

Posibles efectos de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria sobre la economía campesino indígena

*Pamela Cartagena**

Resumen

El documento analiza los posibles impactos que la promulgación de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria podría conllevar para la población campesina indígena. A partir de la experiencia institucional del CIPCA, estudios y aproximaciones conceptuales sobre economía campesina indígena se identifican algunas ventajas de la ley así como sus vacíos y ambigüedades. Se efectúan consideraciones sobre la soberanía alimentaria como finalidad, el fortalecimiento de la base productiva, la gestión territorial, la protección del patrimonio genético nacional y el seguro agrario universal, sobre esa base, el documento esboza algunas propuestas para avanzar y concretizar los alcances de la ley.

Palabras clave: *Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, economía campesina indígena, soberanía alimentaria, base productiva y patrimonio genético nacional.*

Summary

The document analyzes the possible impact that the promulgation of Law of Agricultural Community Productive Revolution could mean for the indigenous farming population. Starting from the institutional experience of CIPCA, studies and conceptual approximation on the indigenous farming economy, it identifies some advantages of the law as well as its emptiness

* Es agrónoma con Maestría en Ciencias en Recursos Naturales y Desarrollo Rural. Actualmente es responsable de la Unidad Nacional de Desarrollo en CIPCA.

and ambiguities. Considerations are formulated on the food sovereignty as the final purpose, strengthening of the productive base, territorial management, protection of national genetic patrimony and the universal agricultural security, on this basis some proposals are created to advance and guarantee the fulfillment of the law objectives.

Key words: *Law of Agricultural Community Productive Revolution, indigenous farming economy, food sovereignty, productive base and national genetic patrimony.*

Introducción

El propósito de este documento es compartir algunas reflexiones respecto a los posibles efectos de la implementación de la recientemente promulgada Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria sobre los productores campesino-indígenas, basadas en información de las características de los productores del área de cobertura institucional en seis regiones de Bolivia.

El Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) trabaja en desarrollo rural hace cuarenta años con distintos grupos étnicos y en diferentes eco-regiones del país. En el campo económico efectúa periódicamente el estudio de “Ingreso Familiar Anual” con el objetivo de analizar la composición de los ingresos familiares y las diversas estrategias que las familias desarrollan para generarlos, que sumado a las propuestas económico-productivas desarrolladas en cada región, permiten mejorar las acciones, resultados e impactos.

La promulgación de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria ha generado discusión al interior de la institución, a partir de lo cual se ha estructurado este documento que analiza cómo esta ley podría afectar a la situación productiva de las familias campesino indígenas de diferentes eco-regiones y los retos que se deberían enfrentar para impactar de manera más eficaz en dichos sistemas campesino indígenas.

El documento está estructurado en tres partes: la primera que describe características generales de la economía campesino indígena y la situación económica productiva de las familias campesinas indígenas del área de

cobertura del CIPCA; la segunda analiza algunos efectos de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria sobre la economía campesino indígena; y la tercera plantea algunos desafíos y propuestas para los actores públicos y para las organizaciones campesina indígenas.

Economía campesina indígena

Algunas aproximaciones conceptuales

Existen una serie de definiciones en torno a la economía campesina. Uno de sus primeros teóricos, Chayanov, en los años 20 del siglo pasado generó una nueva categoría analítica en la que se guardaba predilección por el uso de mano de obra familiar, aspecto que respondía a la racionalidad de la economía campesina. En América Latina y en Bolivia el interés por el concepto surgió recién en los años 80, aunque el debate se inició mucho antes en el resto del mundo (Gianotten, 2006).

Con los años, el concepto de economía campesina se fue complementando y complejizando a partir de la teoría lanzada por Chayanov, por ejemplo, incorporando al mercado como una variable importante de la economía campesina; asumiendo la importancia de los factores de producción como la tierra; las relaciones que establecen los campesinos con el mercado y la influencia en las decisiones productivas de éstos; la tipificación de campesinos de acuerdo a los recursos productivos; y la influencia de factores exógenos como la tecnología y la demanda de productos que generan variantes en las lógica campesinas, entre otros (Zeballos y Quiroga, 2010).

Algunas características que hacen a la economía campesina son: i) la inherente relación y dependencia entre el campesino y la tierra; ii) la supremacía en el uso de mano de obra familiar para las actividades productivas; iii) la producción destinada primariamente al autoconsumo para garantizar la reproducción de la unidad familiar; iv) la diversificación de estrategias como una forma de enfrentar el riesgo; v) la persistencia de complejas formas de derecho sobre la tierra y los recursos naturales que enfrentan; y vi) la permanencia de distintas formas de reciprocidad en el ámbito comunal.

En síntesis, si las familias campesinas son unidades mercantiles mínimas que persiguen reproducirse en base a recursos limitados y bajo un conjunto de restricciones –de propiedad, ecológicas, de mercado, culturales, étnicas– la eficiencia familiar del uso de sus recursos constituye la base de su supervivencia y reproducción (Gonzales de Olarte, 1984).

Algunas ideas adicionales de la economía campesina son descritas por Zoomers (2002) a partir de sus experiencias en Los Andes, por ejemplo, *las estrategias de vida* como un modo en que las familias responden a las oportunidades y limitaciones organizando sus recursos disponibles en base a prioridades determinadas y frente a oportunidades o limitaciones creadas por el contexto como la situación agroecológica, el acceso al mercado, la infraestructura, el grado de organización y la disponibilidad de recursos familiares –fuerza de trabajo, tierra, agua, bosque, ganado y capital– lo que resulta en una cierta combinación y secuencia de prácticas inter relacionadas.

Desde la experiencia de CIPCA se reconoce la importancia de las estrategias de vida de las familias campesino-indígenas porque sólo así se asume la globalidad de las necesidades o aspiraciones de las familias y de las comunidades. Se identifican tres características adicionales de la economía campesina que facilitan su rol activo en la economía del país: la existencia de diferentes grados de vinculación al mercado; la importancia y articulación de los subsistemas económicos (agricultura, caza, pesca, recolección, transformación, forestal) para las familias; y el grado y formas de organización que hacen que las familias en Bolivia tengan siempre un referente comunal.

La apuesta de CIPCA por la economía campesina indígena

Desde inicios de los años 80 el CIPCA enfatizó en la economía campesina comunitaria mediante la implementación del modelo *comunidades de trabajo* (CDT).¹ Una década después, de manera explícita, se abordó el tema de

1 El modelo CDT se gestó en los años 70 cuando CIPCA fomentó la creación de grupos productivos asociados en lugar de apoyar a productores individuales. Esto se hizo debido a razones tanto prácticas (atender más gente con menor esfuerzo) como teóricas (contribuir a una mayor equidad en la comunidad). La CDT fue una instancia asociativa con fines productivos de carácter comunitario, partía de la idea de combinar factores productivos (tierra,

economía campesina familiar a través del apoyo a iniciativas productivas familiares y reconociendo a las actividades no agropecuarias como complementarias al sistema de producción familiar para garantizar la sobrevivencia de la unidad doméstica (Gianotten, 2006).

Apoyados en los fundamentos teóricos de la economía campesina y en los preceptos básicos de la agroecología, el año 2001 se planteó una *propuesta económica productiva* que debía ser implementada en las diferentes regiones donde actúa la institución.² La propuesta económica productiva de CIPCA es *un planteamiento técnico político de desarrollo rural sostenible orientado al fortalecimiento económico del sector campesino indígena y que busca contribuir al desarrollo del país*. Responde a las condiciones agroecológicas y socioculturales de cada contexto en el que se implementa y ha sido diseñada en consenso entre productores, sus organizaciones y técnicos de la institución, pero también en función al compromiso de contribuir a una visión de desarrollo nacional.

La propuesta económica productiva de CIPCA es aplicada por las familias campesinas indígenas –por ser la unidad económica básica de la economía campesina indígena–, sin embargo, dadas las particularidades que caracterizan las economías campesinas indígenas en torno al acceso, propiedad y uso de la tierra y los recursos naturales, algunos de sus componentes promueven y se sustentan en acciones colectivas a nivel de la comunidad.

Ejemplos de propuestas que funcionan en las diferentes regiones de intervención:

- i) La *producción sostenible* con manejo del suelo y agua, que permite mejorar la utilización de recursos escasos, diversificar e incrementar la producción en el Altiplano, Valles y Chaco.

mano de obra y tecnología), tenía visión autogestionaria y buscaba proyectar un desarrollo que en lo posible evite la generación de diferenciación socioeconómica interna.

- 2 CIPCA trabaja en 6 regiones de Bolivia a través de 7 oficinas regionales: CIPCA Altiplano (altiplano aymara de La Paz); CIPCA Cochabamba (valles interandinos de Cochabamba y Norte Potosí); CIPCA Santa Cruz (trópico húmedo, provincia Guarayos); CIPCA Cordillera (región del Chaco de los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija); CIPCA Beni (Amazonía sur del Beni); CIPCA Pando (Amazonía norte de Pando); CIPCA Norte (Amazonía norte, Riberalta).

- ii) La *ganadería alto andina* es la crianza diversificada de animales practicada en el altiplano paceño que incluye sanidad y mejora genética, infraestructura para la provisión de agua al ganado, siembra y reserva de forrajes, y organización para la transformación y comercialización.
- iii) La *nueva ganadería* en el Oriente y el Chaco, que implica la transformación de la ganadería extensiva a semi intensiva aumentando sustancialmente la capacidad de carga animal.
- iv) Los *sistemas agroforestales* en Oriente y Amazonía, que a partir de una diversificación planificada de cultivos anuales y de mediano y largo plazo permiten alimentos e ingresos para las familias de tierras bajas desde el primer año de implementación.
- v) La *gestión integral territorial* en áreas de propiedad colectiva donde además de la planificación del desarrollo territorial se aprovechan sosteniblemente algunos recursos como el cacao, frutas tropicales, miel, cusi y otros que permite articular beneficios ambientales, sociales y económicos para las familias campesino indígenas y para el país en su conjunto.³

Por otro lado, para determinar el ingreso y la dinámica económica de las familias campesino indígenas, desde hace algunos años el CIPCA desarrolla una línea de investigación enfocada en el análisis cuantitativo de la economía campesina indígena. Los estudios encarados enfatizan en los ingresos de las familias, entendiéndose el ingreso como el resultado de actividades económicas y haciendo hincapié en los medios para generarlos.

La comprensión de las estrategias de vida de las familias campesino indígenas ha sido una necesidad creciente para la intervención institucional, considerando además la insuficiencia de datos actualizados en la temática. Con este tipo de investigaciones se pretende contribuir a mayor

3 Para mayor detalle revisar “Experiencias y propuestas para afrontar los desastres naturales” en CIPCANotas, agosto 2010, en: www.cipca.org.boy “Apuestas por modelos de desarrollo emergentes y actores marginados” (Soliz, 2011).

conocimiento y comprensión del tema en el ámbito nacional. El estudio del Ingreso Familiar Anual (IFA) se realiza en las seis regiones de intervención institucional, se actualiza periódicamente para contar con información que permita mejorar la toma de decisiones, tanto al interior como al exterior de la institución, y muestra cómo este ingreso y estrategias van cambiando en el tiempo.

Los ingresos familiares de campesinos indígenas

El Ingreso Familiar Anual

El Ingreso Familiar Anual (IFA) es el resultado de la valoración de las diferentes actividades económicas que realiza una unidad familiar campesina indígena durante un año agrícola, dentro y fuera del sistema productivo (Eyzaguirre, 2005) y está compuesto por:

- i) el *valor neto de producción* (VNP), que es el valor que la familia campesina indígena genera en su sistema productivo restando los gastos que hace, es decir, el valor proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, forestal, recolección, caza, pesca, artesanía y transformación;
- ii) la *venta de fuerza de trabajo* (VFT), que es el ingreso que los miembros de la familia generan trabajando fuera de su sistema productivo (agropecuario y no agropecuario);
- iii) los *otros ingresos* que la familia obtiene de agentes externos: los bonos, las remesas y otras transferencias.

El estudio IFA se realiza para comprender la composición y la dinámica del ingreso económico de las familias campesinas indígenas, para comprender la diversidad de estrategias del sistema económico productivo, y analizar la estructura y dinámica de las relaciones establecidas entre las familias campesinas indígenas y los mercados.

El ingreso abarca una amplia gama de fuentes y actividades; se deriva de las actividades productivas bajo el control de la familia, del usufructo del

patrimonio familiar y de transferencias económicas a la familia. El ingreso del estudio del IFA comprende recaudaciones monetarias y no monetarias, es decir, en efectivo y en especie; se consideran, por tanto, los ingresos por venta de productos en el mercado o la retribución en efectivo de la venta de fuerza de trabajo, así como el autoconsumo de la propia producción y el intercambio o transferencias recibidas en especie (Pellens, 2008).

El Ingreso Familiar Anual en seis regiones de Bolivia

El último estudio IFA, realizado en 2007-2008⁴, abarcó 30 municipios, 195 comunidades y la dinámica económica de 949 familias.

Cuadro 1
Detalle del área del estudio IFA 2007-2008

Región	Municipios de cobertura	Nº de comunidades encuestadas	Nº de familias encuestadas
Amazonía sur	S. Ignacio de Moxos, Santa Ana, Trinidad	26	125
Valles	Sacabamba, Anzaldo Torotoro, Acasio	32	212
Chaco	Gutiérrez, Charagua, Boyuibe, Huacareta, Monteagudo, Camiri, Cuevo, Lagunillas	39	184
Altiplano norte	Ancoraimes, Guaqui, Viacha	53	234
Trópico húmedo	Urubichá, Ascensión de Guarayos, El Puente	16	90
Norte Amazónico	Riberalta, Ingavi, S. Lorenzo, Guayaramerín, G. Moreno, San Pedro, El Sena, Villa Nueva	29	104

Fuente: Pellens, 2010.

El IFA de las seis regiones de estudio oscila entre Bs 10.699 el menor, registrado en la zona valles, y Bs 27.534 el mayor, en el norte amazónico

4 El primer estudio IFA se efectuó en la gestión 2002-2003, del cual se cuenta con una publicación: *Composición del ingreso familiar anual: estudio en seis regiones de Bolivia* (Eyzaguirre, 2005). Los datos que se presentan aquí corresponden al estudio de la gestión 2007-2008. Actualmente se está realizando un nuevo estudio IFA que medirá la gestión productiva 2010-2011.

(cuadro 2). Las diferencias encontradas están relacionadas con causas de carácter estructural como el tipo de tenencia de la tierra, acceso a los recursos naturales, vocación productiva, acceso a infraestructura productiva, políticas públicas y otras como la base material familiar, las capacidades de los productores y la mano de obra disponible, aspectos que retomaremos más adelante.

Cuadro 2
Composición del Ingreso Familiar Anual en seis regiones de Bolivia

Región	VNP	VFT	OI	IFA (Bs)
Amazonía sur	12.270	1.107	1.553	14.930
Valles	6.405	2.674	1.620	10.699
Chaco	7.322	2.296	1.229	10.847
Altiplano norte	7.458	4.066	2.814	14.338
Norte Amazónico	22.073	2.878	2.583	27.534
Trópico húmedo	15.416	4.543	990	20.949

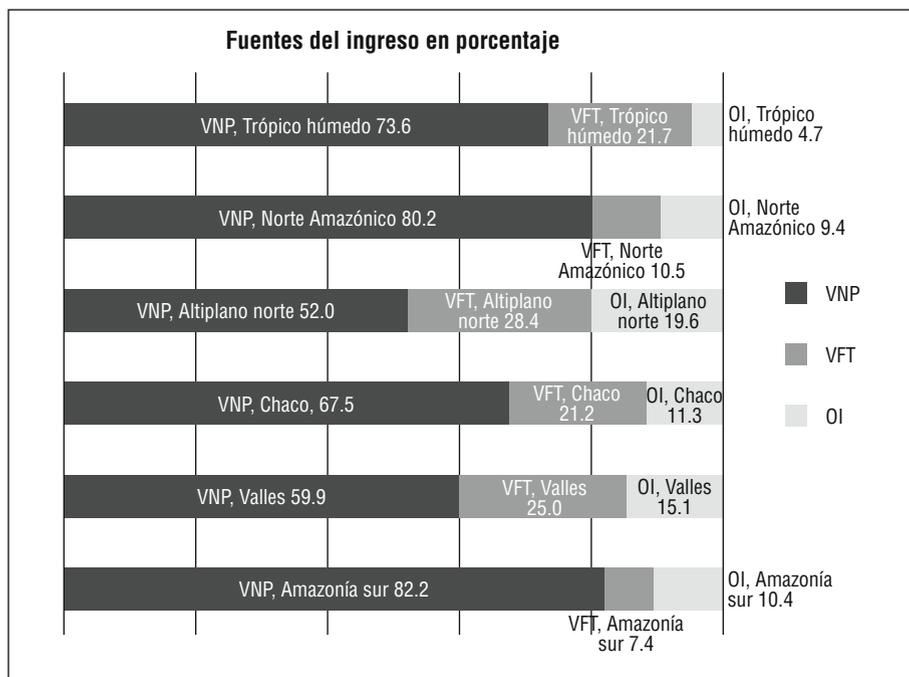
Fuente: Pellens, 2010.

La distribución porcentual de los componentes del IFA muestra la relevancia de los ingresos provenientes del *valor neto de producción* para las familias campesinas indígenas, seguido por los ingresos por *venta de fuerza de trabajo* y *otros ingresos*, respectivamente (gráfica 1).

Existe un mayor ingreso generado por el sistema productivo; para las seis regiones de estudio el 69% de los ingresos en promedio corresponden al *valor neto de producción*, es decir, provienen de actividades agrícola, pecuaria, forestal, recolección, caza, pesca, artesanía y transformación.

Los ingresos por *venta de fuerza de trabajo* significan en promedio 19% y los *otros ingresos* significan en promedio el 12% del ingreso familiar anual.

Gráfica 1
Distribución porcentual del IFA en seis regiones de Bolivia



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Pellens, 2010.

En términos globales, en el Trópico húmedo, Amazonía norte, Chaco y Amazonía sur se registra mayor dependencia del ingreso proveniente del sistema productivo (73,6; 80,2; 67,5 y 82,2%), mientras que en Valles y Altiplano es menor (59,9 y 52,0%) sin que ello reste importancia a este componente. Pese a las diferencias entre regiones, queda claro que la principal fuente de ingresos de las familias campesino indígenas proviene del sistema productivo.

La composición del sistema productivo muestra diferencias entre regiones; mientras que en los valles y altiplano la dependencia de la agricultura y pecuaria sumadas están alrededor del 90% en cada caso, en el norte

amazónico la pesca, caza, forestal y recolección en suma hacen la mayor parte de los ingresos provenientes del sistema productivo.

Cuadro 3
Distribución porcentual del Valor Neto de Producción en seis regiones de Bolivia

Región	Agricultura	Pecuaria	Artesanía	Transformación	Pesca	Caza	Forestal	Recolección
Amazonía sur	36,9	20,3	2,1	3,0	14,8	14,4	6,4	2,1
Valles	62,0	19,3	4,0	3,4	0,6	0,1	10	0,5
Chaco	43,5	29,8	1,7	5,7	5,5	4,3	7,9	1,5
Altiplano norte	34,8	61,8	1,9	1,1	0,2	0	0,2	0
Norte Amazónico	32,2	11,5	0,1	0,2	13,2	6,1	2,8	33,8
Trópico húmedo	44,2	17,9	4,3	1,3	12,2	15	3,5	1,6

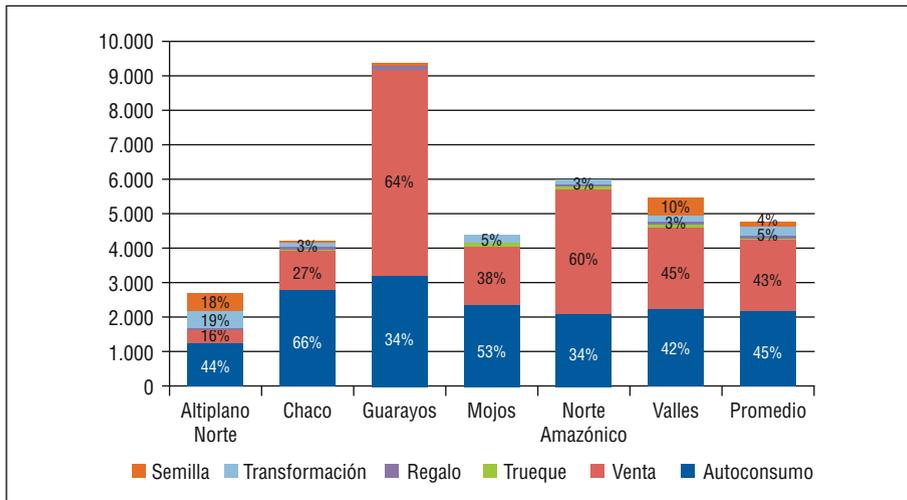
Fuente: CIPCA, 2008.

La relevancia de los componentes que conforman el valor neto de producción en cada una de las regiones está relacionada con las características propias del sistema de producción que pueden ser producto de condiciones estructurales o de las condiciones que las propias familias generan para su subsistencia, el tipo de tenencia de tierra, la vocación productiva, la superficie cultivada, la base material, la diversificación productiva, entre otros factores.

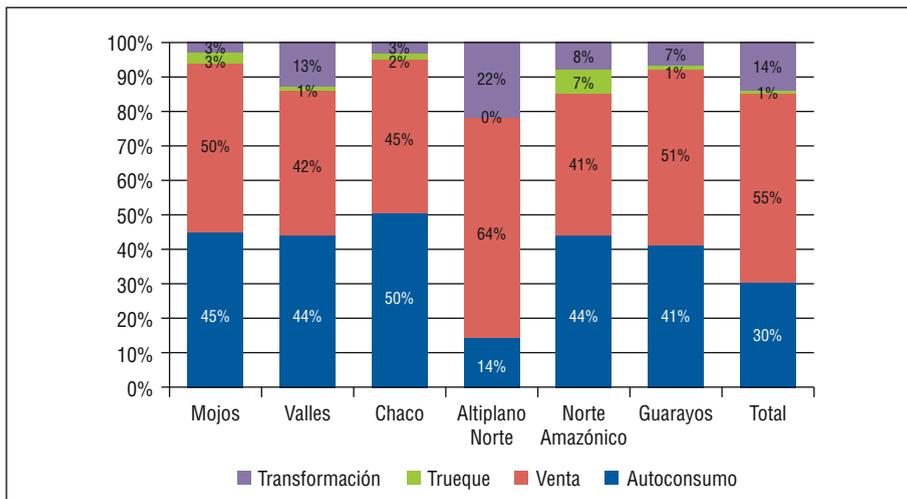
En referencia al destino de la producción campesina indígena, si bien se destina prioritariamente al autoconsumo, en las zonas de trabajo de CIPCA esto ha ido cambiando: en 2003 el 35% de lo producido era para el mercado, en 2008 el 49% y en 2010 el 51%; esto se debe al fortalecimiento de la base productiva de las familias y a la mejora de la productividad que permite mayores excedentes.

En el siguiente cuadro se ve en detalle el destino de la producción en la gestión 2007/2008, cuyo promedio muestra que el 49% de lo producido (43% en lo agrícola y 55% en lo pecuario) va al mercado y 51% está destinado al consumo familiar.

Gráfica 2
Destino de la producción en seis regiones de Bolivia



Destino del VNP agrícola por regiones



Destino del VNP pecuario por regiones

Fuente: Determinantes y estrategias del IFA (Elías, 2010).

Entre los hallazgos más importantes del estudio IFA, encontramos:

- que las actividades productivas siguen siendo la principal fuente de ingresos de las familias campesino indígenas, por lo cual garantizar la base productiva es vital;
- que el destino de la producción es paralelamente para el autoconsumo y para el mercado, por lo cual es elemental fortalecer la base productiva de las familias para lograr una producción diversificada y para generar excedentes comercializables que permitan ingresos para solventar otras necesidades;
- que el acceso y control de la tierra, territorio y recursos naturales garantiza la mayor diversificación de las fuentes de ingreso haciendo a los sistemas campesino indígenas más sostenibles;
- que la venta de fuerza de trabajo es una estrategia económica importante de las familias y se realiza primordialmente en el área urbana no agrícola, por lo cual es importante tomar en cuenta los lazos urbano-rurales existentes.

La Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y sus posibles efectos sobre la economía campesino indígena

Algunos antecedentes de la ley

El diseño de la Ley N° 144 llevó un proceso relativamente largo y con importante participación de las principales organizaciones matrices de campesinos e indígenas del Pacto de Unidad, que comenzó con la elaboración de la Propuesta de Ley de la Década Productiva. Si bien en sus inicios se había pensado en una ley de apoyo a los pequeños productores campesinos indígenas, que tuviera una duración de 10 años, debido a las urgencias que generó la escasez de alimentos del año 2010, se consideró que era mejor hacer una ley de amplio alcance que involucre a más actores y que además

contemple las transferencias directas para los productores, convirtiéndose así en actores activos del desarrollo.

Uno de los argumentos para solicitar transferencias directas a las organizaciones y los productores fue, sin duda, los bajos niveles de ejecución presupuestaria de las alcaldías y gobernaciones (en promedio la ejecución de sus presupuestos en el ámbito productivo estaba alrededor del 20%), que en la mayoría de los casos era dinero que se quedaba en otros eslabones de la cadena sin llegar a los productores ni responder a las necesidades urgentes del sector (apenas 9% de inversión en proyectos que muchas veces no se adecuaban a las realidades de las zonas productivas).

Generalidades de la ley

La Ley N° 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, promulgada el 26 de junio de 2011, tiene como objeto y finalidad (Art. 2 y Art. 3) el logro de la soberanía alimentaria boliviana. Los alcances de la ley (Art. 5) establecen trece ejes temáticos del proceso de revolución productiva: i) políticas para lograr la soberanía alimentaria, ii) reconocimiento de las organizaciones económicas comunitarias, iii) ajuste estructural de institucionalidad, iv) planificación estratégica alimentaria, v) sistemas de investigación e innovación tecnológica, vi) sistema de regulación de la producción y comercialización, vii) mejora del acceso a insumos, infraestructura y asistencia técnica, viii) manejo sostenible del agua y los recursos genéticos, ix) promoción de la gestión territorial, x) fortalecimiento de capacidades de las comunidades, xi) seguro agrario universal, xii) transferencia de recursos y xiii) mecanismos crediticios.

Las políticas que harán posible la implementación del proceso de revolución productiva están inscritas en el Art. 12 y son las siguientes: 1) fortalecimiento de la base productiva, 2) conservación de áreas para la producción, 3) protección de recursos genéticos naturales, 4) fomento a la producción, 5) acopio, reserva, transformación e industrialización, 6) intercambio equitativo y comercialización, 7) promoción del consumo nacional, 8) investigación, innovación y saberes ancestrales, 9) servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, 10) gestión de riesgos, 11)

atención de emergencias alimentarias, 12) garantía de una alimentación y estado nutricional adecuados, 13) gestión territorial indígena originario campesino, 14) seguro agrario universal y 15) transferencias.

Consideraciones de la ley sobre los sistemas campesino indígenas

La Ley N° 144 surge en un contexto de crisis alimentaria e incremento de los precios de los alimentos, a cuyo impacto el país no estuvo ajeno y que sobrellevó con algunas medidas coyunturales aplicadas por el gobierno en los dos últimos años. Es así que la ley fue muy esperada por diversos sectores, en general, al estar orientada a la producción de alimentos y dirigida centralmente a fortalecer la economía comunitaria, creó grandes expectativas en miras a su aplicación, a pesar que ciertos aspectos también generaron algunas dudas.

En ese marco, el presente análisis acerca de cómo esta ley responde a la situación económica productiva de las familias campesino indígenas está centrado en el objeto y finalidad de la ley, que son los temas de fondo, y en cuatro políticas que resultan de interés para el sector campesino indígena: fortalecimiento de la base productiva, protección de los recursos genéticos, gestión territorial y seguro agrario universal.

La soberanía alimentaria como objeto y finalidad

La soberanía alimentaria surge el año 1996 como pronunciamiento de la Vía Campesina durante la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la FAO, planteada como *el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad de producir alimentos básicos de los pueblos respetando la diversidad productiva y cultural*.

Este concepto implica que el Estado debe ejercer un rol preponderante para fomentar la producción, conservación y/o adquisición de los alimentos, superando así los alcances del concepto seguridad alimentaria, que al centrarse en la capacidad de acceso a los alimentos, deja la responsabilidad a las familias, organizaciones o gobiernos locales (Zuttler, 2010).

La propuesta de soberanía alimentaria trasciende y cuestiona al modelo de desarrollo y las políticas económicas y de producción actuales, y aunque ha sido adoptada crecientemente por los diferentes gobiernos progresistas de la región, las políticas neoliberales y de mercado aún vigentes, complejizan su implementación efectiva.

En Bolivia, la adopción del concepto por parte del gobierno nacional data del año 2006. En el Plan Nacional de Desarrollo se establecía específicamente una política de seguridad con soberanía alimentaria en la que el Estado era el promotor del desarrollo en torno a la provisión de alimentos y regulación de precios. Con la Ley N° 144, Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, se ratifica como política de Estado, el Art. 3 establece: “la ley tiene como finalidad 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”.

Las implicancias que conlleva el concepto de soberanía alimentaria son de carácter estructural porque consideran un posicionamiento contrario a las políticas de liberalización del comercio, e interpelan el control de los recursos productivos, específicamente de la tierra, el agua, las semillas y otros.

En este marco, la Ley N° 144, en la *Política de intercambio y comercialización* (Art. 19), contempla una clara intención de proteger la producción nacional al establecer disposiciones para el control fiscal de políticas y arbitraje contra prácticas injustas de comercio exterior. Sin embargo, temas estructurales en torno al control de los recursos productivos, entre ellos la tierra, no son tocados pese a contar con una *Política del fortalecimiento de la base productiva* que de manera superficial establece regulaciones sobre el suelo, agua y semillas.

Por otra parte, a través de los artículos 15.2 y 19.5 la ley evidencia la voluntad del Estado para la producción de organismos genéticamente modificados de los que Bolivia no es centro de origen o diversidad; sin duda, la producción transgénica contradice las bases de la soberanía alimentaria por las implicancias respecto al control de recursos productivos como la tierra y las semillas (aspecto que se desarrollará más adelante).

La política de fortalecimiento de la base productiva

Según la Ley N° 144, la base productiva de las familias está constituida por el suelo, agua, semillas y material genético (Art. 13). De estos componentes, el suelo –al que se accede vía derecho sobre la tierra y el territorio– es naturalmente el más importante. Los derechos sobre la tierra y el territorio han sido uno de los temas más combatidos por las poblaciones indígena originario campesinas, no solo por el espacio físico y la posibilidad de acceso a recursos que representan, sino porque sólo en los territorios se da sentido a la construcción de sus sociedades con identidad y se pueden fundar sus esperanzas de futuro.

Retomando los datos del IFA, se constata que la tenencia de la tierra brinda las condiciones productivas a las familias y que hay importantes diferencias entre regiones: en tierras bajas existe mayor acceso al recurso, sea en propiedad colectiva o individual;⁵ en tierras altas las familias están sometidas al minifundio y la parcelación.⁶ La superficie cultivada tanto en tierras bajas como en tierras altas se encuentra en el rango de 0.5 a 3 hectáreas para el 96% de las familias (CIPCA, 2010).

Así, el acceso a los recursos naturales es un factor que influye en las diferencias registradas: en tierras bajas los espacios colectivos, en general bosques, amplían las posibilidades productivas de las familias, además de lo agropecuario permiten actividades forestales, recolección, caza y pesca, que en suma corresponden al 36,3% del VNP, mientras que en tierras altas las posibilidades son más limitadas, las actividades de caza, pesca y recolección solo alcanzan al 5,8% del VNP (ver cuadro 3).

Según los datos del INRA al 2011, el 51% de la superficie fue saneada y titulada a nivel nacional, sin embargo, ello no logró modificar la estructura

5 Lo colectivo son las TCO y propiedad comunaria, entre 300 a 500 hectáreas por familia; lo individual se da principalmente en las áreas de colonización donde las familias han accedido al menos a 50 hectáreas (como es el caso de las comunidades del municipio El Puente en la provincia Guarayos).

6 En algunas comunidades persiste la propiedad mixta, paralelamente la propiedad individual y comunal. Sin embargo, las superficies familiares (individual) no sobrepasan las 2 hectáreas y las áreas comunales son mayormente destinadas al pastoreo.

de tenencia de la tierra debido a que los tres aspectos centrales de la Ley N° 3545 (cumplimiento de la FES, reversión y expropiación) no se lograron a cabalidad: en algunas regiones se mantienen los latifundios y con ello las condiciones de servidumbre, mientras que en otras regiones con potencial productivo el saneamiento no ha sido una prioridad (Soliz, 2011).

La situación, entonces, es que en tierras altas la gente no tiene tierra, la tiene de manera insuficiente o desperdigada en muchas pequeñas parcelas y el proceso de saneamiento está estancado o presenta problemas para lograrse; en tierras bajas, pese a los avances en TCO y propiedades comunarias no existe un programa que acompañe la gestión productiva y sostenible de los territorios, por lo tanto, están sometidos al avasallamiento de tierras y saqueo de recursos naturales, acciones que realizan agentes externos en complicidad de algunos dirigentes o comunarios.

A esta situación se suman las diversas miradas del desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales surgidas entre campesinos, indígenas, interculturales y otros sectores. Se ha dicho que las TCO de tierras bajas son los nuevos latifundios y que existe un desequilibrio en el acceso a la tierra entre tierras altas y bajas. Si bien es cierto que en tierras bajas hay TCO donde las familias han accedido en promedio a 400 has, también hay TCO donde el promedio por familia no supera las 45 ha. El saneamiento ha impactado favorablemente tanto en tierras altas como en tierras bajas, de las 21 millones de hectáreas, casi 11 corresponden al sector campesino (5 millones de has en TCO campesinas, 6 millones de has en propiedad comunaria y pequeña propiedad).

Es fundamental desmitificar estos prejuicios y más bien revisar el cumplimiento de la función económica social de las grandes propiedades situadas en las tierras más productivas del oriente que no han sido tocadas por la ley (debido al carácter permisivo de los artículos 398 y 399.I de la nueva Constitución Política del Estado).

Por otro lado, pese al acrecentamiento de derechos para la población indígena originaria campesina, establecidos en la nueva constitución, y al rol predominante del Estado en materia de recursos naturales, la extranjerización de tierras productivas es creciente. Según investigaciones recientes la ampliación de la superficie de cultivos de soya en el departamento de Santa

Cruz creció en 1.200% desde 1970 superando hoy el millón de hectáreas, de las cuales 71,2% está en manos de productores extranjeros (40,4% brasileros, el 20,2% menonitas, 7,1% japoneses y 3,5% otros) y 28,8% en manos de productores nacionales (Urioste, 2011; Medeiros; 2008).

Estos resultados no solo muestran la debilidad del Estado para el control de los recursos, sino la falta de políticas públicas claras que definan el aprovechamiento de la tierra conforme a su capacidad de uso. Anualmente se pierden alrededor de 300 mil hectáreas de bosque en tierras bajas que son deforestadas ilegalmente o habilitadas para la producción agropecuaria extensiva, lo cual además de la pérdida de biodiversidad conlleva efectos negativos para algunas poblaciones que son desplazadas porque venden o alquilan sus tierras o por la pérdida de riqueza socio-cultural debido al tránsito de nuevas tecnologías productivas que dejan de lado la producción tradicional y por tanto la diversificación productiva orientada a la soberanía alimentaria (Cartagena, 2011).

Por todo lo expuesto, la regularización de la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales es vital para la seguridad y soberanía alimentaria de las familias indígena originario campesinas, y como hemos analizado, existe una relación directamente proporcional entre el ingreso familiar y la tenencia de tierra, por tanto, un impacto también directo en la soberanía y seguridad alimentaria; pero lamentablemente la Ley N° 144 no aborda estos aspectos de fondo, al contrario, los vacíos permiten que se acrecienten las tendencias negativas para los productores campesinos indígenas descritas.

El apoyo a la gestión territorial

La Ley N° 144 define a la gestión territorial indígena originario campesina como un proceso mediante el cual los pueblos ejercen la titularidad de sus territorios, lo gestionan de forma participativa y toman decisiones para mejorar su calidad de vida y contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria de acuerdo a sus saberes, tecnologías y valores culturales.

Apoyar la gestión territorial es, sin duda, un paso determinante para garantizar la equidad en el acceso a la tierra y un aspecto básico para garantizar

los alcances de la presente ley en materia de soberanía alimentaria. El saneamiento y titulación que brinda seguridad jurídica a las comunidades garantiza el acceso, mientras que el control y gestión del territorio requieren de un importante grado de organización, regulaciones y acciones políticas por parte de los actores locales y del Estado, pero también de herramientas técnicas e inversiones a ser implementadas por los actores locales, el Estado y otros.

El ordenamiento territorial está definido, a su vez, como un conjunto de instrumentos técnico-legales de planificación que facilitan y regulan el uso de un territorio, cuyo proceso involucra acciones políticas, técnicas y administrativas. Esta herramienta ha sido ampliamente utilizada en la gestión ambiental y si fuera efectivamente implementada y aplicada podría evitar de manera considerable los daños al patrimonio natural (Andaluz, 2010).

La Ley N° 144 prevé apoyar la gestión territorial a través de la implementación, ejecución y financiamiento de los planes de gestión territorial indígena (Art. 28), instrumentos técnico-legales establecidos en el marco del ordenamiento territorial nacional. Este es un aspecto positivo porque el Estado daría respuesta concreta a la necesidad de control y gestión de los territorios colectivos. Pero la realidad es que las TCO y propiedades comunarias hacen el control y gestión por su cuenta, sin intervención del Estado, muchas de ellas cuentan con planes de gestión territorial indígena o planes de manejo forestal (maderable o no maderable); lamentablemente, las escasas capacidades técnicas, pocas posibilidades económicas y la falta de involucramiento del Estado permiten que los territorios y los pueblos indígena originario campesinos que los habitan sean vulnerados.

Algunos territorios multiculturales albergan diversos grupos étnicos y sectores, lo que sumado a la falta de espacios de diálogo y concertación sobre el territorio desemboca en conflictos internos por las diversas visiones de desarrollo. Además, los territorios campesino indígenas no están exentos de las disputas por el poder local y regional desde élites políticas tradicionalistas, aspecto que está estrechamente ligado a la explotación irracional de los recursos naturales y que afecta al ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas titulares del territorio (Cartagena, 2011). Sin duda, todo ello impide la consolidación de los objetivos sociales, económicos y ambientales que implica en esencia el territorio.

La necesidad de un modelo de desarrollo alternativo al modelo extractivista y exportador de materias primas ha sido analizada desde 2006 cuando se elaboraba el Plan Nacional de Desarrollo y también cuando se debatían los lineamientos de la Constitución Política del Estado de 2009, todo ello ha concurrido en la propuesta de *gestión integral de los recursos naturales*⁷ que no tiene mayores avances.

Pese a la existencia de esta política, subsiste un modelo de desarrollo agrarista que fomenta la producción intensiva y depredadora de los recursos naturales, que además imposibilita el cambio hacia la gestión integral de los recursos y margina a los que la practican, es decir, a las poblaciones que basan sus modos de vida en el aprovechamiento integral del territorio, donde es vital y complementario lo forestal maderable, la recolección, la agricultura de subsistencia, la caza y la pesca (Martínez, 2011). Desgraciadamente, la visión agrarista es practicada por grandes productores y replicada por algunos campesinos e indígenas en sus territorios saneados o en áreas fiscales, sin firmeza del Estado para hacer cumplir las normas y en algunos casos con la complicidad de actores locales que carecen de incentivos y oportunidades que les permitan tomar caminos de producción más sostenibles.

Por otra parte, la Ley N° 144 prevé que el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras junto a las entidades territoriales autónomas generen el plan nacional de uso de suelo y ordenamiento territorial para la producción agropecuaria y forestal (Art. 14.1) y plantea que sean las comunidades y territorios indígena originario campesinos, interculturales y afrobolivianos quienes definan las formas de uso, ocupación y aprovechamiento de su espacio territorial (Art. 14.6).

Este aspecto resulta preocupante no solo por la infinidad de normas e instrumentos técnico-jurídicos que regulan la gestión territorial y las

7 En 2008 se formuló el Plan Nacional para el Manejo Integral del Bosque que pretendía mejorar la contribución de los bosques al bienestar de los usuarios y aportar al desarrollo económico mediante una distribución más equitativa de beneficios, además de garantizar su conservación. Paralelamente, y con el objeto de poner en marcha la política, se aprobó el D.S. 29643 que facilita la conformación de organizaciones forestales comunitarias y da algunas directrices para la elaboración del Plan General Integral del Bosque. Esta política debía ser implementada con prioridad en el norte amazónico, pero hasta el momento no existen avances respecto a sus objetivos.

desperdigadas atribuciones en la materia aún vigentes,⁸ sino porque estos artículos aumentarían esa descoordinación legislativa y generarían confusión respecto a la tuición y atribuciones en materia de tierra y bosques y, consecuentemente, a la definición de sus formas de uso y aprovechamiento, actualmente propias del gobierno central como autoridad nacional competente.

Como se dijo ya, el manejo del territorio para las comunidades indígena originario campesinas es fundamental, gran parte de sus ingresos provienen de las actividades forestales, caza, pesca y recolección del bosque, lo que garantiza ingresos monetarios y en especie para su seguridad y soberanía alimentaria, pero la gestión del territorio permite también transitar hacia su participación política.

La protección del patrimonio genético nacional

Un tema de fondo que toca la ley en relación a los preceptos de la soberanía alimentaria son las semillas, parte del patrimonio genético nacional. Bolivia, como país mega diverso, se encuentra en la lista de quince países que albergan el mayor índice de biodiversidad sobre la tierra debido a la gran cantidad de recursos genéticos, especies y ecosistemas naturales. Según la Fundación Amigos de la Naturaleza, se estima que en Bolivia existen cerca de 20 mil especies de plantas y que algo más de 160 de ellas son parientes silvestres de especies cultivadas que podrían ayudar a proteger los suministros mundiales de alimentos y fortalecer la seguridad alimentaria en el futuro.

Es meritorio que la ley considere esta temática en dos artículos (13 y 15), estableciendo una serie de acciones estratégicas y operativas para la protección y producción de semillas, así como para la protección de los recursos genéticos y delegando al Instituto Nacional de Innovación Agropecuario y Forestal como instancia encargada de garantizar la conservación y administración *in situ* y *ex situ* de los recursos genéticos.

Si bien las disposiciones establecidas en la ley tienen presente la protección, promoción y recuperación de recursos genéticos y los saberes

8 Las competencias sobre ordenamiento territorial están establecidas en diversas leyes: Ley N° 1333 de Medio Ambiente, Ley Forestal N° 1700, Ley INRA N° 1715 y otras.

tradicionales en armonía con los derechos de la madre tierra, paralelamente a ello, en sus artículos 15.2 y 19.5 se regula la producción transgénica. El Art. 15.2 de la ley prohíbe la introducción al país de paquetes tecnológicos que involucren semillas genéticamente modificadas de especies de las que Bolivia es centro de origen o diversidad, aspecto que muestra la voluntad del gobierno para proteger la biodiversidad y el patrimonio genético nacional, pero no especifica la necesidad de regular caso por caso la producción transgénica de especies de las que Bolivia no es centro de origen o diversidad, con lo cual, implícitamente abre las puertas a la producción de otros eventos transgénicos, ratificando ello con el Art. 19.5 que indica que se establecerán disposiciones para el control, producción, importación y comercialización de transgénicos.

Estas ambigüedades han generado dudas e insatisfacción en la sociedad civil e incluso manifiestos de rechazo –ampliamente difundidos– de organizaciones internacionales. No hay duda que la producción transgénica es la forma más clara de poner en marcha las políticas de liberalización del comercio, por el tipo de producción que implica⁹ –contradictoria a la política de fortalecimiento de la base productiva expresada en el Art. 13– y porque en nuestro país esta producción ha ocasionado la ampliación de la frontera agrícola y crecientes tendencias a la extranjerización de la tierra, cuyos datos se mencionaron antes.

Esta contradicción se hizo pública cuando a tres días de emitida la ley el presidente de la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas (ANAPO) habló de la posibilidad de usar semillas genéticamente modificadas en productos como el arroz, maíz, caña de azúcar y algodón, de los cuales el país no es centro de origen, para garantizar la seguridad alimentaria.

Al presente la producción de transgénicos en el país se limita a la soya resistente a glifosato, aunque no existe certeza de que otros productos puedan estar siendo cultivados de manera ilegal, debido al interés y empeño del sector agroindustrial por esta tecnología y a la debilidad y desinterés institucional del Estado en el tema.

9 Tecnología altamente mecanizada, dependiente de agroquímicos y que en general monopoliza el comercio de semillas.

Este análisis nos permite afirmar que la ley deja mucho margen de riesgo para los productores campesino indígenas y contradice su esencia en términos de fortalecer la economía comunitaria. Más allá de los efectos ambientales generados por la producción transgénica –como la ampliación de la frontera agrícola y el riesgo de pérdida de la biodiversidad–, hay que considerar que esta producción es expansiva, está usualmente liderada por la empresa privada y tiene fuerte inversión de capital extranjero. Esto último tiene efectos socio-culturales negativos, como la presión sobre la tierra de campesinos e indígenas que terminan siendo marginados por el sistema, lo que afecta consecuentemente en la pérdida de su cultura al ser desplazados de su territorio. Igualmente, en el caso de los que la adoptan, experimentan la reconversión de la producción campesina indígena –en general diversificada y orientada a la soberanía alimentaria– por la mono producción, la dependencia de paquetes tecnológicos externos y la exposición de sus economías a las variaciones del mercado no solo en términos de precios sino de preferencias de consumo.

El Seguro Agrario Universal

Los artículos 30 al 35 de la Ley N° 144 hacen referencia a la creación, beneficiarios, institucionalidad, atribuciones, sociedad administradora y subsidio a la prima del seguro agrario “Pachamama”, creado con la finalidad de asegurar la producción afectada por daños provocados por fenómenos climáticos y desastres naturales adversos.

En los últimos años los efectos ocasionados por fenómenos climáticos se han dejado sentir con más fuerza a nivel de la región. Bolivia, por sus extremos climáticos –condiciones de aridez, por un lado, y presencia de zonas de alta precipitación, por el otro– es un país vulnerable al cambio climático. Tres regiones en particular son las más vulnerables: la región del Altiplano con precipitaciones excesivamente bajas y temperaturas extremadamente variables; la región del Chaco con temperaturas muy altas y precipitaciones bajas para los requerimientos de la evapotranspiración (generando déficit hídrico); y la Amazonía con temperaturas enormemente elevadas y regímenes lluviosos extremos que provocan en general ciclos recurrentes de inundación y estiaje (Nordgren, 2011).

Bajo este contexto, contar con un seguro agrícola es de alta prioridad para los pequeños productores, ya que sería la primera política agrícola de carácter universal. Sin embargo, ciertamente no será la solución para garantizar la producción de alimentos en el país, porque dependiendo de la cantidad de las pérdidas, los recursos podrían ser utilizados no para reponer la producción sino para la alimentación directa de las familias afectadas. Puesto que una parte importante de lo que producen está destinada al autoconsumo, cuando pierden su cosecha también pierden su alimento y las semillas para futuras plantaciones, es decir, se afecta fuertemente la base productiva campesina indígena.

Si bien aún no se ha definido la forma en que el seguro actuará, inicialmente se había pensado en asegurar los productos más importantes para la alimentación, en base a una lista de las principales especies cultivadas, que en la mayoría de los casos de pequeños productores los excluiría de los beneficios debido a su producción diversificada en pequeñas superficies producidas. Una segunda opción –y al parecer aún vigente– fue un modelo multi riesgo que asegure a los sesenta municipios más pobres del país y cuyos beneficiarios sean indistintamente grandes, medianos o pequeños productores. De cualquier modo, la expectativa por esta política es muy grande, se espera su reglamentación y conocer las fuentes que la financiarán.

Desafíos y propuestas para los diversos actores

Transitar hacia la soberanía alimentaria

El tránsito hacia la seguridad alimentaria –política establecida en la Ley N° 144 que se enmarca en la nueva Constitución y plantea el paradigma del vivir bien– será posible solo en la medida que se reduzca la brecha existente entre el discurso y la aplicación de políticas, lo cual implica la descolonización mental de los tomadores de decisiones y un cambio de mentalidad y de hábitos de consumo en la población, lo que a su vez requiere no solo acercar a los productores con los consumidores sino generar una conciencia del valor intrínseco que conlleva el consumo de la producción campesino indígena.

Para lograr la valoración de este tipo de producción es necesario el fomento a las iniciativas productivas sostenibles que ya funcionan en diferentes contextos agroecológicos y con diferentes grupos culturales (como las experiencias de CIPCA descritas al principio del presente ensayo). También se requiere reconocer a los productores campesino indígenas y sus organizaciones –como es el caso de las cooperativas campesinas o las organizaciones económicas campesino indígenas– como un sector estratégico para la seguridad y soberanía alimentaria y como sujetos activos del desarrollo, para lo cual se debe garantizar la consolidación de su base productiva, facilitar el acceso al mercado y las condiciones para la comercialización, y generar políticas de protección de este tipo de producción.

Garantizar la tierra y los recursos naturales como pilar fundamental de la producción

Lograr una mejor distribución de la tierra y los recursos naturales ha sido una prioridad del Estado establecida en el Plan Nacional de Desarrollo de 2006. Si bien hay avances en las superficies saneadas aún quedan tres importantes desafíos: la conclusión del saneamiento, el control de las tierras saneadas y la gestión integral en las áreas saneadas.

Concluir el saneamiento en el país es importante no solo para garantizar seguridad jurídica de pequeños, medianos y grandes productores, sino para lograr una distribución más equitativa del recurso tierra. En este marco, se debe priorizar la asignación oportuna y suficiente de recursos técnicos y económicos en los plazos que establece la ley. Si bien los recursos son escasos para el saneamiento, es importante que el Estado central facilite un ambiente que permita la concurrencia de recursos públicos y privados, ampliando la mirada hacia el trabajo en red que en el pasado han dado buenos resultados, especialmente en tierras bajas.

En concordancia con las políticas de redistribución de tierras, y considerando que gran parte de las tierras fiscales disponibles están localizadas en tierras bajas, es vital mejorar los programas de asentamientos humanos, acompañados de programas integrales de desarrollo económico productivo y social que no sólo impliquen la definición de los criterios de distribución de

tierras sino las formas de uso de las tierras fiscales de manera que se garantice un uso sostenible y acorde con la vocación productiva de las áreas a ser dotadas.

El control de las áreas saneadas es un gran desafío para el gobierno a través de políticas que fomenten el aprovechamiento sostenible de la producción agropecuaria, asegurando el cumplimiento de la función económica social, la expropiación en áreas improductivas y la redistribución para la producción en el caso de tierras bajas (departamentos de Santa Cruz y Beni). Esta acción además debe regularizar la propiedad de la tierra, asegurar el cumplimiento de la función social y la mejora de la capacidad productiva de los suelos en el caso de las tierras altas.

De otro lado, la participación y vigilancia desde los actores sociales es fundamental para el control de las áreas saneadas, principalmente de las organizaciones campesino indígenas, porque garantiza el respeto a sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones establecidas en la materia, además del mismo cumplimiento de las normas.

Finalmente, junto a las organizaciones y comunidades de las áreas saneadas en propiedad colectiva, el Estado debe garantizar la gestión integral de esos territorios a través de programas estructurados que partan de la valoración del aporte de estos sistemas a la seguridad alimentaria, a la conservación del medio ambiente y a la preservación de las formas de vida y cultura propias de los pueblos campesino indígenas que los habitan. Esta gestión también debe considerar inversiones que permitan a dichos pueblos un aprovechamiento integral, sostenible y generador de empleo e ingresos, liberándolos de la necesidad de establecer acuerdos desfavorables con empresas extractivas de materias primas.

Las regulaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales –forestal maderable, no maderable, fauna, minerales, carbón, praderas, agua, entre otros– deben considerar las normas tradicionales de gestión que ya funcionan en algunas comunidades, es decir, lograr normas combinadas que permitan que los sistemas de control mejoren con la participación de la población local.

En la coyuntura actual es perfectamente oportuno hacerlo en el marco de la Ley de Autonomías que establece algunas competencias compartidas entre el gobierno central y las entidades territoriales. Por su parte, las

organizaciones indígena originario campesinas deben abordar la gestión integral de la tierra y el territorio en sus agendas estratégicas, participar con propuestas y efectuar el control y vigilancia social.

Transitar del ordenamiento a la gestión territorial

La diversidad de instrumentos de ordenamiento territorial, la complejidad de éstos y las competencias desperdigadas en el tema demandan que como medida inicial el gobierno clarifique las competencias sobre ordenamiento territorial, readecue dichos instrumentos a las formas locales de gestión establecidas en los estatutos comunales, y genere incentivos y políticas para su cumplimiento y control con alta participación de los involucrados.

Un modelo de desarrollo alternativo al modelo extractivista y exportador de materias primas ya ha sido planteado en el Plan Nacional de Desarrollo de 2006 e introducido a la nueva Constitución, pero queda el reto de ponerlo en marcha a través de políticas claras que faciliten la gestión integral de la tierra, del territorio y de los recursos naturales, aspecto que exige la descentralización de funciones en materia de control y gestión, y la asignación de inversiones públicas con fuentes claras y sostenibles, lo cual es posible en el marco de las autonomías.

Es también importante que el Estado cree condiciones para apoyar los procesos de gestión del territorio y de los recursos naturales iniciados por las comunidades campesino indígenas. Para esto es necesario que se realicen inversiones en infraestructura caminera y productiva que permitan llegar al mercado en mejores condiciones; también que se apoyen iniciativas de producción y transformación de productos agropecuarios a través de las compras estatales que mejoren su eficiencia y sostenibilidad.

Fomentar la protección y el uso sostenible del patrimonio genético nacional

La problemática de los recursos genéticos debe ser abordada como un aspecto estratégico de las políticas de seguridad y soberanía alimentaria, para lo cual dada nuestra cualidad de país mega diverso y centro de origen

de importantes especies alimenticias no basta regirse a los convenios y tratados internacionales de protección, sino lograr el reconocimiento de la importancia del rol de los pueblos campesinos indígenas para la protección y conservación de los recursos genéticos y garantizar el ejercicio de este derecho. Igualmente necesario es lograr la protección de estos sistemas de las crecientes amenazas que suponen los paquetes tecnológicos sin control basados en la apertura a la producción transgénica.

En este marco, es necesario diseñar una estrategia de bioseguridad que permita proteger la biodiversidad, la salud humana y ambiental y el desarrollo tecnológico equitativo; aspectos que no solo requieren políticas y estrategias sino inversiones para la conservación *in situ* y *ex situ* de los recursos genéticos estratégicos, inversiones para la formación de recursos humanos calificados. Se debe garantizar además su protección a través del reconocimiento de normas tradicionales y de derechos de propiedad intelectual sobre los conocimientos asociados a la biodiversidad, la distribución equitativa de beneficios generados por el aprovechamiento de la biodiversidad, y la generación de nuevas tecnologías de conservación y aprovechamiento de recursos genéticos, para lo cual el INIAF debe consolidarse.

Se deben efectuar enmiendas legales que permitan ampliar las facultades del Art. 15 respecto de la protección de recursos genéticos, no solo de los que el país es centro de origen o diversidad, sino establecer adicionalmente una regulación estricta que garantice que la producción transgénica de otras especies de los cuales el país no es centro de origen o diversidad se defina caso por caso; además de la definición clara de la autoridad competente en la materia.

Si bien Bolivia cuenta con normas e instrumentos técnicos que permiten la gestión de los recursos genéticos diseñados en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica, del cual el país es signatario, éstos deberán ser actualizados y armonizados a la nueva Constitución Política del Estado.

Facilitar el acceso al seguro agrario a la producción campesina indígena

Por último, un importante reto en la materia es considerar las características de la producción campesina indígena –altamente diversificada, cultivada en pequeñas extensiones, con escasa posibilidad de reinversión– que conlleva a

la necesidad de algunas correcciones que permitan que el seguro responda también a este tipo de sistemas productivos, analizando las características de los diferentes tipos de productores (pequeño, mediano, grande) en cada región para que la clasificación sea clara.

Para ello, sin duda, urge actualizar información agropecuaria a través del Censo Nacional Agropecuario (cuya realización aún no está definida). En este marco se debe diferenciar a los pequeños productores campesinos indígenas en función de su capacidad de producción, al tipo de tenencia de la tierra, a las formas acceso a los recursos naturales (individuales o colectivos) y a la vocación productiva, entre otros aspectos.

Bibliografía

- Andaluz, A.
2010 La dimensión jurídica del ordenamiento territorial. Fundación para la conservación del bosque chiquitano. Santa Cruz.
- Cartagena, P.
2011 Extranjerización de la tierra y transgénicos. Revista Ideas: política y artes. Año I, edición 62. Página Siete. La Paz.
- 2011 “Propuestas sobre acceso, control y gestión territorial en el Norte Amazónico y Guarayos”, en: Memoria del Seminario Internacional: modelos de desarrollo, desarrollo rural y economía campesina indígena. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- CIPCA
2011 Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria: comentarios y propuestas. CIPCANotas. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- Elías, B.
2010 Determinantes del ingreso familiar anual y estrategias de vida de las familias campesino indígenas de 6 regiones de Bolivia (documento interno). Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.

- Eyzaguirre, J.
2005 Composición de los ingresos familiares de campesinos indígenas, un estudio en seis regiones de Bolivia. Cuaderno de investigación 63. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- Gaceta Oficial de Bolivia
Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. Ley N° 144 del 26 de junio de 2011. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarFecha/2011-06-26/2011-10-28>
- Gianotten, V.
2006 CIPCA y poder campesino indígena: 35 años de historia. Cuaderno de investigación 66. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- Gonzales de Olarte, E.
1984 Economía de la comunidad campesina. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- Martínez, J.
2011 “Respetar y aprovechar los bosques para alimentar al país”, en: Memoria del Seminario Internacional: modelos de desarrollo, desarrollo rural y economía campesina indígena. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- Nordgren, M.
2011 Cambios climáticos. Percepciones, efectos y respuestas en cuatro regiones de Bolivia. Cuaderno de investigación 73. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- Pellens, T.
2008 Estudio sobre los ingresos familiares anuales 2007-2008 (documento interno). Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- Soliz, L.
2011a Agosto, mes de la propiedad de la tierra y las autonomías indígenas. CIPCANotas. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.

- 2011b “Apuesta por modelos de desarrollo emergentes y actores marginados”, en: Memoria del Seminario Internacional: modelos de desarrollo, desarrollo rural y economía campesina indígena. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- Zeballos, Hernán; Quiroga, Eduardo
- 2010 Bolivia: estado y avances en la economía campesina. Plural ediciones. La Paz.
- Zoomers, A.
- 2002 Vinculando las estrategias campesinas al desarrollo, experiencias en los andes bolivianos. Ministerio para el Desarrollo Internacional DFID, Plural editores. La Paz.