticas de acceso directo a alimentos, entre las cuales se encuentra la política de transferencia directa de ingresos (bonos), si bien existe una línea lógica sobre su impacto en términos de reducción de pobreza extrema y mejora en la seguridad alimentaria, hasta ahora no se conocen estudios que permitan vislumbrar de manera clara su impacto real a nivel de la alimentación en los hogares de las familias que perciben estos bonos, y que significan un tercio de la población boliviana. Sería importante contar con análisis sobre este aspecto que además dotarían de mayores elementos a la hora de medir los alcances reales de este tipo de políticas en materia de seguridad alimentaria.

En este punto resultaría importante considerar los patrones de consumo alimenticio de la población objeto de los bonos, en la medida en que un incremento de sus ingresos si bien puede traducirse en un incremento en el consumo de alimentos, nutricionalmente hablando este consumo podría orientarse a alimentos no saludables (como aquellos ricos en grasas y carbohidratos).

La información de ejecución presupuestaria con que se cuenta resulta insuficiente para evaluar de forma cabal el impacto de los distintos programas, proyectos y acciones de política pública vinculados a la seguridad alimentaria. La información con la que se cuenta

no se encuentra lo suficiente desagregada para analizar en detalle el destino de los recursos, asimismo, los reportes de la información en tiempos son diferentes y es difícil contar con información estadística actualizada al final de cada gestión aunque sea de forma preliminar.

De otro lado, y para tener elementos más precisos para el análisis debería contarse con información sobre las ejecuciones presupuestarias municipales vinculadas a seguridad alimentaria, lo cual se constituye en un reto importante de cara al escenario de creciente descentralización que se plantea a partir de la Ley de Autonomías. La gran pregunta es si se puede efectivamente avanzar en este nivel, bajo la premisa desalentadora de que a nivel nacional no existe un sistema de contabilización de las ejecuciones presupuestarias por objetivos estratégicos como lo es el de seguridad alimentaria, en tal sentido, la tarea a nivel municipal parece plantearse como algo mucho más lejano en el tiempo.

De otro lado, si bien existen informes de rendición de cuentas a la sociedad civil, principalmente a las organizaciones sociales, éstos dan cuenta de los avances en la entrega de recursos y obras, no obstante falta conocer cuáles son los resultados de cada programa en la realidad local en la que recaen las acciones de política pública. En tal sentido es de vital importancia recuperar los mecanismos de vigilancia social, lo que permitiría hacer ajustes pertinentes a la política pública y efectivizar sus resultados en términos de la seguridad alimentaria nacional.

Bibliografía

Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente
2008 Política de seguridad y soberanía alimentaria, La Paz.

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
2010 Plan del sector de desarrollo agropecuario, La Paz.

Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo
Productivo y Economía Plural

2012 Las empresas estatales en el nuevo modelo económico de
Bolivia, La Paz.

Ministerio de Economía y Finanzas

2013 Memoria de la Economía Boliviana 2012, La Paz.

Ministerio de Planificación del Desarrollo

2006 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, La Paz.

Kay, Cristóbal

2002 Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX, La Haya.

Niemeyer Almeida, Filho; Ortega, Jorge

2010 Políticas de seguridad alimentaria recientes en América Latina, Santiago de Chile.

Ormachea, Enrique

2011 “Soberanía alimentaria en Bolivia, entre el discurso y la realidad” en Boletín *Control Ciudadano*, n° 15, La Paz.

Peréz, Mamerto

2003 *Apertura comercial y sector agrícola campesino. La otra cara de la pobreza del campesino andino*. CEDLA, La Paz.

www.agrobolivia.gob.bo

www.bantaba.ehu.es

www.bdp.gob.bo

www.economiayfinanza.gob.bo

www.iniaf.gob.bo

www.mayma.gob.bo

www.produccion.gob.bo

El trigo, EMAPA y su apoyo a la producción de alimentos

*Ana Isabel Ortíz Tito*¹

*Gabriela Valdivia*²

Resumen

La soberanía alimentaria emerge como una de las principales metas del nuevo plan de desarrollo del gobierno de Evo Morales. La intervención directa en la economía es una característica central de las políticas públicas del nuevo modelo de Estado. Como un primer nivel de apoyo a la producción agraria se crea la empresa pública estratégica EMAPA (Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos) para apoyar a la producción de alimentos básicos a través de la entrega de insumos agropecuarios, compra segura de la producción y su comercialización mayorista. Desde sus inicios, EMAPA apoyó el cultivo de trigo para apuntalar la soberanía productiva en Bolivia. Este estudio interroga qué rol ha tenido EMAPA en las condiciones y características de producción nacional de trigo, pilar fundamental de la soberanía alimentaria. Analiza la intervención y contribución de EMAPA en la producción de alimentos en Bolivia partiendo de un estudio de caso de la producción de trigo en Santa Cruz.

1 Docente investigadora de la Facultad de Ciencias Agrícolas de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, Santa Cruz - Bolivia, isable68@hotmail.com

2 Departamento de Geografía de la Universidad de Carolina del Norte Chapel Hill, Estados Unidos, valdivia@email.unc.edu

Palabras claves: empresas estatales, soberanía alimentaria, políticas públicas, trigo, Santa Cruz.

Introducción

Una de las principales medidas políticas del gobierno de Evo Morales fue la llamada Revolución Agraria, Rural y Forestal, un nuevo modelo de desarrollo que surgió como respuesta a la inminente crisis de los modelos económicos aplicados hasta ese entonces en Bolivia. Este modelo, como otros en Latinoamérica, emerge en el contexto regional y mundial de la soberanía alimentaria (Montagut, 2010). Se entiende por soberanía alimentaria al concepto alternativo a la globalización y corporatización de los sistemas de producción alimentaria que se impuso en los años 1980 y 1990.

La soberanía alimentaria tiene tres ejes característicos. Primero, es un concepto alternativo: se plasmó en 1996 cuando La Vía Campesina lo propuso en su Segunda Conferencia Internacional como alternativa a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizada por la FAO.³ Se planteó a la soberanía alimentaria como una respuesta directa al concepto de la “seguridad alimentaria”, reconociendo que este último es un concepto limitado que se basa en la producción a gran escala pero que no asegura el acceso local a alimentos sanos, nutritivos y adecuados culturalmente, producidos de forma respetuosa con la naturaleza y que permitan vivir dignamente a los que participan en el proceso alimentario (Wittman, Desmarais, Wiebe, 2010).

Segundo, la soberanía alimentaria emerge desde la perspectiva de la producción y ha ido ganando espacio en diferentes

3 La Vía Campesina es un movimiento internacional que surge en 1993 y agrupa a millones de campesinas y campesinos, pequeños y medianos productores, comunidades sin tierra, comunidades indígenas, migrantes y trabajadores rurales alrededor del mundo. Su objetivo es defender la agricultura a pequeña escala para promover la justicia social y la dignidad. Se opone a la corporatización de la agricultura y a las compañías transnacionales que destruyen la vida humana y la naturaleza.

agendas sociales y políticas; se engendró en las experiencias y análisis crítico proveniente de campesinos y campesinas que se vieron directamente afectados por cambios en la política agraria mundial. El concepto pone énfasis en un “modelo de producción campesino” que incluye la recuperación por parte de productores y consumidores del sistema alimentario (Vía Campesina, 2003).

Tercero, la soberanía alimentaria reconoce el derecho de las naciones y nacionalidades al control de sus propios sistemas alimentarios como un “bien común” (McMichael, 2008), incluyendo sus propios mercados, modelos de producción, culturas y medios naturales de alimentación, y ha surgido como una alternativa al modelo dominante neoliberal de la agricultura de negocio. Bajo el marco de la soberanía alimentaria “los Estados tienen el derecho y la obligación a la soberanía, a definir, sin condiciones externas, sus propias políticas alimentarias, de tal manera que garanticen los derechos alimentarios de sus poblaciones (Vía Campesina, 2006).

Bolivia presenta un caso importante de la implementación de la soberanía alimentaria. Para sentar las bases productivas del nuevo modelo de desarrollo, el cual es propuesto como alternativa al capitalismo agrario neoliberal, la nueva Constitución Política del Estado reconoció el acceso a la alimentación como un derecho fundamental de la población (Artículo 16. I y II) y el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente en 2007 elaboró un plan que priorizó la soberanía y seguridad alimentaria como pilares fundamentales del nuevo paradigma de desarrollo del “Vivir Bien” (Liendo, 2011). Dicho plan enfatiza la diversificación productiva rural y la capacidad de tomar decisiones de manera soberana, a partir de la producción a pequeña escala. La intervención directa en la economía es una característica central del nuevo modelo de Estado. Como un primer nivel de apoyo a la producción agraria se creó la empresa pública estratégica EMAPA (Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos), cuyo objetivo es apoyar a la producción de alimentos básicos a través de la entrega de insumos agropecuarios (semilla y fertilizantes), compra segura de la producción y su comercialización mayorista (MDRAyMA, 2007).

EMAPA es la más representativa de las empresas estatales.⁴ Fue creada el 15 de agosto de 2007 (D.S. 29230) con la finalidad de asegurar la soberanía y seguridad alimentaria, reducir la dependencia de importaciones de productos agropecuarios y fortalecer la economía comunitaria familiar campesina (MEFP y MDPyEP, 2012). Para lograr este objetivo EMAPA debe ampliar la superficie de cultivo de arroz, trigo, maíz y soya, mejorar rendimientos, apoyar la investigación sobre nuevas variedades con mayor adaptabilidad⁵ y productividad, y promover cultivos a través de insumos y compras estatales con precios subsidiados.⁶

Objetivos y métodos

Si bien las medidas de apoyo a la producción profundizan el proyecto de soberanía alimentaria en Bolivia, aún queda pendiente la implementación de planes sectoriales que atiendan las demandas específicas de cada rubro. Tomando en cuenta las especificidades históricas y geográficas de la producción, aquí se analiza el rol de EMAPA en la producción de uno de los rubros más importantes para la seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia: el trigo.

El trigo es un componente fundamental de la seguridad alimentaria de Bolivia en las áreas urbanas y rurales. Está presente en la dieta diaria familiar por ser una fuente favorita de energía; solo en el área rural se estima un consumo *per cápita* de más de 94

4 El patrimonio de las empresas estatales asciende a más de 27 mil millones de bolivianos. Solamente el 5,5% va a las empresas manufactureras, 1.547 millones de bolivianos, sector al que pertenece EMAPA.

5 Interesante ver que “seguridad y soberanía” se manifiestan mediante los mismos mecanismos –expansión agraria, tecnificación, etc.– utilizados en el modelo capitalista-neoliberal.

6 *El Diario*, sección Economía. “Introducen variedades de trigo para incrementar la producción”. Bolivia, 27 de mayo del 2012; HOYBOLIVIA.COM. “Promoción a producción de trigo anima a ex productores a sembrar”, 5 de marzo del 2012, disponible en http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=58699&tit=promocion_a_produccion_de_trigo_anima_a_ex_productores_a_sembrar

kilos. En los hogares bolivianos se destina más del 10% del gasto total requerido para el consumo de alimentos a la compra de pan y otros productos de panadería (Ormachea, 2009). Pese a ello, el país no ha podido autoabastecerse y menos aún generar excedentes de exportación tal como ocurre con otros rubros agropecuarios (como el arroz, maíz, azúcar, soya). Es más, Bolivia es altamente dependiente de las importaciones de trigo y harina para satisfacer la necesidad de la población, estimada en 630.000 toneladas; de éstas, la producción local, concentrada en el departamento de Santa Cruz, solo satisface el 37%.⁷

Este estudio pregunta qué rol ha tenido EMAPA en las condiciones y características de producción nacional de trigo, rubro fundamental para la seguridad alimentaria con soberanía, se analiza la contribución de EMAPA en la producción de trigo en Santa Cruz y se examinan las variables de producción para reflexionar sobre esta experiencia desde una perspectiva teórica y empírica, y conocer si contribuye a las metas de la revolución productiva y de la seguridad y soberanía alimentaria.

Como se dijo inicialmente, el marco teórico de la seguridad y soberanía alimentaria se enfoca en tres puntos clave: alternativas al proceso agro-capitalista; participación de campesinos y campesinas en el análisis y decisión de la producción; y facilitación del derecho de las naciones y los productores a contribuir de forma soberana al proceso alimentario.

Para entender el rol de EMAPA en la producción de trigo se analizan:

1. las características y condiciones de la producción de trigo en Santa Cruz: la importancia de la producción cruceña, la descripción de los sistemas de producción que se utilizan y el destino de la cosecha, y
2. cómo los productores de trigo interpretan la intervención del Estado en el proceso productivo, se describe el trabajo que realiza la empresa en el sector triguero, sus logros y desacier-

7 En el 2011 se produjo alrededor de 238 mil toneladas (MDRyT, 2011).

tos desde la óptica de los actores y las perspectivas que éstos tienen.

El ensayo tiene una metodología que combina diferentes técnicas para la recolección de la información y el análisis, se utiliza la entrevista no estructurada a informantes claves, la observación participante, grupos focales y recopilación de información ya documentada. Como informantes claves se consideró a productores, representantes de organizaciones productivas y técnicos de EMAPA. Las entrevistas se desarrollaron en las diferentes zonas trigueras del departamento de Santa Cruz (zona norte y valles mesotérmicos) con la finalidad de indagar la realidad de los productores que trabajan con EMAPA y de los que no lo hacen.⁸ Finalmente la información se organiza en matrices elaboradas en base a variables de análisis desde la perspectiva cualitativa y cuantitativa.

Resultados y discusión

La importancia de la producción cruceña

La producción de trigo en Bolivia se realiza en dos áreas geográficas con características muy diferentes; en la zona tradicional que concentra a los valles bolivianos, donde se cultiva el trigo en sistemas intensivos, rústicos, poco tecnificados, desarrollados en su totalidad por pequeños productores; y en la zona oriental que comprende el norte y este del departamento de Santa Cruz, donde se trabaja agricultura extensiva comercial, con mayor incorporación de tecnología, heterogeneidad de productores (pequeños, medianos y empresariales) y sistemas de producción.

En palabras de Herbas (2008): *“Setenta mil familias campesinas se dedican a la producción y comercialización de trigo en los Valles de*

8 EMAPA trabaja con su programa de trigo en la zona Norte, donde se desarrolla con prioridad la agricultura extensiva. No ha intervenido aún en la zona de los valles mesotérmicos pese que en esta zona la agricultura es netamente familiar y a pequeña escala.

Bolivia. Un área que se extiende desde pequeños enclaves en el altiplano, hasta extensos territorios de cabeceras de valle y planicies que abarca el sur de Tarija, Potosí, Chuquisaca hasta los territorios de Cochabamba, Santa Cruz y una limitada área en La Paz y Oruro (Paz y Wall, citados por Flores). En cambio en Santa Cruz, 14.000 familias distribuidas entre colonizadores, productores menonitas, japoneses, brasileños, rusos, entre los más importantes, se dedican al cultivo de trigo con una superficie promedio de siembra de 52.000 hectáreas y con una producción de 60.000 T^m.

Santa Cruz representa más de la mitad del total sembrado en Bolivia⁹ y por los mejores resultados de cosecha (alrededor de dos toneladas por hectárea) llega a producir más del 75% del total de trigo boliviano que bordea las 200 mil toneladas anuales. Un factor determinante para el éxito de la producción cruceña es la humedad adecuada para la siembra, el cultivo de trigo en Santa Cruz se realiza exclusivamente en la época de invierno, por lo general cuando hay sequía la producción se reduce, por las pérdidas de germinación de la semilla (en el 2011, por ejemplo, se reportaron considerables pérdidas de producción por este factor.¹⁰

El crecimiento de la producción de trigo en el departamento de Santa Cruz se inició a finales de la década del 80 para abastecer la demanda nacional dependiente del trigo importado. Si bien no se logró este cometido, la ampliación de la superficie cultivada en esta zona fue importante y hoy en día es la principal proveedora de trigo del país. Este incremento estuvo muy influenciado por la ampliación de la producción de soya, ya que el trigo se vislumbraba como una buena alternativa de rotación en invierno (Herbas, 2008 y MACIA, 2003).

En este departamento el cultivo de trigo tuvo una amplia difusión, se lo cultiva en la zona este o de expansión (que comprende los municipios de Pailón, Cuatro Cañadas, San Julián, El Puente,

9 En el 2010, de 187 mil hectáreas cultivadas con trigo en Bolivia, 107 mil se encontraban en Santa Cruz. ANAPO y MDRyT, 2012.

10 Según reportes de ANAPO a los medios de prensa, en 2011 se obtuvo 136 mil toneladas, 30% menos que en 2010. Noticia disponible en http://www.elsol.com.bo/index.php?c=&articulo=Baja-la-produccion-detrigo&cat=166&pla=3&id_articulo=1697

Guarayos y San José de Chiquitos), en la zona integrada o norte (Montero-Okinawa y Mineros-Peta Grande) y en la zona de los valles mesotérmicos (municipios de Vallegrande, Comarapa) considerada esta última como zona de producción tradicional. La más importante desde la perspectiva cuantitativa es la zona integrada, en ella se produce más del 80% de la producción total cruceña.

El trabajo agrícola, un complejo de diferencias y encuentros

La producción de trigo en el departamento de Santa Cruz se desarrolla bajo diferentes sistemas adecuados principalmente a la disposición de recursos y condiciones climáticas de cada zona. Según reportes de ANAPO¹¹ se estima que existen 14.000 productores involucrados en este cultivo, sin embargo, es posible considerar que esta cifra es mayor si se tiene en cuenta a los productores de los valles mesotérmicos que desarrollan agricultura a pequeña escala.

En la zona del norte integrado, principal proveedor del cereal, se encuentra una pluralidad de grupos de productores. Entre los extranjeros están rusos, menonitas y brasileros que optan por cultivar trigo en invierno como una alternativa de rotación a la soya; también están los japoneses, pioneros en la producción del cereal, ubicados en la localidad de Okinawa, una de las más reconocidas en la producción y elaboración de pastas en la actualidad.¹² En general, en este grupo de encuentran medianos y grandes productores que acceden a cultivar más de 50 hectáreas, usan tecnología más avanzada para el trabajo agrícola, algunos de ellos inclusive logran incorporar sistemas de riego que les permite mayor rendimiento y calidad del grano (2,5 tn/ha).¹³ Los productores nacionales, por el contrario, pertenecen al grupo de pequeños y medianos productores que alcanzan a trabajar en superficies no mayores a 100 hectáreas y en sistemas mecanizados sin riego.

11 Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas y Trigo.

12 Tienen una empresa que distribuye fideos y harina a nivel nacional, la marca es "Okinawa", en reconocimiento a esta colonia por su rol en la producción de trigo.

13 En 2011 se reportaron rendimientos que no superaban las 1,5 tn/ha.

Los pequeños productores son generalmente migrantes del interior del país, sobre todo del occidente, trabajan el trigo en sistemas mecanizados; a diferencia de los medianos productores, alquilan maquinaria, no incorporan riego, siembran superficies no superiores a 20 hectáreas, trabajan con limitado asesoramiento técnico y obtienen rendimientos menores a 2 tn/ha. Imitan lo que hacen los agricultores vecinos y adaptan el trabajo a sus posibilidades, creando sistemas con características muy particulares, por ejemplo, cuando no consiguen maquinaria para aplicar los pesticidas para el control de plagas lo hacen manualmente con mochilas cargadas a la espalda, tarea muy ardua y sacrificada, por ello el acceso a la maquinaria es un factor muy importante para decidir cuántas hectáreas de cultivo se trabajará en cada campaña agrícola.

Es común que la mayoría de los productores trabaje con líneas de crédito, este elemento es vital para encarar el proceso productivo, en especial para los pequeños productores que carecen de capital suficiente para comprar los insumos, semilla o alquilar maquinaria; suelen trabajar con casas comerciales, alquilantes de maquinaria y rescatistas de granos que “imponen” las tasas de interés y la forma de recuperación del préstamo. Se recurre a esta estrategia porque no se puede acceder a créditos del sistema financiero debido a la falta de garantías hipotecarias, carencia de títulos de propiedad de las parcelas (si las poseen no pueden usarse para este fin porque tienen el rango de “patrimonio familiar”).

En cambio, los medianos y grandes productores trabajan con varias líneas de crédito, las casas distribuidoras de insumos y semillas priorizan su trabajo con estos grupos porque los consideran sus clientes preferenciales, las entidades financieras también los priorizan por los elevados montos que manejan y la disponibilidad de garantías hipotecarias (maquinarias, tierras, inmuebles, entre otros). EMAPA tiene un protagonismo importante en la otorgación de insumos y semillas a los grupos de pequeños y medianos productores.¹⁴ Cuando el pequeño productor pierde la cosecha, ya sea de soya o trigo, queda endeudado y sin capital para volver

14 En el siguiente acápite se verá más a detalle el trabajo de EMAPA.

a sembrar, en esta situación es común recurrir al alquiler de su parcela y sembrar áreas más reducidas con cultivos que pueden realizarse con trabajo manual, como el arroz o el maíz.

En general, los agricultores de esta zona se encuentran afiliados a alguna organización. Destaca ANAPO porque representa al sector triguero y trabaja de manera coordinada con el gobierno central; también están las cooperativas y sindicatos que afilian a los pequeños productores que obtuvieron tierra por dotación o adjudicación.

En cuanto a los costos de producción la inversión oscila entre 300 y 350 US\$/ha. Se invierte en insumos, semillas, preparación del suelo, siembra, labores culturales de control de plagas, cosecha y transporte; uno de los ítems que absorbe entre el 30 y 40% de los costos es la aplicación de pesticidas químicos, el control de enfermedades es muy importante, la producción podría verse muy afectada y generar pérdidas cuantiosas.¹⁵ Este monto es menor en comparación al requerido para la producción de soya, que oscila entre 400 y 500 US\$/ha, debido al mayor costo de la semilla y los pesticidas.

Pese a las diferencias que se pueden encontrar en la producción de uno y otro, los productores identifican problemas y causas generales que impiden alcanzar el éxito deseado en la cosecha de los productos:¹⁶ la sequía y el atraso de las lluvias son un problema fundamental, también los periodos de viento en la época de cosecha (principios de agosto) generan el derrame del grano, alto costo de los insumos, falta de investigación, extensión, caminos en mal estado,¹⁷ carencia de seguro agrícola, requisitos inalcanzables por los pequeños productores para acceder a créditos del sistema financiero, ataque de plagas y enfermedades muy agresivas y poco apoyo estatal.

15 Se realizan entre 3 y 4 aplicaciones de productos para controlar las enfermedades.

16 Entienden como "éxito" obtener el rendimiento potencial para cada sistema o zona con los mismos costos de producción.

17 A criterio de los agricultores, en comparación con otros cultivos el trigo es bastante selectivo en cuanto al terreno, no se adapta a suelos pesados (arcillosos). Esta sería una limitante para la ampliación de la producción.

A diferencia de la zona norte, en los valles mesotérmicos la producción es desarrollada en su totalidad por productores locales, es decir, personas no migrantes y que trabajan en tierras heredadas o compradas. Las superficies cultivadas son pequeñas en relación a las trabajadas por los productores pequeños de la zona norte, no superan las tres hectáreas, esto se debe principalmente a la carencia de tierra productiva, hay problemas serios de minifundio ya que las parcelas se subdividen en pedazos cada vez más pequeños al ser distribuidas a los hijos que optan por la agricultura. Ante la falta de este recurso, emigran de sus comunidades a buscar otras alternativas de ingresos o se quedan a trabajar con los padres o hermanos mayores.

Por la topografía y relieve alto de los terrenos, se trabaja bajo el sistema manual con tracción animal, esto se traduce en el uso de bueyes o caballos para preparar el suelo, sembrar, tapar los surcos. Cuando no se ocupa la tracción animal se recurre al uso de herramientas manuales como azadones, picotas y palas para el trabajo.¹⁸ Pasada la siembra, se controla las malezas con carpidas y las plagas mediante la aplicación de pesticidas con mochila manual, no se combaten las enfermedades como en la zona norte, todo este trabajo se lo realiza con mano de obra familiar o contratada. La contratación de mano de obra está supeditada a la disponibilidad de recursos y la cantidad de tierra trabajada, es común que intervenga la mujer y los hijos en el desarrollo de las labores menos pesadas como siembra, cosecha, control de malezas, selección de semillas y otros.

La inversión para la producción en esta zona es menor a la realizada en la zona norte, los costos de producción oscilan entre 100 y 200 US\$/ha,¹⁹ debido a que no se invierte en alquiler de

18 En las zonas más planas y donde puede ingresar la maquinaria, algunos agricultores que tienen más recursos preparan los terrenos con tractor, aunque son denominados grandes tienen características muy diferentes a los grandes productores del norte.

19 Los agricultores tienen bastante dificultad para calcular los gastos que realizan, es común que no tomen en cuenta su trabajo como una inversión, y tampoco la semilla.

maquinaria, no se controla enfermedades, los pesticidas son más baratos, las malezas son controladas de forma manual, además se suele ocupar la semilla propia que cuesta menos que la semilla certificada que se utiliza en el norte.

Como en esta zona la tierra no fue adquirida por dotación o adjudicación, los pequeños productores no tuvieron la necesidad de asociarse,²⁰ por ello es común que no se encuentren afiliados a ningún tipo de organización y trabajen de forma individual. Si bien algunos organismos de apoyo trabajan en fortalecer el trabajo mancomunado en rubros como el maní, frutas, artesanías y otros, en el caso del trigo todavía no existe una experiencia concreta.²¹

A diferencia del norte cruceño, en esta área el cultivo se realiza con preferencia en verano para aprovechar la época de lluvia ya que en invierno los periodos de sequía y heladas son más agresivos (esto limita bastante la producción en invierno, solamente acceden a sembrar aquellos que cuentan con riego). Otro dato interesante que marca la diferencia con los pequeños productores del norte es que no se acostumbra a trabajar con créditos por las superficies pequeñas que se cultivan, la incorporación de la mano de obra familiar para el trabajo y el uso de la semilla propia.

El rendimiento por hectárea oscila entre 0,5 y 1,5 tn, son muy raras las experiencias que logran obtener más de estos valores. Estos rendimientos son menores a los obtenidos en la zona norte debido a la mayor incorporación de tecnología, variedades mejoradas, condiciones de humedad, aunque esto implica una mayor inversión sobre todo en el control de plagas y enfermedades.

Los problemas identificados como los más importantes para los productores de esta zona son muy similares a los que tienen los del norte, señalan la sequía como el fundamental, además de las

20 Hay que recordar que en la zona norte la adquisición de la tierra se realizó a través de diferentes programas del gobierno que exigían la asociatividad de los pequeños productores; esta es la principal razón para que se encuentren afiliados a una organización.

21 Se encontró un grupo que produce 10 hectáreas de semilla de trigo de forma mancomunada, asociados a una semillera, pero se trata de un caso muy particular.

heladas agresivas en invierno, la falta de caminos en buen estado, incipiente apoyo estatal en favor de la agricultura a pequeña escala, poca investigación y difusión de variedades criollas, minifundio y otros.

La distribución de la cosecha: negocio y alimentación

La perspectiva de producción al igual que el trabajo varía mucho de una zona a otra. En el *norte integrado* la producción de trigo se la realiza con una visión comercial, especialmente los medianos y grandes productores destinan el total de la cosecha para la venta, los pequeños agricultores en algunos casos además reservan el trigo para la semilla. Esta situación depende de si cuentan con silos para el almacenamiento, cuando no acceden a ellos prefieren vender todo el grano para evitar las pérdidas post cosecha; no es común que se guarde el grano para el consumo humano ya que es muy difícil encontrar molinos que quieran procesar cantidades pequeñas (menos de un quintal) y tampoco se puede guardar harina por más de un mes, por ello resulta más conveniente comprar harina según la necesidad que se tenga.

En el *valle*, en cambio, la cosecha se distribuye para alimentación, semilla y comercio. Se prioriza la alimentación, el volumen destinado a este fin dependerá de la cantidad de tierra disponible para el cultivo y el éxito de la cosecha. Se consume el trigo principalmente como harina con la que se preparan sopas, panes y refrescos, al igual que el maíz y la papa en estas comunidades el trigo es muy importante en la dieta familiar, es común que muchos agricultores lo cultiven solamente para el abastecimiento de la familia.

En el *norte integrado* la comercialización se realiza inmediatamente después de la cosecha debido a la mecanización de esta actividad, no realizan ninguna labor previa de limpieza o secado. Se comercializa el grano en toneladas y se cotiza el precio en dólares. Al igual que en otros rubros agroindustriales la red de distribución es muy compleja y heterogénea, depende de la distancia del lugar de producción al centro poblado, de la cantidad de trigo disponible, de los recursos económicos y de la forma de pago de los créditos.

Los pequeños productores, por ejemplo, en su mayoría trabajan con rescatistas de grano quienes acopian y entregan a las industrias molineras, las que tienen preferencia por aquellos que manejan grandes volúmenes. También están los molinos familiares que procesan harina de forma artesanal, en cambio, los grandes y medianos productores trabajan con preferencia con las industrias molineras de forma directa e inclusive muchos de ellos tienen sus propios molinos para procesar harina y entregarla a las industrias de alimentos. EMAPA se convirtió en un comprador importante para esta zona.

En la *zona de los valles* cruceños el sistema manual de producción y de cosecha²² requiere actividades de limpieza y secado, tareas que se realizan con ayuda de animales o pequeñas máquinas trilladoras. Otra diferencia muy marcada en relación a la producción del *norte* es la forma de comercializar el producto, en general se vende el trigo ya procesado como harina –solamente se lo comercializa como grano cuando hay urgencia de dinero, cuando está destinado para semilla se lo vende en quintales o arrobas y cotizado en moneda nacional–, por ello es común encontrar en las comunidades pequeños molinos que trabajan en el procesado de cereales. La venta se la efectúa en los mercados locales a los consumidores o comerciantes minoristas todo el año, procesan el grano poco a poco según los volúmenes de producción y la necesidad de dinero, se suele esperar el fin de año que es cuando suben los precios.

El principal problema en la comercialización es la inestabilidad de los precios, en cuestión de días el trigo puede bajar o subir su cotización. Otro problema con el que tienen que lidiar los productores del *norte* son los descuentos que exigen los compradores porque el producto está húmedo o porque tiene impurezas. Se puede llegar a perder hasta el 10% de la cosecha, y la situación se agrava por la falta de normas para esta actividad, los productores se ven obligados a aceptar el criterio del comprador, en especial en la época de cosecha cuando se saturan las industrias. Los productores

22 Se suele cosechar con hoz.

vallegrandinos no tienen este problema porque ofertan harina recién procesada, de buena calidad y de alta demanda en la zona.

A lo que se suma la falta de mantenimiento de los caminos, salir de las comunidades con el producto es una verdadera odisea, en especial en las épocas lluviosas.

La intervención de EMAPA en el sector triguero

EMAPA trabaja con el cultivo de trigo en los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca, Tarija, Potosí y Santa Cruz, siendo este último departamento fundamental porque más del 87%²³ de las hectáreas trabajadas por la empresa estatal se encuentran en él.

El trabajo de la empresa está dirigido a los productores que tienen una perspectiva comercial y que practican agricultura extensiva, por ello en Santa Cruz interviene en el *este* y en el *norte integrado*, zonas estratégicas para el agronegocio.²⁴ Trabajan en los municipios de Pailón, Cuatro Cañadas, Berlin Okinawa y Aguaí,²⁵ aunque no son las únicas zonas de trabajo ya que pueden ingresar a cualquier comunidad donde se verifique la demanda de los productores, el cumplimiento de los requisitos y la organización.

No se reporta su ingreso en la *zona de los valles mesotérmicos*,²⁶ pese a la importancia del trigo en la seguridad alimentaria de estas comunidades, debido a la lógica de trabajo establecida en la zona: los productores no están asociados, muchos de ellos cultivan para el abastecimiento familiar y las áreas de producción no superan

23 Entre los años 2007 y 2011 se apoyaron a nivel nacional 285.141,69 hectáreas de los cuatro cultivos.

24 En estas dos áreas se concentra la producción de los cultivos agroindustriales (soya, trigo, girasol, caña, maíz y otros) que convierten a Santa Cruz en el departamento líder en la producción agrícola.

25 En base a entrevistas realizadas a productores y técnicos de EMAPA.

26 En los años 2008-2009 se trabajó con una comunidad que contaba con una asociación de productores; la experiencia no fue positiva porque no se recuperó el crédito otorgado, hubo dificultades para el ingreso de los técnicos por la distancia de la comunidad al centro poblado y por la inaccesibilidad vial.

una hectárea, además se encuentran muy alejados de las zonas de acopio y procesamiento de EMAPA.²⁷

El sistema de trabajo de la empresa estatal en la producción replica el que tienen las casas comerciales de agroquímicos y semilleras, que son los agentes principales de crédito para los pequeños y medianos productores; la diferencia con ellas es que EMAPA otorga los productos sin tasas de interés.

El primer paso es realizar la solicitud, para lo que deben estar organizados en grupos de productores.²⁸ Deben registrar los datos principales del beneficiario, la cantidad de tierra que cultivan con trigo, la zona donde se ubica la parcela y los costos de producción, además deben presentar fotocopias de su documento de identidad y su número de cuenta en el Banco de la Unión (esto se realiza para facilitar el pago de EMAPA por la compra del grano).²⁹ En el caso de los medianos productores además de estos requisitos deben presentar el pago del impuesto al Régimen Agropecuario Unificado (RAU),³⁰ requisito importante para que la empresa estatal cancele a los productores.

Con la verificación de los datos y la aceptación por parte de EMAPA se firma un compromiso de trabajo, en este convenio se acuerda el monto que será financiado –previo acuerdo con las semilleras, las casas comerciales y los surtidores, los que cobrarán a la empresa una vez entregados los productos a los agricultores.

27 En base a entrevistas a técnicos del programa.

28 Este es un requisito importante para el gobierno nacional que busca fortalecer el trabajo comunitario.

29 <http://www.jornadanet.com/n.php?a=74175-1>

30 El RAU es un régimen especial de obligaciones tributarias por medio del cual se liquidan y pagan en forma anual y simplificada los Impuestos Nacionales que corresponden al Valor Agregado (IVA), a las Transacciones (IT), al Régimen Complementario del Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA) y a las Utilidades de las Empresas (IUE). Se aplica dentro de los siguientes límites: actividades agrícolas = de 50 a 1.000 hectáreas; actividades pecuarias = de 500 a 10.000 hectáreas. La base imponible es la superficie afectada a la actividad agrícola o pecuaria, por lo que se debe pagar las cuotas fijas por hectárea de acuerdo a la siguiente relación (establecida en la gestión 2003): actividad agrícola = Bs 13,18/ha; actividad pecuaria = Bs 0,97/ha. Fuente: ANAPO, disponible en www.anapobolivia.org/documento/Rau.pdf

Una vez iniciado el cultivo, los técnicos del programa se encargan de realizar inspecciones técnicas que consisten en verificar si se sembró la cantidad pactada en el convenio y el desarrollo del cultivo, esto se realiza para corroborar los resultados reportados por los agricultores en la conciliación final de las cuentas. Debido a que cada técnico debe cubrir una zona amplia, en muchos casos solo logran realizar una o dos visitas a cada productor. Los productores pueden trabajar las campañas que deseen con EMAPA siempre y cuando paguen sus créditos; en caso de existir pérdidas se puede renegociar la deuda con el compromiso de pago durante la siguiente campaña, en caso de incumplimiento el grupo ya no califica para la siguiente campaña, lo que en muchos casos perjudica a productores que sí lograron cumplir lo pactado.

En términos de comercialización la situación es también similar a la que realizan los otros compradores, con la diferencia de que EMAPA ofrece mejor precio (de 10 a 30 US\$/tn más). Esta diferencia de precio da lugar a que muchos productores quieran adquirir un “cupo”³¹ en EMAPA para colocar su producto. Hasta el año 2011 se evidenciaba una saturación de los silos y molinos en la recepción y procesamiento de los productos, esto se debía a que la empresa no contaba con infraestructura propia para estas actividades y debía alquilar servicios. La empresa contaba entonces con dos centros de acopio ubicados en San Pedro (*norte integrado*) y en Cuatro Cañadas (al *este* cruceño) con una capacidad de manejo de 200 mil toneladas de granos.³²

Una vez cosechado el grano los productores deben acudir a los centros de acopio para dejar el producto, en la recepción trabajan técnicos que se encargan de analizar el grano y establecer los descuentos respectivos por humedad e impurezas y el peso final de entrega. Alcanzar una negociación satisfactoria para el productor es una tarea muy complicada, surgen muchos conflictos en esta actividad porque EMAPA toma en cuenta estándares establecidos

31 El cupo es la preferencia que tiene el productor para vender el grano a una empresa.

32 En base a información de EMAPA (2011).

por IBNORCA (Instituto Boliviano de Normalización y Calidad) a lo que no están acostumbrados los productores, en especial el sector de pequeños y medianos productores que trabajan con rescatistas. El proceso de conciliación de cuentas se lo hace de manera individual, debido a experiencias negativas de años anteriores cuando se lo hacía de forma grupal.

Para adquirir un “cupo” no es necesario que el productor trabaje en la producción con EMAPA aunque sí tienen prioridad, cualquier productor pequeño o mediano puede colocar su cosecha en la empresa cumpliendo los requisitos ya mencionados, esto se da principalmente cuando se reportan pérdidas de producción y no se puede cubrir la demanda de la empresa.

El camino recorrido: aciertos y desaciertos desde la perspectiva de los productores

Desde sus inicios EMAPA ocupa un lugar fundamental en la revolución agraria y es una de las políticas más conocidas en este ámbito. Tiene aciertos importantes que muestran el logro de su objeto de creación ya que consiguió intervenir en toda la cadena productiva de alimentos desde la producción hasta la comercialización final al consumidor; logró una importante cobertura a nivel nacional al trabajar en 181 municipios (hasta el 2010), lo que representa el 60% del total de municipios existentes en Bolivia;³³ y se construyeron dos plantas procesadoras de acopio con una inversión de más de 150 millones de bolivianos.³⁴

En cuanto al trabajo con productores se beneficiaron alrededor de 16 mil de ellos agrupados en 420 organizaciones. Este valor es bajo (3,5%)³⁵ si se toma en cuenta que en Bolivia existen más de 446 mil unidades de pequeños productores de los cuales el 90%

33 En Bolivia existen 327 municipios.

34 <http://www.emapa.gob.bo/produccion.php>

35 En el caso del trigo, tomando en cuenta que existen aproximadamente 84 mil productores, se habría beneficiado el 8%.

se encuentran en valles y altiplanos y solo el 10% en tierras bajas (Ormachea, 2008). Esta baja intervención se debe a que EMAPA concentra sus esfuerzos en el oriente y además trabaja también con medianos productores. Es interesante ver en estas estadísticas el privilegio que le otorga EMAPA al trigo ya que concentra en él más del 40% de sus resultados de trabajo.

En cuanto a la cantidad de hectáreas que han sido cultivadas con el apoyo de la empresa estatal, se observa que en la campaña de verano el trabajo es bastante limitado y solo representa el 8% a diferencia del invierno que alcanza el 37%, esto se debe a que en la zona occidental se siembra el trigo en verano y en Santa Cruz en invierno, lo mismo sucede con el acopio de grano.

Cuadro 5
Apoyo de EMAPA en el sector triguero

2007-2010	Total	Trigo	%
Nº municipios	181	84	46
Nº asociaciones	460	226	49
Nº beneficiarios	16.487	6708	41
Nº hectáreas verano	125.650	9906	8
Nº hectáreas invierno	89.679	33.653	37
Tn acopiadas verano	146696	5133	3
Tn acopiadas invierno	274.788	165476	60

Fuente: Elaboración propia con datos de EMAPA (2011).

Pese a los esfuerzos realizados, desde una perspectiva cuantitativa se observa que los resultados todavía no son muy alentadores, en términos de producción el aporte de EMAPA no tiene un protagonismo significativo. En cuatro años de gestión (hasta 2011) solamente el 8% de la superficie cultivada se benefició del apoyo de la empresa. Gracias a que no compran solamente de productores beneficiados con los créditos, en el acopio del grano tuvo mejor resultado, recibió un volumen mayor a las 170 mil toneladas, que representan el 18% del total que Bolivia produce.

Este protagonismo bajo se debe principalmente a que el sector de productores empresariales no trabaja con EMAPA y son ellos los responsables de producir más del 70% del trigo cruceño.

Cuadro 6
Apoyo de EMAPA en el sector triguero

Datos	2008-2010
Producción de trigo (ha)	521.012
Apoyo de EMAPA (ha)	43.560
Porcentaje de apoyo	8,36
Producción de trigo (tn)	694.711
Acopio de EMAPA (tn)	170.610
Porcentaje de apoyo	24,55

Fuente: elaboración propia con datos de EMAPA, 2011.

Si se toma en cuenta que la demanda de Bolivia supera las 600 mil toneladas anuales el aporte de EMAPA cubre solamente el 8%. Todavía no logra regular el precio del grano pese a la subvención existente que le permite pagar más que el resto de los compradores, quienes siguen estableciendo sus precios y descuentos según la oferta y demanda y no según los precios manejados por EMAPA.

Esto se ve agravado por el ingreso de trigo y harina extranjera por vía legal e ilegal, lo que reduce aún más el protagonismo de la empresa, que tampoco tiene poder de decisión sobre los paquetes tecnológicos incorporados en el cultivo, porque –como se dijo– las casas comerciales de pesticidas, maquinaria y semillas se concentran en los productores empresariales por sus grandes volúmenes de compra.

No se puede dejar de reconocer que EMAPA tiene un rol importante en el agronegocio realizado a pequeña y mediana escala porque apoya con elementos fundamentales la producción en el oriente como la otorgación de créditos sin tasas de interés y garantías hipotecarias muy adecuadas a la realidad de este sector, además de los precios diferenciados de compra. Sin embargo, su

trabajo es cuestionado por los productores que no se sienten satisfechos con este emprendimiento porque una gran mayoría de ellos no se cuentan entre los beneficiarios, perciben mucha burocracia y falta de autonomía en las decisiones políticas y administrativas regionales por estar centralizadas en la ciudad de La Paz, donde se encuentra la sede principal del programa.³⁶

Preocupa que no se trabaje en el desarrollo de sistemas menos nocivos para el ambiente, se replican lógicas de trabajo en las que predomina el monocultivo, el uso de tecnologías no adecuadas a la producción a pequeña escala –como el uso de pesticidas que se utilizan con un direccionamiento más comercial que técnico y muchos de ellos resultan nocivos para el medio ambiente y la salud de los agricultores. La intervención de la empresa estatal no coadyuvó a mejorar o mitigar esta situación porque utiliza sistemas convencionales.

Se evidencian importantes fallas en la planificación y negociación con los productores que dan lugar a conflictos. Hay muchas quejas en la etapa productiva por las fallas en la entrega de los insumos y los costos más altos de algunos de ellos. Si bien se tenía previsto incorporar asistencia técnica, capacitación y apoyo para el fortalecimiento organizacional³⁷ muy poco se avanzó en este tema debido a la limitación de personal y de otros recursos.

En la comercialización los conflictos son comunes debido a los descuentos que realizan los técnicos de la empresa por impurezas y humedad, más altos en comparación a los descuentos realizados por otros compradores; lo que se debe a las normas de recepción del producto. Hay carencia de cupos para una mayor participación de los agricultores y se demoran en los pagos, en reiteradas ocasiones los agricultores tuvieron que esperar más de tres meses para que se haga efectiva la conciliación.

36 En base a las entrevistas realizadas a productores y técnicos del programa.

37 Los productores mencionan que tuvieron que agruparse para poder acceder a los beneficios de EMAPA y surgieron conflictos internos por el incumplimiento de la devolución del crédito y la competencia de los agricultores por beneficiarse con el programa, entre otros factores.

Los técnicos del programa también tienen serias dificultades para desarrollar su trabajo, es común que en los grupos no lleguen de manera rápida a los acuerdos previos para realizar las solicitudes de insumos o quieran hacer cambios en cualquier momento. Las áreas de cobertura que manejan son extensas y no pueden realizar el acompañamiento a los cultivos como se planifica, además no entregan a tiempo los documentos necesarios para proceder a la cancelación.³⁸

Un problema muy serio que enfrentan los técnicos del programa es la recuperación de los créditos otorgados, la recuperación de la cartera es baja. Esto debido a las constantes pérdidas de producción o a la lógica de algunos productores de evadir la cancelación perjudicando a los grupos de trabajo. Esta situación es común a los cuatro rubros y es una de las causas de la pérdida de alrededor de 22 millones de bolivianos, reportada por EMAPA.³⁹

Pese a estas dificultades los productores tienen muchas expectativas con el programa, desean que se coordine mejor con los sectores que los representan y que se mejoren los aspectos causantes de conflictos. Se visualiza a EMAPA como una interesante oportunidad de apoyo que puede beneficiar a una mayor cantidad de productores tanto en la producción como en la comercialización, en especial cuando se saturan las industrias y los precios al productor tienen bajas considerables que afectan su retorno económico.

Es necesario que la empresa sea parte de un programa integral tal como demandan los agricultores de este sector, es necesario mayor apoyo en la investigación y transferencia de tecnología, lo mismo que la pronta implementación del seguro agrícola, elementos que causarán un efecto más significativo en la revolución agraria de Bolivia.

38 Por ejemplo el pago del RAU, la apertura de la cuenta y presentación de sus documentos de identidad. Donde más problemas se tienen es en la presentación del RAU, ya que muchos agricultores no tienen la costumbre de pagar este impuesto.

39 *Página Siete*, La Paz, 10 de mayor de 2012, "EMAPA aún opera a pérdida y recibe subvención del Estado", disponible en <http://www.paginasiete.bo/2012-05-11/Economia/Destacados/10Eco00111-01.asp>

Reflexiones finales

- El trigo es fundamental en la seguridad alimentaria de Bolivia desde tiempos inmemoriales y el déficit data de hace más de un siglo. Este vacío fue cubierto con importaciones y contrabando, convirtiendo a Bolivia en un país dependiente del trigo extranjero que cubre más del 50% de su demanda.
- Las políticas agrarias estatistas dirigidas a fortalecer la producción cruceña no tomaron en cuenta este cultivo y fue la soya la que ingresó –recién en la década del 80– como alternativa de rotación para invierno. Las políticas públicas neoliberales de apoyo de la década del 80 permitieron que el trigo se vislumbre como una buena perspectiva y hoy en día Santa Cruz lidera la producción del cereal.
- La situación de los productores involucrados en la producción del trigo es similar a la de otros cultivos agroindustriales, los que manejan la producción son los grandes productores que cuentan con tecnología de avanzada, cultivan grandes extensiones y algunos incorporan riego. En cambio, los pequeños productores –a pesar de ser el grupo más numeroso– tratan en la medida de sus posibilidades de copiar los paquetes tecnológicos de los otros grupos con resultados muy diferentes. Esto demuestra que el agronegocio no es una alternativa viable para el pequeño productor.
- Es común que en el oriente no se tome en cuenta la producción familiar difundida en todas las zonas y solo se enfoque la atención en la agricultura extensiva, prueba de ello es que no se visualiza el trigo producido en los valles mesotérmicos como fundamental para la seguridad alimentaria de las familias de esta zona.
- EMAPA, uno de los emprendimiento más importantes de la revolución agraria, apoya el agronegocio realizado a pequeña escala y por ello prioriza su trabajo en el oriente, si bien es una alternativa viable para este tipo de trabajo, aún no consigue el impacto deseado y por ello no logra una incidencia más efectiva en el precio de acopio del grano que se guía por las

leyes de una economía abierta (oferta y demanda), tampoco conduce a trabajar con modelos de producción más sostenibles y eficientes.

- La relación de EMAPA con los beneficiarios se complicó por la falta de acuerdos previos con los sectores de productores; su grado de satisfacción es bajo por la falta de efectividad en el trabajo de provisión de insumos, acopio de granos y cancelación de pagos. Sin embargo, ello no significa que no tengan expectativas de convertir a EMAPA en un aliado estratégico para su desarrollo.
- La revolución agraria que pretende un cambio de modelo con la intervención directa del Estado en la economía no consigue avanzar al ritmo planeado por la falta de programas más integrales y efectivos que dinamicen más la economía de los sectores menos privilegiados, considerados clave para aliviar los niveles de pobreza.

Bibliografía

Altieri, M. A.; Toledo, V. M.

2011 *The Agroecological Revolution in Latin America: Rescuing Nature, Ensuring Food Sovereignty and Empowering Peasants*. *Journal of Peasant Studies*, 38(3), pp. 587-612.

Arrieta, Mario *et al.*

1990 *Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizada (1559-1985)*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), La Paz.

Asociación Nacional de Productores de Trigo y Oleaginosas (ANAPO)

2011 Reportes estadísticos 2008-2011, disponible en <http://www.anapobolivia.org/estadistica.aspx>

Constitución Política del Estado

Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA)

2011 Informe de gestión 2010. La Paz, disponible en www.emapa.gov.bo/files/informe20EMAPA20GESTION2020101.pdf

Friedman, H.; McMichael, P.

2008 “Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the present” en *Sociologia Ruralis* 29(2), pp. 93-117.

Herbas, René

2008 *El estado de situación del trigo en Bolivia*. Centro de Investigación y Promoción **al Campesinado** (CIPCA). La Paz, disponible en http://cipca.org.bo/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=65&Itemid=184

Ley N° 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria

Liendo, Roxana

2011 “Una propuesta de emergencia para trabajar por la seguridad alimentaria” en la memoria del seminario internacional “Modelos de desarrollo, desarrollo rural y economía campesina indígena”. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). La Paz, disponible en [http://www.cipca.org.bo/index.php?option=com_publicacionescipca&view=librositem&layout=publicacion&cid\[\]=130](http://www.cipca.org.bo/index.php?option=com_publicacionescipca&view=librositem&layout=publicacion&cid[]=130)

McMichael, P.

2008 “Multi-functionality vs. food sovereignty?” en *Sociologia Urbana e Rurale* 30(87), pp. 80-99.

Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACIA)

2003 Estudio de identificación, mapeo y análisis competitivo de la cadena productiva del trigo. La Paz, disponible en www.del.org.bo/info/archivos/INF_FIN-CAD-TRIGO.pdf

Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA)

2007 Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente para la Revolución Rural, Agraria y Forestal. La Paz.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) y Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP)

2012 Las empresas estatales en el Nuevo Modelo Económico de Bolivia, disponible en <http://www.economiafinanzas.gob.bo/index.php?option=pdf&id=2281>

Montenegro, Diego; Guzmán, Álvaro

1999 Inversión y productividad en el sector agrícola-agroindustrial boliviano: caso de la agricultura comercial período 1985-1998. Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa”.

Ormachea, Enrique

2009 *Soberanía y seguridad y alimentaria en Bolivia. Políticas y estado de situación*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA. La Paz, disponible en www.cedla.org/content/1350

2007 Revolución Agraria o consolidación de la vía terrateniente. El gobierno del MAS y las políticas de tierras. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA, La Paz, disponible en <http://cedla.org/es/content/335>

Unidad de Información, Estudios y Políticas de Desarrollo Rural Sostenible (UIEPDRS)

2011 *Boletín Estadístico Agrícola*, La Paz.

Wittman, H.

2010 *Food Sovereignty: Reconnecting Food, Nature and Community*, en A. A. Desmarais, N. Wiebe (eds.). Fernwood.

La quinua en Bolivia: ¿un producto estratégico para la soberanía alimentaria?

Andrea Baudoin Farah¹

Resumen

Hace alrededor de veinte años que el cultivo de quinua en Bolivia crece aceleradamente, sin embargo, la orientación casi exclusivamente exportadora del sector está convirtiendo un producto estratégico en un *commodity* altamente dependiente del mercado internacional. Si bien el consumo de quinua a nivel nacional se ha triplicado, las cifras de consumo *per cápita* siguen siendo bajas frente al aumento de la producción y a los desafíos de lucha contra la malnutrición en el país. Este estudio analiza la producción de quinua en Bolivia bajo el enfoque de seguridad y soberanía alimentaria. Es preciso estudiar los posibles efectos de un cambio de contexto, en el sentido de una creciente competencia internacional, y preguntarse si la orientación que se le está dando al sector es la más adecuada. La caída del precio internacional de la quinua es una amenaza latente para los productores ya que la producción está extendiéndose en diferentes partes del mundo; podría desestructurar seriamente el sector y afectar a las familias productoras que han realizado inversiones importantes en sus sistemas de producción especializados. Son necesarias acciones y políticas públicas que consoliden un mercado interno estable

1 Ingeniera agrónoma, investigadora en desarrollo rural.

y estructurado que permita alternativas de comercialización y producción integral que vayan en la dirección de la seguridad y la soberanía alimentaria.

Palabras clave: quinua, seguridad y soberanía alimentaria, mercados, precios, Bolivia.

Introducción y problemática

La soberanía alimentaria es un concepto que fue introducido por la Vía Campesina en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO en 1996. Se define como el derecho de los pueblos y de los estados soberanos a determinar democráticamente sus propias políticas agrarias y alimentarias. Ello implica la protección del mercado doméstico contra los productos excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional, y contra la práctica del *dumping* (venta por debajo de los costos de producción).

La soberanía alimentaria nace como una respuesta a la inadaptación del concepto de seguridad alimentaria para resolver los problemas sociales, políticos y ambientales que atraviesan los sistemas agroalimentarios a nivel mundial en un contexto cada vez más globalizado y de precios volátiles. En efecto, la seguridad alimentaria se refiere sobre todo al acceso de las poblaciones a alimentos en cantidades suficientes y no al origen de estos alimentos, por lo tanto no se refiere ni al tipo de sistema de producción que los origina ni a los actores involucrados.

Este vacío ha permitido que se consideren estratégicos para la seguridad alimentaria los cultivos que generan altos ingresos, bajo el supuesto que una población solvente es una población que puede pagar su alimentación y que por lo tanto se encuentra en situación de seguridad alimentaria. En nombre de la seguridad alimentaria, cultivos como la soya son considerados estratégicos aunque en nuestro país (así como en Argentina y Brasil) sean sinónimo de monocultivo, concentración de tierras, uso de tecnología transgénica asociada al uso de pesticidas, etc.

Así, el concepto de seguridad alimentaria es insuficiente para expresar la necesidad de una alimentación sana, no solo económicamente viable sino también social y ambientalmente sostenible. La noción de soberanía alimentaria pretende llenar este vacío, considerando que no solo es importante producir y generar ingresos sino que es fundamental tomar en cuenta qué se produce, cómo y para quién se produce y quiénes lo producen. La soberanía alimentaria se refiere entonces a la producción de alimentos dentro de un territorio que decide sobre sus políticas agrarias sin someterse irremediamente a las reglas del mercado y del libre comercio.

El caso de la quinua en Bolivia es interesante para abordar el asunto de la soberanía alimentaria pues se trata de un cultivo andino milenario, intrínsecamente ligado a los usos y costumbres de los pueblos originarios del Altiplano, a sus hábitos alimenticios y a sus diversos sistemas productivos. Este cultivo ha sido proclamado estratégico para la seguridad alimentaria no solo del país sino del mundo por sus altas cualidades nutricionales y rusticidad, que permite su cultivo en condiciones climáticas y edafológicas extremas. Sin embargo, la emergencia de la quinua en el comercio mundial en los últimos veinte años ha generado una serie de cambios en distintos niveles (económico, social y ambiental) en las zonas productoras.

En este marco el presente artículo plantea analizar si la quinua boliviana está cumpliendo un papel estratégico para la soberanía alimentaria de Bolivia o no. En una primera parte se describe brevemente el denominado “boom” de la quinua que ha permitido que un producto subutilizado se convierta en un bien altamente cotizado en el mercado y se analiza también, con los pocos datos disponibles, la situación del mercado interno en Bolivia puesto que la soberanía alimentaria está ligada directamente a la alimentación y no a la comercialización.

En una segunda parte se analizan las tendencias y amenazas externas e internas para la producción boliviana de quinua para reflexionar luego sobre las estrategias de políticas públicas en términos de soberanía alimentaria del país.

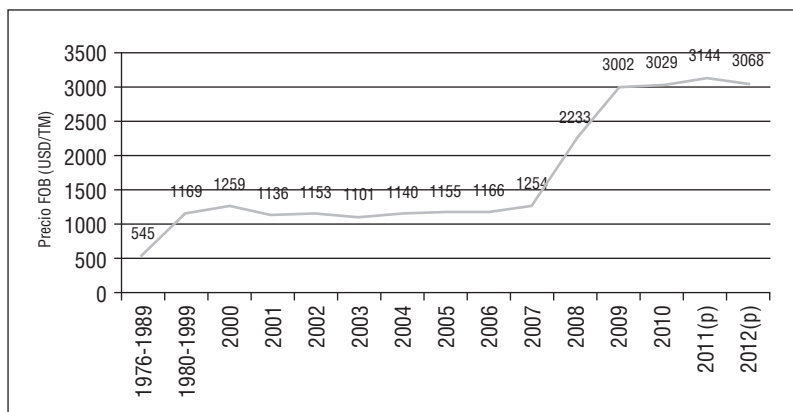
El contexto de producción y comercialización de quinua en Bolivia

Algunas cifras relativas a la producción y comercialización de quinua

En las últimas décadas el modelo agroalimentario sustentado por la revolución verde está siendo seriamente cuestionado por los consumidores tanto por crisis como la de “la vaca loca” o “la gripe aviaria” como por las cada vez más recurrentes denuncias de los efectos nocivos de los pesticidas sobre la salud. Por su parte, el reconocimiento de las cualidades nutricionales de la quinua ha producido progresivamente desde hace unos veinte años un aumento sostenido de la demanda internacional que en un inicio estaba enfocada en la quinua orgánica, para la cual, los únicos abastecedores eran entonces los países andinos (Bolivia y Perú concentraban el 90% de la producción mundial en 2008).

El aumento de la demanda internacional y de los precios de la quinua ha propiciado un significativo aumento de la producción nacional.

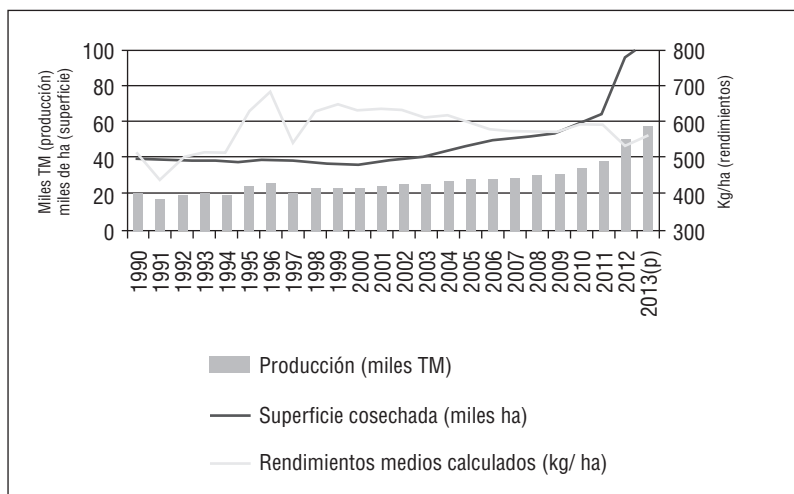
Gráfico 1
Evolución de los precios (FOB) de quinua en grano, 1976-2012



Fuente: Ormachea y Ramírez, 2013.

A partir del 2007 se ve un quiebre en el que los precios casi se triplican en dos años. La producción aumenta de 10.000 TM en los años sesenta a 60.000 TM aproximadamente en el 2012. Como muestra el gráfico 2 este incremento se explica por el aumento de las superficies cultivadas y no por un aumento de la productividad (rendimiento). La información varía según las fuentes pero se calcula que en la campaña 2012-2013 se cultivaron alrededor de 95.000 has de quinua.

Gráfico 2
Producción, superficie y rendimiento de los cultivos de quinua en Bolivia



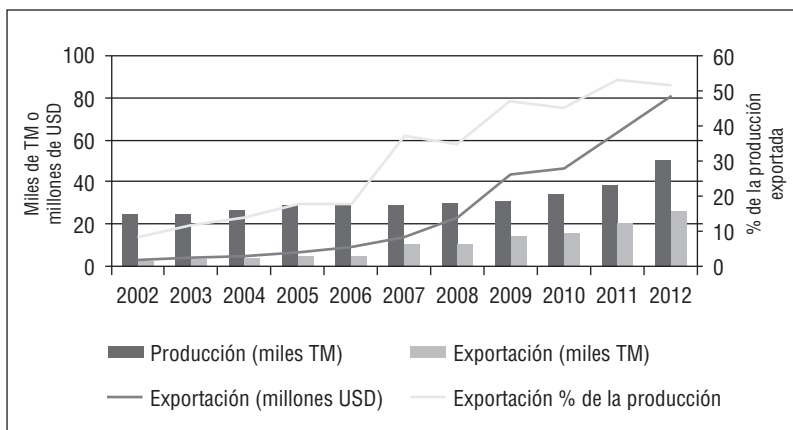
Fuente: Gout *et al.* (2013).

La expansión de la superficie sembrada y de la producción en el país está estrechamente ligada al aumento de las exportaciones, como una respuesta a la demanda del mercado internacional. Bolivia es el primer país exportador de quinua del mundo, la gran mayoría de la quinua que circula en el mercado internacional es producida en el Altiplano sur. El valor de las exportaciones alcanzó los 80 millones de dólares en 2012, tanto por el aumento de

los volúmenes exportados como por el aumento del precio de la quinua en el mercado internacional.

La exportación representa algo más del 50% de la producción y el mercado interno 24%. La llamada producción excedentaria, o comercio no registrado que sale por contrabando hacia el Perú representa entonces el cuarto restante de la producción nacional. Así, entre el 75 y 80% de la producción sale del país. El porcentaje de la producción exportada pasó de 8 a 52% en solo una década, como muestra el gráfico 3.

Gráfico 3
Exportaciones de quinua hasta 2012



Fuente: Gout *et al.* (2013).

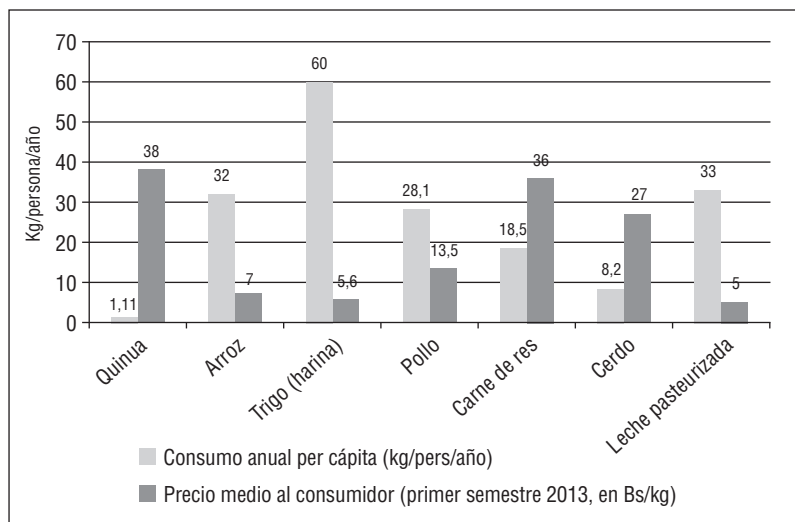
El consumo interno de quinua en Bolivia

Los datos presentados en el acápite anterior muestran la preponderancia del mercado externo en el comercio de la quinua. Existe no solo una importante falta de información e investigación respecto al mercado interno y al consumo de quinua en Bolivia sino además contradicciones. Algunos trabajos muestran una disminución del consumo ligada al aumento del precio y a las exportaciones (Jacobsen, 2011) y las declaraciones oficiales

señalan que el consumo del mercado interno se ha triplicado en los últimos cuatro años pasando de 4.000 a 12.000 TM en 2012 (según el Viceministro de Desarrollo Rural y Agropecuario, Víctor Hugo Vásquez).

Sin embargo, incluso tomando en cuenta los datos más alentadores, el consumo de quinua en el país sigue siendo muy bajo frente a otros productos de la canasta familiar. Como muestra el gráfico 4 el consumo de quinua *per cápita* en Bolivia apenas pasa de un kilogramo al año mientras que el de trigo alcanza los 60 kg/año y el de arroz los 32 kg/año. Ahora bien, no es pertinente comparar el precio de la quinua con estos alimentos pues sus cualidades nutricionales y particularmente su tasa de proteínas son muy superiores. Incluso comparándola con la carne de res la diferencia es muy alta (18,5 kg/año).

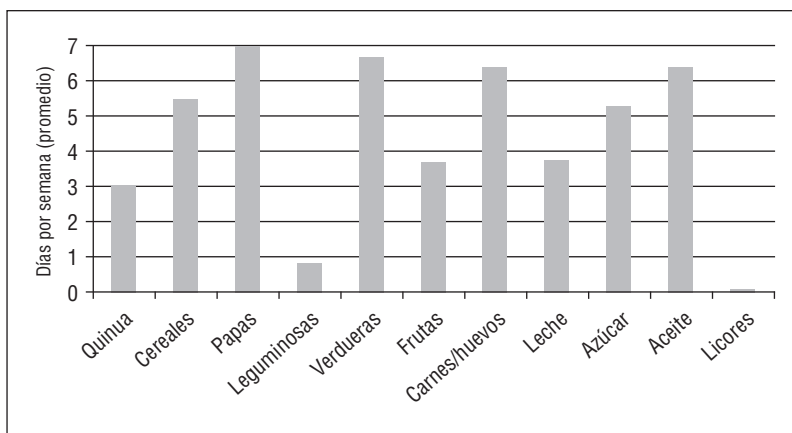
Gráfico 4
Promedio de consumo *per cápita* y precio de alimentos de referencia



Fuente: Elaboración propia en base a INE, *América Economía* (17/12/2013),² Ortíz Tito y Soliz (2007).

Si bien estos datos intentan hacer una aproximación del consumo nacional, los promedios no toman en cuenta las diferencias existentes entre el campo y la ciudad y entre regiones. Entrevistas hechas a setenta familias de la zona Intersalar (Avitabile, 2013) muestran que el aumento de sus ingresos, debido a la venta de quinua, les ha permitido diversificar su alimentación. Según entrevistas realizadas en Uyuni a productores y productoras afiliados a CECAOT (Central de Cooperativas Agropecuarias Operación Tierra),³ con el aumento de ingresos y con la mejora de las vías de comunicación y la integración de las comunidades se ha aumentado el consumo de verduras y, para los niños, frutas y leche.

Gráfico 5
Promedio de consumo de las familias entrevistadas
(en días/semana)

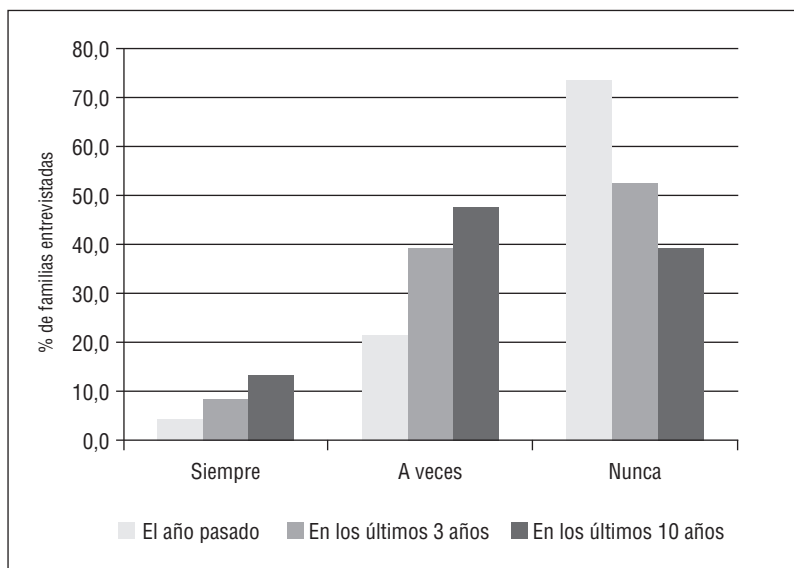


Fuente: Elaboración propia con datos de Avitabile, 2013.

Se observa también una reducción de la frecuencia de escasez de alimentos en la última década, lo que podría explicarse en parte por el mismo fenómeno.

3 En el marco de la realización de la tesis de maestría de Fabiola Cruz (AVSF/CIDES-UMSA).

Gráfico 6
Frecuencia de escasez de alimentos entre 70 familias entrevistadas



Fuente: Elaboración propia con datos de Avitabile, 2013.

Pareciera, entonces, que la emergencia de la quinua en el comercio mundial y el desarrollo del mercado externo en un contexto de precios favorables están jugando un papel muy positivo para la seguridad alimentaria de las familias campesinas del Altiplano sur de Bolivia. Tratándose de una región particularmente pobre y marginada este elemento no puede ser dejado de lado, por el contrario, es sumamente importante considerando que las potencialidades productivas de la zona se limitan básicamente al cultivo de quinua y la crianza de camélidos.

Sin embargo, en términos de seguridad alimentaria hay dos elementos que cabe señalar: i) en relación a la disponibilidad, la mayor parte de la quinua sale del país ya sea por exportación o por contrabando, solo el 25% de la producción se destina al mercado interno; ii) en relación al acceso, el precio de la quinua es prohibitivo comparado con fuentes de calorías básicas (como arroz, papa

o trigo) para gran parte de la población nacional (aunque este no sea el único factor que explica el bajo consumo).⁴

La forma en la que se ha desarrollado la cadena de la quinua (particularmente la quinua real), su vocación exportadora, parece no encaminar el aumento de la producción hacia la seguridad alimentaria del país en su conjunto. En términos de soberanía alimentaria debe discutirse a nivel del poder de decisión que tiene el país sobre los mercados y por ello analizar el contexto internacional y sus posibles evoluciones.

El nuevo contexto internacional

Las posibilidades de competencia internacional

La “bonanza económica”⁵ que acompaña desde hace media década la producción de quinua depende de la demanda internacional. Al ser un cultivo andino subutilizado (e ignorado por el mundo hasta hace poco), Bolivia y Perú se beneficiaron de una situación de casi monopolio de la oferta de quinua. Como se señaló anteriormente, en 2008 juntos representaban más de 90% de la producción mundial.

Sin embargo, el interés general por el cultivo sigue creciendo. Según datos de la FAO⁶ la quinua estaría cultivándose en 70 países (aunque en pequeña escala), el tercer país productor después de Bolivia y Perú sería Estados Unidos (principalmente en los estados

4 En el campo, un factor que explica la disminución del consumo de quinua frente a alimentos como el arroz y el fideo es la facilidad de preparación (y no solamente el alto precio de la quinua en el mercado que haría que los productores prefieran vender la quinua y comprar alimentos más baratos). En la ciudad la falta de costumbre es un factor importante.

5 Que debe ser relativizada pues existen mucho pequeños productores quinueros, que si bien han incrementado sus ingresos, siguen en condiciones económicas insuficientes para sobrellevar los gastos familiares pues disponen de muy poca tierra (CEDLA, 2013).

6 <http://www.fao.org/quinoa-2013/what-is-quinoa/distribution-and-production/es/>

de Colorado y Nevada). Se está cultivando quinua igualmente en Europa (Francia, Inglaterra, Suecia, Dinamarca, Holanda, Grecia e Italia), en algunos países africanos como Kenia, Mali y Marruecos, en Canadá, en el Medio Oriente, en India, China, Australia, Turquía, Nepal y otros.

En muchos de estos países el cultivo está a nivel de pruebas e investigación pero hay experiencias exitosas en términos de adaptación de variedades a climas templados y en algunos casos muy buenos rendimientos (aunque en pequeña escala y condiciones óptimas de cultivo).

Son varios los puntos que deben de tomarse en cuenta frente a la posibilidad de una competencia internacional:

- Parece ser que la demanda mundial seguirá creciendo de forma sostenida en los años a venir.
- Los principales países importadores en muchos casos ya cuentan con tecnología e industrias de transformación.
- Estados Unidos y Europa, que son los principales importadores, subvencionan su agricultura.
- La quinua es un cultivo rústico que podría valorizar enormes extensiones de tierra hasta ahora no cultivadas.

Estas consideraciones deben alertar sobre la posibilidad de que en años futuros cambie la distribución del cultivo en el mundo. Si aumentan significativamente las superficies cultivadas a nivel internacional y la circulación del grano en el mercado mundial se puede prever una disminución de los precios a mediano plazo.

Actualmente los precios se fijan en Challapata, que se ha convertido en una suerte de “capital quinuera” del país en la que se desarrollan dinámicas complejas entre los actores de la cadena. Existe pues a este nivel soberanía de Bolivia en la determinación de los precios, pero un aumento del cultivo de quinua fuera de Bolivia y más aún fuera de la región andina puede transformar esta situación favorable de “centro” a una situación de “periferia”, en términos de poder de decisión, negociación y control de la cadena productiva y sobre todo de los precios.

Evidentemente son hipótesis sobre las posibles evoluciones del mercado de la quinua pero cabe preguntarse si podría convertirse en un *commodity* en los próximos años. Si fuera así, ¿tiene Bolivia posibilidades de competir en el mercado internacional?, ¿qué significaría un cambio de esa naturaleza para la soberanía alimentaria del país?

Quinua: ¿un *commodity*?

La traducción literal del inglés de la palabra *commodity* es mercancía. Pero en la economía globalizada actual se utiliza la palabra para referirse específicamente a materias primas existentes en grandes cantidades, almacenables, homogéneas, sin valor agregado y cuyo precio se fija en bolsas de valores. Algunas fuentes básicas de calorías como el trigo, el maíz y el arroz son considerados *commodities* (el precio del trigo, por ejemplo, se fija en la bolsa de valores de Chicago). Estos productos participan de enormes flujos comerciales por su uso generalizado en la alimentación humana y animal, y la fabricación de biocombustibles (en este caso flujos tanto reales como ficticios o virtuales, en el sentido en el que solo responden a flujos financieros y no a un intercambio real de mercancías).

La quinua es un producto almacenable y comercializado en su gran mayoría como materia prima sin valor agregado. Ahora bien, quedan algunas condiciones que deben ser cumplidas para que la quinua se convierta en un *commodity*, ligadas éstas a la cantidad que se produzca en el mundo, a la calidad del grano (¿homogénea o heterogénea?) y a los mecanismos de fijación de precios.

En lo que se refiere a la cantidad producida en el mundo, como se ha señalado en el acápite anterior, existen grandes posibilidades de que las superficies se amplíen fuera del centro de origen. Queda saber en qué medida y en cuánto tiempo podría generalizarse el cultivo de quinua, propiciando el aumento de los niveles de intercambio en el comercio mundial.

Sobre la homogeneidad o heterogeneidad de la quinua hay muchos aspectos que deben considerarse. Existe una gran

diversidad genética de quinua, tanto en Bolivia como en el resto de países andinos.⁷ Según la Asociación Nacional de Productores de Quinua (ANAPQUI) existirían alrededor de 325 variedades diferentes de quinua en Bolivia, las que a su vez dan origen a 3.000 ecotipos⁸ (Gout *et al.*, 2013). Esta inmensa diversidad genética es un recurso sumamente importante en términos de adaptabilidad a diferentes condiciones climáticas, edafológicas, ambientales, etc.

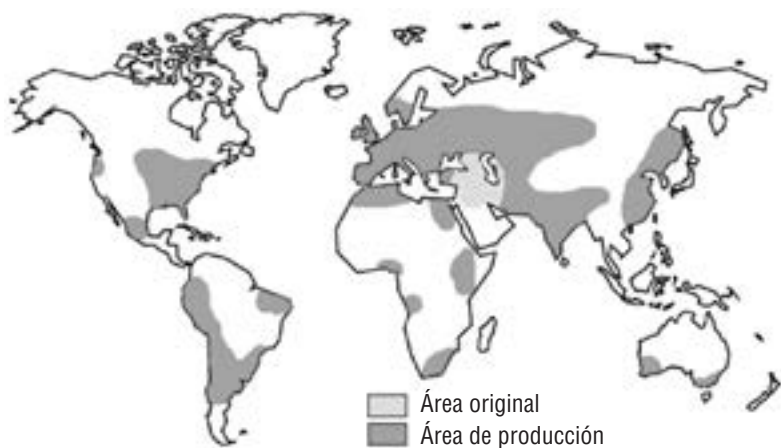
En principio, la quinua no es un producto homogéneo pues solo en términos de granos existe una inmensa diversidad de colores, tamaños, sabores, cualidades para la transformación de alimentos y el aprovechamiento de subproductos (sin contar la diversidad en términos fisiológicos, anatómicos, genéticos, etc.). Sin embargo, esta diversidad existente no es una garantía frente a los riesgos de erosión genética en las parcelas cultivadas ni frente a una homogeneización de los flujos comerciales mundiales. Para ello basta ver los ejemplos de dos de los cultivos más importantes del mundo: el trigo y el arroz.

El caso del trigo y sus parientes silvestres muestra que fuera de los bancos de germoplasma, en los que se conserva una gran diversidad genética, la erosión genética en los centros de origen ha sido fulminante, principalmente a causa de la revolución verde y el “mejoramiento” genético (Petrovic y Dimetrijevic, 2012 y Akhalkatsi, Ekhvaia y Asanidze, 2012).

7 Estas se dividen en distintas categorías: quinuas de nivel del mar, de valles interandinos, de altiplano, de salares y de los yungas.

8 Los ecotipos son plantas de una misma especie y de un determinado ámbito geográfico que han logrado una pureza varietal por acción natural a través del tiempo sin la intervención de la mano del hombre. A este grupo pertenecen los ecotipos de la quinua real: moko, pandela rosada, huallata, kaslala, blanca real, puñete, hilo, que son nombres vernaculares en los territorios aymara y quechua (FAUTAPO, 2009).

Figura 1
El cultivo de trigo en el mundo



Fuente: Agricultural maps of the World, Wikimedia Commons.

El comercio mundial de trigo incluye solamente cuatro categorías: blando, duro, de invierno y de primavera. De igual manera en el caso del arroz, cultivo para el que se dispone de un banco de germoplasma con más de 117.000 variedades⁹ y de aproximadamente 5.000 variedades cultivadas, los granos se clasifican únicamente en función de su tamaño (largo, mediano y corto). Los precios mundiales de ambos granos se cotizan en bolsa y los precios locales dependen altamente del precio internacional. Tanto el trigo como el arroz hoy se comercializan como mercancías intercambiables de calidad homogénea, clasificadas en un pequeño número de categorías, sin importar su origen.

En el caso de la quinua existe un riesgo latente de erosión genética ligado a la extensión de la superficie agrícola mecanizada, la destrucción de ecosistemas naturales (Jaldín, 2010), el monopolio del germoplasma por pocas instituciones (Félix Mamani en Gout

9 En el Instituto Internacional de Investigación del Arroz (International Rice Research Institute IRRI), en Filipinas.

et al., 2013) y la consideración de criterios de selección basados en las exigencias de los mercados externos (Baudoin Farah, 2009). En ese sentido, si bien hoy en día las familias campesinas manejan un gran número de variedades, ese número está disminuyendo y no es absurdo pensar que los principales flujos comerciales de quinua sigan una tendencia de homogeneización a nivel internacional.

En lo que se refiere a los mecanismos de fijación de precios, si la situación de casi monopolio de la oferta por parte de Bolivia y Perú cambia, los precios no serán fijados únicamente en función de las complejas dinámicas entre actores de la cadena que convergen en Challapata, como lo es hasta la fecha. Es fácil prever que, como en el caso de otras materias primas, la influencia de un precio internacional sea cada vez mayor.

Por lo tanto, bajo ciertas condiciones de evolución del mercado la quinua podría convertirse en un *commodity*. En este tipo de contexto cambiaría la dinámica que hasta ahora ha regido el sector. Se plantean nuevos desafíos para los países andinos no solo en términos de participación en el mercado internacional sino de seguridad y de soberanía alimentaria.

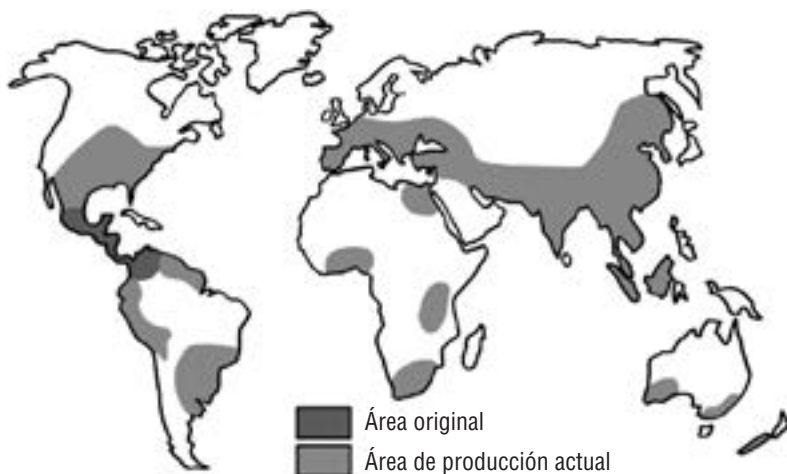
La pregunta que surge es si un producto puede ser a la vez un *commodity* y un **artículo** estratégico para la soberanía alimentaria de un país. Desde la perspectiva de la seguridad alimentaria la respuesta es sencilla: si un *commodity* es capaz de generar ingresos para la población está así garantizando su seguridad alimentaria. En términos de soberanía alimentaria la respuesta es más compleja pues por definición ésta se basa en un derecho soberano a decidir sobre políticas agrarias y alimentarias, y cuando los mercados imperan los espacios de decisión se reducen.

Basta recordar la crisis de subida de los precios agrícolas en 2008, sus consecuencias para las poblaciones locales, las manifestaciones sociales y el desabastecimiento generalizado. Entre 2007 y 2008, en México el precio de la tortilla de maíz subió en casi 200%¹⁰ principalmente a causa del aumento de la demanda de maíz en Estados Unidos para la fabricación de bioetanol; como bien

10 US Department of Agriculture.

dice Armando Bartra, en México “*sin maíz no hay país*”. ¿Cómo se llegó a una situación en la que el centro de origen de una diversidad tan grande de maíz, cuya población depende ampliamente de ese producto para su alimentación, pierda su soberanía de esta manera? Evidentemente no se trata solamente del hecho de que el maíz es un *commodity* sino de las relaciones comerciales que México ha establecido con sus vecinos.¹¹

Figura 2
El cultivo de maíz en el mundo



Fuente: Agricultural maps of the World, Wikimedia Commons.

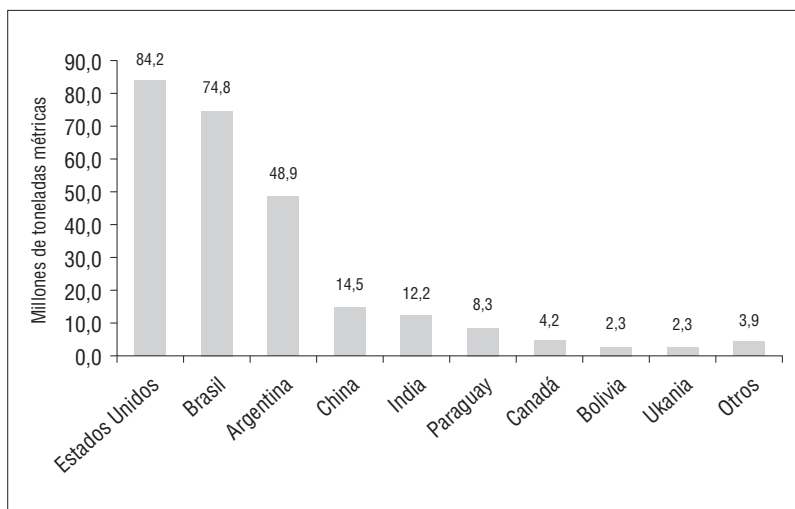
Otro ejemplo interesante es el de la soya. La soya es una planta de origen chino y China sigue siendo el primer consumidor de soya en el mundo (tanto para la alimentación humana como para el ganado, principalmente cerdos y pollos).¹² Hoy en día, en el

11 Firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994.

12 Los países asiáticos son los que mayor consumo tienen de soya para la alimentación humana: China consume anualmente 12 millones de toneladas para alimentación humana y Japón 5 millones (Newman *et al.*, 2007).

continente americano se produce 86% de la soya cultivada en el mundo (principalmente en Estados Unidos, Brasil y Argentina) y China representa solo el 5,7% de la producción mundial. Las importaciones de soya chinas comenzaron en la década de los noventa y hoy alcanzan los 50 millones de toneladas métricas.¹³

Gráfico 7
Producción de soya en el mundo en 2011
(millones de TM)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la FAO.

Evidentemente, el caso de la quinua está muy lejos aún de poder compararse con el maíz o la soya, pero es importante tener una visión amplia espacial y temporalmente sobre lo que ha ocurrido con otros cultivos en años recientes para poder identificar potenciales amenazas a largo plazo.

13 Carta Financiera, *Los siete países productores de soya*, 30 de junio de 2013, disponible en <http://www.cartafinanciera.com/tendencia-actual/los-7-paises-productores-de-soja-del-mundo/>

Las limitaciones de la quinua boliviana en el mercado internacional

Las posibilidades que tiene Bolivia de competir en el mercado internacional con su producción de quinua son muy bajas.

La zona más grande de cultivo de quinua en el país se encuentra en el Altiplano sur, en los departamentos de Oruro y Potosí, en la región del intersalar. En términos ambientales, la quinua es el único cultivo adaptado a las extremas condiciones climáticas y edafológicas de esta zona (razón por la que su importancia para las familias productoras es aún mayor). Estas condiciones ambientales y climáticas son precisamente las que limitan las posibilidades de incremento de los rendimientos del cultivo de quinua bajo las formas de producción actual.

Existen estudios que destacan que las características de estos suelos, sumadas a las condiciones climáticas extremas y a la escasa vegetación nativa, han llevado a definir a esta zona como de alta fragilidad y susceptibilidad a la erosión eólica (especialmente si los suelos quedan descubiertos); además, son suelos naturalmente poco fértiles y dependen en gran medida de aportes de materia orgánica para satisfacer las necesidades de las plantas de quinua en nutrientes (Orsag *et al.*, 2013).

Por otra parte, debe señalarse también el progresivo traslado de las parcelas cultivadas de las laderas hacia las pampas, acción que comenzó en los años sesenta y se acentuó con la aparición del tractor, el aumento de la pluriactividad y las migraciones estacionales. De acuerdo a Gout *et al.* (2013), la mecanización se ha generalizado en estas parcelas, representa un porcentaje importante de la superficie cultivada.

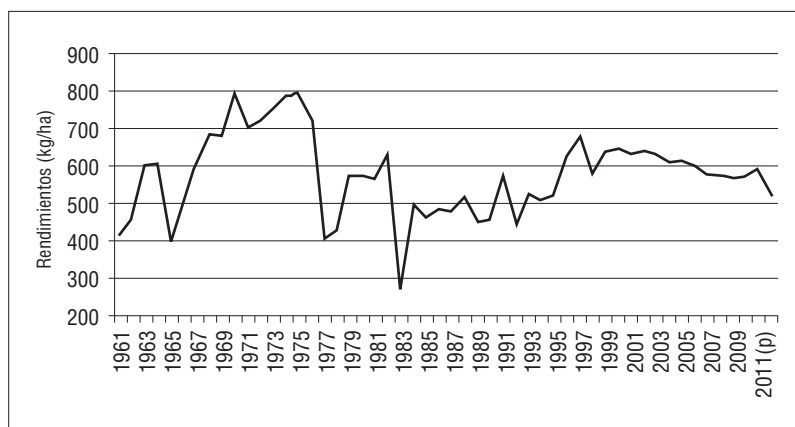
El boom de la quinua transformó tierras de pastoreo en tierras cultivables y tierras comunitarias en parcelas privadas (Vassas, 2011); así, la mayor proporción de parcelas cultivadas se encuentran hoy a menos de 3.800 msnm, es decir, en tierras de pampa.

También se han observado cambios en los sistemas de producción pues al extenderse la superficie cultivada disminuye el área disponible para el pastoreo y la cabaña ganadera. La disminución

de la cabaña ganadera tiene como consecuencia la reducción del estiércol disponible para la fertilización de las parcelas. Otro factor importante es la reducción general del tiempo de descanso de la tierra que sumado a la pérdida de vegetación nativa contribuye a la disminución de la fertilidad de los suelos. La generalización del monocultivo también tiene consecuencias en la incidencia de plagas y enfermedades.

Frente a estos elementos, los rendimientos tienden a disminuir, según Gout *et al.* (2013), de 20 qq/ha hace 15 años a un promedio de 10 qq/ha en pampa en la actualidad, como puede verse en el gráfico siguiente.

Gráfico 8
Evolución de los rendimientos medios de la quinua desde 1961



Fuente: Ormachea y Ramírez, 2013.

Estos rendimientos (entre 550 y 600 kg/ha) son muy bajos si se comparan por ejemplo con los rendimientos medios obtenidos a nivel nacional en el Perú, que giran en torno a los 1.140 kg/ha¹⁴ (en la costa, zona no tradicional de cultivo, la última cosecha mostró

14 Mujica *et al.* en documento borrador de la FAO “The 2013 State of the World’s Quinoa”, 2013.

rendimientos que giran en torno a los 4.000 kg/ha).¹⁵ En otros países –como Chile, Argentina, Francia, Estado Unidos y otros, etc.– aunque con cultivos en pequeña escala, se tienen también rendimientos muy superiores a los del Altiplano sur. Evidentemente, si los cultivos se extienden no necesariamente obtendrán los rendimientos óptimos de las pruebas experimentales.

La apuesta por el aumento de la producción boliviana de quinua se está haciendo por la expansión de la superficie cultivada y no por un aumento de la productividad. Sin embargo, los múltiples problemas ambientales que ha ocasionado hasta ahora la expansión de la frontera agrícola en el Altiplano sur y la falta de tecnología adaptada para la producción en ecosistemas extremadamente sensibles a la erosión y pérdida de fertilidad de los suelos ponen en cuestión la sostenibilidad de esta expansión.

Es entonces pertinente pensar que en un nuevo contexto de competencia internacional con la quinua como *commodity*, Bolivia –por sus bajos rendimientos en la producción y los riesgos de sostenibilidad a mediano y largo plazo que vienen observándose en el Altiplano sur– podría perder su posición privilegiada de primer exportador frente a países que invertirían en la adaptación del cultivo.

Frente a estas consideraciones, la orientación que se le está dando al sector movida por la demanda internacional privilegiando la exportación en lugar de fomentar el mercado interno y la agregación de valor es cuestionable. Con precios más bajos y mayor competencia, Bolivia difícilmente podría mantener su hegemonía y soberanía en el mercado internacional de la quinua.

15 Se trata de las primeras pruebas, en condiciones óptimas, pero debido a las mejores condiciones climáticas de la costa en relación a la sierra (zona tradicional de cultivo en el Perú, principalmente Puno) se prevé que los rendimientos continúen siendo mucho mayores fuera de las parcelas de prueba (<http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-quinua-peruana-cosechada-la-costa-tiene-mayor-rendimiento-11126.aspx#.UqXYKeI-VJu4>).

Reflexiones sobre políticas públicas y soberanía alimentaria

Si bien es innegable que el “boom” de la quinua ha sido y es una oportunidad dorada para las familias productoras del Altiplano sur en términos de ingresos económicos gracias a los altos precios, no se debe dejar de pensar en estrategias alternativas para garantizar la estabilidad de estos ingresos en contextos de precios menos favorables.¹⁶ Sería un despropósito permitir que la quinua se convierta en un hito más de la *maldición de los recursos naturales*, por el contrario, urge dejar de pensar desde una lógica extractivista dependiente de los mercados externos.

En coordinación con las organizaciones campesinas e instituciones de generación de conocimientos y tecnología, el Estado debe diseñar políticas públicas encaminadas en dirección de la soberanía alimentaria y un eje fundamental de estas políticas debe ser el desarrollo del mercado interno y la agregación de valor.

En la situación actual el mercado interno representa entre 20 y 25% de la producción. Un consumo de quinua dos veces por semana por persona representaría 48.000 toneladas métricas (considerando porciones de 50g sería algo menos de una libra por persona por mes). Los datos señalan que en 2013 se cosecharon alrededor de 60.000 toneladas métricas,¹⁷ lo que significa que un consumo moderado de quinua podría llegar a representar 80% de la producción actual. Este dato muestra que el potencial del mercado interno es aún muy grande.¹⁸

Una cuestión fundamental para aumentar el consumo de la población boliviana es el precio, que se ha incrementado considerablemente. *¿Cómo conseguir un equilibrio entre la remuneración del productor y la accesibilidad del precio del producto para los consumidores?*

16 Estrategias que sean complementarias a los esfuerzos que se están haciendo por una denominación de origen de la quinua real para garantizar un nicho de mercado (de calidad y origen) para la exportación.

17 <http://www.fao.org/agronoticias/agro-noticias/detalle/es/c/204100/>

18 Si el 100% de la producción se destinara al mercado interno, el consumo *per cápita* alcanzaría los 6kg/persona/año (500g/mes).

Esta no es una pregunta nueva y las pistas para responderla son múltiples:

- **subvenciones de Estado** a través de precios diferenciados entre el mercado interno y el mercado internacional, con cupos para que un porcentaje de la producción se destine al mercado interno;
- **compras de Estado** mediante programas como el desayuno escolar, el subsidio materno-infantil y otros;
- **reducción de intermediarios, transformación en agroindustrias rurales y mercados campesinos**, desarrollo de espacios en los que se reduzca la distancia entre productores, transformadores y consumidores finales.

Ahora bien, se ha dicho que el precio de la quinua es restrictivo para una parte significativa de la población boliviana (alrededor de 20 Bs/libra en el punto más alto de la gestión 2013). Según el análisis realizado, destinar el 80% de la producción nacional al mercado interno significaría un gasto de entre Bs 12 y 20 mensuales por persona. Tomando en cuenta que en el país son muchas personas las que no pueden realizar gastos suplementarios en alimentación, podría pensarse en una subvención destinada a este segmento y dejar que el resto de los consumidores asuman el precio necesario para asegurar que se mantenga la mejoría de las condiciones de vida de los productores.

Para desarrollar el mercado interno es fundamental pensar en el papel que cumplen los consumidores como actores políticos y a la vez pensar en políticas públicas de mejora de la alimentación de la población, partiendo de una campaña de concientización sobre la importancia de la nutrición y la inclusión de las poblaciones más necesitadas.

Según el informe *Food Price Watch* del Banco Mundial, América Latina y el Caribe es la región más afectada por la obesidad. En 2005 había 60 millones de obesos en América Latina y se prevé que la cifra aumente hasta 191 millones hasta el 2030 (Banco Mundial, 2013). En Bolivia, aunque todavía el 21,3% de la población padece

hambre, paralelamente el 19% de la población presenta niveles de obesidad,¹⁹ por lo que urgen políticas no solo de hambre cero sino también de promoción de hábitos alimenticios sanos.

Por sus excepcionales cualidades nutricionales, la quinua podría convertirse en la piedra angular de una campaña masiva de mejora de los hábitos alimenticios de los bolivianos. Y en contextos menos favorables de precios (que podrían presentarse en el futuro), el fortalecimiento de un mercado interno podría garantizar un mercado estable para la quinua boliviana y por ende un cierto nivel de soberanía.

Conclusiones

El boom de la quinua es una oportunidad muy interesante para las poblaciones del Altiplano sur en la medida en que la gran demanda internacional ha propiciado un aumento muy significativo de los precios pagados al productor. Sin embargo, la orientación preferentemente *exportadora* que se le está dando al sector puede en un futuro colocar al país en una situación de vulnerabilidad y dependencia.

Si bien hasta la fecha la quinua es el producto estrella de Bolivia y Perú y su producción es marginal en el resto del mundo, esto podría cambiar, como ha ocurrido con tantos cultivos a lo largo de la historia. En un contexto de globalización y de agilización de los intercambios, solo puede suponerse que estos fenómenos tiendan a acelerarse. En el escenario en el que la quinua pudiera convertirse a mediano plazo en un *commodity*, sujeto a importantes flujos internacionales, Bolivia debe pensar en estrategias para garantizar su soberanía alimentaria.

El desafío es seguir generando mejoras en los ingresos de las familias productoras aprovechando la coyuntura favorable a la exportación de quinua pero en un marco más amplio que permita:

19 MercoPress, 5 de diciembre de 2013.

- fomentar el mercado interno,
- crear valor agregado dentro del país y adoptar estrategias que aprovechen la diversidad de quinua (incluyendo quinua de regiones no consideradas como el Altiplano norte),
- pensar en el desarrollo del sector de forma más sostenible y considerando escenarios menos favorables para adelantarse a los posibles efectos de una disminución de precios en el mercado internacional,
- diseñar políticas públicas que a través de cultivos nutritivos como la quinua busquen disminuir a la vez el hambre y la malnutrición en el país, atacando los malos hábitos alimenticios y alcanzando a las poblaciones excluidas.

Interesantes iniciativas se han llevado a cabo para garantizar ciertos mercados en caso de un aumento de la oferta de quinua en otros países, como la creación del Centro Internacional de la Quinua en Bolivia y la denominación de origen de la Quinua Real.²⁰ Sin embargo, más allá de garantizar nichos de mercados específicos (productos orgánicos, con denominación de origen, de calidad, etc.) es importante fortalecer el mercado interno y analizar las políticas de comercio que se llevan adelante tanto con los países fronterizos como con el resto. El contrabando de quinua de Bolivia hacia Perú podría invertirse y en muy pocos años podríamos vernos importando quinua más barata del Perú, como sucede hoy con la papa, cebolla, frutas y otros.

En este contexto es importante lograr una buena coordinación entre los diferentes actores de la cadena a nivel nacional, para construir una estrategia amplia de producción de quinua para la seguridad y la soberanía alimentaria de Bolivia.

20 Cuyos estatutos están actualmente en borrador.

Bibliografía

Akhalkatsi M.; Ekhvaia J.; Asanidze Z.

2012 *Diversity and Genetic Erosion of Ancient Crops and Wild Relatives of Agricultural Cultivars for Food: Implications for Nature Conservation in Georgia (Caucasus)*, Perspectives on Nature Conservation - Patterns, Pressures and Prospects, Prof. John Tiefenbacher (ed.), disponible en <http://www.intechopen.com/books/perspectives-on-nature-conservation-patterns-pressures-and-prospects/diversity-and-genetic-erosion-of-ancient-crops-and-wild-relatives-of-agricultural-cultivars-for-food>

Avitabile, E.

2013 *The contribute of food sovereignty to food security. An interpretation through value chain analysis* (tesis doctoral aún no publicada), Universidad de Roma 3.

Banco Mundial

2013 Poverty Reduction and Equity Group, Food Price Watch, Poverty Reduction and Economic Management PREM Network, año 4, n° 13, marzo, disponible en <http://siteseources.worldbank.org/EXTPOVERTY/Resources/336991-1311966520397/Food-Price-Watch-March-2013.pdf>

Baudoin Farah, A.

2009 *Evaluación y perspectivas del mercado de semillas certificadas de quinua en la región del salar de Uyuni en el Altiplano sur de Bolivia*, IRD, Proyecto EQUICO, disponible en <http://www.ird.fr/equico/spip.php?article242>.

Gout, J. *et al.*

2013 Gobernanza local y producción sostenible de Quinoa Real en Bolivia, AVSF, La Paz.

Jacobsen, S. E.

2011 *The situation of quinoa and its production in southern Bolivia: from economic success to environmental disaster*, Journal of Agronomy and Crop Science, vol. 197, n° 5, mayo, disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1439-037X.2011.00475.x/full>

Jaldín, R.

2010 *La producción de quinua en Bolivia, sus potencialidades y riesgos*, Temas de Debate, Boletín del PIEB, n° 14, año 7, octubre, disponible en <http://www.alertas-pieb.com/User-Files/File/PDFs/Temas14.pdf>

Newman, A. *et al.*

2007 *La Soya*. Comisión Permanente de Investigación, Instituto Nacional de Nutrición, Ministerio del Poder Popular para la Salud, Gobierno Bolivariano de Venezuela, abril, disponible en <http://www.inn.gob.ve/pdf/docinves/la-soya.pdf>

Ormachea, S.; Ramírez, N.

2013 *Propiedad colectiva de la tierra y producción agrícola capitalista. El caso de la quinua en el Altiplano Sur de Bolivia*, CEDLA, La Paz.

Oosag, V. *et al.*

2013 *Evaluación de la fertilidad de los suelos para la producción sostenible de quinua*, Revista T'inkazos, n° 33, pp. 89-112, disponible en www.scielo.org.bo/pdf/rbest/v16n33/v16n33a06.pdf

Ortíz Tito, A.; Soliz, L.

2007 *El arroz en Bolivia*, Cuadernos de investigación n° 67, CIPCA, La Paz, 262 pp.

Petrovic, S.; Dimitrijevic, M.

2012 *Genetic erosion of diversity in cereals*, Revista Genetika, vol. 44, n° 2, pp. 217-226, disponible en <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0534-0012/2012/0534-00121202217P.pdf>

Vassas Toral, A.

2011 *Ruralité et agriculture au prisme des mobilités spatiales. L'Altiplano Sud de la Bolivie à l'heure du boom de la quinoa*. Doctorado de geografía y ordenación del territorio. Universidad Montpellier III (Francia), 350p + anexos, disponible en <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00668162/>

Prensa

América Economía, Negocios & Industrias, *Consumo de quinua en Bolivia se triplicó en los últimos cuatro años*, 17 de febrero del 2013, disponible en <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/consumo-de-quinua-en-bolivia-se-triplico-en-los-ultimos-cuatro-anos>

Mercopress, Noticias del Atlántico Sur, *FAO elogia a América Latina por reducir el hambre pero advierte sobre la obesidad*, 10 de diciembre de 2013, disponible en <http://es.mercopress.com/2013/12/05/fao-elogia-a-america-latina-por-reducir-el-hambre-pero-advierte-sobre-la-obesidad>

La soberanía alimentaria en la alianza bolivariana y el comercio intra-alba en alimentos: el rol potencial del Estado Plurinacional de Bolivia¹

Maribel Aponte García²

Resumen

Este artículo aborda el análisis de la soberanía alimentaria en la Alianza Bolivariana y del comercio intra-ALBA, enfocado en el rol del Estado Plurinacional de Bolivia. El trabajo se articula en torno a seis secciones: la soberanía alimentaria en la Alianza Bolivariana como respuesta a la crisis alimentaria; la empresa gran nacional de producción de alimentos del Estado Plurinacional de Bolivia y de Venezuela; el Estado Plurinacional de Bolivia en el comercio intra-ALBA; la armonización de la búsqueda por la soberanía alimentaria

-
- 1 Parte de la investigación que nutre el contenido de este capítulo fue sufragada por la Facultad de Administración de Empresas, Programa de Iniciativas de Investigación y por el Programa de Fondos Institucionales de Investigación, ambos de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras (UPR-RP). Secciones de este artículo se han publicado anteriormente como Aponte García (2013) y Aponte García y Rosa Polanco (2013). Este artículo se enfoca particularmente en los hallazgos del análisis de datos para el caso del Estado Plurinacional de Bolivia.
 - 2 Catedrática de la Escuela Graduada de Administración de Empresas (EGAE) e investigadora senior del Centro de Investigaciones Sociales, ambos en la UPR-RP. Coordinadora de la EGAE-Centro miembro del Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales (CLACSO) y del grupo de trabajo de CLACSO Crisis, respuestas y alternativas en el Gran Caribe. maribelapontegarcia@gmail.com

en el ALBA-TCP y en el Estado Plurinacional de Bolivia; la discusión de los resultados y las conclusiones. Describe los productos bolivianos más importantes en el intercambio comercial intra-ALBA, cómo se ha comportado la producción de los cuatro *commodities* más importantes para la ingesta calórica (maíz, soya, trigo y arroz) y analiza el rol potencial del Estado Plurinacional de Bolivia en la construcción de una soberanía alimentaria en el ALBA-TCP.

Palabras claves: Estado Plurinacional de Bolivia, soberanía alimentaria, ALBA, comercio intra-ALBA, soya.

Introducción

El objetivo de este trabajo es presentar algunas consideraciones en torno al rol potencial del Estado Plurinacional de Bolivia en la construcción de la soberanía alimentaria en la Alianza Bolivariana-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) y en el comercio intra-ALBA frente a la crisis alimentaria.

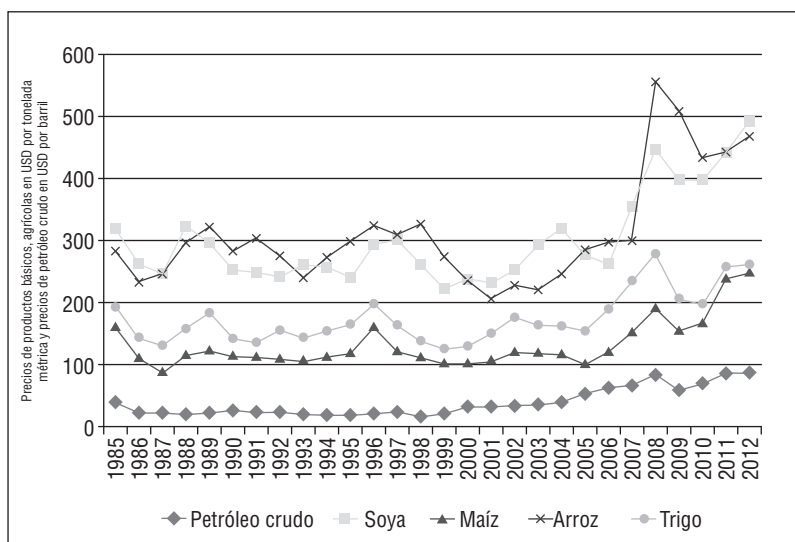
El ALBA-TCP es una alternativa de integración regional lanzada en el 2005, que reúne a ocho países miembros –Venezuela, Cuba, el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, y Dominica– y a más de veinte países beneficiarios en el ámbito alimentario. El Estado Plurinacional de Bolivia ingresó al ALBA-TPC en 2006, inmediatamente después de Cuba y Venezuela. En febrero de 2012, Santa Lucía y Surinam se unieron como miembros especiales y Haití inició el proceso de adhesión.

La crisis alimentaria es un complejo fenómeno multidimensional y sistémico de la economía internacional; la más reciente, que explotó a partir del 2007, exacerbó una espiral de precios que arrojó a millones de personas a una situación de inseguridad alimentaria y hambre. Lo que distinguió a la crisis del 2007 fue la relación de la espiral de precios con elementos de especulación financiera, aumento de precios del petróleo y factores ambientales y de recursos naturales. Estas marcadas interrelaciones entre alimentos, energía, finanzas, cambio climático y ambiente son lo

que la caracteriza como crisis del sistema capitalista y del modelo productivo transnacional corporativo agroalimentario.

Según ilustra el gráfico 1, entre el 2006 y el 2008 los precios de los cuatro *commodities* más importantes (arroz, trigo, maíz y soya) aumentaron significativamente, aparejados por un aumento similar de los precios del petróleo.

Gráfico 1
Precios anuales de productos básicos y de petróleo, 1986-2012
en dólares americanos reales (2005=100)



Fuente: Elaboración propia en base a World Bank Commodity Price Data (Pink Sheet), Annual Prices, 1960 to present, Real 2005 dollars, disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1304428586133/pink_data_a.xlsx

Debido a que estos cuatro productos comprenden la ingesta calórica del 75% de la población mundial (Schlenker y Roberts, 2010: 1), los aumentos en precios de los *commodities* básicos y del petróleo en los años 2007-2008 provocaron que por lo menos 40 millones de personas alrededor del mundo fueran arrojadas a una situación de hambre como resultado de la crisis de los precios de los alimentos, aumentando el número total de personas viviendo

en la pobreza a 963 millones en el 2008 (von Grebner *et al.*, 2011: 22). Esta situación de crisis puede exacerbarse ya que se espera que los precios aumenten más en un escenario futuro debido a los efectos del cambio climático (Nelson *et al.*, 2010).

En un ámbito amplio, el concepto desde donde abordar las crisis alimentarias ha transitado históricamente desde el de la seguridad al de la soberanía alimentaria (ver Aponte y Polanco, 2013). El concepto de seguridad alimentaria se centró inicialmente en un planteamiento basado en la disponibilidad de alimentos nutritivos, vinculándose luego al derecho a la alimentación, sobre todo bajo el impacto del trabajo del nobel Amartya Sen y su obra sobre *Titularidades y hambrunas*. Más tarde, el concepto de soberanía alimentaria, surgido desde los movimientos sociales –entre los que se destaca la participación de la Vía Campesina–, se centró en el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas agrícolas y alimentarias con prioridad en la producción local, los pequeños productores, precios justos para la agricultura, protección de semillas e inversiones públicas (Chiriboga, 2009: 4).

Para efectos de este trabajo, la observación analítica es que se puede cumplir con la definición de seguridad alimentaria sin cuestionar ni el modelo productivo agroalimentario ni la economía política del comercio internacional de alimentos. Estos son los ejes de la diferenciación entre los dos conceptos. A su vez, son los ejes de la construcción de alternativas de soberanía alimentaria en el ALBA.

Este capítulo aborda el análisis de la soberanía alimentaria en la Alianza Bolivariana y del comercio intra-ALBA enfocado en el rol del Estado Plurinacional de Bolivia. Se divide en seis secciones: la soberanía alimentaria en la alianza bolivariana como respuesta a la crisis alimentaria; la empresa *grannacional* de producción de alimentos del Estado Plurinacional de Bolivia y de Venezuela; el Estado Plurinacional de Bolivia en el comercio intra-ALBA; la armonización de la búsqueda por la soberanía alimentaria en el ALBA-TCP y en el Estado Plurinacional de Bolivia; discusión de los resultados y conclusión.

Parte de las siguientes preguntas: ¿cuáles son los productos bolivianos más importantes en el intercambio comercial intra-ALBA?,

¿cómo se ha comportado la producción de los cuatro *commodities* más importantes para la ingesta calórica mundial (maíz, soya, trigo y arroz) en el Estado Plurinacional de Bolivia?, ¿cuál es el rol potencial de el Estado Plurinacional de Bolivia en la construcción de una soberanía alimentaria en el ALBA-TCP?

La soberanía alimentaria en la alianza bolivariana como respuesta a la crisis alimentaria

En América Latina y el Caribe, un grupo significativo de países ha aprobado leyes o proyectos de ley en torno a la seguridad alimentaria a partir del 2003: Argentina (2003); Costa Rica (2004); México (2005); Panamá (2005); Guatemala (2005); Brasil (2006); Honduras (2007); República Dominicana (2007); Colombia (2007); Perú (2007); Venezuela (2008); el Estado Plurinacional de Bolivia (2008); El Salvador (2008); Ecuador (2009); y Nicaragua (2009) (en base a Ramírez y García, 2009).

Sin embargo, la alternativa construida desde la Alianza Bolivariana es más contundente ya que parte de una visión más alineada con el concepto de soberanía alimentaria. El tratado para implementar la cooperación en las áreas relacionadas con la soberanía alimentaria al interior del ALBA fue firmado el 27 de abril de 2008 durante la Cumbre del ALBA celebrada ese mismo año. La Red de Comercio de ALBA Alimentos y el Fondo de Seguridad Alimentaria del ALBA se crearon con una inversión inicial de 100 millones de dólares (USD). Una Comisión Conjunta se creó para organizar proyectos conjuntos y desarrollar proyectos de agronegocios en cereales, vegetales, carne y leche.³

Las iniciativas de integración de alimentos dentro del ALBA-TCP, según fueron concretadas en ALBA-Alimentos, incluyen a los ocho países miembros del ALBA; a los países miembros de Petrocaribe –una iniciativa de integración petrolera impulsada por

3 <http://www.soberaniaalimentaria.com/noticias/ALBAFondoSeguridadAlimentaria>

el ALBA-TCP que incluye a países miembros del ALBA y otros de la región (Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela)– y a Brasil, Argentina y Paraguay.

Las iniciativas integracionistas en alimentos se distinguen también en torno a elementos importantes con relación al comercio y la producción. ALBA-TCP crea nuevas relaciones en torno a conceptos de cooperación y complementariedades en el comercio, la producción y la inversión. ALBA-TCP busca aplicar conceptos de justicia, cooperación y solidaridad en el comercio.

El ALBA-TCP redefine los conceptos de cooperación y complementariedades en el comercio, la producción y la inversión que pueden promover la creación de cadenas regionales de producción. El ALBA-TCP busca aplicar principios de justicia y solidaridad en el comercio, entre los cuales se destacan el comercio compensado (con intercambio de productos), la no reciprocidad y el trato diferenciado (Girvan, 2008: 5-9).

La inversión en el ALBA-TCP se articula en torno a empresas estatales locales y regionales con complementariedades y necesidades en mente, en vez de alrededor de las empresas extranjeras y la producción para la exportación. El surgimiento de las empresas estatales mixtas regionales es una nueva forma de gobernanza que juega un rol crucial en alcanzar el desarrollo endógeno regional con inclusión social.

Las empresas *grannacionales* son empresas estatales mixtas: empresas estatales de dos o más países miembros del ALBA-TCP que comparten la propiedad y que se enfocan en el comercio intra ALBA-TCP. Conceptualmente, la categoría ‘grannacional’ se introdujo en el 2008, aunque las empresas estatales mixtas estaban funcionando desde el 2005 cuando se firmó el Acuerdo Estratégico Cuba-Venezuela. El concepto de las empresas *grannacionales* como una forma de organizar la producción al nivel regional dentro del ALBA-TCP se planteó por primera vez en el texto de resoluciones de la reunión de ministros del ALBA-TCP celebrada en el 2008.

Los proyectos *grannacionales* son programas de acción dirigidos a alcanzar las metas y principios del ALBA-TCP, validados por países miembros, cuya implementación involucra a dos o más países, para el beneficio de la gran mayoría social. Las empresas y proyectos *grannacionales* (EPGN) se han constituido o se proyecta se conformarán en las áreas de acuerdos del ALBA-TCP: cultura, telecomunicaciones, turismo, comercio justo, alimentos, energía, industria, minería, finanzas, salud y transportación.⁴

En el ALBA-TCP, el comercio y la inversión se abordan desde una perspectiva de desarrollo endógeno sostenible, con inclusión social y participación efectiva del Estado. Las EPGN surgen como alternativas a los modelos de desarrollo centrados en el regionalismo abierto y en las corporaciones transnacionales. Se distinguen y diferencian de la empresa transnacional: ‘El concepto de las empresas grannacionales surge en oposición a aquel de las empresas transnacionales, por consiguiente, su dinámica económica estará orientada a privilegiar la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas garantizando la continuidad y el rompimiento con la lógica de la acumulación y la reproducción del capital.’⁵

El ALBA-TCP ha promovido una alternativa en soberanía alimentaria vinculada a un modelo de empresas y de proyectos grannacionales. Si bien son muchos los países vinculados a las iniciativas de ALBA-Alimentos, hay cuatro países miembros del ALBA –Venezuela, Ecuador, El Estado Plurinacional de Bolivia y Nicaragua– en los que la legislación está vinculada a una conceptualización que permite a los Estados determinar de forma autónoma las políticas, y que incorpora la posibilidad de limitar el impacto del mercado mundial y promover la participación activa de pequeños productores (Chiriboga, 2009).

El ALBA plantea la creación de un modelo alternativo al sistema transnacional corporativo y al modelo agroexportador

4 Basado en <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2074>

5 *Idem.*

basado en las grandes empresas transnacionales. En el área de ALBA-TCP-Alimentos existen seis empresas *grannacionales* que operan o están proyectadas para operar en el futuro: ALBA-TCP-Arroz, ALBA-TCP-Leguminosas, ALBA-TCP-Pescalba, ALBA-TCP-Avícola, ALBA-TCP-Porcinos, ALBA-TCP-Leche y Lácteos, y ALBA-TCP-Maderas. La República Bolivariana de Venezuela también ha firmado acuerdos o tratados de soberanía alimentaria con países que no son miembros del ALBA. Este es el caso de Brasil, Argentina (2008) y Paraguay (acuerdos internacionales en materia de seguridad y soberanía alimentaria,⁶ y políticas de seguridad y soberanía alimentaria en los países del ALBA).

Empresa Grannacional de Producción de Alimentos del Estado Plurinacional de Bolivia y de Venezuela⁷

“El Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela, en el marco del desarrollo de los proyectos grannacionales, se han propuesto la creación de una Empresa Grannacional de Alimentos, para cuya conformación, hasta la época, han firmado un “Acuerdo Marco entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia para la Constitución de la Grannacional de Producción de Alimentos”, el cual, conforme a lo establecido en el artículo 154 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, fue aprobado por la Asamblea Nacional de este país, mediante Ley Aprobatoria publicada en Gaceta Oficial N° 39.717 de fecha 22 de julio de 2011.” (Solórzano Cavalleri, 2013: 120).

“Conforme a lo establecido en el Acuerdo, la Empresa Grannacional tiene como objeto ‘la producción, procesamiento, intercambio, distribución y comercialización de diferentes

6 Ver <http://www.minpal.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=15>.

7 Esta sección está fundamentada en el trabajo de Solórzano Cavalleri, 2013: 119-123.

productos y rubros alimentarios', para lo cual se le asignan como objetivos:

- a) Potenciar y fortalecer productos alimentarios desarrollados actualmente, para el abastecimiento interno de cada país y su posterior intercambio de los excedentes.
- b) Realizar un diagnóstico de los productos agrícolas para su fortalecimiento y desarrollo mediante inversión de recursos de las Partes contratantes.
- c) Desarrollar programas dirigidos al mejoramiento de la productividad para el beneficio de los micros, pequeños y medianos productores, a través de la prestación de asistencia técnica en materia de capacitación.
- d) Fomentar la investigación y el intercambio tecnológico entre los productores de los Estados Partes y con las diferentes instituciones científicas de los Estados Asociados, relacionadas con la industria y la producción agroalimentaria.
- e) Elaborar programas y proyectos para el mejoramiento de los sistemas productivos de nuestros pueblos.
- f) Fomentar el desarrollo productivo en armonía con el ambiente y respetando la cultura de los pueblos.
- g) Respalidar la organización de los productores de las diferentes formas asociativas, que le permitan conformar redes de producción.
- h) Organizar actividades comerciales e industriales en general, así como el diseño, ejecución y evaluación de todo tipo de proyectos agroindustriales necesarios para la consecución de los fines de la sociedad.
- i) Destinar la producción excedentaria generada en la proporción que se considere adecuada, para el intercambio y/o comercialización para satisfacer las necesidades de los países miembros del ALBA-TCP.
- j) Creación de empresas filiales entre los países miembros del ALBA-TCP, con el propósito de desarrollar las cadenas productivas.

- k) Realizar todos los actos y negocios jurídicos que guarden relación con su objeto.”

Respecto al objeto y objetivos de la empresa *grannacional*, el acuerdo establece que los mismos deberán enmarcarse en el “pluralismo económico”, por lo cual, las partes se comprometen a “fomentar la producción, procesamiento, intercambio, distribución y comercialización de productos agropecuarios y de la pesca entre las comunidades campesinas, indígenas, así como las micro, pequeñas y medianas empresas del país” (Solórzano Cavalleri, 2013: 120-121).

“La Empresa Grannacional de Producción de Alimentos estará domiciliada en el Estado Plurinacional de Bolivia, el cual será la sede de la Empresa, por lo cual se creará bajo su legislación, siendo la figura jurídica acordada para ella la de “Sociedad Anónima Mixta”” (Solórzano Cavalleri, 2013: 121).

El patrimonio de la empresa estará conformado por aportes del Estado Plurinacional de Bolivia y de la República Bolivariana de Venezuela, y el mismo será fijado en negociaciones directas entre los Estados, pudiendo componerse de:

- a. aportes de carácter patrimonial, en dinero, en bienes muebles o inmuebles o en una combinación de éstos,
- b. estudios, proyectos o cualquier tipo de aporte tecnológico, y
- c. cualquier tipo de bien que sea susceptible de valoración económica.”

El Acuerdo, en su artículo VI, define como entes ejecutores, por parte del Estado Plurinacional de Bolivia, a la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) y por parte de la República Bolivariana de Venezuela a la Corporación Venezolana de Alimentos (CVAl) y a la Corporación de Abastecimiento y Suministros Agrícolas (CASA) (Solórzano Cavalleri, 2013: 123).

La máxima instancia de decisión de la empresa *grannacional*, según establece el Artículo 4 del acuerdo, es el Consejo de

Ministros, integrado por los Ministerios de Desarrollo Rural y Tierras, el de Desarrollo Productivo y Economía Plural del Estado Plurinacional de Bolivia y los Ministerios del Poder Popular para la Agricultura y Tierras y para la Alimentación de Venezuela (Solórzano Cavalleri, 2013: 122).

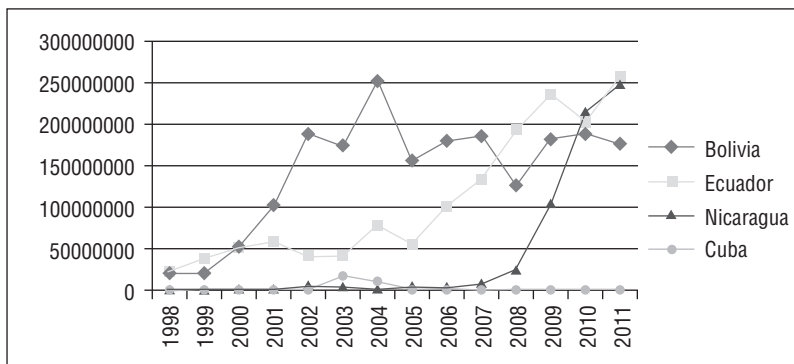
El Estado Plurinacional de Bolivia en el comercio intra-ALBA⁸

Aunque no se cuenta con datos publicados sobre la producción y comercio de esta empresa *grannacional* de Alimentos entre el Estado Plurinacional de Bolivia y Venezuela, el objetivo de esta sección es analizar la participación del Estado Plurinacional de Bolivia en el comercio intra-ALBA para conocer el potencial de la producción y de las exportaciones existentes que luego pudieran vincularse a las actividades de esta nueva empresa *grannacional* de alimentos.

En los gráficos 2 y 3 se observa la evolución y tendencia específica de los países miembros del ALBA y su participación en el comercio intra-ALBA en alimentos para el período 1998-2011. El gráfico 2 muestra un total dominio del Estado Plurinacional de Bolivia en el comercio intra-ALBA de alimentos hasta el 2007. Nótese además el repunte de Ecuador después del 2005 y el de Nicaragua después del 2007, cuando estos países ingresan al ALBA-TCP. Aunque en el caso de Bolivia el aumento en las exportaciones se observa a partir de 1999, inicio del gobierno de Hugo R. Chávez Frías en Venezuela y salida de Venezuela de la Comunidad Andina (Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia) en el 2006.

8 El análisis que se presenta en esta sección está fundamentado en una metodología desarrollada por la autora y que se explica en Aponte (2011).

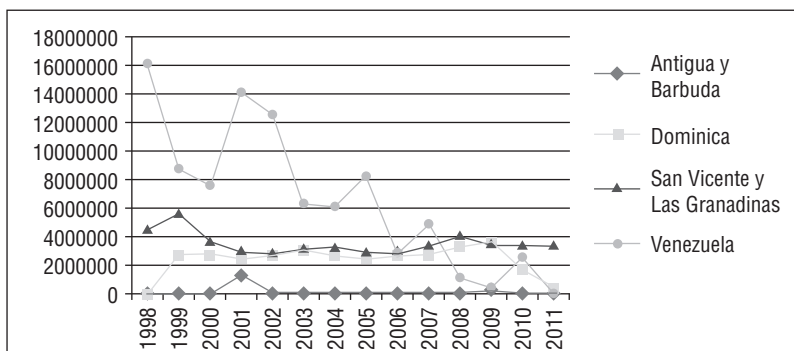
Gráfico 2
Exportaciones en ALBA-Alimentos, por país miembro con mayor valor de intercambio en el comercio intra-ALBA en dólares americano reales (2005=100), 1998-2011



Fuente: Elaboración propia en base a United Nations Commodity Trade Database (UN Comtrade).

El gráfico 3 muestra una reducción significativa en el caso de Venezuela y reducciones o niveles bastante estables de exportación (aunque de menor escala) para los otros países durante el periodo 1998-2011.

Gráfico 3
Exportaciones en ALBA-Alimentos, por país miembro con mayor valor de intercambio en el comercio intra-ALBA en dólares americanos reales (2005=100), 1998-2011



Fuente: Elaboración propia en base a United Nations Commodity Trade Database (UN Comtrade).

Los principales productos que los países exportan bajo la categoría comprendida por ALBA-Alimentos son los siguientes:

Tabla 1

País miembro del ALBA	Producto
Estado Plurinacional de Bolivia	Tortas de soya y aceites de origen vegetal
Ecuador	Atunes, listado, bonito del Atlántico, arenque, sardinas y otros pescados
Nicaragua	Carne de ganado bovino
Venezuela	Aceite en bruto
San Vicente y Las Granadinas	Harina de trigo, arroz y preparados para animales
Cuba	Frijoles, azúcar, cigarros y ron
Dominica	Bananas (incluso plátanos) y frutas frescas

Fuente: Elaboración propia en base a United Nations Commodity Trade Database (UN Comtrade).

Durante todo el período de estudio (1998-2011), el 97% de las exportaciones del Estado Plurinacional de Bolivia en ALBA-Alimentos giró en torno a los productos que aparecen en la tabla 2, donde sobresale el dominio de las tortas de soya (65%) y los aceites (alrededor de 30%).

Tabla 2

Composición del 97% de las exportaciones el Estado Plurinacional de Bolivia en ALBA Alimentos, 1998-2011

Producto	%
Tortas de soya	65
Aceite vegetal crudo, desgomado o no	20
Aceite de oliva crudo	6
Aceite vegetal refinado	3
Grasa/aceites animal/vegetal (no manteca)	2
Otros azúcares de caña/remolacha	1

Fuente: Elaboración propia en base a United Nations Commodity Trade Database (UN Comtrade).

El destino de cerca del 90% de las exportaciones del Estado Plurinacional de Bolivia al bloque se concentra en Venezuela: 2 056.30 millones de USD a precios de 2005 en todo el período estudiado. Los principales productos que exportó Bolivia a Venezuela en la etapa de vigencia del ALBA fueron:

1. Tortas de soya (59%) resultante de los residuos de la extracción de aceites de las semillas de soya, estén o no molidas o en forma de gránulos. El valor real aproximado de las exportaciones asciende a 750 millones de USD (2005 = 100).
2. Aceites y grasas fijos de origen vegetal, “blandos”, en bruto, refinados o fraccionados” (24%) por un valor real de 308.6 millones de USD (2005 = 100). El aceite de soya representa el 17%.

Cuando se analiza el valor del intercambio del comercio intra-ALBA por producto y de acuerdo a la clasificación de estos productos según la categoría de bien primario, intermedio o de consumo, lo que se observa es que las exportaciones del Estado Plurinacional de Bolivia al bloque ALBA se concentran en los productos intermedios, según ilustra la tabla 3.

Tabla 3
Valor del intercambio del comercio intra-ALBA, 1998-2011
por producto y clasificación de bien primario o intermedio
en millones de dólares americanos reales (2005=100)

País	Primario	Intermedio 1	Intermedio 2	Intermedio 3	Intermedio 4
	Soya en grano	Aceite en bruto	Aceite refinado	Tortas de soya	Salsa soya
Estado Plurinacional de Bolivia	9.59	404.91	65.42	1 309.42	-
Ecuador	-	-	49.49	-	-
Nicaragua	-	0.19	21.64	-	-
Venezuela	-	17.23	-	-	0.01
Antigua y Barbuda	-	-	0.03	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a United Nations Commodity Trade Database (UN Comtrade).

La participación de varios países miembros del ALBA en las categorías de aceite con bienes intermedios sugiere que este intercambio comercial añade valor en actividades que se llevan a cabo en los países de destino. Un buen ejemplo de esto es el rubro de las tortas de soya. Este producto se utiliza como materia prima para la elaboración de alimentos concentrados para animales, para el ganado lechero (en primer lugar) y para el de engorde (en segundo lugar). Su exportación como bien intermedio sugiere que esta actividad de valor añadido se está llevando a cabo en el bloque del ALBA.

Al analizar el destino de las exportaciones se vio que un alto porcentaje de las tortas de soya se exportan a Venezuela. Es aquí donde el comercio intra-ALBA está aportando a añadir valor e impactar varias industrias (ganado lechero, ganado de engorde, entre otras). De igual forma, se identifican dos rubros en el cual participan varios países: aceite en bruto y aceite refinado. Esta categorización sugiere redes y cadenas potenciales en las cuales se podría establecer y fortalecer una complementariedad productiva y comercial intra-ALBA. En torno a estas actividades socioeconómicas puede articularse un desarrollo regional.

A estos hallazgos hay que agregarle el análisis del comportamiento de la producción de la soya y de los otros tres *commodities* importantes para la ingesta calórica mundial (maíz, trigo y arroz), porque la soberanía alimentaria regional en torno al ALBA no debe vulnerar la búsqueda de la soberanía alimentaria a nivel plurinacional. En ese sentido, es importante conceptualizar la armonización de estos dos objetivos.

Armonización de la búsqueda por la soberanía alimentaria en el ALBA-TCP y en el Estado Plurinacional de Bolivia

Una de las preguntas importantes en torno al tema del comercio intra-ALBA y la soberanía alimentaria es cómo armonizar los objetivos de alcanzar una soberanía alimentaria en el ALBA-TCP con los de alcanzar una soberanía alimentaria en el Estado Plurinacional

de Bolivia. Si no se impulsan ambos objetivos, el proyecto regional puede menoscabar la soberanía alimentaria al nivel plurinacional en la medida que aumenten las exportaciones sin que aumente significativamente la producción nacional. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia convergen hasta cierto punto ambos procesos, según se evidencia en el Plan de Desarrollo Nacional de 2010. A continuación se bosquejan unas consideraciones preliminares en torno a este tema.

El Plan de Desarrollo Nacional de Bolivia contiene planes de desarrollo sectoriales y programación en cuatro áreas: tierras, desarrollo rural y agropecuario, riego y fortalecimiento. En el plan, el tema de la seguridad y soberanía alimentaria se ubica bajo el componente de desarrollo rural y agropecuario. La programación bajo este ámbito incluye SEMBRAR (Sembrar el Derecho a la Alimentación); CRIAR-PASA (Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales); EMPODERAR (Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionario); y el Fomento a la Producción (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, 2010: 7-8).

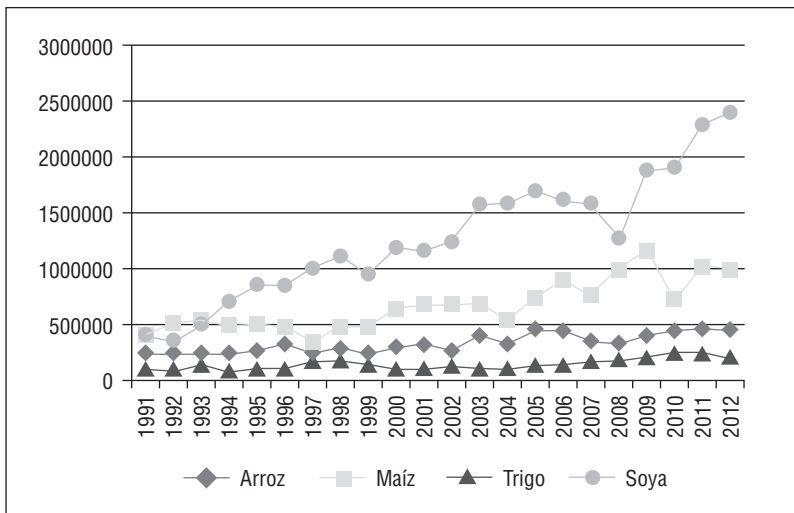
Sin embargo, la soberanía y la seguridad alimentaria también se fomentan a través de otros componentes del plan. Por ejemplo, bajo el Plan de Tierras se incluye la transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y los bosques fomentando la equidad en la tenencia, distribución y acceso a los recursos naturales. Bajo el Plan de Desarrollo Rural y Agropecuario se incluyen el desarrollo de rubros estratégicos agropecuarios y el apoyo a las empresas públicas bajo el programa RECREAR (Reconducción del Rol del Estado en Empresas Alimentarias Rurales) (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, 2010: 7-8).

Aunque en este documento no se menciona a la empresa *gran-nacional*, esto puede atribuirse a que la ley que creó esta empresa entre el Estado Plurinacional de Bolivia y Venezuela data de 2011 (Ley Aprobatoria publicada en Gaceta Oficial N° 39.717 de fecha 22 de julio de 2011) y el plan se publicó en 2010 (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, 2010).

De otra parte, la evidencia compilada demuestra que la producción nacional de los cuatro *commodities* relevantes para la

soberanía alimentaria (soya, maíz, trigo y arroz) ha aumentado en el periodo 1991-2012. La producción de soya ha aumentado significativamente, según muestra el gráfico 4, quintuplicándose del 1991 al 2012. La producción, sobre todo en el caso del maíz y menos significativamente en los casos del arroz y del trigo, ha aumentado también aunque no al mismo nivel que la producción de soya.

Gráfico 4
Producción de los cuatro *commodities* en el Estado Plurinacional de Bolivia en toneladas, 1991-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles en <http://faostat3.fao.org/>.

Discusión de los resultados

Los resultados de la investigación apuntan a que el Estado Plurinacional de Bolivia puede jugar un rol importante en impulsar la soberanía alimentaria en el ALBA-TCP porque: i) ha logrado aumentar la producción de los *commodities* más importantes de la ingesta calórica mundial que son cruciales para enfrentar la crisis alimentaria; ii) como productor importante de soya, aporta

exportaciones de este producto al comercio intra-ALBA de manera significativa; iii) la mayor parte de lo que aporta al comercio intra-ALBA está categorizado como bien intermedio, añadiendo valor a otros productos elaborados que impactan otros sectores agrícolas y agropecuarios; iv) ha creado una empresa *grannacional* con Venezuela en el sector de ALBA-Alimentos; v) ha abordado la incorporación de componentes de soberanía alimentaria en el Plan de Desarrollo Nacional.

Aunque se han bosquejado las áreas de aporte del Plan de Desarrollo de Bolivia a la soberanía alimentaria y se han mostrado los datos que evidencian el aumento en la producción de los cuatro *commodities*, un análisis de los avances de la soberanía alimentaria requiere (más allá de los objetivos de este trabajo) analizar cómo se ha impactado la cadena de producción, industrialización y la comercialización para los mercados internos y externos. Requeriría además analizar cuál ha sido el impacto de los diferentes actores sociales y económicos a lo largo de esta cadena, cómo se han impactado los productores de soya –nacionales, brasileros, menonitas, japoneses y otros; pequeños, medianos y grandes; privados y públicos (entre los que se encontraría la *grannacional*) ante los cambios en el Estado Plurinacional.

Bibliografía

Aponte García, M.

- 2013 “Agricultura, sustentabilidad y riqueza en el mundo (1900-2011)” en González, Libia (ed.). *Reflexiones en torno a la agricultura local y global*, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, San Juan: Fundación Puertorriqueña de las Humanidades.
- 2011 “Intra-regional trade and grandnational enterprises in the Bolivarian Alliance: Conceptual Framework, Methodology and Preliminary Analysis” en *International Journal of Cuban Studies*, vol. 3, n° 2 y 3, verano/otoño, pp. 181-197.

Aponte García, M.; Polanco H., Rosa

2013 “Alternativas a la crisis alimentaria. La soberanía alimentaria en la Alianza Bolivariana” en Suárez Salazar, L.; Amézquita Puntiel, G. *El gran Caribe en el siglo XXI: crisis y alternativas*, Argentina: Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales: Colección Grupos de Trabajo.

Chino Cocarico, R.

2012 Factores de incidencia en la producción de soya para el crecimiento de las exportaciones y sus consecuencias económicas y ambientales (1990-2009). <http://bibliotecadigital.umsa.bo:8080/rddu/bitstream/123456789/1897/1/T-1251.pdf>

Chiriboga, Manuel

2009 “Instituciones y organizaciones para la seguridad alimentaria”, disponible en <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/interag/pdf/semagrope/doc32.pdf> (consultada el 20 de mayo de 2011).

Correa Flores, Rafael

2005 *Construyendo el ALBA: nuestro norte es el Sur*; Caracas: Ediciones del 40 Aniversario del Parlamento Latinoamericano, Secretaría General.

Durán Lima, José E.

2008 *Indicadores de comercio exterior y política comercial: generalidades metodológicas e indicadores básicos*.

Girvan, Norman

2008 ALBA-PTA, Petro Caribe and Caricom: Issues in a New Dynamic, disponible en <http://www.normangirvan.info/ALBA-PTA-and-the-caribbean/>.

Hernández Navarro, Luis; Aurélie Desmarais, Annette

2009 “Crisis y soberanía alimentaria: vía campesina y el tiempo de una idea” en *El Cotidiano*, Azcapotzalco, Distrito Federal, México, vol. 24, n° 153, enero-febrero, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32515313>.

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Dirección General de Planificación

2010 Plan Estratégico Institucional 2011-2015. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Paz.

- Nelson, G. C.; Rosegrant, M.; Palazzo, A. *et al.*
2010 *Food Security, Farming, and Climate Change to 2050: Scenarios, Results Policy Options*, Washington, D.C.: Instituto sobre Políticas Alimentarias.
- Ormachea Saavedra, Enrique
2011 “Soberanía alimentaria en el Estado Plurinacional de Bolivia: entre el discurso y la realidad”, ponencia presentada en el II Encuentro nacional: Propuestas para salir de la crisis económica, energética y alimentaria, CEDLA, La Paz.
- Ortega-Cerdá, Miguel; Rivera-Ferré, Marta G.
2010 *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Barcelona, vol. 14, pp. 53-77, disponible en http://www.redibec.org/IVO/rev14_04.pdf
- Schlenker, Wolfram; Roberts, Michael
2010 “Collaborative Research: Food Price Spikes in a Warming World: Estimating Risks and Policy Responses”, disponible en www.nsf.gov/awardsearch/showAward.do?AwardNumber=0962559&WT.z_pims_id=5437
- Solórzano Cavalleri, Isis-Amahl Gabriela
2013 Modelos jurídicos aplicables a las empresas grannacionales (tesis doctoral), disponible en http://saber.ucv.ve/jspui/bitstream/123456789/3766/1/T026800004928-0-isis-solorzano_finalpublicacion-000.pdf
- Von Grebner, Klaus *et al.*
2011 Índice global del hambre. *El desafío del hambre: domar los picos y la volatilidad excesiva de los precios de los alimentos*, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Hacia la praxis de la seguridad
con soberanía alimentaria:
agroecología y agricultura
campesina

Estrategias y prácticas locales de gestión del riesgo climático para la seguridad alimentaria. Caso *Yapuchiris* distrito Challa, municipio de Tapacarí-Cochabamba

*Tania Ricaldi Arévalo*¹

*Luis Carlos Aguilar*²

*Marcelino Choque*³

Resumen

La presencia de fenómenos climáticos, cada vez de mayor magnitud y frecuencia, está ocasionando cambios en los sistemas productivos atentando contra la capacidad de garantizar la seguridad alimentaria a nivel local. Las transformaciones climáticas han generado un andamiaje de normas y políticas que muchas veces no se aplican y son desconocidas para los actores locales. No obstante, en la mayoría de los casos los eventos climáticos son localizados y por tanto las respuestas ante los efectos perversos también son locales, donde el accionar de las instancias públicas es marginal. En este documento se presentan los resultados preliminares de una investigación sobre estas capacidades locales para enfrentar el riesgo climático, a partir de la identificación de las estrategias y prácticas locales de gestión del riesgo, sus características y origen. Se recoge la experiencia de “yapuchiris” del distrito Challa,

1 CESU-UMSS taniaricaldi@yahoo.es

2 Fundación AGRECOL-Andes.

3 Asociación de Productores Agroecológicos de Challa-Yapuchiris.

los cuales están contribuyendo a procesos de revalorización del conocimiento ancestral sobre riesgos combinando con nuevos procesos de aprendizaje e innovación.

Palabras claves: prácticas locales, riesgo climático, gestión de riesgos y seguridad alimentaria.

Introducción

En la realidad de las comunidades alto andinas interactúan una serie de factores multidimensionales y de origen diverso, uno de estos factores constituye la presencia de fenómenos climáticos, cada vez de mayor magnitud y frecuencia, los cuales están ocasionando cambios en las comunidades y familias, que en la mayoría de los casos se traducen en la profundización de las vulnerabilidades locales, generando impactos en la disminución de los rendimientos productivos, pérdida de cultivos y activos y mayor inseguridad alimentaria, generando por tanto menores niveles de bienestar de las familias y comunidades, profundizando la migración. Un círculo vicioso que corroe las potencialidades y oportunidades locales para construir procesos más sostenibles y equitativos.

Pese a estas condiciones, sin embargo, no se puede negar la existencia de experiencias y capacidades locales que todavía permiten generar mecanismos de adaptación a las nuevas transformaciones resultantes de la variabilidad climática, capacidades basadas en siglos de conocimientos y desarrollo de una serie de estrategias, prácticas y lógicas que han permitido enfrentar los riesgos climáticos. Es necesario no perder de vista que estas capacidades también están sufriendo transformaciones por el aceleramiento de procesos, cambios en los ecosistemas y cambios socioculturales, económicos y políticos que transforman los escenarios de acción y reacción local frente a la variabilidad climática.

Este conocimiento local, las estrategias y prácticas, entre ellas las capacidades de pronóstico, constituyen alternativas determinantes para la gestión del riesgo ya que el acceso a la información

meteorológica es restringido por la inexistencia de estaciones meteorológicas en la zona.

Sin embargo, debido a diversos factores el conocimiento ancestral de manejo de bioindicadores está en un proceso de pérdida constante, situación que se constituye en otro factor de vulnerabilidad. Don Paulino Apaza, *yapuchiri* de la comunidad de Pasto Grande, ayllu Majasaya, reflexionaba en torno a este tema: *La gente está olvidando estos conocimientos, se puede decir que hay erosión de conocimientos, hasta las autoridades que son las indicadas para manejar estos conocimientos no los practican... ni en las escuelas hablan de eso, los niños ya no conocen, no aprenden este conocimiento que es tan importante en nuestra cultura...* (2009).

Existen abundantes estudios y reflexiones sobre estas estrategias campesinas en la región andina, realizados por instituciones e investigadores como Tapia *et al.* (2012), Ponce (2003), Chirveches (2006), Tapia (1991) y Valladolid (1994); Aguilar (1997), Ponce (1997), Regalsky y Hosse (2009), Ricaldi, Aguilar y Canaviri (2010, 2011, 2012), entre otros, han constatado que en la zona andina cada microcuenca tiene un clima particular que determina la diversidad de fauna, flora y cultivos que en ella pueden adaptarse. Esta diversidad y particularidad de los ecosistemas se expresan también en diversidad de prácticas y estrategias que definen características y capacidades para hacer frente a los cambios y eventos de carácter climático.

Estos estudios muestran también que existe un saber local en las familias campesinas para predecir las características climáticas de un determinado año, para orientar prácticas productivas en parcelas y cultivos, y para tomar acciones tanto preventivas como reactivas frente a eventos climáticos. Este sistema de conocimientos se ha transmitido de generación en generación desde tiempos precoloniales creando una dinámica que moviliza el conocimiento y define acciones y capacidades para adaptarse a procesos de transformación. En ese sentido, citando a Lavell (1999), Vásquez (2006) sostiene que:

[L]a gestión del riesgo se entiende como un *proceso social complejo, cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo*

de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles... en la medida en que el riesgo es producto de procesos sociales y económicos que en parte importante derivan de las modalidades de desarrollo y transformación que la sociedad adopta en lo que se refiere a la producción, el consumo, la distribución del ingreso y de la riqueza, el desarrollo territorial y regional, el acceso a recursos económicos y de poder, la explotación y uso de los recursos naturales renovables y no renovables, etc., la reducción y control del mismo solamente puede ser exitosa al considerar la gestión del riesgo como un componente de los procesos de gestión del desarrollo sectorial y territorial, del ambiente y de la sustentabilidad; en general la gestión del riesgo es un parámetro y componente de la gestión del desarrollo, de la gestión del ambiente y la gestión global de la seguridad humana como condición imprescindible para el logro de la sustentabilidad... requiere distintos niveles de coordinación e intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar.

Como parte de este enfoque el Proyecto de Gestión de Riesgos Agrícolas Comunales (GRAC),⁴ desde el año 2009, ha realizado un proceso de investigación de seguimiento a las estrategias y prácticas locales a través de la experiencia de *yapuchiris*⁵ del distrito Challa del municipio de Tapacarí⁶ que, combinando saberes y prácticas

4 Proyecto ejecutado por la Fundación Agrecol Andes y el Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU-UMSS) y financiado por la Fundación McKnight.

5 “Yapuchiris” son los mejores agricultores dentro de una organización comunal que muestran abiertamente una vocación de servicio, generan conocimientos técnicos locales que se traducen en el manejo ejemplar de sus parcelas, aprovechando óptimamente de las destrezas y habilidades locales para transmitir e intercambiar experiencias productivas e innovaciones de gestión de recursos productivos en la parcela, disponible en www.asocam.org/.../Portal_OL_Sistematizacion_Yapuchiris.pdf

6 Esta iniciativa recoge experiencias previas de la Fundación Agrecol Andes sobre “bioindicadores o señas de la naturaleza” a partir del empleo de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), a través de las cuales agricultores del altiplano norte de La Paz y de la zona alto-andina de Cochabamba documentaron sus experiencias relacionadas a la “generación del pronóstico local del tiempo”. Más adelante y siguiendo este proceso, gracias al Programa de Reducción del Riesgo de Desastres PRRD/COSUDE se construyó un instrumento de planificación denominado “Plan de Gestión

locales con procesos de innovación tecnológica, han logrado generar capacidades para enfrentar el riesgo climático. Los resultados de dicha investigación son los que se presentan parcialmente en este documento.

El municipio de Tapacarí del departamento de Cochabamba, donde se ubica el distrito Challa (ayllus Aransaya, Urinsaya y Majasaya Mujlli), es uno de los municipios más vulnerables de Bolivia, tanto en aspectos productivos, básicamente economías de subsistencia, como por sus condiciones sociales. El 99,4% de la población vive en condiciones de pobreza (INE, 2001). Tapacarí, particularmente el distrito Challa, es un territorio heterogéneo conformado en su mayoría por serranías y algunas planicies, en tres zonas agroecológicas: pre-puna, puna y puna alta (entre 3 500 y 4 635 msnm), con una temperatura promedio de 6,5 C° y un nivel de precipitación que oscila entre los 300 y 600 mm.

Su población es 100% rural y depende principalmente de la producción agrícola (y parcialmente pecuaria) de subsistencia con reducida capacidad de generación de excedentes para la comercialización. La creciente migración, temporal y permanente, constituye una importante estrategia de sobrevivencia, en el afán de satisfacer sus necesidades básicas. El diagnóstico del ayllu Urinsaya, realizado por la Fundación Agrecol Andes en noviembre del 2010, arroja una tasa de migración del 10%, aspecto que incide tanto a nivel productivo como social.

Los riesgos climáticos a los que está expuesta la producción agropecuaria de este distrito, al igual que muchos otros, son cada día mayores y afectan más a regiones y poblaciones rurales vulnerables. Éstos resultan de la combinación de diferentes factores: de la vulnerabilidad ecológica (el grado de deterioro de los recursos naturales), de la vulnerabilidad tecnológica (capacidad de la tecnología empleada para reducir y mitigar los efectos de los riesgos climáticos), de la vulnerabilidad económica (dependencia de una familia campesina de la producción agropecuaria y su incapacidad

de Riesgos Agrícola Comunal-GRAC”, producto de la experiencia realizada con agricultores *yapuchiris*.

de ahorro) y de la vulnerabilidad sociocultural (inexistencia/debilidad de formas de organización social y conocimientos tradicionales que puedan prevenir –por ejemplo, la predicción climática, las regulaciones de acceso a la tierra– o reducir y mitigar los riesgos climáticos –por ejemplo, reciprocidad y redistribución (Fundación Agrecol Andes-CESU, 2009).

Cuadro 1
Factores de vulnerabilidad en el municipio de Tapacarí

Vulnerabilidad frente a riesgos climáticos	Vulnerabilidad de la producción	Vulnerabilidad de la seguridad alimentaria
Vulnerabilidad relativa: alta Frecuencia sequía: 1 vez cada 2 años Días de helada/año: 90-180	Vulnerabilidad relativa: alta Potencial agrícola: muy bajo Potencial forestal: pobre	Vulnerabilidad: alta Pobreza extrema: 88,9% Ingreso/per cápita/año: 1008 US\$

Fuente: Fundación Agrecol Andes - CESU 2009, en base a PMA, FAO, SINSAAAT, 2002.

Este panorama de vulnerabilidad implica un riesgo muy alto de pérdida parcial o total de la producción agrícola, lo que genera el aumento de la inseguridad alimentaria. Las razones son múltiples: las difíciles condiciones climáticas, la degradación de las bases productivas como la erosión de suelos y su baja fertilidad, la pérdida de semilla local sana, tecnologías inapropiadas para enfrentar los riesgos, la creciente dependencia de la generación de ingresos no agropecuarios, el ausentismo de jóvenes y varones en las comunidades, la mayor fragmentación de las tierras, la pérdida de conocimientos locales relacionados a la gestión de riesgos y la baja capacidad de innovación de los procesos productivos.

A esta situación se suma la vulnerabilidad institucional, ya que pese a la definición de un marco normativo en reducción de riesgos y atención de desastres generado en la última década, éste aún no es incorporado en términos efectivos en la dinámica de las instituciones públicas ni es de conocimiento de los actores locales.

Si bien, muchos de estos problemas de vulnerabilidad se explican en parte por la ausencia de políticas públicas estratégicas

que incorporen el enfoque de gestión de riesgos y el racional aprovechamiento de los recursos locales, por las características de estos eventos y sus impactos, las respuestas al parecer deben ser más bien locales y comunales, más que de instancias estatales. De hecho, los testimonios y la construcción de la historia de los eventos climáticos nos muestran que son las comunidades y las familias las que han asumido y asumen las acciones y los impactos. Esto nos lleva a volcar la mirada hacia las capacidades locales para enfrentar el riesgo climático, tanto familiares como comunales, donde el tipo y calidad de los recursos (suelo, agua, flora, etc.) y su forma de manejo se constituyen en factores determinantes en la vulnerabilidad/capacidad local, en ese sentido la generación de información, conocimiento y la innovación son centrales.

En base a lo anteriormente expuesto surgen varias interrogantes, que guiarán la indagación preliminar sobre este tema: cuáles son las principales amenazas climáticas que afectan a las comunidades altoandinas del distrito Challa; cuáles son las estrategias y prácticas locales que desarrollan los agricultores para enfrentar el riesgo climático, reducir las pérdidas y garantizar la seguridad alimentaria; y cuál es el origen y las características de dichas estrategias y prácticas locales.

Procedimientos y métodos utilizados

Métodos de investigación

En coherencia con los temas señalados, la metodología es fundamentalmente cualitativa, específicamente la investigación acción participativa (IAP), en el sentido de que el proceso investigativo busca la participación de los actores locales como sujetos activos a partir de la recuperación de los conocimientos y la integración de otros saberes que en conjunto definen el capital de conocimientos locales, en este caso sobre el manejo de recursos locales, como parte de las estrategias y prácticas de gestión del riesgo, incluido el manejo de bioindicadores. Se eligió este método porque sigue un

proceso de construcción social del conocimiento, que contribuye tanto a la generación de información para la investigación como información hacia los actores locales, empoderando sus procesos de reflexión y toma de decisiones para la acción.

Estos métodos cualitativos se complementan con métodos y técnicas cuantitativas, fundamentalmente para el levantamiento y análisis de la información cuantitativa (rendimientos, número de eventos climáticos, estrategias y prácticas, número de especies, etc.).

Muestreo

Se utilizó el muestreo que corresponde a agricultores de tres ayllus: Majasaya Mujlli, Urinsaya y Aransaya,⁷ la escala de la investigación es a nivel local. En ese sentido, la población de agricultores se divide en tres grupos:

- agricultores *yapuchiris* (23 encuestados)
- agricultores con acompañamiento o seguimiento *yapuchiri* (11 encuestados)
- agricultores que no son *yapuchiris* y no reciben apoyo *yapuchiri* (13 encuestados)

Cuadro 2
Comunidades y número de agricultores encuestados

Ayllu	Comunidades	Encuestados
Majasaya	Japo, Pasto Grande, Caruco, Yauritotora, Collpañá	12
Urinsaya	Chuñu Chuñuni, Condoriri, Huayllas, Challuma	34
Aransaya	Challa Arriba	1
	Total	47

Fuente: Elaboración propia.

7 En el caso de Aransaya se realizó la encuesta solo a un *yapuchiri* de este ayllu, no se pudo recoger información de los otros dos grupos de agricultores; este *yapuchiri* se mantiene activo en las acciones que se desarrollan con el proyecto, a diferencia de los otros *yapuchiris* de dicho ayllu.

Los *yapuchiris* promotores participaron en los grupos focales tanto para el listado de estrategias y prácticas como en el apoyo en la validación de la encuesta y la aplicación de la misma. Los talleres comunales contaron con la presencia tanto de *yapuchiris* como de otros agricultores de las comunidades.

Técnicas de investigación

Las técnicas utilizadas para el recojo de la información fueron la revisión documental, transectos y colectas generales, observación participante, recorridos guiados, entrevistas semi estructuradas, encuesta, grupos focales y talleres comunales. En el caso de estas últimas técnicas se utilizaron tanto para el recojo de información como para la validación de la información de los estudios de caso o entrevistas semi estructuradas.

Resultados y discusión

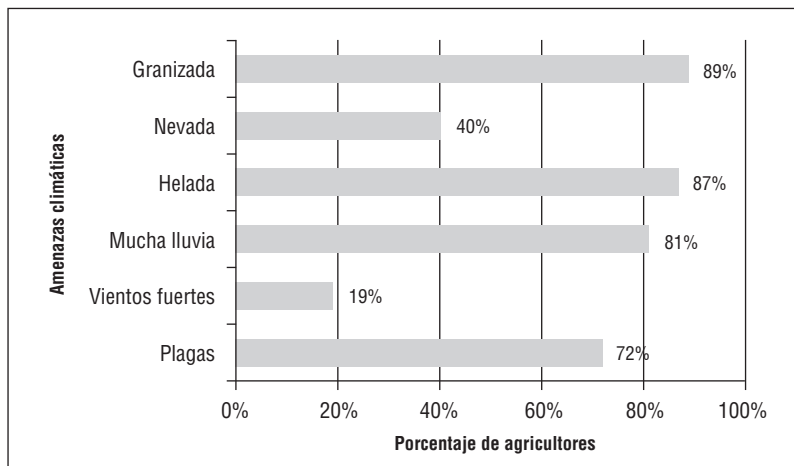
Principales amenazas climáticas que afectan al distrito Challa

Para entender las estrategias y prácticas desarrolladas por los agricultores es necesario conocer y determinar las principales amenazas que afectan a las comunidades del distrito Challa, en ese sentido, a partir de la encuesta aplicada a 47 agricultores en la campaña agrícola 2011-2012 se observa que las mayores amenazas identificadas por los agricultores, en el caso del cultivo de papa, son la granizada (89%), la helada (87%), el exceso de lluvia (81%), la presencia de plagas (72%) y la nevada (40%), solo el 19% identifica a los vientos fuertes como amenaza. Se destaca la identificación de la presencia de plagas, que en este caso hace relación al gorgojo de los andes (ver gráfico 1).

Por otro lado, el exceso de lluvias se constituyó en un evento de importancia en la campaña agrícola 2011-2012 debido a que la precipitación superó los 700 mm, ocasionando pérdidas en los cultivos principalmente de papa, el 76% de las parcelas evaluadas

en la campaña 2011-2012 identifican al exceso de lluvias como un factor negativo en la producción de papa (Proyecto GRAC, 2012).

Gráfico 1
Amenazas climáticas identificadas por agricultores
en la campaña agrícola 2011-2012



Fuente: Proyecto GRAC, en base a encuesta a agricultores del distrito Challa, 2012.

La información obtenida en la campaña 2011-2012 también respalda los datos recogidos en la encuesta realizada el año 2011 en el ayllu Urinsaya, la cual también resaltaba que la granizada (90%) y la helada (88%) constituían las principales amenazas climáticas (Agrecol, 2011).

Al respecto, don Facundo Poma, *yapuchiri* del ayllu Majasaya, afirma que la granizada y la helada son las principales amenazas y que las acciones frente a ellas son fundamentalmente locales:

Las amenazas que se presentan con más frecuencia son la granizada y la helada, que afectan fuertemente en los tres cultivos estratégicos, frente a estas inclemencias solo se toman acciones locales como el humeado de vegetación nativa ante la granizada para que desvíe su camino o ruta de afectación, y la aplicación de los biofoliares, para la prevención de heladas. Las pérdidas de la producción se registran desde 50 hasta 100%, según

la intensidad de afectación por esas amenazas (Plan GRAF, Facundo Poma, septiembre de 2011).

Cuadro 4
Prácticas realizadas por agricultores para enfrentar las amenazas climáticas

Amenazas	
Helada	Quema y humeado
	Aplicación de guano natural
	Aplicación de abono químico
	Siembra en diferentes épocas
	Colocado de ceniza en los cultivos
	Uso de bioles
	Fumigado con biofoliar
	Utilización de caldo sulfocálcico
Granizada	Quema y humeado
	Aplicación de guano o abono químico
	Prácticas agroforestales
	Práctica de rituales
	Manejo de petardos
	Aplicación de insecticida natural
	Colocado de ceniza
	Aplicación de fertilizantes orgánicos
	Fumigado con caldo sulfocálcico
	Manejo de bioindicadores
	Riego
	Aplicación de abono bocashi
	Manejo y conservación de suelos
Sequía	Fumigación con químico
	Aplicación de boil
	Fumigación con sulfocálcico
	Uso de ceniza
Exceso de lluvias	Zanjas
	Colocado de ceniza

Fuente: Agrecol 2011, encuesta diagnóstica del ayllu Urisaya.

La relevancia de las granizadas y heladas como principales eventos climáticos que afectan los cultivos permite también explicar el hecho que la mayor cantidad de prácticas desarrolladas por los agricultores para reducir riesgos están relacionadas con estas dos amenazas (como se muestra en el cuadro 4).

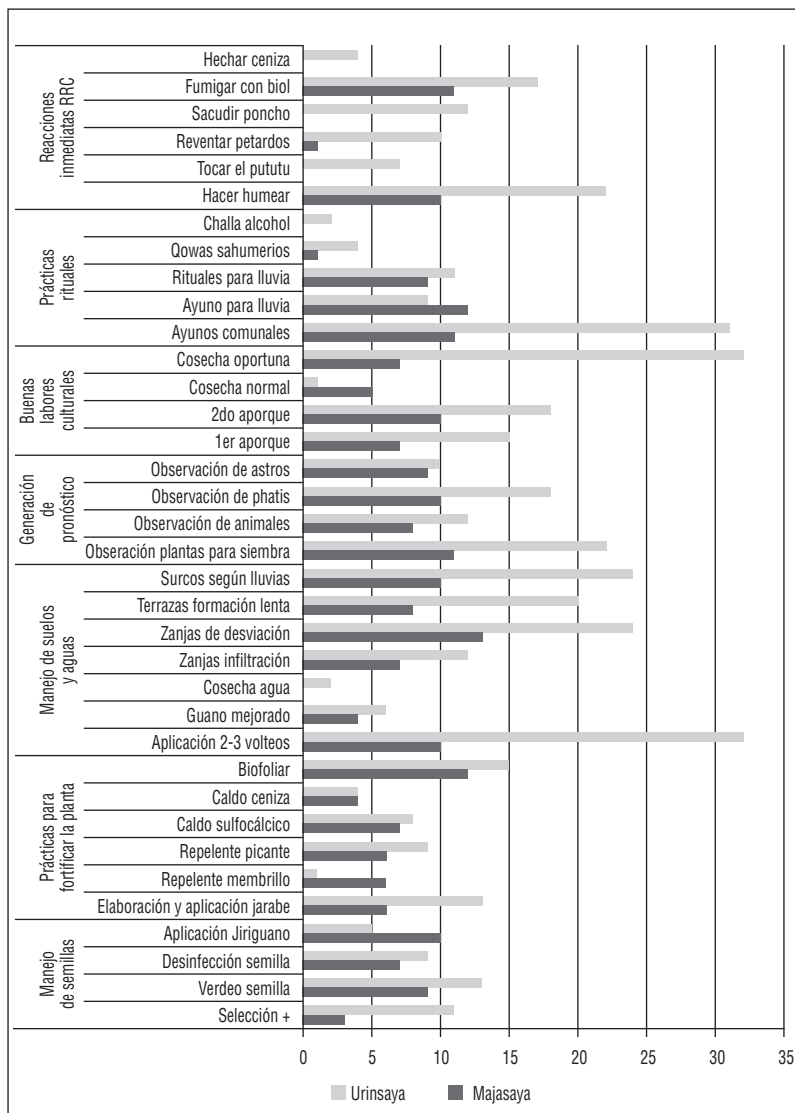
Diversidad de las estrategias y prácticas locales para enfrentar las amenazas climáticas

Una característica fundamental y al mismo tiempo una capacidad local muy importante al momento de reducir los riesgos climáticos constituye la diversidad de estrategias y prácticas aplicadas por los productores. La información recogida en el proceso de investigación muestra que los productores, sean o no *yapuchiris*, no llevan a cabo una sola estrategia o práctica, más bien, la diversidad es una estrategia en sí, muchas veces aplican simultáneamente diferentes acciones de prevención, por ejemplo, como en el manejo de recursos y cultivos (ver gráfico 2).

Las prácticas de reducción de riesgos climáticos (RRC) son las buenas prácticas socioproductivas que desde un enfoque integral permiten mejorar la resiliencia y sustentabilidad del sistema agrícola, para enfrentar el riesgo climático, tanto a nivel predial y familiar como comunal (Ricaldi, Aguilar y Canaviri, 2012). En este concepto se recuperan aspectos fundamentales relacionados con la integralidad del sistema, es decir, no son prácticas aisladas sino diversas y complementarias, tanto productivas como sociales, que buscan mantener las condiciones y capacidades de reproducción ecológica y socioproductiva del sistema agrícola, contribuyendo a su resiliencia.

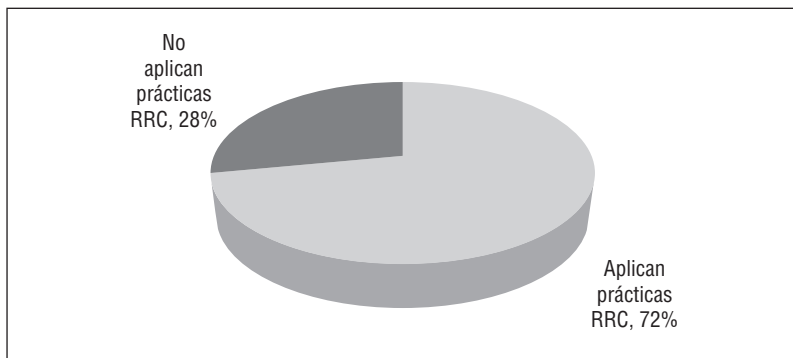
En ese sentido, la información recogida a través de la encuesta evidencia que el 72% de los agricultores encuestados aplican las prácticas de RRD, estos constituyen *yapuchiris* y agricultores que han recibido acompañamiento o seguimiento de *yapuchiris*. El 28% de los agricultores no aplican estas prácticas.

Gráfico 2
Estrategias/prácticas de reducción de riesgos climáticos,
campaña agrícola 2011-2012



Fuente: Proyecto GRAC, en base a encuesta a agricultores del distrito Challa, 2012.

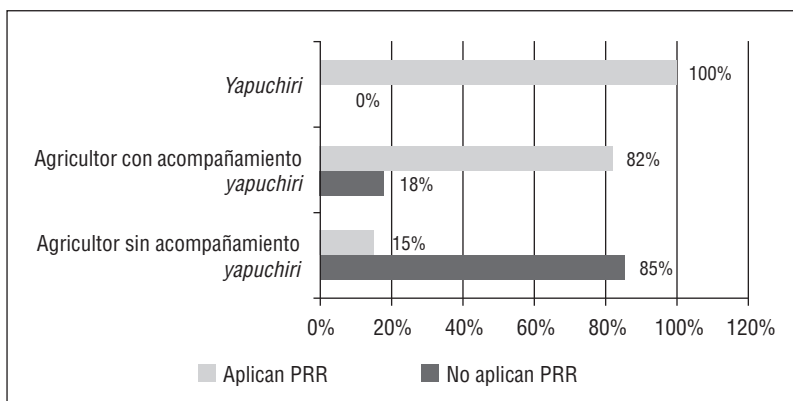
Gráfico 3
Aplicación de prácticas de reducción de riesgos climáticos por agricultores (distrito Challa)



Fuente: Proyecto GRAC, en base a encuesta a agricultores del distrito Challa, 2012.

De este 72% de agricultores que aplican prácticas de reducción de riesgos (PRR), el 100% de los *yapuchiris* las aplican, los agricultores con acompañamiento *yapuchiri* tienen niveles altos de uso de dichas prácticas (82%), en cambio, solo el 15% de los agricultores que no tienen acompañamiento *yapuchiri* aplican PRR.

Gráfico 4

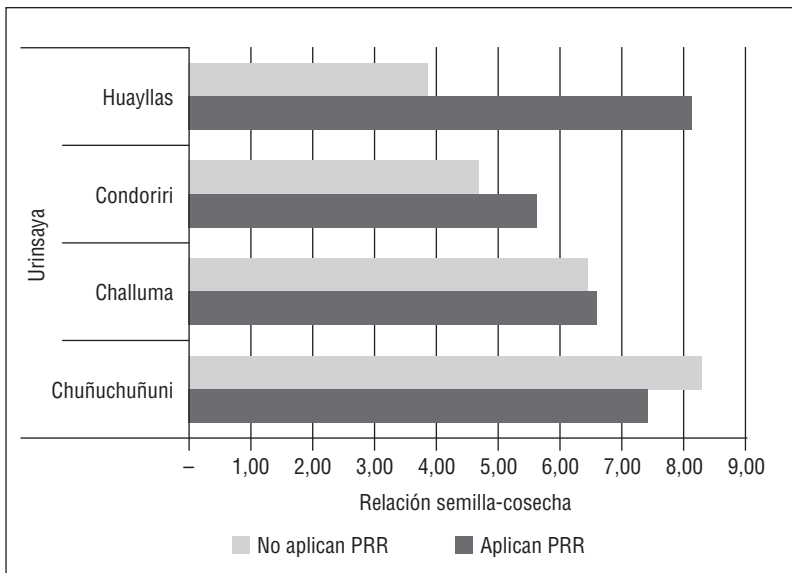


Fuente: Proyecto GRAC, en base a encuesta a agricultores del distrito Challa, 2012.

Utilización de prácticas de reducción de riesgos reduce pérdidas de producción

En base a la información antes mencionada surge la interrogante sobre en qué medida la utilización de estas prácticas ha permitido reducir las pérdidas de producción ante el riesgo climático. En el caso del ayllu Urinsaya se determinó que 3 de las 4 comunidades estudiadas realizan prácticas de reducción de riesgos (PRR) entre los cultivadores de papa. En el caso de Chuñuchuñuni los mayores rendimientos de los productores que no aplican PRR se explican por el uso de químicos.

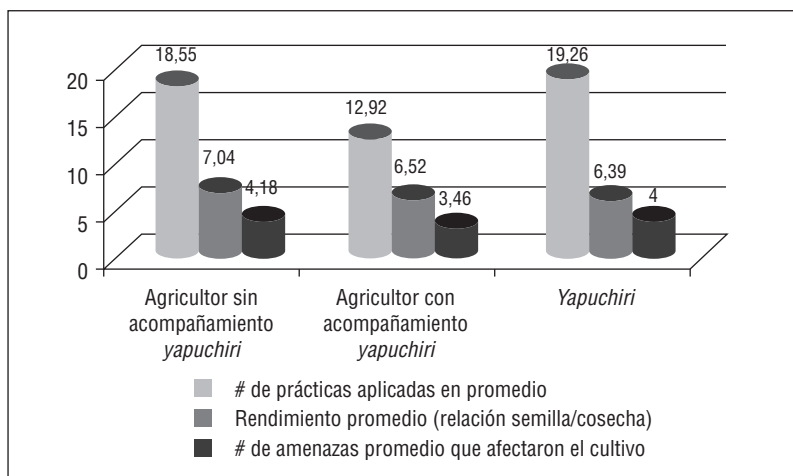
Gráfico 5
Rendimientos comparados en cultivo de papa,
con y sin aplicación de prácticas de reducción de riesgos



Fuente: Proyecto GRAC, en base a encuesta a agricultores en el distrito Challa, 2012.

En el caso de Huayllas, los agricultores que usan PRR duplican el rendimiento en relación a aquellos que no lo aplican.

Gráfico 6
Rendimiento, prácticas aplicadas y amenazas que afectaron
el cultivo de papa, según grupo de agricultores
(campaña agrícola 2011-2012)



Fuente: Proyecto GRAC, en base a encuesta a agricultores del distrito Challa, 2012.

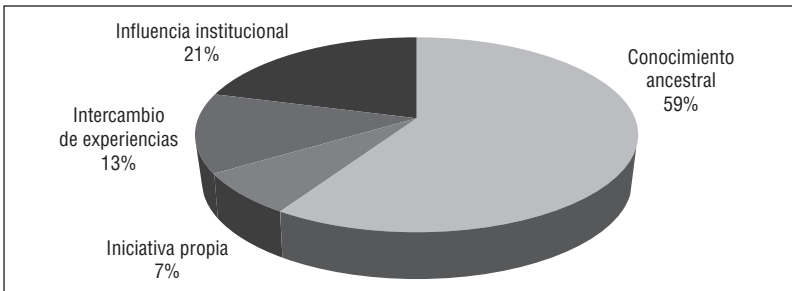
El análisis comparativo sobre promedios de rendimiento, prácticas y amenazas que afectaron el cultivo, según grupo de agricultores (gráfico 6), muestra que si bien los agricultores en general realizan más prácticas, el rendimiento promedio es menor a aquellos de los agricultores no *yapuchiris*, aunque el número de eventos climáticos promedio fue mayor, lo cual podría explicar el menor rendimiento. En el caso de los agricultores con acompañamiento *yapuchiri* destaca el promedio de prácticas aplicadas, pese a mayor cantidad de eventos climáticos tuvieron mejor rendimiento promedio.

En cuanto a las pérdidas, los agricultores señalan que los eventos climáticos ocasionaban pérdidas de entre el 50 y 100% de los cultivos, afectando la seguridad alimentaria familiar y comunal. Sin embargo, el uso de estrategias y prácticas les permite no solo reducir sus pérdidas sino obtener mejores rendimientos, porque éstas mejoran las condiciones y capacidades del suelo y fortalecen los cultivos.

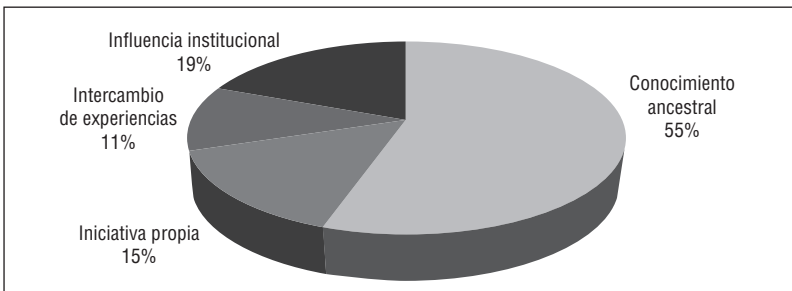
Conocimientos locales en el desarrollo de estrategias y prácticas de reducción de riesgos

Un dato importante se observa en el gráfico 7, que el 59% en el caso del ayllu Majasaya y el 55% en el caso del ayllu Urinsaya corresponden a prácticas basadas en conocimiento ancestral. Esto respalda las acciones encaminadas a recuperar y revalorizar dicho conocimiento como mecanismo de fortalecimiento de las capacidades locales; la pérdida de dicho conocimiento profundizaría la vulnerabilidad ante los eventos climáticos. El segundo componente en importancia es la influencia institucional y el tercero el intercambio de experiencias, que incorpora nuevos insumos y aprendizajes.

Gráfico 7
Origen de las estrategias y prácticas de reducción de riesgos, ayllus Majasaya Mujlli



Origen de las estrategias y prácticas de reducción de riesgos, ayllus Urinsaya



Fuente: Proyecto GRAC, en base a encuesta a agricultores en el distrito Challa, 2012.

Otro componente central para el fortalecimiento de las capacidades locales es la gestión del conocimiento por parte de los actores. En ese sentido, emerge como una estrategia de movilización del conocimiento la “carpa del *yapuchiri*”, un espacio informativo y de difusión de conocimientos locales sobre la gestión del riesgo y el rol de los *yapuchiris* en este proceso. Los temas que se difunden son experiencias agroecológicas comprobadas por ellos en casi todo el ciclo productivo que va desde el manejo de semillas, control de plagas, mejoramiento de la producción en papa, forraje y manejo de post cosecha. Otra actividad es la exposición de productos o bioinsumos. La *carpa del yapuchiri* como punto de información no solo se presentó en las ferias semanales y anuales, a invitación de autoridades municipales también se participó en otras ferias, como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 5
Número de eventos y visitantes a la carpa del *yapuchiri*
(abril a noviembre de 2012)

Evento	Nº eventos	Nº de visitantes a la carpa del <i>yapuchiri</i>
Ferias locales en Pongo, Khasa y Confital	16	480
Intercambio de experiencias	3	79
Ferias educativas	2	61
Ferias agrícolas anuales	6	184
Totales	27	804

Fuente: Fundación Agrecol Andes, Informe Carpa del Yapuchiri, 2012.

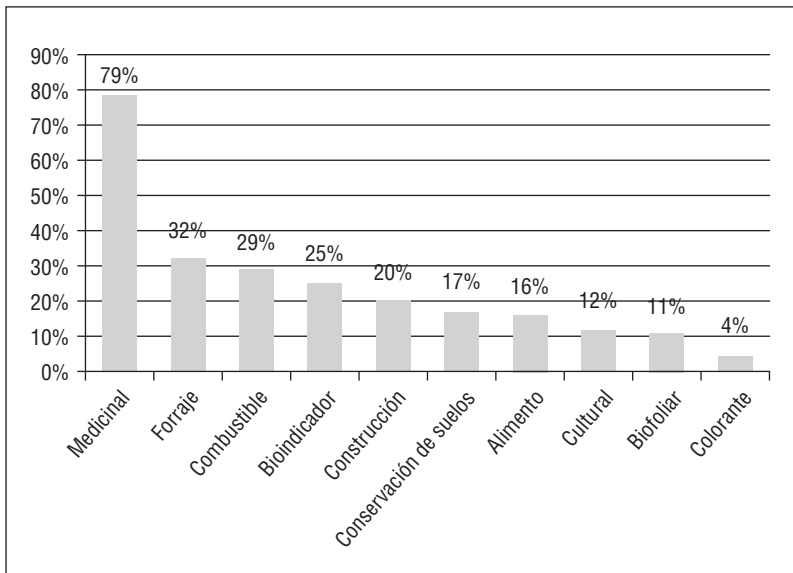
Manejo de la flora local para la reducción de riesgos climáticos

Un estudio realizado en la comunidad Challuma sobre reducción de riesgos determinó que el manejo de la flora local, al igual que en otras comunidades, sigue siendo uno de los componentes de la naturaleza más conocidos y utilizados en las actividades cotidianas y rutinarias de las familias productoras.

Estas prácticas tienen gran importancia ecológica, económica y sociocultural. En palabras de Ricaldi *et al.* (2012), aunque son pocos los que acumulan, generan y renuevan constantemente estos conocimientos, es la comunidad la que revaloriza estas prácticas del saber local, mostrando su respeto a la vegetación, como parte integral de la vida en la comunidad, y al ecosistema.

Se determinaron 106 plantas útiles, con una amplia riqueza en cuanto a especies, géneros y familias botánicas, importante además por su variedad en los usos y costumbres de la comunidad. Se identificaron 10 categorías diferentes de usos de las plantas, entendiendo como categorías de uso aquellas prácticas o acciones directas que permiten atender las necesidades de alimentación, combustible y otras, además del uso de la flora para mitigar los riesgos climáticos a nivel local (ver gráfico 8).

Gráfico 8
Categorías de uso de la flora local en la comunidad de Challuma

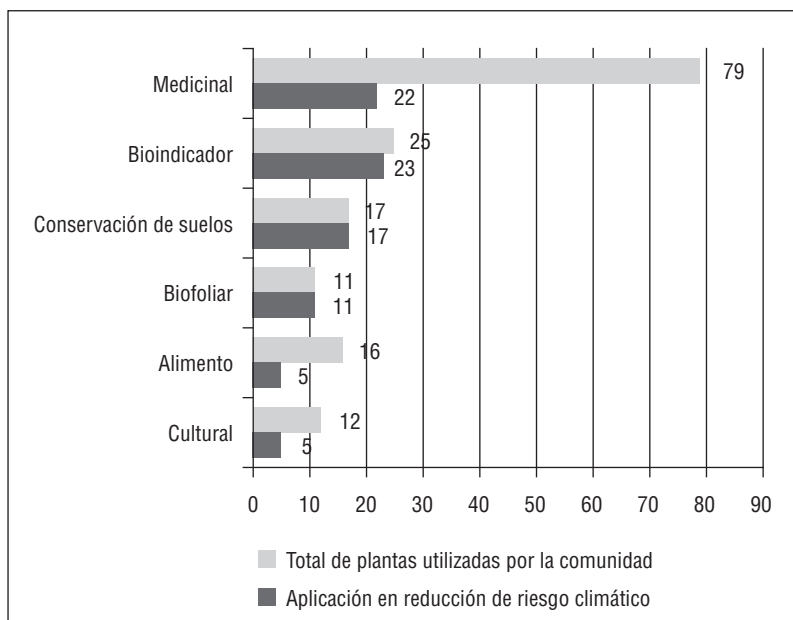


Fuente: Elaboración propia en base a datos sobre manejo de la flora local para la gestión del riesgo climático, 2012.

De las 106 plantas identificadas, la comunidad utiliza 62 de ellas para enfrentar los riesgos climáticos. Las 62 plantas que se utilizan para enfrentar el riesgo pueden clasificarse en 6 categorías de uso: bioindicadores (37%), medicinales (35%), conservación de suelos (27%), insumo para preparación biofoliar (18%), para uso en rituales o ceremonias (8%) y alimentación, cuando se pierden los cultivos (8%).

El gráfico 9 muestra, en cada categoría de uso, las plantas que se usan para enfrentar el riesgo climático: el 28% de las plantas medicinales, 84% de los bioindicadores y 100% tanto de conservación de suelos como biofoliares (y en menor medida aquellas utilizadas como alimentos y para actividades rituales y ceremoniales).

Gráfico 9
Plantas usadas para enfrentar el riesgo climático
en la comunidad de Challuma



Fuente: Elaboración propia en base a datos sobre manejo de la flora local para la gestión del riesgo climático, 2012.

Diversidad cultivada y manejo de variedades nativas para la gestión del riesgo

Otra estrategia está relacionada a la diversificación de la variedad dentro y entre cultivos por ayllu. El cuadro 7 muestra la diversidad de especies en el cultivo de papa tanto en el ayllu Majasaya como Urinsaya, fundamentalmente variedades nativas que tienen mayor resistencia a la variación climática.

Cuadro 7
Diversificación de variedades por cultivos y ayllu

Ayllu	Papa	Quinoa	Cañahua	Cebada	Avena	Oca	Papaliza	Trigo	Haba	Tarwi	Izaño	Hortalizas
Majasaya	78	3	2	3	3	6	6		1	1		8
Urinsaya	42	2	1	4	2	9	8	1	4	3	1	2
Aransaya	14	1	1	1	1	1	1					1

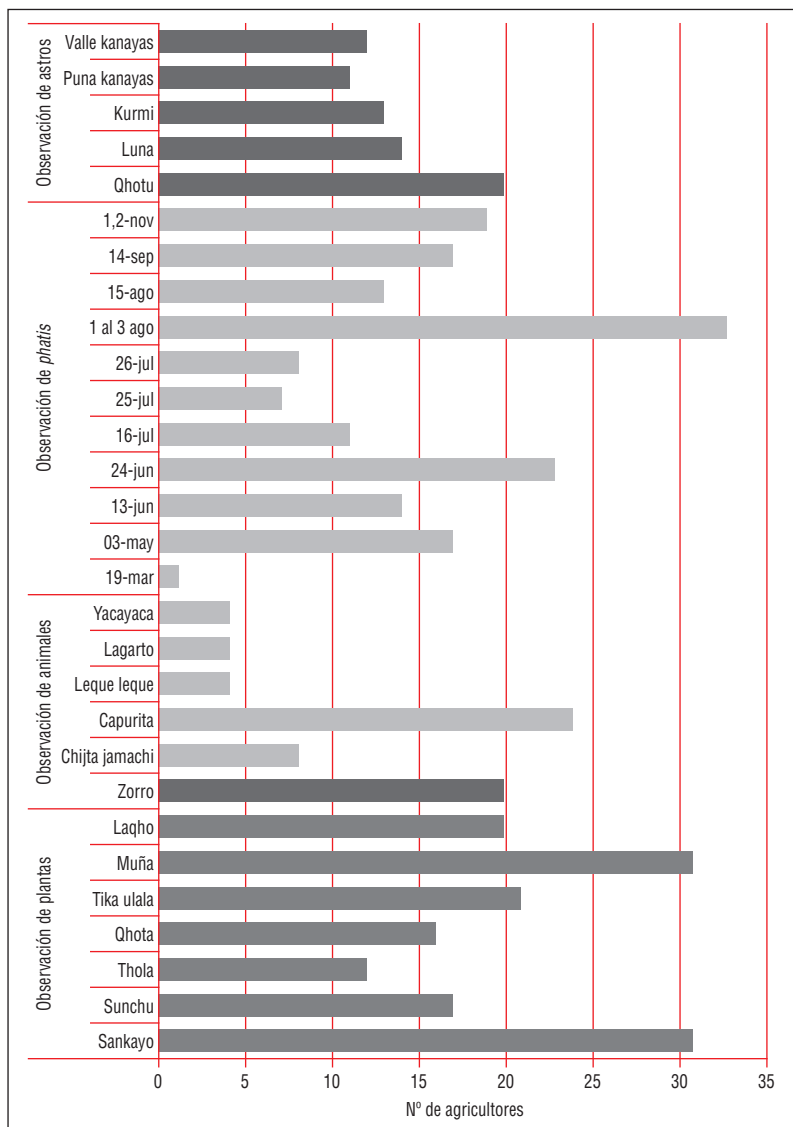
Fuente: Proyecto GRAC, en base a encuesta a agricultores en el distrito Challa, 2012.

La observación de bioindicadores y la generación de pronósticos

Entre las estrategias y prácticas de reducción de riesgos, la observación de bioindicadores y la generación de pronósticos constituyen factores centrales que permiten a los productores tomar decisiones respecto de la siembra y planificar su actividad productiva. El gráfico 10 muestra la diversidad de indicadores manejados por los agricultores, donde se destaca la observación de nubes (*phatis*) en fechas festivas y la observación de plantas.

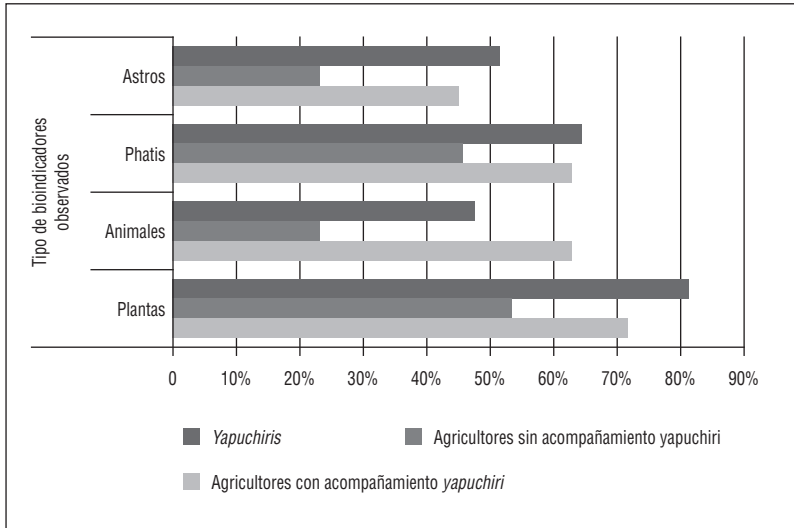
En cuanto al número de bioindicadores manejados por los *yapuchiris* para la predicción climática y la planificación de la producción, el ayllu Majasaya maneja el mayor número de indicadores naturales, destacándose la comunidad de Pasto Grande y Yauritotora, y en Urinsaya la comunidad de Challuma.

Gráfico 10
Indicadores observados en la campaña agrícola 2011-2012,
según tipo de indicador



Fuente: Proyecto GRAC, en base a encuesta a agricultores en el distrito Challa, 2012.

Gráfico 11
Tipo de bioindicadores observados, según grupo de agricultores



Fuente: Proyecto GRAC, en base a encuesta a agricultores en el distrito Challa, 2012.

Los datos muestran que hay mayor capacidad de observación de bioindicadores en el caso de *yapuchiris* y agricultores con acompañamiento *yapuchiri*, a diferencia de aquellos sin acompañamiento *yapuchiri*. También que la observación de *phatis* y plantas constituye un conocimiento y práctica más habitual incluso en el caso de los agricultores sin acompañamiento *yapuchiri*. La mayoría de los agricultores sigue observando estos bioindicadores para tomar sus decisiones relacionadas a la producción e interpretar el comportamiento del clima para realizar los pronósticos.

La observación de bioindicadores es una práctica dinámica, los productores observan diferentes bioindicadores y no necesariamente los mismos todo los años, como afirma un *yapuchiri* del ayllu Urinsaya: *Yo estoy mirando para siembra dos bioindicadores, la tbola y flor de ch'iji o qota porque esos dos han florecido este año en mi chacra, el año pasado miré otros bioindicadores* (Elías Villcarana, taller de evaluación 2012).

Uno de los usos importantes de la observación de bioindicadores es la toma de decisiones sobre el momento de la siembra, en función al comportamiento del clima, fundamentalmente con relación a la llegada de granizadas o a la fenomenología de lluvias (en su tiempo, adelantadas o atrasadas). Por tanto, observar los bioindicadores es un aspecto central en el manejo de estrategias para el cultivo, como afirma una productora de Urinsaya:

Si el zorro va a estar en el río va a ser chaki wata (año seco). Cuando el zorro está en la ladera aullando ronco (cuando es clarito) será buen año. Uno de los compañeros ha escuchado clarito, ya en el mes de agosto, y ha seguido a eso, pensando que va a ser buen año. Por eso ha sembrado todito solamente mirando ese bioindicador; pero el tiempo ha llegado mal, la granizada ha llegado y lo ha congelado la siembra, todo lo ha quemado (Felicidad Franciscano, 2011).

Otro yapuchiri decía: *la thola está floreciendo recién, desde principios de noviembre, eso es quepaj tarpuy o siembra atrasada, ahora sus frutos o papitas gorditos están creciendo, eso me dice que habrá buena cosecha y producción, así planifico mi siembra, último voy a sembrar papa, a ver cómo siempre produce...* (Elías Villcarana, 2012).

La relación entre conocimiento y uso de los bioindicadores es otro aspecto rescatable, la investigación sobre estrategias de mujeres en la gestión del riesgo (Alem, 2011) afirma que si bien las agricultoras y yapuchiris mujeres y jóvenes conocen los bioindicadores y saben que sus mamás y abuelas los utilizaban, ellas no usan este conocimiento para la toma de decisiones y la generación de pronósticos. *Nosotras conocemos harto, pero solo es de lo que nos contaban nuestras mamás o abuelitas, pero ya no estamos mirando nosotras, o sea, sí miramos cuando pasamos al caminar; pero miramos nomás, no usamos de acuerdo a lo que significa* (mujeres de Chuñuchuni, 2011).

Las mujeres miramos harto zorro cuando pasteamos, pero no estamos usando eso para predecir el tiempo (Felicidad Franciscano, 2011).

Los jóvenes también reconocen que ya no manejan este saber: *algunos de nosotros no conocemos los bioindicadores, los jóvenes sobre todo, entonces nosotros seguimos nomás a los mayores, cuando*

alguien siembra, seguimos nomás, estamos acostumbrados a eso (jóvenes de Chuñuchuni, 2011).

El conocimiento de los indicadores de la naturaleza y su aplicación y uso en la toma de decisiones y en la alerta sobre eventos climáticos es un tema de reflexión de los productores, ellos advierten que este conocimiento se está perdiendo y está generando vulnerabilidad en la producción: *mucha gente este año se equivocó al hacer el chuño, fracasaron porque el frío llegó tarde, recién en el mes de julio. Esta es una muestra que se está perdiendo este conocimiento, deberían haber mirado las siete cabrillas* (Paulino Apaza, 2011).

Pero también advierten que estas señas están cambiando. Don Renato Franciscano de Huayllas afirma que *en cada comunidad hay yapuchiris, ellos hablan pero estas amenazas cualquier rato afectan, hasta ahora no podemos darnos cuenta...* (Taller de evaluación y planificación con *yapuchiris*, enero de 2012).

Rol de las organizaciones locales para la reducción del riesgo climático

Las organizaciones locales se constituyen en factores determinantes para la reducción del riesgo. Las estrategias individuales y familiares se complementan con las capacidades de las organizaciones locales, principalmente porque la mayor parte de los eventos climáticos y sus impactos se generan en ámbitos localizados. En palabras de los productores participantes en un taller de riesgos: *Si la organización es débil, todo se debilita, no podrá actuar, y eso nos afecta a todos...* (Citado por Fundación Agrecol-CESU, 2012).

Respecto al rol del *yapuchiri* existen opiniones sobre la complementariedad del trabajo del *yapuchiri* con el del *jilakata* (autoridad originaria): “los jilakatas casi a diario ven la tierra, tienen que dar su informe en las reuniones junto con los *yapuchiris*, así podemos advertir a las comunidades y estar preparados ante las amenazas...” (Taller de evaluación y planificación con *yapuchiris*, enero de 2012).

Conclusiones y recomendaciones

La consideración y fortalecimiento de las capacidades locales se constituyen en factores centrales para la gestión del riesgo

climático. Existen muchas fortalezas en las comunidades pero también hay pérdida de conocimientos, saberes y prácticas. Es necesario recuperar dicho conocimiento y prácticas, estudiarlas y fortalecerlas ya que la mayor parte de los impactos por efecto de los eventos climáticos son localizados y las acciones de las instancias públicas son marginales. La falta de capacidad de acción y reacción de las comunidades las hace más vulnerables a los eventos climáticos ocasionando pérdida de su producción y poniendo en riesgo la seguridad alimentaria familiar y comunal con efectos perversos sobre la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

AGRECOL-CESU

2010 Línea base del proyecto de Gestión de Riesgos Agrícolas Comunales (GRAC).

AGRECOL-CESU-Fundación McKnight

s/f Consultoría Equipo PROSUCO, Cochabamba.

Aguilar, L.C.

1997 “Predicción del tiempo y su influencia en la organización de la producción en la comunidad de Tres Cruces, provincia Tapacarí” (tesis de grado en agronomía), FCAYP-UMSS-AGRUCO, Cochabamba.

Alem, M.

2012 “Organizaciones campesinas de la zona altoandina de Cochabamba y su capacidad de respuesta al riesgo climático. Caso Ayllu Urinsaya” en Revista *Agricultura Ecológica*, n° 14, año 7. Percepciones y experiencias ante el riesgo climático. Fundación Agrecol Andes, julio, pp. 3-9.

2011 Fichas de campo en reporte de pasantía, Fundación Agrecol Andes / CESU, Cochabamba.

Lavell, A.

s/f “Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición”, disponible en http://www.huila.gov.co/documentos/G/gestion_riesgo.pdf

Ponce, D.

2003 “Previsión del clima y recreación del conocimiento indígena como estrategia para la conservación de la diversidad cultivada en los Andes bolivianos. El caso de la comunidad de Chorojo, provincia Quillacollo, departamento de Cochabamba” (tesis de maestría), Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba.

Regalsky, P.; Hosse, T.

2009 *Estrategias campesinas andinas de reducción de riesgos climáticos. Estado del arte y avances de investigación de los Andes bolivianos*. CENDA-CAFOD, Cochabamba.

Ricaldi, T.

2011 “El conocimiento local y la observación de bioindicadores como estrategia campesina de adaptación a la variabilidad climática. Caso del distrito Challa, municipio de Tapacarí, Cochabamba”, ponencia presentada al Congreso Internacional Rural Sustentable en Bogotá.

Ricaldi, T.; Aguilar, L.; Canaviri, A.; Fernández, F.

2012 *Manejo de la flora local para la reducción de riesgos climáticos. Caso comunidad de Challuma*.

Ricaldi, T.; Aguilar, L.; Caniviri, A.

2012 *Informe narrativo Proyecto GRAC 2011-2012*. Fundación Agrecol Andes, CESU-UMSS, Fundación McKnight.

2011 *Informe narrativo Proyecto GRAC 2010-2011*. Fundación Agrecol Andes, CESU-UMSS, Fundación McKnight.

Tapia, N.

2002 *Agroecología y agricultura campesina sostenible en los Andes bolivianos. El caso del ayllu Majasaya Mujlli, departamento de Cochabamba*. La Paz: Plural.

El potencial agroecológico de pequeñas fincas diversificadas como alternativa al monocultivo de soja: evaluación de dos establecimientos de la provincia de Santa Fe, Argentina¹

Eduardo Spiaggi²
Graciela Ottmann³
C. Alesio⁴

Resumen

Los datos de expansión del paquete tecnológico basado en la utilización de la soja transgénica, glifosato y siembra directa en la Pampa Húmeda son contundentes: entre 1996 y 2012 la superficie sembrada pasó de 7 a 19 millones de hectáreas. En este trabajo presentamos los resultados de la evaluación de dos sistemas productivos: uno representativo del modelo dominante

-
- 1 Integran el equipo de investigación además Alejandro Miretti, Danilo Renzi y Nicolás Vietto.
 - 2 Cátedra de Ecología y Biología en la Facultad de Ciencias Veterinarias; cátedra FODEPAL Observatorio del sur: hacia un desarrollo rural sustentable. Universidad Nacional de Rosario, Argentina. www.observatoriodelsur.unr.edu.ar epsiaggi@hotmail.com
 - 3 Cátedra de Agrostología en la Facultad de Ciencias Veterinarias; cátedra FODEPAL Observatorio del sur: hacia un desarrollo rural sustentable. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
 - 4 Cátedra de Ecología y Biología en la Facultad de Ciencias Veterinarias; cátedra FODEPAL Observatorio del sur: hacia un desarrollo rural sustentable. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

industrial de la soja, y una pequeña finca convencional diversificada que inició un proceso de transición hacia la agroecología.⁵ Para llevar adelante la evaluación se desarrollaron indicadores que dieran cuenta de las dimensiones económica-productiva, social y ambiental, entre otros, aplicando la metodología MESMIS. Los resultados muestran que el modelo de la agricultura industrial es sustentable únicamente en el aspecto productivo, sin considerar las externalidades socioambientales y el costo energético de la producción. Se concluye que es posible producir diversificando e integrando subsistemas, al mismo tiempo que se generan condiciones de vida dignas en el ámbito rural y se obtiene rentabilidad y equidad social. Pero para ello deben articularse acciones entre productores, sociedad civil, instituciones científico-tecnológicas y Estado, y políticas públicas en las que el desarrollo local de base agroecológica juegue un rol central.

Palabras clave: agroecología, diversificación, pequeñas fincas, sustentabilidad.

Introducción

En el informe denominado *La agricultura en una encrucijada* (IAASTD, 2009) se definen tres grandes categorías de sistemas agrícolas para América Latina: *el sistema tradicional indígena* que incluye a los sistemas indígenas, campesinos y afroamericanos, basados en el conocimiento local/ancestral y estrechamente ligados al territorio. *El sistema convencional productivista* que incluye prácticas de producción intensivas, tendiendo hacia el monocultivo y el uso de insumos externos y cuya producción está dirigida a un amplio mercado. Y *el sistema agroecológico* que considera a los sistemas productivos como ecosistemas, en los que los ciclos minerales, las transformaciones de la energía, los procesos biológicos

5 Los casos aquí presentados forman parte de un proyecto de investigación más amplio que incluye la evaluación de cinco establecimientos y sus respectivas modalidades productivas (Ottmann *et al.*, 2011).

y las relaciones socioeconómicas son objeto de estudio y análisis para maximizar la producción y optimizar el agroecosistema en su conjunto.

Su manejo se basa en la “ciencia de la agroecología”, cuyas premisas son la diversificación productiva, la revalorización del conocimiento tradicional, el diálogo de saberes y la generación de mercados alternativos, entre otras. Existen interacciones entre estos sistemas y se puede observar en algunos casos una combinación de características, así como diferentes grados de integración al mercado. Estos tres tipos de sistemas de producción han tenido históricamente un desempeño heterogéneo en la región.

La agricultura a nivel global y en Argentina en particular enfrenta una fuerte tensión entre los sistemas de producción de base campesina y familiar y la creciente presión que ejercen los agronegocios por tomar tierras para la producción de *commodities* y agrocombustibles.

La problemática de la sustentabilidad en el manejo de sistemas agropecuarios involucra a diversos actores sociales en la búsqueda de enfoques científicos alternativos con capacidad de ofrecer respuestas tecnológicas y productivas que no degraden el medio ambiente y la sociedad. En este sentido, el marco teórico-metodológico lo brinda la propuesta agroecológica en la que deben necesariamente incluirse aspectos económicos, sociales, ambientales y ecológicos (Ottmann, 2005).

Con este propósito indagamos y recabamos información de campo sobre distintos sistemas productivos de la provincia de Santa Fe, ubicada en la región centro de la República Argentina –que de alguna manera podríamos denominar como emergentes o alternativos al de la agricultura industrializada de monocultivo– para evaluar otras maneras posibles de producir en las cuales se genere riqueza (productividad creciente) con equidad distributiva, empleo digno, autosuficiencia alimentaria y respeto por el ambiente y la diversidad biológica y cultural. Por ello, nuestra propuesta consiste en analizar sistemas que consideramos emergentes frente a aquél que representa el paradigma de la agricultura industrializada que utiliza el paquete tecnológico soja RR –siembra directa– glifosato.

Para el establecimiento de indicadores de sustentabilidad trabajamos con aportes de distintos autores (el sistema *Marco para la Evaluación de Sistemas de Manejo de recursos naturales incorporando Indicadores de Sustentabilidad* –en adelante MESMIS– elaborado por Masera, 2002; trabajos de Sarandón, 2006; Odum, 1996; y Ottmann, 2005, entre otros) combinados con nuestra propia experiencia y criterios elaborados y consensuados por el grupo de trabajo.

En el caso de la Pampa argentina, objeto de nuestra reflexión, el problema es especialmente grave por lo que se hacen necesarias las propuestas sectoriales de reconversión agroecológica (Ottmann *et al.*, 2005).

La región pampeana constituye el centro de gravedad de la agricultura argentina. Se extiende sobre una llanura de 50 millones de hectáreas que aportan más de tres cuartos de la producción agropecuaria del país. La especialización productiva en granos es su rasgo fundamental. En los últimos cuarenta años se llevó a cabo el proceso de modernización del manejo de sus recursos naturales. En un trabajo reciente (Ottmann, 2009) se presentó una periodización de este proceso, estableciendo cinco *etapas modernizadoras* que se pueden clasificar en: etapa de las “técnicas agronómicas”, etapa de la “mecanización agrícola”, etapa de las “semillas mejoradas”, etapa del “uso de agroquímicos” y etapa “biotecnológica”.

Como señalan Sevilla Guzmán y Ottmann: *de hecho y como mantienen Dixon y Fallon (1989), resulta imposible dar una definición universal de la sostenibilidad sencillamente porque este es un concepto dinámico que cambia con el tiempo, con el recurso o recursos que se pretenden proteger, con su escala espacial, con las preocupaciones de cada época, con el desarrollo de la ciencia, con el nivel tecnológico y con nuestro nivel de conocimiento actual del funcionamiento de los ecosistemas. No obstante, podemos enumerar algunos principios básicos de la sustentabilidad que deberían ser comunes a todas la definiciones y, por tanto, aplicables también al manejo de los agroecosistemas* (2000: 200–201).

En esta instancia pretendemos establecer indicadores de sustentabilidad para evaluar la viabilidad de sistemas productivos que permitan conciliar producción, equidad distributiva y respeto por el ambiente y la biodiversidad biológica y cultural.

Consideramos de gran importancia y de creciente necesidad profundizar las investigaciones y la generación de información crítica, de rigor científico sobre los modelos de desarrollo que se aplican en Argentina (incluido el sistema agroalimentario) de manera a contribuir con la generación de alternativas productivas de pequeña y mediana escala que tengan como base un tejido rural fuerte, la producción de alimentos sanos y que favorezcan las cadenas de comercialización alternativas. El modelo de la agricultura industrial está produciendo innegables y crecientes impactos socioambientales que ha llevado a distintos sectores sociales (grupos de vecinos, instituciones públicas y privadas, ONG, entre otros) a organizarse y actuar contra estos impactos y proponer reformas legislativas e impulsar modos alternativos de producción.

Sobre el contexto metodológico

Respecto a la herramienta metodológica MESMIS (Masera, 2000: 18-23), se trabajó en las tres dimensiones agroecológicas (ecológica-ambiental, sociocultural y económica-productiva) utilizando el o los atributos que tienen mayor impacto en la sustentabilidad global. A su vez, cada atributo fue caracterizado mediante diferentes variables de diagnóstico, medidas con el mayor número de indicadores relevantes que fue posible confeccionar.

Dentro de la dimensión ecológica-ambiental (en adelante EA) se consideró solamente el atributo *estabilidad-resiliencia-confiabilidad* por ser el más relevante desde el punto de vista agroecológico. En la dimensión sociocultural (en adelante SC) se trabajó con dos atributos: *estabilidad-resiliencia-confiabilidad* y *equidad*; ambos permiten caracterizar cualitativamente las percepciones de los productores respecto al manejo de los recursos naturales y su concepción del modelo de desarrollo que practican. Finalmente, en la dimensión económica-productiva (en adelante EP) se incluyó el atributo *productividad* y el de *estabilidad-resiliencia-confiabilidad*.

Cada uno de los atributos fue caracterizado por variables diagnósticas, medidas a través de indicadores. Los valores finales

de cada indicador, con su respectiva unidad de medida, fueron calculados con una escala de 1 a 5, donde el valor 5 representa la mejor sustentabilidad y el valor 1 la menor sustentabilidad. En los casos en que las variables diagnósticas fueron medidas con más de un indicador, se realizó un promedio para obtener un único valor.

Una vez presentada esta conceptualización para cada variable diagnóstica y su operativización mediante los indicadores propuestos, se realizaron los gráficos radiales para cada uno de los casos estudiados. En general, cuantos más puntos se acerquen a los bordes del gráfico mayor será la condición de sustentabilidad para esas variables diagnósticas; por el contrario, cuanto más cerca del centro se encuentren los valores, menor sustentabilidad poseerán.

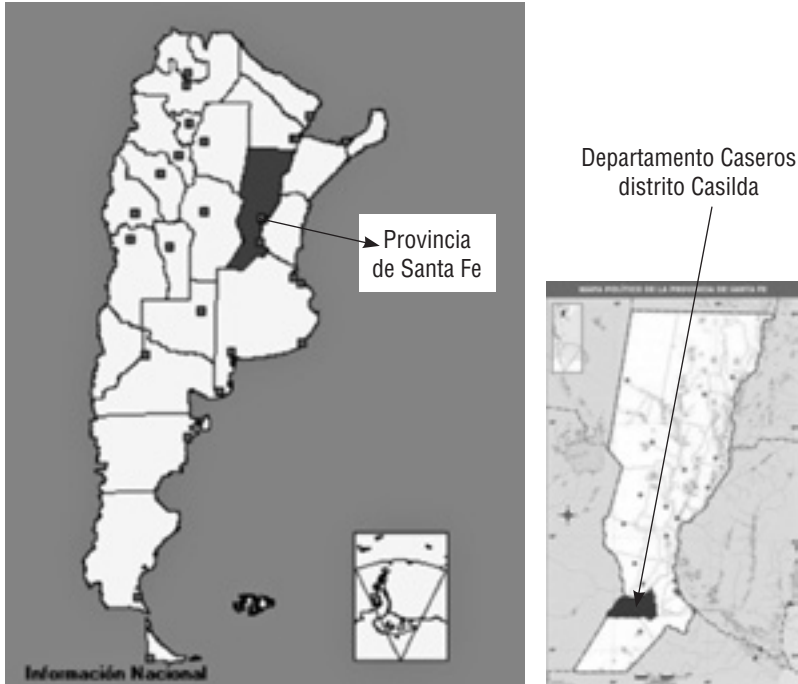
También se estableció un Índice de Sustentabilidad General (que es el promedio de las tres dimensiones) para ser comparado con un valor “umbral” (que en nuestro caso es tres). No solo el índice o promedio general debe superar el valor umbral sino cada una de las dimensiones debería hacerlo para mostrar la sustentabilidad general del sistema.

La intención es mostrar, en cada caso y en cada gráfico, los valores que toman las variables diagnóstico. Complementa esta información la que aporta el “valor umbral”, que debería ser superado no solo por el promedio general sino también por los promedios de cada dimensión. En caso DE que algún punto correspondiente al promedio de una dimensión cayera dentro de la curva del valor umbral, el sistema sería deficientemente sustentable aunque su valor promedio total superase el valor tres.

Resultados de los estudios de caso

Los resultados que se presentan aquí pertenecen a dos establecimientos ubicados el sur de la provincia de Santa Fe (Argentina), del departamento Caseros, en el distrito Casilda; las unidades geopolíticas y administrativas son mencionadas de mayor a menor: *provincia, departamento, distrito*.

Mapa 1
Localización del distrito Casilda (Santa Fe, Argentina)



El mapa de la izquierda representa a la República Argentina y su división política en *provincias*, donde se remarca a Santa Fe. El mapa de la derecha muestra la división política de la provincia de Santa Fe donde se remarca el *departamento* Caseros. A su vez cada departamento se divide en *distritos*.

La unidad espacial de análisis es la provincia de Santa Fe, departamento Caseros, distrito Casilda.

Caso 1: Agricultura industrializada en el distrito Casilda

Se trata de una explotación de 50 has ubicada en el departamento Caseros, al sur de la provincia de Santa Fe. Es un predio proveniente de una herencia con una superficie mayor que además

de agricultura contaba con producción porcina y engorde de novillos. Al subdividirse quedaron para el actual propietario las 50 has de referencia. Como no posee capital de trabajo para llevar a cabo las tareas productivas por administración propia, desde un principio se arrendó. Comenzó trabajándose mediante un contrato de aparcería para después realizar contratos accidentales por cultivo y a quintales fijos por cosecha. Este tipo de convenio se mantiene en la actualidad y como consecuencia de ello, no hay personal viviendo en el campo (ni en forma permanente ni circunstancial); no posee vivienda ni mejoras, ni alambrado perimetral.

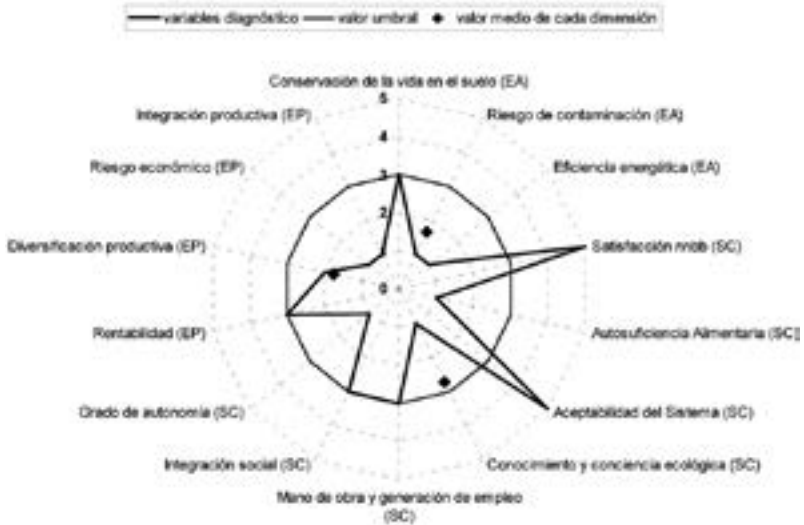
Desde la década de los ochenta el cultivo que predomina es la soja de primera y eventualmente trigo-soja de segunda, muy influenciada por el eventual inquilino y la perspectiva del precio del cereal de invierno (trigo) aunque el cobro del contrato siempre está subordinado a la oleaginosa de primavera-verano (soja).

Su sistema productivo responde exclusivamente a la agricultura bajo el modelo tecnológico de soja transgénica, glifosato y siembra directa. Utiliza ocasionalmente insecticidas y/o fungicidas. Según datos de la revista *Agro Mercado*, de febrero de 2011, y por comentarios del propio productor, el margen bruto de la soja en la campaña 2010 fue superior en un 2% al promedio del último quinquenio.

El total de lo cosechado se destina a la venta, y por el alto volumen producido por el inquilino de este predio (quien posee en arrendamiento más de mil hectáreas), se opera directamente con la industria y con exportadores. Este es un sistema altamente dependiente de insumos externos y carece de diversidad e integración productiva. Por otro lado, forma parte de una cadena de comercialización muy larga que llega hasta la India y China.

Los resultados obtenidos bajo la metodología MESMIS, representados mediante el gráfico radial que presentamos a continuación, muestran que los mayores valores de sustentabilidad alcanzados responden a una valoración que hace el productor de las variables socioculturales de satisfacción de necesidades básicas y aceptación del sistema.

Gráfico 9
Representación gráfica de las variables diagnósticas por dimensión:
ecológica-ambiental (EA), sociocultural (SC) y económica-productiva (EP)



Vemos que los valores promedio de cada una de las 3 dimensiones están por debajo del umbral (3). El promedio general de 2,04 indica la baja sustentabilidad general del sistema, la que está relacionada al hecho de que la actividad productiva sea una sola y dependa fundamentalmente de la aleatoriedad de los factores externos, sean éstos climáticos o de mercado.

Caso 2: Granja diversificada en el distrito Casilda

Se trata de un productor familiar que eligió dedicarse a la actividad agropecuaria. Vive en su predio junto a su familia, se dedica fundamentalmente a la huerta (2½ ha) y además a la cría de animales de granja y frutales. Trabaja con él un mediero (al 50% de la producción que se vende semanalmente) quien comparte exclusivamente la actividad hortícola. Este personal vive también en el campo. La finca tiene una superficie de 10 ha.

El 70% de la producción es comercializada por un mayorista y el 30% restante se vende en la ciudad de Casilda (homónimo de distrito, ambos locales). Utiliza fertilizante de origen orgánico (cama de pollo comprada a un vecino) y en muy pocas ocasiones un biocida (en proceso de ser eliminado). Además de la huerta, trabaja con un criadero de cerdos (10 cerdas madres y una producción de 100 lechones al año) y tiene dos o tres vacas que utiliza solamente para consumo familiar.

La agricultura es una actividad destinada a generar alimento para los porcinos y bovinos. En los dos últimos años se hicieron dos ensayos con cultivo de soja no transgénica orgánica (no es sencillo conseguir semillas): 1 ha y 1,5 has respectivamente obteniendo un rendimiento de 30qq/ha,⁶ muy bueno para la zona (en comparación con lotes vecinos de soja convencional transgénica).

Hay gallinas y conejos para consumo familiar y venta directa.

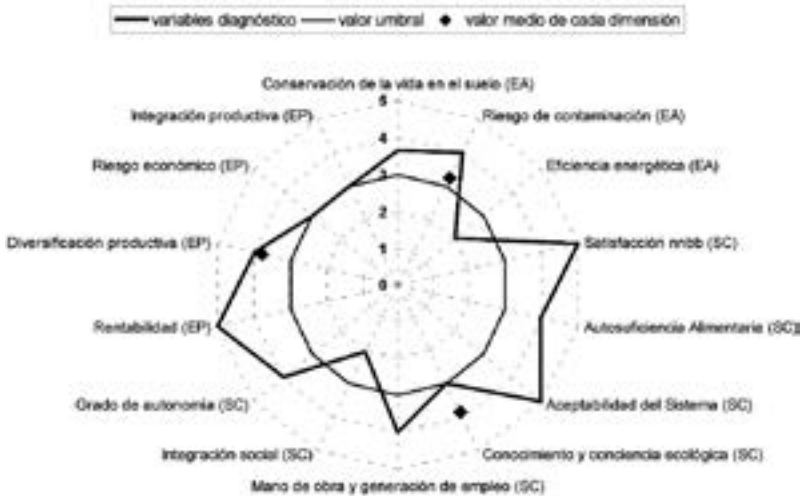
Posee aproximadamente 240 árboles frutales (cítricos, duraznos, ciruelos e higueras) y 700 árboles (“no productivos”) que mejoran notablemente la calidad ambiental de la finca y hacen un aporte (en proceso de evaluación) a la biodiversidad local y al ecosistema regional.

Recientemente se estableció en colaboración con estudiantes de la Facultad de Ciencias Veterinarias de la UNR, una red de comercio justo, mediante la cual se le compran al productor 25 bolsones semanales de verduras a un precio superior al que le paga el mayorista y se venden a los consumidores a un precio menor al de los comercios minoristas (verdulerías). El mismo grupo adquiere frutas a precio justo y elabora dulces y licores, generando valor agregado. Todo esto favorece el establecimiento de cadenas cortas de comercialización y el crecimiento de un grupo de consumidores urbanos responsables.

El gráfico 2 muestra cómo mejoran los valores de sustentabilidad general, casi todos ellos están más cerca –que en el caso anterior– de la periferia del gráfico, evidenciando mayor diversificación productiva y mayor grado de integración.

6 Quintales americanos equivalentes a 100 kg.

Gráfico 10
Representación gráfica de las variables diagnósticas por dimensión:
 ecológica-ambiental (EA), sociocultural (SC) y económica-productiva (EP)



En general podemos decir que este sistema es sustentable, además de tener un promedio general por encima del umbral (3,61), cada uno de los promedios de las dimensiones supera también el valor umbral. Esto se observa también en la mayoría de las variables diagnósticas (excepto integración social y eficiencia energética).

Nota final a modo de conclusión

Tal como muestra esta experiencia “emergente” presentada en dos estudios de caso, es evidente la necesidad de cambio en el papel de la agricultura para alcanzar una sustentabilidad ecológica y social.

Los objetivos que nos propusimos cubrir con esta investigación, establecidos en la construcción del marco teórico y metodológico, abarcan los dos amplios bloques temáticos de nuestro trabajo: la *agroecología*, como marco de evaluación de la viabilidad de modelos que permitan conciliar producción, equidad distributiva

y respeto por el ambiente, así como la diversidad biológica y cultural y, mediante diferentes herramientas metodológicas, el análisis de la construcción de indicadores de sustentabilidad para lograr una mejor comprensión de los aspectos que influyen en la sustentabilidad de los sistemas productivos.

A través del trabajo de campo y del análisis posterior de la información recogida en los dos casos analizados, se abordó la complejidad de los sistemas productivos en su multidimensionalidad y se intentó hacer un aporte metodológico que permita comprender y describir cada uno de los elementos y variables involucradas en el desarrollo de los procesos productivos. Creemos que es posible determinar algunos elementos clave que marcan la tendencia de los agroecosistemas aquí evaluados y las posibles intervenciones y arreglos que pueden o no conducirlos hacia estados dinámicos de mayor o menor sustentabilidad.

Aunque todos los productores están sujetos a las mismas condiciones de contexto que impulsó la agricultura industrializada a través del proceso de modernización, las respuestas de cada uno de ellos son diferentes. Esto permite pensar, o al menos repensar y discutir, algunas categorías de análisis que se dan por sentadas en la literatura; por ejemplo, el concepto de “Unidad Económica Agraria” y la forma de determinarla, puesto que más allá del tamaño de la superficie los productores que implementan prácticas de manejo diversificadas e integradas muestran mejores valores de sustentabilidad general del sistema aun cuando su superficie sea pequeña.

Es oportuno reflexionar sobre estas cuestiones porque en muchas ocasiones se piensa que las transformaciones estarían determinadas por cambios en la relaciones de contexto, es decir, por cambios objetivos de las condiciones socioeconómicas y políticas en una realidad concreta, sin embargo, bajo un mismo proceso histórico de agricultura industrializada, producto del paquete tecnológico de la Revolución Verde, que en Argentina aún es el modelo dominante, surgen otras perspectivas que ven posible conciliar producción con sustentabilidad.

También es relevante el impacto sociocultural sobre la pequeña agricultura causado por el nuevo *modo industrial de uso de los recursos*

naturales: pérdida de la autosuficiencia alimentaria, ruptura de las matrices socioculturales portadoras del conocimiento local, de las tecnologías sistémicas sobre el control de plagas y enfermedades; en general, ruptura de una estrategia diversificada de producción y articulada con el uso múltiple del territorio. A contramano de las características que precisa la agroecología en relación con la utilización de nuevas tecnologías de naturaleza medioambiental, a partir del diseño de sistemas sustentables.

Bibliografía

Altieri, M.A.

1995 *Agroecología. Bases científicas para una agricultura sustentable*. Santiago de Chile: Clades.

Astier, M.; Masera, O.

1996 *Metodología para la evaluación de sistemas de manejo incorporando indicadores de sustentabilidad (MESMIS)*. Michoacán: GIRA.

Barsky, O.

1988 *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Caporal, F.R.; Costabeber, J.A.

2002 "Análise multidimensional da sustentabilidade: uma proposta metodológica a partir da Agroecología" en *Agroecología e Desenvolvimento Rural Sustentável*. Porto Alegre, vol. 3, n° 3, pp. 70-85.

Censo Nacional Agropecuario (CNA) 1988 y 2002.

Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo

1987 *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza.

De Fina, A. L.

1973 *Climatología y fenología agrícola*. Buenos Aires: EUDEBA.

Dixon, J. A.; Fallon, L. A.

1989 "The Concept of Sustainability: Origins, Extensions, and Usefulness for Policy" en *Society and Natural Resources*, n° 2, pp. 73-84.

Gallo, E.

1983 *La pampa gringa*. Buenos Aires: Sudamericana.

Gliessmann, S.R.

2002 *Agroecología. Procesos ecológicos en agricultura sostenible*. Costa Rica: Turrialba.

Guzmán Casado, G.; González de Molina, M.; Sevilla Guzmán, E.

2000 *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*. Madrid: Mundi-Prensa.

International Assessment of Agricultural Knowledge,
Science and Technology for Development (IAASTD)

2009

Masera, O.; Astier, M.; López-Ridauro, S.

2000 *Sustentabilidad y manejo de recursos naturales. El marco de evaluación MESMIS*. México: Mundi-Prensa/GIRA.

Masera, Omar

2002 *Marco para la evaluación de proyectos utilizando indicadores de sustentabilidad*, disponible en http://www.ecologia.unam.mx/lineas/proyectos_recnat.htm

Obstchatko, E.

1991 “Los cambios tecnológicos” en Barsky, O., (ed.) *El desarrollo agropecuario pampeano*. INDEC-IICA-INTA, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 117-135, disponible en <http://www.unicamp.br/fea/ortega/soja/soybean-ortega.pdf>

Ottmann, G.

2005 *Agroecología y sociología histórica desde Latinoamérica. Elementos para el análisis y potenciación del movimiento agroecológico: el caso de la provincia argentina de Santa Fe*. Universidad de Córdoba/PNUMA/Mundi-Prensa: Córdoba/México/Madrid.

2003 *Agroecología e historia rural en la estructura social agraria santafesina. Elementos para el análisis del desarrollo agroecológico de una provincia argentina (tesis doctoral)*, Instituto de Sociología y Estudios Campesinos. Universidad de Córdoba, España.

Ottmann, G. *et al.*

2001 Una estrategia agroecológica para la provincia de Santa Fe, Argentina. El futuro que nos transforma. Actas del V Congreso Vasco de Sociología. Bilbao, marzo.

Ottmann, G.; Spiaggi, E.; Renzi, D.; Miretti, A.

2009 “El desarrollo tecnológico en la región pampeana y su impacto socioambiental. El caso del sur de la Provincia de Santa Fe. Argentina” en *Agricultura sostenible*, vol. 5. Universidad Autónoma de Chiapas, Sociedad Mexicana de Agricultura Sostenible, México.

Ottmann, G.; Renzi, D.; Miretti, A.; Spiaggi, E.

2011 “La sustentabilidad del modelo de desarrollo rural en la provincia de Santa Fe: determinación de indicadores para sistemas productivos de diferentes ecoregiones” en Spiaggi, E. y Díaz, C. *Desarrollo rural, soberanía y seguridad alimentaria*, Rosario: Universidad Nacional del Rosario Editora.

Pizarro, J.

1999 *Evolución y perspectivas de la actividad agropecuaria pampeana argentina*. I Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires, pp. 13-55.

Pengue, W.

2005 *Agricultura industrial y transnacionalización en América Latina. ¿La transgénesis de un continente?* México: PNUMA.

Sarandón, S.

2002 “El desarrollo y uso de indicadores para evaluar la sustentabilidad de los agroecosistemas” en Santiago Sarandón (ed.) *Agroecología. El camino hacia una agricultura sustentable*. La Plata: Ediciones Científicas Americanas.

Sevilla Guzmán, E.; Ottmann, G.

2000 “Ecoagricultura, agroecología y desarrollo sustentable: pensando en el caso argentino” en Facciano, L. A. (ed.) III Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Instituto de Derecho Agrario, Rosario, pp.185-207.

Spiaggi, E.; Colomar, G.; Miretti, A.; Renzi, D.; Ottmann, G.

2009 Informe del Grupo de Trabajo Indicadores de sustentabilidad. Cátedra FODEPAL “Observatorio del Sur”.

Spiaggi, E.; Díaz, C.

2011 “Desarrollo rural, soberanía y seguridad alimentaria” en
Universidad Nacional del Rosario, disponible en www.observatoriodelsur.unr.edu.ar

Hacia la *praxis* de la soberanía alimentaria: los pequeños productores y los costos de transacción

*Geovana Mercado*¹

Resumen

El programa de desayuno escolar en Bolivia tiene el potencial para desarrollar mercados alternativos a medida de los pequeños agricultores. Además se constituye en un medio para que el Estado, a través de los gobiernos locales ejerza soberanía alimentaria. Sin embargo, pocos son los municipios bolivianos que han logrado la inclusión de sus pequeños productores locales. Este artículo describe y analiza, desde la teoría de Costos de Transacción, las estrategias del municipio de Tiwanaku, en el proceso de incluir a agricultores locales en la provisión del *desayuno escolar*. El municipio de Tiwanaku tiene una característica especial que es la de haber tomado una decisión política de apoyo a productores locales. Mediante un estudio de caso se analizaron los costos de transacción a los que ambos, municipio y pequeños productores, están expuestos al intentar proveer y proveerse de productos locales para el desayuno escolar, y se determinaron las estrategias que

1 Candidata a doctora en Economía Agrícola por el Departamento de Economía de Recursos y Alimentos: IFRO, Facultad de Ciencias de la Universidad de Copenhague. Becaria del proyecto ANDESCROP, proyecto conjunto entre la Facultad de Agronomía (UMSA), Fundación PROINPA, ambas en Bolivia y la Facultad de Ciencias de la Universidad de Copenhague, Dinamarca.

utilizan para evitar o reducir estos costos y lograr que el acceso a este mercado sea posible.

Palabras claves: pequeños productores, alimentación escolar, soberanía alimentaria, costos de transacción.

Introducción

El paradigma de soberanía alimentaria plantea la autonomía local, los mercados locales y la acción comunitaria² e implica la posibilidad de ejercer derecho de decisión sobre lo que se va a consumir en la mesa diaria. Garantizar este derecho pasa por garantizar el acceso y la disponibilidad de los alimentos culturalmente aceptados para la población, por lo tanto, la soberanía alimentaria se constituye en un paradigma holístico que toca no solamente el tema de la disponibilidad de los alimentos sino también cuestiona el proceso que sigue desde su origen hasta su llegada a la mesa familiar. Asimismo, el paradigma de soberanía alimentaria vincula a los actores con su territorio e identidad cultural, ya que apuesta por la conservación de las diferentes prácticas alimentarias de los pueblos y propone una fusión y modernización de los mismos sin pérdida de identidad local y regional.³

En este sentido las compras públicas de alimentos a nivel local, tales como las compras para el programa del desayuno escolar se constituirían en la *praxis* de la soberanía alimentaria desde el Estado y el gobierno local quienes tienen el poder de decisión acerca de qué tipo de alimentos comprar y de quiénes comprarlos.

Para favorecer la participación de los pequeños productores, el gobierno boliviano llevó a cabo modificaciones en la normativa sobre compras públicas de alimentos respondiendo a una demanda de los pequeños agricultores para ser incluidos en las compras

2 GRAIN, 2005.

3 Declaración política del Foro de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria. Roma, junio de 2002.

públicas de alimentos por parte del Estado. Sin embargo, a nivel local son pocas las experiencias exitosas de compras a pequeños productores. Estudios recientes acerca de la provisión del desayuno escolar en Bolivia muestran que solo el 3,2% de los municipios contrata a pequeños productores.⁴

La teoría de costos de transacción brinda nuevas perspectivas para analizar los problemas que podrían estar obstaculizando el acceso de los pequeños productores a este mercado. Esta teoría sostiene que existen costos relacionados con las transacciones en el mercado y que los pequeños productores, por su incapacidad para reducir estos costos, se incorporan al mercado de forma adversa.⁵

En este artículo se presenta el estudio de caso de una experiencia exitosa para pequeños agricultores que proveen a un mercado local en el municipio de Tiwanaku, el mercado es el programa de desayuno escolar que brinda el municipio. El estudio de las diferentes dinámicas que surgen en el intento del municipio de proveerse localmente y de los productores de acceder y permanecer en este mercado –desde la teoría de costos de transacción– brinda evidencias acerca de qué medidas son necesarias para lograr la sostenibilidad de la producción local y de cuan alcanzable puede ser el paradigma de la soberanía alimentaria cuando se trata de compras públicas de alimentos.

En la primera sección del artículo se presenta el marco teórico seguido por la descripción de la metodología. La siguiente sección describe el caso en detalle y se realiza el análisis centrándose en los factores determinantes de los costos de transacción seguido por un breve análisis del entorno institucional que rodea a las transacciones. Finalmente se presentan los resultados, su discusión y las conclusiones.

4 Valdivia *et al.*, 2013.

5 Dorward, Poole, Morrison, Kydd & Urey, 2003.

Marco teórico

Costos de transacción

La teoría de costos de transacción sostiene que existen costos al llevar a cabo una transacción por medio del mercado que no están relacionados a los costos de producción ni a los costos de oportunidad sino –tomando en cuenta la definición propuesta por Oliver Williamson (1985)– incluirían costos *ex ante*, es decir, previos a la transacción, como los costos de redacción, negociación y de salvaguardar acuerdos, y costos *ex post* –una vez finalizada la transacción– que incluirían actividades de regateo, costos de gobernanza y costos de monitoreo del cumplimiento de contratos. Según Wallis y North (1986), los costos de transacción también incluirían costos de procesamiento y transmisión de información, de coordinación, compras, marketing, publicidad, ventas, manejo de asuntos legales, envío, dirección y supervisión.

Frente a los costos de transacción surge la necesidad de organizar las transacciones de modo que estos costos se minimicen. La lógica de organización a la que responde una transacción es conocida como gobernanza de la transacción. La gobernanza de una transacción puede ser desde totalmente descentralizada, como en el caso de un mercado *spot*,⁶ o coordinada mediante diferentes configuraciones como jerarquías de organización, integración vertical o contratos formales o informales de corto o largo plazo.

Factores determinantes de los costos de transacción

La unidad de análisis de la teoría de costos de transacción es la transacción (Williamson, 1981); una transacción implica el intercambio de un activo por un pago entre un comprador y un

6 El mercado *spot* es aquel donde cualquier activo se compra o vende al contado con entrega inmediata, o en corto plazo y al precio actual de mercado (ver <http://www.businessdictionary.com>).

vendedor. Williamson (*ibid.*) establece que los costos de transacción están relacionados a los siguientes atributos de la transacción:

- ***Frecuencia***

Se refiere a la frecuencia con la que se realiza una transacción, es decir, la frecuencia de los intercambios entre socios comerciales. Williamson (1985) afirma que la importancia de este determinante radica en que cuanto más grande y recurrente sea la transacción más fácil será recuperar el costo de las estructuras de gobernanza especializadas.

- ***Especificidad de activos***

La especificidad de activos es el grado en el que los activos invertidos podrían o no ser reasignados a otros usos o usuarios sin pérdida de su valor productivo (Tadelis y Williamson, 2010). De acuerdo a Williamson (1981, 1985) “si se requieren inversiones especializadas para la provisión de determinado bien o servicio o se llevan a cabo inversiones duraderas en función de las operaciones concretas, el costo de oportunidad de dichas inversiones es mucho menor en la mejor alternativa, si la transacción original se termina prematuramente”. En otras palabras, si se han hecho inversiones específicas, el grado de especificidad de éstas determinará si –cuando la transacción termina prematuramente– es posible asignar otros usos a dichas inversiones. Cuando la especificidad de un activo es alta, entonces no será posible asignar fácilmente otro uso a ese activo, lo cual derivará en la pérdida del valor de dicho activo.

La especificidad de activos puede adoptar diferentes categorías: especificidad de ubicación –relacionada a las características del sitio donde se lleva a cabo la transacción o la producción del bien–, especificidad física, especificidad humana, especificidad temporal, especificidad que puede surgir “premeditadamente o de forma espontánea, cuando ésta toma la forma de conocimiento y habilidades que son adquiridas por las partes al trabajar juntos” (Tadelis y Williamson, 2010).

• *Incertidumbre*

La incertidumbre en la teoría de costos de transacción se define como el conjunto de cambios imprevistos en las circunstancias que rodean a una transacción (Williamson, 1985). La incertidumbre se relaciona principalmente con la naturaleza y los acontecimientos no previstos pero también con la estacionalidad, en la que la naturaleza juega un papel determinante en el proceso agrícola. (Allen y Lueck, 2005). La segunda fuente de incertidumbre se relaciona con el comportamiento humano, de acuerdo a Williamson (1985), ésta se define por la posibilidad de que exista o no comportamiento oportunista.

Estos atributos son considerados como factores determinantes de los costos de transacción, por lo cual la existencia de uno o más de ellos incidiría directamente en la magnitud de los costos de transacción y en la gobernanza de las transacciones.

Además de los factores inherentes a la transacción, Williamson (*ibid.*) señala dos factores más: la racionalidad limitada y el comportamiento oportunista (Williamson, 1985), considerados “supuestos del comportamiento humano”.

Racionalidad limitada

El concepto de racionalidad limitada fue desarrollado a partir de la insatisfacción con los modelos de toma de decisiones basados en la teoría de “elección racional” (Jones, 1999). El término racionalidad limitada fue propuesto por Hebert Simon (1982) para describir el hecho de que la toma de decisiones se realiza bajo las siguientes condiciones:

- fuentes de información limitadas y a menudo poco fiables,
- capacidad limitada de la mente humana para evaluar la información disponible y
- cantidad limitada de tiempo disponible para tomar una decisión.

Estos tres factores limitan el grado en que los agentes puedan tomar una decisión completamente racional, por lo que solo

poseen “racionalidad limitada”. Tal como lo declara Williamson (1994: 81) citando a Simon:

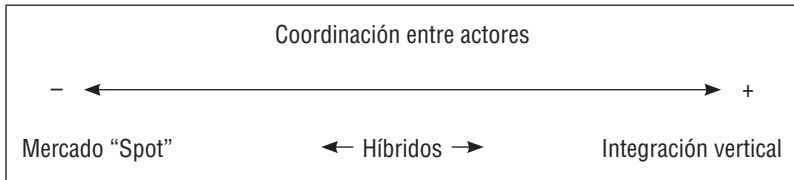
La economía de costos de transacción expresamente adopta la tesis de que la cognición humana está sujeta a la racionalidad limitada, que se definirá como un comportamiento que es “intencionalmente racional, pero solo limitadamente (racional)” (Simon, 1957a, p. xxiv).

• *Comportamiento oportunista*

Williamson (1985) define el comportamiento oportunista como la “búsqueda de satisfacer el propio interés mediante el engaño”, afirmando que el oportunismo no revela un comportamiento meramente auto interesado sino que también incluye “las formas más flagrantes, como la mentira, el robo y el engaño” y que “el oportunismo se refiere a la revelación incompleta o distorsionada de la información, sobre todo a los esfuerzos calculados para engañar, distorsionar, ocultar, o de lo contrario confundir”. Más adelante Williamson (1993) afirma que el oportunismo no se trata solamente de “no revelar los atributos reales *ex ante* (selección adversa) y el rendimiento real *ex post* (daño moral), sino también el hecho de no decir la verdad, toda la verdad y nada más que la verdad”. Por lo tanto, las estructuras institucionales han sido diseñadas con el fin de “economizar en la racionalidad limitada y al mismo tiempo salvaguardar las transacciones contra el comportamiento oportunista” (Williamson, 1979, 1985).

Estas estructuras o arreglos institucionales son simplemente formas de coordinación u organización de la producción de bienes y servicios. Los arreglos institucionales surgen espontáneamente en busca de la eficiencia en la reducción de costos de transacción que podría brindar la especialización y la cooperación entre los actores de los diferentes eslabones de una cadena productiva. Así, según la dimensión y ocurrencia de los factores determinantes de los costos de transacción, los grados de coordinación de las transacciones se orientarían entre dos polos opuestos: el libre mercado por un lado y la integración vertical por el otro; mientras que en la zona media se darían diferentes configuraciones o arreglos institucionales híbridos.

Figura 1
Gobernanza y grados de coordinación en los arreglos institucionales



Fuente: Elaboración propia en base a Williamson (1985).

Los costos de transacción y la pequeña producción agrícola

Ciertamente la vinculación entre los pequeños productores agropecuarios y el mercado determina los resultados económicos que éstos puedan obtener. Esta vinculación puede darse de forma coordinada, mediante contratos de corto o largo plazo o por el contrario puede no darse coordinación alguna entre los actores más allá del simple acto de comprar y vender. Por su incapacidad para reducir los costos de transacción, los pequeños productores estarían vinculados al mercado de forma adversa (Dorward, Poole, Morrison, Kydd & Urey, 2003).

Cuando no existe coordinación entre actores y las transacciones de mercado se realizan de forma atomizada y anónima, los pequeños productores incurren en diferentes costos de transacción que inciden negativamente en los beneficios económicos que deberían recibir de la venta de sus productos. Esto se refiere por ejemplo a los costos de obtener información acerca de dónde y a quién vender y sobre cuáles son los precios más convenientes. Deben tomarse en cuenta también la falta de acceso a información (Bachev, 2004) así como los costos de transacción asociados al procesamiento y entrega de los productos y la necesidad de certificar su calidad (Rich y Narrod, 2010; Delgado, Narrod y Tiongco, 2008).

Por otra parte, la negociación de los contratos genera también sus propios costos, por lo que cabe preguntarse si éstos son comparativamente menores a los que genera la venta en mercados spot. Ante esta realidad, en nuestro país los pequeños productores han

intentado organizarse en asociaciones que les permitan enfrentar los costos de transacción y mejorar su posición de negociación a lo largo de la cadena productiva.

Aun así, para los pequeños productores existen costos de transacción relacionados con los procesos burocráticos para constituirse en una asociación; la falta de capacidades de los agricultores para la gestión de sus emprendimientos, así como para asegurar el cumplimiento de contratos en cuanto a tamaño, calidad, inocuidad y puntualidad en la entrega; y los costos asociados a la transición desde un modo de producción informal a uno formal. Asimismo, existen costos de monitoreo de cumplimiento de los contratos y costos ligados a asegurar que los precios convenidos con anterioridad se mantengan después de entregado el producto. Por todas estas dificultades los pequeños productores configuran diferentes tipos de arreglos institucionales para acceder a los mercados. Sin embargo, si bien esto permite su sobrevivencia, no asegura la soberanía alimentaria.

Por lo tanto, el enfoque de costos de transacción es útil para analizar si la venta o vinculación a un determinado mercado es realmente conveniente para el pequeño productor. Tomar en cuenta los costos de transacción resulta útil para diseñar contratos agrícolas favorables al pequeño agricultor y asimismo para diseñar estrategias de apoyo y fortalecimiento de las debilidades que hacen más propenso al pequeño agricultor a incurrir en altos costos de transacción; debilidades tales como bajo capital humano (por ejemplo, nivel de educación), escaso acceso a información y tecnología y limitaciones en cuanto a acceso a infraestructura productiva (como servicios de almacenamiento, riego) y otras.

Metodología

La estrategia de investigación que se utilizó es la de estudios de caso. El tipo de caso es exploratorio, aproximación que requiere un estudio en profundidad que preste especial atención a los detalles de las relaciones y prácticas, Yin (2009) define como estudio de caso

una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro del contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y contexto no son claramente evidentes.

La metodología de estudio de caso fue elegida debido a la necesidad de explorar a fondo el proceso y los significados de las relaciones transaccionales entre el municipio y los pequeños productores. Con el fin de obtener la información se llevaron a cabo entrevistas estructuradas a informantes clave, observación participativa y análisis de documentos.

Este estudio exploratorio se limita a describir y analizar los determinantes de los costos de transacción para los pequeños productores que ofrecen desayunos escolares en el municipio de Tiwanaku y las estrategias utilizadas para reducir dichos costos de transacción. El artículo también analiza los costos de transacción incurridos por el municipio con el fin de favorecer la inclusión de estos productores en el mercado de desayunos escolares.

Estudio de caso: La provisión para el desayuno escolar y los costos de transacción en el municipio de Tiwanaku⁷

El año 2009 el gobierno municipal de Tiwanaku comenzó brindando desayuno solo dos días a la semana, mientras una ONG ocupaba los otros tres días. En 2010, el municipio tomó la responsabilidad de brindar desayuno los cinco días de clases mediante la compra de leche y yogur producidos localmente. Desde entonces, la ración líquida del menú se produce localmente, mientras que la ración sólida (principalmente pan o galletas) es proporcionada por una planta de procesamiento de pan ubicada a 70 km del municipio, en la ciudad de El Alto. La provisión del desayuno escolar es el resultado de un amplio proceso organizativo que comienza con la etapa de planificación anual cuando el POA

7 Estudio de caso basado en el análisis de datos recolectados para el proyecto ANDESCROP, Facultad de Agronomía-UMSA, durante los años 2011 y 2012.

(planificación operativa anual) es elaborado en cada municipio de manera participativa.

Organización a nivel del gobierno municipal

Para cumplir con sus responsabilidades el gobierno municipal cuenta con una oficina de desayuno escolar, la cual se reporta directamente al Oficial Mayor de Desarrollo Humano. En la oficina trabajan dos personas:

- Una directora, nutricionista cuya responsabilidad es realizar la planificación operativa, logística y administrativa y coordinar con los proveedores.
- Un supervisor técnico, de formación agrícola, cuyo rol es realizar el seguimiento y control en cada unidad educativa, controlando la entrega de las raciones, velando por el consumo y la satisfacción de los estudiantes.

La oficina del desayuno escolar además coordina sus actividades con otros actores del municipio:

- El responsable municipal de salud, quien trabaja en el centro de salud del municipio y coordina un sistema de vigilancia alimentaria y nutricional.
- Las juntas escolares conformadas por padres o madres de familia, y/o miembros honorables de la comunidad. Estas están legalmente reconocidas y se involucran en todas las actividades relacionadas con las escuelas, cumpliendo un rol de control social.
- El Director Distrital de Educación, generalmente responsable de coordinar las reuniones con profesores y juntas escolares, además de proporcionar datos sobre el número de estudiantes.

Una vez que el desayuno escolar se incluye en el POA, el gobierno municipal se convierte en el responsable del proceso de

contratación, el mismo que se lleva a cabo conforme a las leyes y normas que rigen la contratación pública, de acuerdo con la ley del Sistema de Administración de Bienes y Servicios 181 (SABS-181), que impone la condición de que los productos para el desayuno escolar y otros subsidios de alimentación sean producidos en base a materias primas de producción nacional y otorga preferencia a la producción local y a pequeños productores.⁸

El municipio de Tiwanaku pone en marcha una convocatoria pública para que los proveedores presenten propuestas cada semestre. Una vez que la relación contractual entre el proveedor y el municipio se ha establecido, los proveedores son responsables de entregar el producto directamente a las escuelas, donde miembros de la junta de padres de familia se encargan de recibir los productos y servir el desayuno a los estudiantes. En cada entrega la junta escolar firma un recibo que los proveedores luego incluirán en un informe mensual con el fin de recibir el pago por las raciones. El proceso para obtener el pago puede durar entre 15 días a un mes. Los miembros de la junta escolar también son responsables de la evaluación de la calidad, cantidad y entrega oportuna. Cualquier observación de la junta escolar se transmite al gobierno municipal.

En el municipio de Tiwanaku existen cinco núcleos educativos que en total suman 27 unidades educativas. Cada núcleo se encuentra en una región geográfica con un número de unidades educativas a las que el gobierno municipal brinda el servicio de desayuno escolar. Debido a esto el municipio ha dado prioridad a la contratación de proveedores cuyas instalaciones están más próximas a los núcleos para así facilitar la distribución del producto, sobre todo debido a las malas condiciones de los caminos. El número de estudiantes que asisten a las unidades educativas es 2 167, distribuidos como se indica en la tabla 1.

8 Preferencia de 10% para productos de origen nacional más preferencia de 20% para productos producidos por pequeña y micro empresa, asociaciones de productores y OECA (Art.30 y 31 Decreto Supremo 181 NB-SABS).

Tabla 1
Estadística escolar del municipio de Tiwanaku

Núcleo	Unidades Educativas	Número de estudiantes
Tiwanaku	6	592
Pircuta	4	218
Guaraya	5	277
Pillapi	7	465
Huacullani	5	615
Total	27	2167

Fuente: Elaboración propia en base a datos del municipio de Tiwanaku, 2012.

Características de los proveedores

En el primer semestre del 2012 el desayuno escolar fue adjudicado a cuatro proveedores, dos asociaciones de productores y dos empresas familiares, a continuación se describen brevemente sus características.

Asociaciones: AMPACH y AMTAQ

AMPACH. Ubicada en la comunidad de Huacullani es una asociación de mujeres que se formó en 2009, después de la participación de sus miembros en cursos de procesamiento de yogur y motivadas por la decisión del gobierno municipal de fomentar la producción local para el desayuno escolar. Cuenta con 27 socias que proporcionan la leche y también procesan el yogur por turnos.

AMTAQ. Asociación de hombres y mujeres productores de leche en la comunidad de Queruni, formada en 2011 por iniciativa de una ex líder de AMPACH. Cuenta con 22 miembros que proporcionan la leche. El procesamiento es llevado a cabo por dos de los miembros más jóvenes quienes esperan especializarse en esta tarea.

Ambas asociaciones ofrecen desayunos escolares a estudiantes de primaria. Las asociaciones cuentan con registro tributario, tarjeta empresarial y personería jurídica, documentos que les

permiten participar en la contratación pública. Cada asociación tiene un directorio. La elaboración de los productos se realiza de forma manual, las asociaciones tienen ollas de acero inoxidable y paletas de madera, balanzas, termómetros y otros utensilios. Ni AMPACH ni AMTAQ cuentan con medios de transporte para entregar los productos que a menudo tienen que ser llevados a pie o en bicicleta, a veces alquilan un auto. Ambas asociaciones han recibido asistencia técnica y donaciones de diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Empresas familiares: CET-PROAGRO Y WARA BELEN

CET-PROAGRO. Situada en la comunidad de Corpa provee el desayuno escolar a dos núcleos escolares: Tiwanaku y Pircuta. Las funciones de la empresa se reparten entre el esposo y la esposa, él se dedica a los aspectos administrativos de compra de insumos, trámites y gestión de pagos en el municipio; ella se encarga del acopio de leche, del proceso de elaboración del yogur y de la entrega del producto terminado. Cuentan también con la ayuda de sus familiares. Al principio los productos eran procesados en una de las habitaciones de la vivienda de los propietarios, pero luego de haberse adjudicado dos núcleos educativos y por las exigencias del municipio los propietarios decidieron destinar un ambiente que se encontraba en construcción para planta de procesamiento. La entrega se la realiza alquilando transporte.

WARA BELEN. Empresa unifamiliar que se encuentra en la comunidad de Guaraya a cargo de un padre y su hijo que tiene formación como agrónomo. Los productos son procesados en una estructura construida mediante préstamo del municipio. La empresa cuenta con los utensilios necesarios y con tachos plásticos para el cuajado y el transporte del yogur. La entrega del producto a las unidades educativas se la realiza en bicicleta.

Ambas empresas cuentan con registro tributario, tarjeta empresarial y personería jurídica, documentos que les permiten participar en la contratación pública.

Análisis de los factores determinantes de costos de transacción

Racionalidad limitada

La racionalidad limitada llama la atención sobre la necesidad de apoyo más específico en términos de desarrollo de capacidades y reafirma la posición de que la problemática de los pequeños productores no es solo la vinculación al mercado sino los términos en los que éstos se incorporan en el mercado (Mitchell, Shepherd y Keane, 2011). La siguiente tabla muestra las opiniones, experiencias y limitaciones de acceso a este mercado:

Tabla 2
Factores relacionados a la racionalidad limitada
(proveedores de desayuno escolar en Tiwanaku, 2012)

	Factores emergentes	Acerca de	Ejemplo
Limitado acceso a información	desinformación	oportunidades	“Hay apoyo... el gobierno nos convoca, pero no hay quien vaya a gestionar, no es fácil y el agricultor no está informado...” (entrevista p.1)
		precios, opciones de mercado	“No estaba informado [de la oportunidad de vender al municipio], yo elaboraba yogur y llevaba a ferias y expo ferias... de esa manera me invitaron [a proveer al municipio]” (entrevista p.3)
	creencias	prejuicios (género)	“Los varones piensan que de ellos debe salir la decisión... cuando las mujeres piden la palabra en las comunidades no es tomada en cuenta, como si no tuviera importancia lo que piensa o dice” (entrevista p.1)
		mitos	“Para mí era una palabra alta, una palabra que no se podía pronunciar ‘los derivados lácteos’, yo misma me olvidaba y no sabía qué eran los derivados lácteos...” (entrevista p.2)

Limitada capacidad de procesamiento de la información	conocimientos	procesos de producción,	“Hay veces que el yogur siempre falla... de repente pasas la hora en la incubación te sale un poco mal. Faltando sacas, te sale mal...” (entrevista p.1)
		reglas, normas	“No sabíamos cómo presentarnos en la Alcaldía, los requisitos, la parte técnica, normas y todas esas cosas que nosotros no conocemos” (entrevista p.2)
	capacidades administrativas	planificación	“Nos juntamos en asociaciones para dar un paso adelante y también buscar ayuda en orientación, no somos flojos para trabajar, pero no sabemos pensar, planificar...” (entrevista p.1)
		coordinación	“El yogur... no sabemos en qué vamos a llevar, si vamos a llevar en bicicleta, no se puede llevar 50 litros de yogur en bicicleta. Si llevamos por unidad y manejamos 100 litros, eso va ser difícil” (entrevista p.1)

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas en el municipio de Tiwanaku, 2012.

Los pequeños agricultores expresaron lo difícil que es para ellos coordinar los procesos de producción, una de las asociaciones tuvo una experiencia crucial cuando comenzó a suministrar a las escuelas: después de la firma del contrato se dieron cuenta de que no habían planeado cómo iban a abastecerse de materia prima y cómo iban a transportar el producto a las escuelas:

Estábamos tan contentos cuando nos dieron el contrato, era un logro para nosotros, pero luego nos dimos cuenta de que teníamos que empezar a entregar el desayuno escolar la próxima semana, y que no teníamos dinero para comprar la leche y los materiales, con nuestra leche por sí solo no sería suficiente, entonces tuvimos que ir a pedir dinero a todos los socios... fue un gran problema, pero nos dieron la leche... Después de hacer el yogur nos dimos cuenta que no teníamos en dónde poner el yogur para entregar a las escuelas y tuvimos que pedir a nuestra familia, vecinos, para que nos presten

sus tanques de ordeño... luego tuvimos que llevar en la espalda (a pie) y en bicicletas para llegar a las escuelas (entrevista p.1).

La colaboración de los vecinos y familiares, aunque no en las condiciones óptimas, fue un factor clave para superar los obstáculos; si no hubiera sido por este apoyo la asociación habría fracasado.

Garantizar la calidad de sus productos es también un gran reto para los productores, aunque son conscientes de la importancia de la calidad e inocuidad, les preocupa el riesgo de dañar la salud de sus propios hijos y sus vecinos. Sin embargo, tienen dificultades para seguir las reglas. El apoyo recibido de diferentes ONG fue vital pero no suficiente para garantizar el desempeño autónomo de los productores:

... vienen aquí una vez a la semana y nos dan instrucciones, pero no es suficiente, sería mucho mejor si pudiéramos tener un asesor profesional a tiempo completo aquí trabajando con nosotros, entonces podríamos mantener algunos de los conocimientos (entrevista p.2).

Este quizás sea el mayor riesgo que corren los productores en la prestación del desayuno escolar a los niños. La falta de calidad e inocuidad de los productos representa no solo un riesgo para la salud de los niños sino también para los productores, porque en caso de cualquier problema sanitario serían juzgados por sus comunidades y no solo se enfrentarían a la sanción de la ley sino al castigo social⁹ perdiendo su prestigio y siendo relegados de la comunidad.

El comportamiento oportunista

El concepto de oportunismo es fundamental para el estudio de los costos de transacción. En el caso de Tiwanaku existen acuerdos formales e informales que permiten salvaguardar a los productores contra los actos oportunistas. El acuerdo formal está representado

9 *O justicia comunitaria.*

por el contrato que contiene las cláusulas que impiden a las partes la realización de acciones oportunistas. Este contrato favorece principalmente a la municipalidad que como contratista debe protegerse contra el riesgo moral. La ley de adquisiciones establece el uso de una garantía de cumplimiento que en el caso de los pequeños agricultores es del 3,5% del precio total pagado por el municipio. Este porcentaje es descontado de cada pago y una vez cumplido el contrato, el 3,5% es devuelto a los proveedores. La garantía de cumplimiento es una característica común de todos los contratos de contratación pública en Bolivia, la diferencia para los pequeños agricultores es que el porcentaje es más bajo y no tienen que pagarlo por adelantado, como lo hacen las grandes empresas. Esto significa que los pequeños agricultores no necesitan tener el 3,5% del valor de la compra en el inicio de la relación contractual.

Pero existen también otro tipo de acuerdos representados por el control social. La acción comercial está igualmente influenciada por aspectos culturales tales como la reciprocidad y el sistema de turnos. Para existir la unidad comercial tiene que contar con la autorización de la autoridad comunitaria tradicional representada por el *mallku*, quien luego los presenta a la comunidad en su asamblea general para obtener la aprobación de todos. La unidad comercial es supervisada por el *mallku* y por los miembros de la comunidad. Es obligatorio que cualquier actividad comercial tenga un impacto social positivo en la comunidad. Se trata de una especie de lógica de responsabilidad social empresarial en la que se considera injusto que una sola persona o unidad se beneficie sin compartirlo con la comunidad.

Un ejemplo de ello es el financiamiento que obtuvo AMPACH para la construcción de una panadería, al ser consultado uno de los miembros éste afirmó que su próximo objetivo sería la producción de pan elaborado con harina de quinua y cañahua locales y que “ya estábamos siendo observados por el *mallku*, que no estábamos haciendo nada por la comunidad, pero ahora al ver la construcción cambió de opinión” (entrevista p.1).

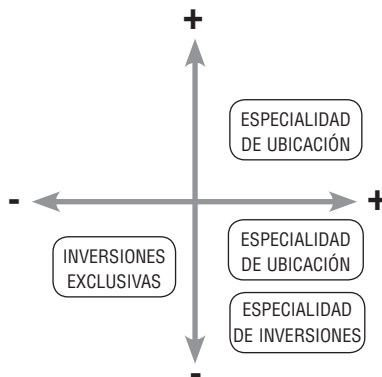
Lo cultural también afecta el desempeño político en Tiwanaku. Entre los dos tipos de autoridades que existen, como son

el alcalde y el *mallku*, éste último es considerado más legítimo y tiene gran influencia en el comportamiento electoral de la comunidad. Sin embargo, también hay espacio para el comportamiento oportunista, que tal vez tiene más posibilidades de ocurrir dentro de las asociaciones y que se relaciona con la racionalidad limitada expresada en la falta de habilidades para el manejo de las finanzas. Una de las asociaciones informó que un ex miembro de la asociación no estaba manejando bien el dinero, por lo que se apartó de la asociación. Al entrevistarlo el ex socio afirmó que no era verdad, sin embargo no sabe cómo demostrarlo, tampoco la asociación afectada pudo demostrar la existencia de un mal manejo del dinero, por lo que el conflicto nunca fue resuelto y dado que la confianza se perdió se optó por terminar la relación.

Especificidad de activos

La especificidad de activos incrementa los costos de transacción: cuanto más exclusivo es el activo, si no existen usos alternativos para el mismo, los costos de adaptación a otros usos podrían ser muy grandes y en el caso de inversiones exclusivas, la adaptación no sería factible.

Figura 2
Tipos de especificidad de activos para los proveedores



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas en el municipio de Tiwanaku, 2012.

En la figura 2 se muestran algunas de las especificidades que caracterizan a la provisión de desayuno escolar.

La especificidad de ubicación es muy alta, ya que no existen mercados cercanos en los que los productores podrían vender sus productos una vez procesados. Durante las vacaciones escolares, cuando no proveen para el desayuno, dejan de procesar el yogur y procesan queso, sin rentabilidad alguna:

“No podemos vender este yogur en La Paz (la ciudad), luego hacemos queso natural, pero terminamos en bancarrota, en un queso entra 4 litros de leche y se vende en 10 Bs mientras que cada litro de leche cuesta 4 Bs¹⁰” (entrevista p.2).

Esto muestra la alta especificidad de ubicación en términos de mercado, volumen y precios a los cuales no podrían acceder en ningún otro lugar.

La especificidad humana también es alta, teniendo en cuenta que se necesita construir habilidades específicas. Sin embargo, existe la posibilidad de utilizar los conocimientos adquiridos en otras actividades.

También se han realizado inversiones específicas en términos de dinero, tiempo y prestigio. Pese a que las inversiones no son altas tienen sus propios costos de oportunidad. No se encontraron inversiones exclusivas u otro tipo de especificidades, puesto que los productores se encontraban produciendo leche antes de entrar en el contrato y continuarán con su producción incluso si el contrato termina.

Frecuencia

La frecuencia de la adquisición de desayuno escolar es muy alta, por lo tanto, la transacción está mediada por un contrato y las estrictas reglas formales de la contratación pública. Sin embargo, durante la adquisición y entrega de los desayunos escolares tres

10 Precio de venta directa al consumidor.

etapas diferentes fueron identificadas cada una con su propia frecuencia que incrementa o disminuye los costos de transacción:

i. Ex ante: firma del contrato

Como muestra la tabla 3, contratar cada 6 meses incrementa los costos de transacción para el municipio, que consisten en costos de obtención de información, negociación, influencia y cabildeo. Para los proveedores, los costos de transacción se reducen por la posibilidad de renegociación que les permite adaptarse a cambios en los precios de los productos básicos. Esta estrategia permitió a los proveedores continuar ofreciendo las raciones durante una subida de precios del azúcar en 2010. Los costos de formalización son altos para los proveedores que se ven obligados por ley a cumplir con los requisitos, condición para acceder a este mercado.

Tabla 3
Frecuencia y costos de transacción *ex ante*

Frecuencia: cada seis meses			
Tipo de costos de transacción	Municipio	Proveedores	
Obtener información	+	+	+ aumentan los costos - disminuyen los costos
Influencia y cabildeo	+	-	
Negociación	+	-	
Formalización	-	+	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas en el municipio de Tiwanaku, 2012.

ii. Durante la transacción: distribución

Los proveedores enfatizaron que resulta difícil la transición de informalidad a formalidad, que en este caso representa la entrega diaria del desayuno escolar (ver tabla 4):

Si usted vende a un mercado puede llevar su producto o no, puede llevar un día y el otro no, no hay problema con eso, pero para el

desayuno escolar tiene que estar ahí todos los días sin falta (entrevista p.1).

El mayor reto era ofrecer todos los días, ahora esto es una cosa seria que no puede fallar (entrevista p.3).

Los productores no tomaron en cuenta que el tiempo para las tareas de la agricultura y del hogar se reduciría por su participación en la elaboración y entrega de alimentos a las escuelas:

A veces no había nadie para procesar el yogur, todo el mundo estaba ocupado con sus tareas, tuvimos que rogar a los asociados o terminamos haciéndolo nosotros mismos, en el desayuno escolar no se puede fallar (entrevista p.1).

Tabla 4
Frecuencia y costos de transacción “durante”

Frecuencia: veinte días al mes			+ aumentan los costos - disminuyen los costos
Tipo de costos de transacción	Municipio	Proveedores	
Adaptación a la formalidad	-	+	- disminuyen los costos
Coordinación	+	+	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas en el municipio de Tiwanaku, 2012.

iii. Ex post: gestiones para obtener los pagos

Después de pasar por el proceso de contratación y de la entrega, los proveedores tienen que cumplir todavía una etapa más para finalizar la transacción, un paso que es crucial y del que depende la sostenibilidad del negocio: el proceso para obtener los pagos del municipio. Este proceso no solo tiene un costo de oportunidad sino también altos costos de transacción representados por costos de gestión (ver tabla 5).

El proceso se inicia con la entrega del desayuno cuando un miembro de la junta escolar firma y sella las constancias de recepción en las escuelas. El líder u otro representante de la asociación

elabora un informe detallado sobre las raciones entregadas al cual se adjuntan las constancias de recepción. El informe es entregado a la oficina administrativa del municipio donde toda la información es verificada, y si no hay observaciones el pago es procesado. Esto implica que al menos una persona debe realizar constantes visitas al municipio para comprobar si el pago ha sido procesado y de haber observaciones el informe tendrá que ser corregido y comenzar el proceso de nuevo.

Los proveedores han remarcado la dificultad que esto representa para ellos. Por ejemplo, una de las asociaciones proporcionó el producto durante 15 días pero los representantes de la junta escolar no estuvieron a tiempo para firmar los recibos por lo que hubo que ir a buscarlos repetidamente a la escuela y más tarde a sus casas con los recibos para obtener su firma y luego el sello.

Otro entrevistado sostuvo que a causa de las dificultades que tenían para escribir sus informes, la directora de la oficina del desayuno escolar se hizo cargo de elaborarlos por ellos, luego hubo cambio de directora y con ello se planteó la incertidumbre para los productores sobre la elaboración de sus informes.

Tabla 5
Frecuencia y costos de transacción *ex post*

Frecuencia: cada 15 días			+ aumentan los costos - disminuyen los costos
Tipo de costo de transacción	Municipio	Proveedores	
Costos de gestión	-	+	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas en el municipio de Tiwanaku, 2012.

Incertidumbre

Se identificó dos diferentes fuentes de incertidumbre para los proveedores del desayuno escolar: una relacionada a los cambios climáticos y sus efectos en la disponibilidad de forraje, y otra referida a la relación entre los productores y los funcionarios de los municipios. Sobre esta última se observó que la directora

de la oficina de desayunos escolares estaba muy comprometida en apoyar a los productores, tomó la inclusión de los productores como una meta personal (en entrevista m1) y se encargó de redactar los informes mensuales que los proveedores debían elaborar. Esta motivación le ganó el respeto y apreciación de todos los proveedores:

... del municipio creo que quien hace el mayor sacrificio es ella... Estoy en esto por casi tres años y solo ella nos ha llevado a los talleres con las ONG, solo ella (entrevista p1).

Ella nos ayuda en gran manera, y gracias a ella es que estamos proporcionando la leche porque nadie pensó en esto antes, las grandes empresas (de la ciudad) siempre estaban ofreciendo al desayuno escolar... (entrevista p4).

Por este motivo el cambio de directora causó incertidumbre en los pequeños productores quienes se preguntaban si es que la nueva autoridad estaría dispuesta a ayudarlos o si se limitaría a hacer su trabajo.

Este tipo de incertidumbre está relacionada también con el gobierno municipal en general, los pequeños productores son conscientes de que un cambio de gobierno podría resultar en un cambio en las políticas. Como no hay garantía de que el próximo gobierno municipal les compre a ellos, aseguran que la provisión del desayuno escolar es un logro social que no les arrebatarán sin luchar:

Hasta ahora (el municipio) nos han apoyado, pero no sabemos qué pasará con el siguiente alcalde, ¿tal vez no estén dispuestos a comprar de nosotros?... En ese caso, por supuesto, tendremos que tomar medidas... (entrevista p2).

¿Cómo iban a decir que no va a comprar de nosotros? Ellos tienen que dar prioridad y favorecer a su propia gente... tendríamos que unirnos incluso con la junta escolar para no permitir que esto suceda (notas de campo p1).

Frente a la incertidumbre, los pequeños productores reaccionarían con medidas de presión, cabildeo y gestión de este mercado. La organización de dichas actividades también representa costos de transacción que usualmente los líderes de las asociaciones tienen que cubrir: a mayor incertidumbre mayores costos de transacción.

El ambiente institucional

El rol del municipio

El municipio tuvo un papel vital en la inclusión de los productores, cuando se propuso comprar a productores locales no habían oferentes y tuvo que salir a buscarlos, proponerles organizarse y garantizar que tendrían preferencia. Sin embargo, el apoyo a los pequeños productores se detuvo allí. Los productores recibieron mucha ayuda de la directora de la oficina del desayuno escolar, pero esta ayuda no era parte de las responsabilidades de su trabajo sino una acción voluntaria que asumió motivada por sus propias convicciones. Por lo tanto, cuando se retiró de sus funciones la sostenibilidad de la relación fue puesta en duda. La evidencia muestra que el apoyo a los pequeños productores se asentó en la voluntad, personalidad y compromiso de algunos funcionarios y empleados, y no en un objetivo programático, meta institucional o política pública.

Función de las organizaciones de apoyo

El apoyo de las organizaciones, tanto del gobierno como de las ONG, ha jugado un papel fundamental en la inclusión de los pequeños productores en la prestación del desayuno escolar en Tiwanaku. Su primera acción fue tomar la iniciativa de brindar desayuno escolar a los estudiantes, luego pusieron en marcha programas de asistencia técnica a los productores lecheros y de fortalecimiento a las organizaciones de productores de leche de

las diferentes comunidades. Cuando se presentó la oportunidad de provisión del desayuno escolar brindaron capacitación, seguimiento y donaciones de instrumentos de medición, estufas, sartenes y hornos. También canalizaron fondos de otros donantes internacionales.

Sin embargo, a pesar de que los pequeños agricultores valoran el apoyo recibido también son conscientes de que no es suficiente frente a sus grandes limitaciones; afirman que las visitas y la formación que reciben son muy esporádicas y que en realidad necesitan orientación constante para interiorizar los procesos.

Conclusiones

La teoría de costos de transacción ha demostrado ser muy útil en el análisis de las condiciones que rodean a una iniciativa como la presentada aquí. Al observar los factores determinantes de los costos de transacción, muchos fracasos y éxitos en la integración de los pequeños productores al mercado podrían ser explicados. En el estudio de caso de Tiwanaku, las fuentes más importantes de los costos de transacción son la racionalidad limitada, la frecuencia y la especificidad de los activos. La incertidumbre política pone en riesgo la sostenibilidad de la inclusión de los pequeños productores. Las acciones realizadas por los emprendedores de las comunidades representan una gran inversión en tiempo, expectativas, prestigio y todos los esfuerzos que representa “cruzar el puente” de la informalidad a la formalidad.

El programa de desayuno escolar en Tiwanaku constituye una excelente oportunidad para mejorar las condiciones de vida de los productores involucrados. También una oportunidad de capacitación con el fin de llegar a otros mercados y para que los pequeños productores se organicen y formalicen, además de la oportunidad para poder escalar en la cadena de valor de la leche.

Si bien este mercado se constituye en una opción segura con buenos precios, alto volumen de demanda y cercanía, sin embargo, el éxito del acceder a él radica en que se puedan identificar

los costos de transacción y trabajar en la forma más efectiva de reducirlos, puesto son estos costos los que impiden que se establezca una relación en la que los pequeños productores salgan beneficiados más allá del hecho de ganar experiencia. Esta relación en muchos casos podría ser negativa y ocasionar el abandono del mercado formal por parte del pequeño productor. Por lo tanto, la inclusión a un buen mercado por sí misma no resuelve los dilemas de los pequeños productores y no garantiza su *permanencia* en este mercado.

En términos de soberanía alimentaria, el mercado del desayuno escolar se constituye en la *praxis* de la soberanía alimentaria desde el Estado y los gobiernos locales, es decir, se pone a prueba la posibilidad de que éstos ejerzan soberanía alimentaria al comprar productos locales o regionales, que al mismo tiempo sean culturalmente aceptados. Al promover el consumo de productos locales y saludables el Estado ejerce *soberanía en el plato público*, promueve el desarrollo local e influye en los hábitos alimenticios de los niños y de la población en general, por lo cual el mercado del desayuno escolar se considera un instrumento con un alto potencial para alcanzar la soberanía alimentaria.

Bibliografía

- Allen, D.; Dean, L.
2005 “Agricultural Contracts” en Menard, C.; Shirley, M.M. (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, pp. 465-490.
- Bachev, H.
2004 “Efficiency of Agrarian Organizations” en *Farm Management and Rural Planning*, n° 5, Fukuoka: Kyushu University Press.
- CAMBIO
2010 “El desayuno escolar debe ser de producción local y nutritivo” artículo en *Cambio*, periódico del Estado Plurinacional Boliviano, septiembre.

CIOEC

2008 *Aporte de las OECA a la soberanía alimentaria. Desayunos escolares*. La Paz: Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas.

Delgado, C.; Narrod, M.; Tiongco, G.; Barros, M.; Catelo, A.; Costales, R. *et al.*

2008 *Determinants and Implications of the Growing Scale of Livestock Farms in four Fast-growing Developing Countries*, Research report 157. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

Dorward, A.; Poole, N.; Morrison, J.; Kydd, J.; Urey, I.

2003 Markets, Institutions and Technology: Missing Links in Livelihoods Analysis. *Development Policy Review*. Overseas Development Institute, 323.

Eaton, D.; Meijerink, G.; Bijman, J.

2008 *Understanding Institutional Arrangements: Fresh Fruits and Vegetable Value Chains in Africa*. Stichting DLO: Wageningen.

Elías, B.

2008 *Los cambios en la normativa de contrataciones estatales (1990-2007)*. La Paz: CIPCA.

FAM

2008 *El desayuno escolar en Bolivia. Diagnóstico de la situación actual*. Bolivia.

Kaplinsky, R.; Morris, M.

2001 *A Handbook for Value Chain Research*. Brighton: Institute for Development Studies. International Development Research Center (working paper).

Milgrom, P.; North, D.; Weingast, B.

1990 "The role of Institutions in the Revival of Trade: the Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs" en *Economics and Politics*, 1-23.

Rich, K. M.; Narrod, C. A.

2010 "The Role of Public-Private Partnerships in Promoting Smallholder Access to Livestock Markets in Developing Countries" en *IFPRI Discussion Paper 01001*, julio.

Simon, H.

1982 *Models of Bounded Rationality*. Cambridge, MA: MIT Press.

Tadelis; Williamson, O.

2010 *Transaction Cost Economics Handbook*, California.

Wallis, J. J.; North, D.

1986 “Measuring the Transaction Sector in the American Economy” en *Long Term Factors in American Economic Growth*, Engerman, S.L.; Gallman, R.E., University of Chicago Press.

Williamson, O.

2000 “The New Institutional Economics: Taking Stock Looking Ahead” en *Journal of Economic Literature*, vol. XXX-VIII, pp. 595-613.

1993 “The Evolving Science of Organization” en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*.

1985 The Economic Institutions of Capitalism en *Free Press*, New York.

1979 Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations en *Journal of Law and Economics*, vol. 22, n 2 , pp. 233-261.

Las mujeres y la producción y comercialización de productos de sistemas agroecológicos en Bolivia. Cuatro estudios de caso

Ana Dorrego Carlón¹

Resumen

A pesar de desarrollar importantes actividades relacionadas con la producción y la alimentación, la discriminación hacia las mujeres en el mundo campesino se mantiene casi intacta. El análisis y debate sobre agroecología y género, considerando las prácticas socioproductivas sustentadas en esta forma de producción y de vida, puede visibilizar el aporte diferenciado que realizan las mujeres a los saberes, al uso de tecnologías y al mantenimiento de los agroecosistemas. En el ámbito de la comercialización y tomando en cuenta que las pequeñas fincas están normalmente dirigidas por mujeres, este artículo se pregunta en qué medida la producción y comercialización de productos agroecológicos es una alternativa para las mujeres en la construcción de un nuevo modelo basado en principios de igualdad y de satisfacción de las necesidades básicas de las personas. Las conclusiones hablan de desigualdad, de los efectos e impactos que el rol de productoras y vendedoras tiene para ellas como sujetos económicos y sociopolíticos, y de la oportunidad que su presencia en las distintas esferas de la sociedad

1 Universidad Complutense de Madrid, becaria del Programa MAEC-AECID Bolivia.

supone para la sostenibilidad de la vida, la producción de bienes que satisfacen necesidades y el Vivir Bien.

Palabras claves: mujeres, producción agroecológica, comercialización alternativa.

Problemática y contextualización

Las mujeres contribuyen de forma sustancial a las actividades económicas agrícolas y rurales en todas las regiones de los países en desarrollo: abastecen entre el 60 y 80% de la producción alimenticia de los países más pobres y alrededor del 50% a nivel mundial (FAO, 2011). Según esta misma fuente, en el mundo hay más de 1 600 millones de mujeres rurales, la mayoría agricultoras, que representan más de la cuarta parte de la población mundial. Las mujeres campesinas son las productoras de los principales cultivos básicos de todo el mundo (por ejemplo arroz, trigo y maíz, que proporcionan hasta el 90% de los alimentos que consume la población empobrecida de las zonas rurales) (Entrepueblos, 2009).

En 2010 las mujeres representaban algo más del 20% de la fuerza laboral agrícola de América Latina siendo Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú los países con resultados más altos tanto en la media como en la tendencia al alza (FAO, 2010). En algunas regiones andinas, las mujeres establecen y mantienen los bancos de semillas de los que depende la producción de alimentos.

La visión que hombres y mujeres han ido construyendo de la agricultura no es la misma. Los roles diferenciados y socialmente construidos en relación al género han tenido como consecuencia que la relación que las mujeres mantienen con los productos agrarios esté más vinculada a la alimentación (en general). De forma muy masiva todavía las mujeres campesinas producen alimentos para consumo propio y para la alimentación de la humanidad y mantienen patrones de consumo congruentes con el cuidado de la tierra y la colectividad gracias a la acumulación de conocimientos relativos a la práctica agrícola, a la previsión productiva, al procesamiento y a la distribución.

Las conexiones entre *género y medio ambiente* empiezan a plantearse en los años ochenta desde dos perspectivas distintas: el ecofeminismo y el análisis de las movilizaciones de mujeres ante problemas medioambientales concretos (aunque esta perspectiva no será abordada en el presente documento) (Sabaté, 2000). Desde los ecofeminismos constructivistas (Bina Agarwal, Val Plumwood), se trata de explicar que es la interacción material con el medio ambiente el origen de esa especial conciencia ecológica de las mujeres. Es la división sexual del trabajo, que supone una separación entre el trabajo productivo (asociado a los hombres) y el trabajo reproductivo (asociado a las mujeres,) y la distribución del poder y la propiedad lo que ha sometido a las mujeres y al medio natural.

Esta división sexual del trabajo no tiene una separación clara en el mundo rural. El trabajo de las mujeres en las unidades productivas es muchas veces visto, por tanto, como una extensión de su papel reproductivo e invisibilizado. Esta “naturalización” del papel de las mujeres en relación al cultivo de las parcelas ocurre porque, en cierta manera, éste es parte del espacio privado y doméstico, lo que es considerado el territorio de las mujeres. Asimismo, la desconsideración del aporte y papel de las mujeres como productoras es consecuencia del aislamiento y la escasa interacción social, la diversidad y fragmentación del trabajo productivo –el cual tiene que ser alternado con el trabajo doméstico–, la falta de remuneración, y el poco valor social que es asignado a su trabajo, incluso por ellas mismas (Chiappe, 2005). Estas razones, unidas a que las mujeres siguen cargando con el trabajo de brindar cuidado no remunerado y a la desigual distribución de las cargas de trabajo entre hombres y mujeres explican no solo la invisibilidad sino también la sobrecarga de trabajo de las mujeres (Mundubat, 2012).

La valoración de los conocimientos de las mujeres en la agricultura, la alimentación y la gestión de la vida implica la transformación de los estereotipos generados por el capitalismo y el patriarcado, para que ellas puedan, al fin, alcanzar su calidad de sujetos, su ciudadanía completa y continuar ampliando y aplicando sus conocimientos. Para lograrlo, como lo señala el manifiesto sobre soberanía alimentaria de la Marcha Mundial de las Mujeres,

el camino es reconocer que la sustentabilidad de la vida humana, en la cual la alimentación es una parte fundamental, debe estar en el centro de la economía y de la organización de la sociedad.

En este sentido, la economía feminista reformula completamente el concepto de trabajo, desvelando la centralidad en la organización de la vida doméstica. Colocar la satisfacción de las necesidades y el bienestar de las personas en condiciones de equidad como objetivo de las sociedades y de los procesos de desarrollo representa un cambio de perspectiva que permite a las personas crecer, desarrollarse y mantenerse como un eje vertebrador de la sociedad y de los análisis (Borderías y Carrasco, 1994).

El concepto de *trabajo* también se afronta dentro de la discusión en que está inmersa la sociedad boliviana, en la que cotidianamente se hace referencia al objetivo del “Vivir Bien” que plantea fundamentalmente *la complementariedad entre el acceso y disfrute de los bienes materiales y la realización afectiva, subjetiva y espiritual en armonía con la naturaleza y en comunidad con la especie humana* (Aldunate y Paredes, 2010).

En este sentido, la aplicación de un enfoque agroecológico permitiría recuperar la función principal de la agricultura de alimentar a las personas, cuyo objetivo sea la satisfacción de las necesidades, donde los roles de mujeres y hombres se intercambien y desaparezcan (Mundubat, 2012).

La *agroecología* se está planteando como un camino alternativo a la agricultura productivista basada en el conocimiento específico de las condiciones locales, en la aplicación de técnicas adecuadas a esas condiciones y en el respeto de principios básicos como la diversificación, la visión holística, la búsqueda de resiliencia, etc. (Altieri y Toledo, 2011). La producción va orientada al autoconsumo y la comercialización de los excedentes en los mercados locales y por tanto está vinculada a pequeñas fincas familiares. Además, cumple con los requisitos de un desarrollo rural sostenible y equitativo ya que, por una parte, promueve grandes beneficios sociales al requerir poco capital y mucha mano de obra y, por otra, produce grandes beneficios medioambientales (Sabaté, 2004).

En Bolivia las mujeres rurales participan, en mayor o menor grado, de la producción agrícola (fundamental en la reproducción familiar); sin embargo, la producción agropecuaria es asimilada por muchas de estas mujeres como parte de sus tareas de reproducción y cuidado en el espacio privado, y no necesariamente significa mayor participación en el espacio público o reconocimiento de su labor (Elías, 2012).

Pacheco (2002) señala que las mujeres han adquirido históricamente un vasto conocimiento de los sistemas agroecológicos, desempeñando un importante papel como administradoras de flujos de biomasa, conservación de la biodiversidad y domesticando plantas, demostrando en distintas regiones del mundo conocimientos y saberes sobre las especies de recursos genéticos y fitogenéticos.

Es importante considerar aquí la agroecología como un enfoque interdisciplinar en construcción, que viene aportando fundamentos teóricos, filosóficos y éticos para una visión integradora de diferentes sistemas que conforman la relación cultura-naturaleza-sociedad, para el manejo de los agroecosistemas, y como una herramienta para la transformación del modelo tecnológico y de las relaciones de género. Y también como una herramienta que ponga en cuestión la noción de poder e introduzca el concepto de empoderamiento como “el proceso por el cual las mujeres redefinen los roles de género en modos que extienden sus posibilidades de ser y hacer” (Mosedale, 2003).

De manera muy general, el empoderamiento es un concepto que abarca diferentes componentes: cognitivos, sociológicos, políticos y económicos, los tres primeros son reforzados con recursos económicos ya que, a pesar de la sobrecarga laboral, “la evidencia empírica apoya la idea de que el acceso al trabajo incrementa la independencia económica de las mujeres, lo que genera un mayor nivel de independencia en general” (León, 1997).

El análisis y debate sobre agroecología y género, considerando las prácticas socioproductivas sustentadas en esta forma de producción y de vida, pueden visibilizar el aporte diferenciado que a los saberes, al uso de tecnologías y al mantenimiento de los

agroecosistemas realizan las mujeres (Arias, 2012). Pero, como ya se ha señalado, se trata de una problemática que no se ha profundizado a pesar de ser fundamental para entender las relaciones de poder en el medio rural que determinan, por ejemplo, el vínculo de una parte significativa de la población campesina (las mujeres) a los medios de producción y a los recursos ambientales (Siliprandi, 2009).

En lo referente a la comercialización, la venta directa es muy interesante para las pequeñas explotaciones porque les permite vender a mejores precios y tener un mayor control sobre la cadena productiva. Son las mujeres, por lo general, las que realizan la venta directa en los mercados, por ello han sido las más perjudicadas con las prácticas dominantes de entrega de los mercados locales a las grandes distribuidoras. En la implementación de las medidas para priorizar el mercado local debe garantizarse y protegerse la venta directa, y garantizar la participación de las campesinas en pie de igualdad en esta actividad. Los complejos problemas a los que se enfrenta la agricultura campesina, como la falta de precios remuneradores, el difícil acceso a mercados, a crédito y a recursos productivos, sumados a la globalización de los intercambios de alimentos, tienen como consecuencia en muchos casos el cese de la actividad productiva y la migración masiva de la población rural hacia centros urbanos.

En este sentido, se plantea la comercialización alternativa a través de “circuitos cortos de comercialización” como una opción para obtener un mejor precio y mayores ingresos para las productoras. En una investigación realizada en Santa Catalina, Brasil, Pastore (2006) señala que la participación en circuitos cortos como las ferias permite a las mujeres productoras el contacto con personas y grupos, así como la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades, el reconocimiento de su trabajo y la generación de mayor autoestima. Asimismo, su participación económica puede mejorar su poder de negociación en el ámbito familiar y su autonomía en algunos casos, ya que en otros quedan al margen de las decisiones de producción o uso de los ingresos.

Objetivos

La pregunta en torno a la cual se plantea la investigación fue ¿en qué medida la producción y comercialización de productos de sistemas agroecológicos es (o puede ser) una alternativa para las mujeres en la construcción de un nuevo modelo basado en principios de igualdad y de satisfacción de las necesidades básicas de las personas? De acuerdo a esto, el objetivo principal fue analizar las unidades productivas de sistemas agroecológicos y el rol que las mujeres cumplen al llevar los productos al mercado en distintas zonas del territorio boliviano observando su funcionamiento desde la perspectiva de género.

Para esto se definieron los siguientes objetivos específicos:

- Analizar el rol de mujeres de distintos perfiles tanto en la fase productiva como en la comercialización para cuatro estudios de caso en Bolivia (ubicados en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Tarija y Santa Cruz).
- Presentar los cambios en diferentes aspectos que identifican a las mujeres a partir de sus facetas como productoras y vendedoras de productos ecológicos.

Metodología

Cuatro estudios de caso permiten conocer el modelo agroecológico desde la perspectiva de género en tres zonas agroecológicas representativas de la geografía boliviana (Altiplano, Chaco y Valle).

El enfoque metodológico de la investigación se realizó de manera compartida entre la población campesina y la investigadora ya que el enfoque de la agroecología y el saber campesino consiste en poner en práctica una serie de principios no solo ideológicos sino también filosóficos y materiales en el proceso investigativo. Los principios teóricos y la práctica del feminismo conciben la ciencia como una actividad no neutral y, por tanto, comprometida con la realidad que estudia; y tiene por objetivo construir el

conocimiento a partir de la experiencia subjetiva, rechazando la pretendida objetividad de la ciencia y la separación entre sujeto y objeto de investigación. Desde este posicionamiento consciente de la ambigüedad, complejidad, no universalidad, del rol de la subjetividad, posicionalidad y reflexividad en el proceso de investigación, y del compromiso con el cambio social y la sostenibilidad, se optó por una metodología cualitativa, que tiene más consonancia con los objetivos perseguidos por la geografía rural feminista.

Los métodos y técnicas de investigación incluyen la selección de comunidades y organizaciones como objeto de estudio en las regiones del Altiplano, los Valles y las zonas de asentamiento del Movimiento sin Tierra de Bolivia MST-B, a partir de contactos previos realizados y de la factibilidad de la entrada en campo.

Las técnicas empleadas fueron eminentemente cualitativas. Se realizó observación directa de la vida cotidiana de estas comunidades campesinas, complementada con entrevistas en profundidad semi estructuradas a productoras de los municipios de Achocalla (La Paz), Uriondo (Tarija), de comunidades del MST-B ubicadas en las zonas del Gran Chaco tarijeño y de Santa Cruz, y a productoras de Cochabamba, principalmente asociadas a la Ecoferia y residentes en diferentes comunidades cercanas al área urbana.

El diseño de la entrevista intentó recoger aspectos de las esferas privada y pública dentro del quehacer de las personas entrevistadas, así como sus subjetividades. Dado que las mujeres entrevistadas son productoras insertas en modelos campesinos con diferentes grados de ecologicidad, el interés fue conocer el modelo agroecológico desde la perspectiva de género y las relaciones que se establecen entre producción sostenible, ecologicidad, mercados locales y empoderamiento.

La muestra fue estructurada (Montañez, 2001) en función a dos ejes: la edad de las mujeres (para conocer si existen diferentes percepciones entre generaciones respecto al rol que tienen en la producción y comercialización de productos agropecuarios) y si cuentan o no con un cargo organizativo que permita que tengan una visión distinta o mayores oportunidades de comercialización

y/o acceso a la información. Asimismo, todas ellas debían ser pequeñas productoras de alimentos insertas dentro de una producción agrícola tradicional.

Tabla 1
Productoras entrevistadas de acuerdo a los ejes de trabajo

Ejes	Uriondo (U)		Achocalla (A)		Comunidades Cochabamba (C)		Comunidades MST-B (M)	
	Menor ²	Mayor	Menor	Mayor	Menor	Mayor	Menor	Mayor
Líderes (L)	1	2	ND ³	3	ND	1	ND	2
Base (B)	1	1	1	3	ND	4	ND	3
Otras entrevistas	2 representantes de organizaciones y 2 técnicas de ONG. Entrevista grupal		Entrevistas grupal (feria)		Entrevista grupal al directorio de una asociación de productores(as)		5 mujeres de base entrevistadas en entrevistas grupales	

Fuente: Elaboración propia.

En Uriondo se hicieron entrevistas en profundidad a mujeres campesinas adultas, líderes y de base, y dos mujeres jóvenes, una líder y otra de base. Las líderes son casadas con hijos(as). Las dos mujeres de base son solteras, la de mayor edad emigró de Luribay (valle interandino al sureste del departamento de La Paz) por escasez de tierra. La más joven tiene una niña y vive con sus padres. La joven líder vive con sus padres, su compañero y sus dos hijos. Asimismo, se entrevistaron a dos representantes de organizaciones, una social y otra económica, y a dos técnicas de ONG.

En Achocalla, las entrevistas se hicieron a siete mujeres: tres líderes adultas, con hijos e hijas, tres mujeres de base (dos hermanas de más de 60 años y una mujer adulta, casada, con hijos/as,

2 Se consideran menores a mujeres con una edad inferior a 30 años.

3 ND = no disponible.

originaria de Cochabamba) y una mujer joven de base. En Tarija y en Achocalla se llevaron a cabo también entrevistas grupales en las ferias, siendo siete las mujeres entrevistadas en total.

En Cochabamba, las entrevistas se realizaron sobre todo a productoras participantes de la Eco Feria (solo una de las entrevistadas no participa de esta feria). Son de distintos municipios aunque en tres de los casos residen en el valle alto cochabambino y son afiliadas a una organización de mujeres (la Coordinadora de Mujeres del Valle Alto COMUVA, a cuya presidenta también se entrevistó). Ninguna de estas tres mujeres tenía cargos y eran “jefas de hogar”. No se encuentran mujeres jóvenes en la feria, *las jóvenes casi no participan*. Las otras dos entrevistadas pertenecen a la comunidad de Morachata (líder) y al municipio de Sacaba. Todas tienen hijos(as). De manera complementaria se hizo una entrevista grupal al directorio de una organización de productores(as) ecológicos(as) del municipio de Tiquipaya, la Asociación de Productores Orgánicos de Hortalizas de Bruno Moho APROBHUM, cuya presidenta es una mujer.

En el Movimiento sin Tierra MST-B –organización perteneciente a la Vía Campesina, compuesta mayoritariamente por población migrante del occidente por la falta de tierras y ubicada sobre todo en el Oriente del país– fueron entrevistadas en profundidad cinco mujeres de dos zonas: del Chaco de Tarija, la zona más antigua de asentamiento, y de comunidades de Santa Cruz, de más reciente creación. Las personas con las que se conversó fueron dos líderes adultas de ambas zonas y tres adultas de base: una del Chaco y las otras dos del departamento de Santa Cruz. A excepción de la mujer de base del Chaco, el resto eran madres y tenían esposos o compañeros. De manera complementaria fueron entrevistadas grupalmente 5 mujeres de base de diferentes edades y residentes en comunidades del MST-B en el Chaco.

En Cochabamba y en el MST-B no se encontraron mujeres jóvenes de base y en ninguno de los casos se consiguió el perfil de mujer líder joven porque, según algunos testimonios, en el área rural *los y las jóvenes que quedan en las comunidades no son muchos, y, porque son pocas las jóvenes que se meten en esa actividad (participación*

en la comunidad y en las organizaciones). No toman interés y las personas mayores no les dejan participar.

El análisis interpretativo de las entrevistas (Montañez, 2001) sirvió tanto para dar a conocer los procedimientos empleados en la formulación de discursos como para mostrar las estructuras grupales que se articulan en torno a una problemática social determinada. El trabajo de campo incluyó, además de las diferentes entrevistas, observación participante, notas de campo y registro fotográfico. Asimismo, se completó la investigación con la organización de un taller en cada zona de estudio para la devolución y complementación de la información obtenida e interpretada.

Principales resultados

Se consideraron municipios cercanos al área urbana en tres de los cuatro estudios de caso. Uriondo se encuentra ubicado a 50 Km de Tarija y como en el caso de otras comunidades de la zona valluna presenta importante migración temporal y permanente de los miembros de las familias. Para la realización de las entrevistas se trabajó en esta región con la Asociación de Productores Ecológicos (APECO) y con la Asociación de Productores de Abono y Hortalizas Orgánicas (APAHO).

El municipio de Achocalla se caracteriza por estar en la región metropolitana de La Paz y de El Alto y por tener dos organizaciones de productores(as) ecológicos(as): Asociación de Carpas Solares de Hortalizas Achocalla (ACSHA) y Asociación de Floricultores y Productores de Hortalizas en Carpas (AFLOPA) constituidas fundamentalmente por productoras de verduras y hortalizas que utilizan carpas solares para la producción. La población masculina suele trabajar como mano de obra en las ciudades próximas.

En Cochabamba se trabajó sobre todo con productoras asociadas a la Eco Feria, que son de comunidades o municipios cercanos y suelen estar asociadas, a su vez, a otras organizaciones como la COMUVA (ya mencionada previamente), que es parte de

la Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB).

Las comunidades del MST-B se caracterizan porque no se encuentran cerca de grandes áreas urbanas y porque la actividad principal de los varones es la producción campesina.

La producción

En relación a la parte productiva fueron analizados los siguientes puntos: el concepto de producción ecológica que tienen las mujeres productoras entrevistadas; el tamaño y propiedad de la tierra en la que trabajan; quién decide producir bajo principios agroecológicos; las principales labores productivas en las que participan; las dificultades productivas identificadas; el acceso y control a los recursos; y el destino de la producción.

a) **Concepto de producción ecológica.** Las mujeres entrevistadas en los distintos estudios de caso señalan que se trata de una agricultura sana, que no envenena a las personas ni a la tierra. *Es producir sano, sin químico, saludable para nosotros.* Es además una opción que no demanda más capital que la agricultura convencional aunque sí más trabajo. *Esto es más costoso, pero no es carísimo, está al alcance de nosotros, ¿no?* (productora de Uriondo).

En este sentido, la presidenta de Agrónomas Asociadas para el Desarrollo en Zonas Agroecológicas (ADEZA) comenta que la producción ecológica es una alternativa para las mujeres *por su sensibilidad al medio ambiente y cuidado de los recursos naturales.* Además de ofrecer mejores condiciones y mayores rendimientos al nivel de la parcela *porque una superficie reducida puedes trabajar intensivamente* y porque permite la participación de la familia sin que haya un riesgo para la salud de las personas por el uso de químicos. Según la presidenta de COMUVA *nuestra política es seguridad y soberanía alimentaria con producción sostenible y estamos con producción ecológica y generamos economía (...) pensando como mujeres y no como hombres capitalistas, como mujeres sabemos qué necesidades tenemos y siempre estamos velando el futuro de nuestros hijos.* Para una de las dirigentes de APROBHUM la producción ecológica *es valorar la producción que*

se lleva a cabo de manera ancestral (...) y depende mucho de la conciencia del productor (...) un aporte a la sociedad.

b) **Características del recurso tierra.** En Uriondo las mujeres cuentan con parcelas pequeñas (0,25-2,5 has). Cuatro de las cinco entrevistadas afirman tener todas sus parcelas en producción ecológica. En cuanto a la propiedad de la tierra que trabajan, tres de ellas hablan de unas parcelas propias heredadas pero sin títulos de propiedad. Una habla de la tierra como suya pero profundizando en el discurso reconoce que la tierra la compró su marido y que es él quien figurará en el título de propiedad. Y la última de ellas compró la tierra junto a su padre porque en Luribay apenas tiene de herencia 2.500 m².

En Achocalla todas tienen un tamaño menor a una hectárea, el manejo es individual y aunque ya ha llegado el saneamiento de tierras en la mayor parte de casos aún no se dispone de los títulos de propiedad. Seis de las siete entrevistadas tienen producción a campo abierto y en carpas solares. El número de carpas es variable, desde una hasta ocho en el caso de una de las líderes.

En Cochabamba las parcelas son pequeñas (entre 300 m² y 1,5 ha), de manejo individual a excepción de un caso donde hay tierra comunitaria y la producción es más extensiva. Solo una de las entrevistadas afirma tener la tierra en propiedad como consecuencia de su herencia y de la compra. En el resto de los casos, el esposo o los padres son los dueños.

En el caso del MST-B si hay título éste es colectivo y hay un reparto de parcelas para aprovechamiento individual. En estos casos, el reparto es por igual para las familias afiliadas aunque depende de la antigüedad de su residencia en la comunidad (de 10 a 30 has en las comunidades de Chirimoyal y Palmito Timboy en el Gran Chaco y 4 has en la comunidad Pueblos Unidos en Santa Cruz). En el caso de la comunidad de Tierra Prometida (Santa Cruz) todavía no se tiene el título, falta desafectar, es decir, que el gobierno deje de considerarla área forestal. Aún así, cada familia tiene 5 has para producir. En la mayoría de los casos las comunidades cuentan con un plan de manejo y gestión territorial

ya que el objetivo es producir respetando los recursos naturales, porque *La tierra sería parte de mi vida... por la tierra... por eso la tierra me alimenta, produce, si no fuera por la tierra ¿qué comería? La tierra para uno es... cómo se puede expresar... es la vida*".

c) La decisión de **producir de manera ecológica** parte de ellas en todos los casos salvo en el de las jóvenes de base que continúan viviendo con sus familias y para quienes la iniciativa surgió de sus madres: *Mayormente mi mamá, porque mi mamá ya estaba metida en eso y mi papá la sigue*. La razón de este cambio, en unos casos, es la necesidad de responder a ciertos problemas productivos y de comercialización. Algunas instituciones han realizado actividades de apoyo en este sentido (capacitaciones, ferias, etc.), para que a través de la agroecología las productoras puedan acceder a nuevos y mejores mercados, para reducir la dependencia de insumos externos y los costos de producción, para conservar mejor los recursos productivos, etc.

En otros casos, o al mismo tiempo, el aprendizaje recibido en la infancia ha sido determinante para tomar la decisión de producir de forma ecológica. La mayoría de ellas, sobre todo en Achocalla y en el MST-B, mencionan que *siempre han producido así* y, en el caso de Achocalla, que con la AOPEB han aprendido algunas cosas para el manejo de carpa y para mejorar la producción. De forma general son ellas las que deciden qué van a sembrar.

d) Las principales **labores productivas** que llevan a cabo varían de acuerdo al territorio aunque de manera muy específica son responsables de la cría de los animales. En Uriondo la mayoría tiene animales menores y, en algunos casos, también cuentan con abejas, vacas, bueyes y/o burros principalmente para el trabajo de la preparación del terreno. En Achocalla no tienen actividad apícola, 3 de las 7 entrevistadas se dedican a la actividad lechera, siendo ellas las responsables de la alimentación, ordeño de las vacas y de la comercialización de la leche. Las productoras de Cochabamba se encargan principalmente de los animales menores, las verduras y los huertos familiares, al igual que las mujeres del MST-B.

En todos los casos suelen ser las encargadas del sembrado, así como de seleccionar, guardar y/o comprar las semillas. En

Uriondo la semilla del maíz no la compran, en Cochabamba y las comunidades del MST-B sí, al igual que la de la papa, porque aunque la guarden a los 2-3 años *ya no da*, las de las verduras tratan de ir guardándolas aunque a veces sea difícil por falta de tiempo, tierra o problemas de sequía. En Achocalla esta práctica es menos frecuente, *tratan de guardar las semillas*.

Suelen ser ellas, de igual modo, las que preparan el abono con las heces de sus animales y con abonos verdes, también las que se encargan de las lombriceras (si tienen) así como las que almacigan y preparan los abonos foliares y biofertilizantes para combatir las enfermedades de las plantas. En Achocalla, en todos los discursos, se hace referencia primeramente a la(s) carpa(s), ya que es el lugar de producción de las verduras, y solo hablan del campo abierto cuando expresamente se les pregunta por éste y los cultivos que ahí siembran: cebada, papa, maíz, arveja, haba... en su mayoría para consumo propio. La carpa es, por tanto, el medio para garantizar la seguridad alimentaria de la familia, un ingreso constante y un factor de empoderamiento y mejora de la autoestima de las mujeres productoras.

Otras tareas como el carpeo o deshierbe, el riego y la cosecha también son realizadas por ellas aunque pueden recibir ayuda de los(as) hijos(as) y del esposo o padre para preparar la tierra, abonar, cosechar... *Eso es su labor de trabajo de los hombres, el hombre trabajo bruto es, en la sembrada y preparada de terrenos*. En el caso de la asociación APROBHUM suelen contratar mano de obra sobre todo para el deshierbe. En Uriondo dos de las entrevistadas utilizan maquinaria para preparar la tierra. En Cochabamba las labores son manuales y dentro del MST dos afirman haber contratado maquinaria. En Achocalla arar y alzar la tierra se realiza con ayuda de la familia, las vecinas (a través del ayni⁴), el esposo o mano de obra contratada. La familia entera realiza la cosecha. Habitualmente usan animales para realizar las labores de preparación del terreno y se destaca la

4 El ayni es un sistema económico-social de compromiso con la comunidad de trabajo recíproco y comunitario que aún es usado para el trabajo agrícola en las culturas quechua y aymara.

necesidad de hacer rotación de cultivos, voltear y abonar la tierra (*ayudar a la tierra con abono constante*) para que no se canse.

Las mujeres son, por tanto, las encargadas de una parte considerable de las labores culturales en la unidad de producción aunque no se reconocen en este papel, sobre todo si conviven con el esposo o compañero. En el caso de las jóvenes, aunque trabajan en la “chacra”, hablan de “ayuda”, al igual que las mujeres del MST-B cuyos compañeros se dedican también a la agricultura, y como actividad principal señalan aquella en la que más se insertan. El concepto de trabajo lo identifican con la percepción de un ingreso y con salir de la esfera privada.

De manera general, su rol reproductivo y las labores domésticas están muy naturalizadas y en algunos casos es lo que señalan como actividad principal independientemente de que sean productoras y líderes.

e) Las principales **dificultades para la producción** que señalan en Uriondo son los problemas climáticos: *la falta de agua, el granizo, la sequía y la escasez del abono*. Otras entrevistadas apuntan a *las plagas y al suelo contaminado*. En Achocalla, de igual manera, apuntan a los problemas climáticos: frío, calor, *falta de lluvias, granizadas y tornados* que pueden dañar los elementos de las carpas. En algún caso se menciona la falta de *abono*, que les exige comprar de fuera, *la falta de agua* en algunas zonas y *la falta de tiempo*, como consecuencia de ser responsables de muchas otras actividades, principalmente domésticas, que les impide almacenar rápido y plantar más. En Cochabamba, se apunta como principales problemas al clima (*heladas, granizadas*) y a la falta de agua para riego (Valle Alto). Para las mujeres del MST-B, las dificultades que encuentran en la producción es no tener cómo *sacar el producto, la sequía y la falta de mano de obra* (con *sacar el producto* se hace referencia a la falta de caminos adecuados, de medios de transporte para llevar el producto hasta los puntos de comercialización).

Se hace mención a que la agricultura ecológica precisa perseverancia, esfuerzo y paciencia, aptitudes percibidas en su discurso como más propias de las mujeres.

f) Respecto al **acceso y control de algunos recursos** como las semillas, son conscientes de que el ideal es *obtener nuestras semillas, tratar de tener semillas en mis manos para cualquier rato*. Es decir, tener control sobre la procedencia y la disponibilidad de semillas para la siembra de todos sus productos. En cuanto a los ingresos, como responsables de la producción y venta, manejan el ingreso que ésta les reporta y deciden en qué gastarlo: el hogar, la alimentación, volver a producir...

g) El **destino de la producción** varía de acuerdo al producto y a la región. En Uriondo el maíz se destina principalmente para el autoconsumo. La papa, la arveja y las verduras se destinan en distintos porcentajes al autoconsumo y a la venta, la uva y los frutales suelen ser principalmente para la comercialización. En Achocalla, la papa y los cultivos a campo abierto son principalmente para autoconsumo. Los productos de la carpa se destinan principalmente para la venta aunque antes satisfacen el autoconsumo familiar (se comercializan los excedentes). Las productoras de Cochabamba consumen papa, maíz y haba *porque se pueden guardar*, las verduras se consumen menos: *lo que sale en fresco se vende; consumimos lo que producimos; la ideología es... primero para el consumo y después para el mercado*. Las mujeres del MST-B priorizan, de igual manera, el autoconsumo y venden sobre todo la verdura porque suelen tener excedentes, aunque esto depende de la cantidad que produzcan. En este caso, es significativo el trueque de productos entre familias de la comunidad.

La comercialización

La mayoría de las mujeres entrevistadas, a excepción de las del MST-B en su totalidad, comercializan parte de su producción en ferias ecológicas cercanas a sus lugares de producción. En el caso de Uriondo, para las productoras asociadas a organizaciones de productores(as), la mayor parte de las ventas se realiza en la Bio Feria del municipio de Tarija (>60%). Sin embargo, en Achocalla, las principales ventas son realizadas en mercados convencionales, como el Mercado de la calle 5 de El Alto o el Mercado Rodríguez

en La Paz, de manera individual y sin diferenciación de sus productos. En este caso, las ventas en el mercado convencional representan el 80-90% de su ingreso. En el caso de las productoras de Cochabamba, las mujeres que acuden a la Eco Feria suelen tenerla como único punto de venta o como el mercado [al que acuden] más seguido. En el MST-B, las ventas se hacen en el mercado campesino de Yacuiba para las comunidades pertenecientes al Gran Chaco, normalmente es por cargas a intermediarios(as) y en algún caso a clientes que ya les conocen. Las productoras de Santa Cruz venden a intermediarios(as) en todos los casos.

En el caso de los mercados convencionales, la dinámica de la venta es que las mujeres deben llegar temprano, en la madrugada, y hacer la venta antes de una determinada hora en que deben vender lo que les queda del producto a los(as) intermediarios(as) a un precio menor que al que lo darían en una venta directa productor(a)-consumidor(a). Esta obligación se debe a la falta de un puesto en propiedad o por falta de tiempo para vender. Así, el hecho de vender a las intermediarias (mujeres, en muchos de los casos) para algunas productoras no es un factor negativo porque les ahorra tiempo y pueden regresar a sus hogares para continuar el trabajo de la chacra y de la casa.

Sin embargo, las productoras que pertenecen a organizaciones como ACSHA, en Achocalla o APAHO en Tarija disponen de puestos en otros espacios. En el caso de ACSHA, se trata de un puesto en el mercado Rodríguez y uno en el mercado de Villa Fátima, en La Paz. La organización APAHO por su parte comercializa los sábados en el mercado de Villa Fátima de la ciudad de Tarija. En este caso, en el que la venta es colectiva, se apoyan entre productoras y venden directamente a los(as) consumidores(as), quienes reconocen la calidad de los productos de cierta zona u organización: *Ya nos conocen y vienen a comprar mucho*, menciona una de las líderes.

En la Eco Feria, las productoras están afiliadas individualmente y ya tienen sus clientes: *me vienen a buscar porque ya saben*. Para APROBHUM, aunque la venta colectiva es mínima, y se realiza en un mercado convencional de la ciudad, cuentan con una marca comercial, Eco Tiqui, que es conocida y tiene algunos clientes

fijos. Consideran necesaria, al igual que COMUVA, la planificación de los(as) productores(as) para evitar la competencia así como el fomento de la elaboración de transformados a través de la organización.

Los principales productos agrícolas que comercializan las productoras de Tarija, Achocalla y Cochabamba son verduras, hortalizas y frutas y en el caso de Achocalla también leche. Las verduras proporcionan un ingreso continuo puesto que *salen todo el tiempo*. Otros ingresos extras se obtienen de la venta de carne y de transformados agrícolas en Tarija.

a) **Roles en la comercialización.** La comercialización en el mercado es un rol eminentemente femenino y no de los hombres, a no ser que sean ventas “por cargas”: *Más venden las mujeres. Los hombres no salen a vender; no quieren pues. Por miedo. Humillación entre hombres; un varón por venderlo rápido lo remataría a cualquier precio. No tiene paciencia para vender de peso en peso, no atienden bien el puesto.*

El rol de los varones suele ser de carga o transporte. Las ferias ecológicas son un punto de venta alternativo y de diferenciación de los productos que permiten una relación directa con los(as) consumidores(as) y una opción de obtener mayor precio o al menos un ingreso continuo.

b) **Características de las ferias ecológicas analizadas.** La *Bio Tarija* se organiza desde finales de 2011 mediante una solicitud a AOPEB. Cuenta con 15 asociaciones productivas y 10 productores(as) individuales y con el apoyo de los gobiernos municipales de Padcaya y Uriondo (dos municipios cercanos a la ciudad de Tarija).

La *Bio Achocalla* está organizada por AOPEB y en ella participan dos organizaciones de productoras de Achocalla así como productores(as) ecológicos(as) de la zona de altura del municipio. Se realiza cada 15 días y participan entre 10 y 20 productoras, así como empresas del lugar como Flor de Leche y otras.

La *Eco Feria de Cochabamba* tiene su origen en un grupo de consumidores(as) de una feria de productos convencionales, en base a la necesidad de consumir y producir de forma ecológica. Las

ferias y mercados convencionales fueron primeramente espacios de encuentro de productores(as) agroecológicos(as), posteriormente se desarrollaron talleres de capacitación en producción y comercialización. Paralelamente, se canalizaron proyectos productivos y comerciales con el apoyo de ONG como AGRECOL Andes, Bioética y PRODII (Elías y Torres, 2012).

La participación de mujeres en las ferias de Achocalla y Tarija es del 90 al 100%, son ellas las protagonistas de las ferias de comercialización alternativa, aunque como se ha señalado son también las protagonistas de la comercialización convencional. En el caso de la Eco Feria este porcentaje se mantiene en la venta de productos en fresco ya que también hay una elevada participación de varones, pero éstos solo venden productos transformados: *no son productores* (son acopiadores y transformadores, no producen la materia prima con la que trabajan).

c) Implicación para las mujeres de la participación en ferias. Si bien la participación de estas mujeres en *las ferias ecológicas* ha partido de iniciativas institucionales también ha significado un cambio en la forma de comercializar ya que muchas veces no contaban con oportunidades de venta directa a los(as) consumidores(as) o éstas eran precarias. Consideran que las ferias ecológicas, pese a que todavía no generan la mayor parte de sus ingresos, como en el caso de Achocalla, son beneficiosas porque venden directamente al(a) consumidor(a), se capacitan para vender, se relacionan entre productoras, venden mayor variedad y/o a mejor precio, son cercanas, les sirve de distracción y porque, en el caso de Achocalla, apuestan de cara al futuro: *Va a quedar buen mercado*. Condiciones que hacen que ellas sigan participando de este tipo de iniciativas.

A nosotros nos conviene tener estas ferias para vender directamente nuestros productos al precio que debe valer (Uriondo).

Lo que más conviene de acá es que no gastamos transporte, para La Ceja tenemos que pagar por cada carga 3 Bs (Achocalla).

Esta feria es más tranquila, más higiénica (...) si yo voy y vendo con los convencionales de qué sirve que me haya capacitado, que tenga el manejo de mi producto... El ingreso pero... no es tanto... por eso es más para consumo (Achocalla).

Es una distracción y nos promocionamos que nos conozcan los productores. (Cochabamba).

Las relaciones de proximidad que se dan se han observado en distintos niveles. El primero es el de mayor confianza en sí mismas, *perder el miedo a la venta*, a ofrecer y mostrar sus productos como algo diferenciado y por otro lado, en el intercambio que se da entre las distintas productoras: *Nos conocemos entre todas, a veces algunas vienen a ayudar a vender si es que no tenemos cosechado, a veces nos lo venden también, a veces cualquier gente vendo nomás, así bromeando, bromeando, estamos vendiendo también.*

d) **Estrategias de conciliación y dificultades.** Sin embargo, esta mayor/mejor participación de las mujeres en el mercado no viene acompañada de una distribución más equitativa de los roles reproductivos y productivos en el hogar y las estrategias de conciliación que manejan son, por ejemplo, planificar las actividades con antelación, levantarse más temprano para realizar todas las actividades, programar para fines de semana o las tardes, delegar este rol en hijas (quienes sobre todo apoyan en las labores domésticas) e hijos, en otras mujeres (sobre todo para la venta), y solo en algunos casos en los esposos, quienes apoyan porque *ven plata* o en el caso de las dirigentes porque también lo son. *Dejo cocinado en mi casa para venir a vender... cuando voy suelo cocinar temprano, dejarle a la wawa y me voy a vender (Achocalla).*

Las estrategias para sobrellevar la sobrecarga laboral afectan sobre todo a las líderes, con limitaciones de recursos productivos y con el esposo ausente ya que apenas disponen de tiempo libre, el cual usan para seguir realizando actividades domésticas (*desgranado del maíz*). Algunas de las propuestas que se hacen en este sentido reflejan la necesidad de organización de las mujeres y la implementación del trabajo rotativo, así como la importancia de la ayuda y el apoyo de la familia.

Las *dificultades que tienen como mujeres* solo se mencionan cuando se les cuestiona al respecto, Las respuestas que surgen son los problemas de salud, en parte –aunque no necesariamente de manera explícita– por la sobrecarga laboral y el acarreo de los productos cuando los sacan a la venta.

Asimismo, asumen que tienen más trabajo que los varones: *la mujer tiene más trabajo, llega y tiene que cocinar; recoger la casa... La mujer es más responsable (...)* *El varón a la bebida, a veces tiende y por ahí trajina mal, ¿no ve?* (mujer de Uriondo).

A pesar de identificar la sobrecarga laboral, *más trabajo que los hombres, la mujer tiene más trabajo, llega y tiene que cocinar; recoger la casa...* no se plantean la redistribución de estas labores con sus parejas. También se habla de la *poca valoración al conocimiento y capacidad de las compañeras*, y en algún caso, el machismo. Se señalan, igualmente, problemas de maltrato y violencia física dentro de los hogares.

Sin embargo, la producción ecológica –sea por el mercado, por la participación en organizaciones de productores(as), por las capacitaciones que a través de ellas reciben– les aportan mejoras personales y/o sociales, ya que la mayoría confiesa haber vencido la timidez y el miedo a hablar, y defender mejor sus derechos. En casa hay esposos que les apoyan y animan, y en la comunidad, algunas se sienten reconocidas y valoradas como productoras habiendo contribuido al avance de otras mujeres.

Conclusiones

Se han observado unidades familiares dirigidas principalmente por mujeres en Achocalla, Tarija y Cochabamba, ya que el “jefe de familia” está ausente. En Achocalla porque trabaja fuera de la unidad productiva en las ciudades cercanas, en Tarija porque migra fuera del país y en Cochabamba por diversas razones: viudez, enfermedad o migración temporal. En el caso de las mujeres del MST-B asumen esta jefatura por migraciones temporales de los varones, que salen en busca de trabajo, fundamentalmente por problemas climáticos como la sequía.

La iniciativa de producir ecológicamente es una decisión femenina, también son las encargadas de decidir qué sembrar en los diferentes momentos. Las actividades que las mujeres realizan casi con exclusividad son el sembrado, la selección y el guardado de

semillas, el cuidado de los animales menores y las vacas, la “cura” de las plantas, la recolección y preparación del abono y el deshierbe.

Los esposos ayudan en la realización de labores y colaboran en algunos casos en prácticas de laboreo y durante la cosecha. Los hijos e hijas ayudan en algunas de las labores culturales pero principalmente apoyan durante la cosecha y las hijas, además, en las labores domésticas. En el caso de Achocalla, también se apoyan en el *ayni*, como práctica cultural que se mantiene, o planifican con antelación sus actividades como estrategias para sobrellevar la sobrecarga laboral.

La conciencia de producción ecológica está muy presente en ellas, ya que la relacionan con una vida saludable para ellas y su familia y como una alternativa a su alcance para la generación de ingresos ya que no requiere tantos gastos como la producción convencional.

Son las encargadas de la alimentación familiar y destinan su producción ecológica para ello. Deciden qué consumir y qué vender de lo que producen, así como qué alimentos comprar. Controlan los ingresos que ganan de las ventas y lo destinan a las necesidades del hogar.

La comercialización es una alternativa para visibilizar a las mujeres en la esfera pública ya que es realizada principalmente por ellas, sobre todo en el caso de las verduras y hortalizas, y es una fuente generadora de ingresos. Sin embargo, no siempre recoge sus necesidades e intereses, ya que se observa como principal problema la sobrecarga laboral y falta de tiempo para realizar todas las labores de las que están a cargo. De todos modos, la participación en las organizaciones, adquirir más conocimientos y tener una vida sana son elementos que la producción ecológica les satisface, así como la valorización de saberes.

Asimismo, se observa que las productoras ecológicas con sistemas productivos más integrales y, por tanto, menos dependientes de insumos externos son las que se muestran más satisfechas y las que refieren sentir mayores mejoras personales y/o sociales en relación a su situación antes de producir bajo principios ecológicos. En este sentido, se alude a la posibilidad de proporcionar

una vida sana a sus hijos(as), la independencia económica de su hogar mediante su trabajo, la producción variada de alimentos, el reconocimiento de sus saberes por parte de ellas mismas y de los(as) demás, no degradar la tierra garantizando la sostenibilidad de sus sistemas de producción, la generación de ingresos propios y la valoración de sus productos por parte de los/as consumidores/as.

A pesar de que en este sistema no se encuentra ventajas en cuanto a la reducción de su sobrecarga laboral, los elementos antes señalados pueden contribuir a generar el cambio contribuyendo a enriquecer el concepto de la agroecología, construido en muchos casos al margen de la equidad de género. El reconocimiento de la presencia de las mujeres en la esfera reproductiva y privada puede suponer ese plus para la sostenibilidad de la vida, la producción de bienes que satisfacen necesidades y el Vivir Bien, entendido por ellas como un equilibrio con la naturaleza, la comunidad y la familia.

Las ferias ecológicas son una alternativa de comercialización aunque no supongan grandes ingresos dentro del total de los ingresos de la familia o en relación a su principal mercado, como es el caso de Achocalla, ya que son puntos de venta incipientes pero importantes como espacios de socialización, capacitación y empoderamiento. Las ferias, por tanto, se constituyen en una forma eficaz de dar mayor visibilidad a las iniciativas productivas de las mujeres, por lo que se plantea la necesidad de mayor incentivo a través de políticas públicas que contemplen las ferias o el apoyo a la comercialización de productos campesinos como acción estratégica a nivel municipal, sobre todo en territorios donde existe producción ecológica.

Bibliografía

- Aldunate, V.; Paredes, J.
2010 *Construyendo movimientos*, Serie Hilvanando. La Paz.
- Altieri, M.; Toledo, V. M.
2011 “La revolución agroecológica en Latinoamérica”, Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología SOCLA,

- título original *The agroecological revolution of Latin America: Rescuing Nature, Securing Food Sovereignty and Empowering Peasants* en *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, n° 3, julio, pp. 587-612, traducción de Pablo Alarcón-Chaires, disponible en <http://www.agroeco.org/socla/pdfs/AGROECOLOGIA%20ALTIERI%20TOLEDO.pdf>
- Arias, M^a A.
2012 “Género y agroecología en Cuba, entre saberes tradicionales y nuevas tecnologías” en *Memorias de IX Congreso Iberoamericano de Tecnologías y Género*. Sevilla.
- Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)
2008 “Mulheres construindo a agroecologia” en *Caderno do II Encontro Nacional de Agroecologia*. Rio de Janeiro, disponible en www.agroecologia.org.br
- AVSF
2008 *El fortalecimiento de las organizaciones económicas campesinas para una inserción favorable y justa de los pequeños campesinos en los mercados*. La Paz, AVSF.
- Barragán, R. et al.
2001 *Formulación de proyectos de investigación*. La Paz: Fundación PIEB.
- Chiappe, Martha B.
2005 *La situación de las mujeres en la agricultura familiar de cinco países de América Latina*. ALOP/CCU, Montevideo.
- Elías, B.
2012 *La soberanía alimentaria desde las mujeres*. La Paz, REMTE (documento no publicado).
- Elías, B.; Torrico, M.
2012 *Sistematización de experiencias de comercialización directa de productos ecológicos: tres estudios de caso*, consultoría realizada para la UC-CNAPE, La Paz.
- Entrepueblos
2009 *Las mujeres alimentan al mundo. Soberanía alimentaria en defensa de la vida y el planeta*, Barcelona.

FAO

2011 *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Las mujeres en la agricultura. Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo*, Roma.

Hellin J.; Higman S.

2002 Los agricultores y los mercados especializados: lecciones aprendidas en la región andina. ODI, Red de Extensión e Investigación Agrícola-AgREN, documento n° 118, enero, disponible en http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/1248201842296_118espanol.pdf

Herrero, Y.

2010 Feminismo y ecología: reconstruir en verde y violeta. Mujeres y medio ambiente: admiraciones e interrogantes. AC-SUR, Madrid, pp. 13-35.

López, D.

2011 Los circuitos cortos de comercialización como elemento articulador del territorio. Ecologistas en acción, disponible en http://soberaniaalimentariaypoliticas.files.wordpress.com/2011/09/articulo_ccc-y-territorio_daniel-lopez_blog-sba_emaus.pdf

López, N.; Martínez, E.; Sáez, E. (eds.)

2004 “Mujeres, medio ambiente y desarrollo rural” en XIV Jornadas de Investigación Interdisciplinaria, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

Montañez, M.

2002 “La muestra”, artículo para el Programa de Master Investigación Participativa para el Desarrollo Local.

Mundubat

2012 “Ecofeminismos rurales. Mujeres por la soberanía alimentaria” en *Revista Soberanía Alimentaria y Culturas*, octubre.

Nyeleni

2007 Foro por la Soberanía Alimentaria. Declaración de las mujeres por la soberanía alimentaria, documentos políticos de *La Vía Campesina*, disponible en: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/>

mujeres-mainmenu-39/421-declaracion-las-mujeres-por-la-soberanalimentaria

Pacheco, M^a E.

2005 “Construyendo un diálogo: feminismo e agroecología” en *Revista Proposta – A cidadania das mulheres*, año 28/29, n° 103/104, diciembre/marzo, disponible en www.agroecologia.org.br

Sabaté, A.

2000 “Género, medio ambiente y acción política: un debate pendiente en la geografía actual” en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 20, pp. 177-191.

Siliprandi, E.

2009 “Um olhar ecofeminista sobre as lutas por sustentabilidade no mundo rural” en *Especial Agricultura familiar camponesana construção do futuro*, ASPTA, disponible en http://www.agriculturesnetwork.org/magazines/brazil/especial/um-olhar-ecofeminista-sobre-as-lutas-por/at_download/article_pdf

Tapia, N.

2002 Agroecología y agricultura campesina sostenible en los Andes bolivianos. Serie la vida en las comunidades n° 3, La Paz, AGRUCO/COSUDE/Plural.

Tudela, M.

2009 Una aproximación al comercio justo desde la perspectiva de género. SETEM (informe).

La presente edición se terminó de imprimir
el mes de Mayo 2015 en los Talleres de
Gama Azul "Impresores & Editores",
Telf.: 2220611 - Fax: 2240359
E-mail: gama-azul@hotmail.com
gamaazul@gmail.com

Desde la concepción de soberanía alimentaria, el camino recorrido por las políticas públicas en el país ha sido largo y la teoría sigue en proceso de definición, para adaptarse a una realidad cambiante y a necesidades apremiantes de sacar a los campesinos de la pobreza y mejorar la alimentación de la población, tanto rural como urbana. *Teoría y praxis de la soberanía alimentaria en Bolivia* busca brindar elementos para el debate sobre el papel de la agricultura familiar y la agroecología en la soberanía alimentaria desde Bolivia, sus políticas públicas y respecto algunas experiencias concretas desarrolladas en distintas regiones del país, esperando contribuir a sentar las bases para construir la visión de soberanía alimentaria de Bolivia.

ISBN: 978-99954-88-53-6

