

Comentarios sobre la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria*

Hernán Zeballos H.**

Resumen

El presente artículo revisa selectivamente temas comprendidos en la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, analiza los aspectos relativos a los objetivos, sujetos y políticas que se propone la ley para alcanzar el desarrollo productivo y agropecuario nacional y concluye en que no está dirigida a resolver el problema central de aumentar la producción agropecuaria nacional y mejorar las condiciones de provisión de alimentos a la población, sino a apoyar un modelo productivo a favor de los sectores indígena originario campesinos, con énfasis en el modelo de la agricultura tradicional.

Palabras clave: *Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, desarrollo productivo, modelo productivo.*

Summary

This article selectively reviews topics related to the Law of Agricultural Community Productive Revolution, it analyzes aspects relative to the objectives, subjects and policies the law proposes to achieve a national productive and agricultural productive development and concludes that it is not directed at solving the central problem of increasing national agricultural output and improve the conditions of food supply to the population, but rather supports a productive model

* Ley No. 144 del 26 de julio de 2011.

** Ingeniero agrónomo, PhD en Economía Agrícola, especialista en política pública agropecuaria y ambiental.

in favor of native indigenous farming sectors, with emphasis on the traditional agricultural model.

Key words: *Law of Agricultural Community Productive Revolution, productive development, productive model.*

Introducción

Una vez superada la primera etapa de la Ley de Reforma Agraria de 1953, el país logró avances significativos en cuanto al autoabastecimiento de alimentos y posteriormente incursionó de manera también exitosa en una política de agroindustrialización y de exportación (donde destaca el rubro de las oleaginosas). Actualmente, confronta nuevos desafíos como parte de su nueva propuesta de organización que pretende efectuar avances en beneficio de la mayoría de sus habitantes.

De acuerdo a las estadísticas, durante los últimos treinta años Bolivia se ha autoabastecido de alimentos –excepto los últimos cinco años, como sabemos–, especialmente de los de la canasta básica familiar como azúcar, aceite, carne, arroz, papa, maíz y otros. El único alimento que se importaba y todavía se importa es el trigo, producto en el que es utópico tratar de ser autosuficientes porque no existen las condiciones agroecológicas para ello; es mejor tener excedentes en lo que somos competitivos y exportar y comprar trigo.

Se supone que la ley provee todos los elementos de definición y de acción para encarar el anhelado objetivo de lograr que el país alcance un alto grado de autosuficiencia en la producción de alimentos y una creciente capacidad productiva para expandir sus exportaciones no tradicionales a un mundo que confronta serios problemas para alimentar a su creciente población.

Objeto de la ley

El Art. 2 define el objeto de la ley de la siguiente manera: “normar el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria para la soberanía

alimentaria estableciendo las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales, de los diferentes actores de la economía plural; priorizando la producción orgánica en armonía y equilibrio con las bondades de la madre tierra”.

Ámbito de aplicación

El Art. 4 establece: “La presente Ley tiene como ámbito de aplicación a las entidades del nivel nacional del Estado, entidades territoriales autónomas, comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas; y a otras entidades públicas, privadas, mixtas, así como productores individuales y colectivos, que directa o indirectamente intervienen o se relacionan con el desarrollo productivo, la seguridad y soberanía alimentaria”.

Alcances de la ley

El Art. 5 dice: “La presente Ley alcanza a los siguientes ejes temáticos del proceso de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria:

1. Políticas para encarar la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria estableciendo como objetivo fundamental el logro de la soberanía alimentaria boliviana.
2. Reconocimiento de las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas como Organización Económica Comunitaria - OECOM.
3. Ajuste estructural de la institucionalidad pública del sector agropecuario para que facilite la asistencia integral técnica y tecnológica oportunas para garantizar la suficiente producción, transformación y comercialización de alimentos.

4. Planificación estratégica alimentaria participativa desde las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas y los actores de la economía plural sobre la base de su vocación y potencial productivo y los recursos naturales para definir las estrategias de producción, planes y programas del desarrollo productivo agropecuario integral y sostenible.
5. Sistemas de investigación, innovación tecnológica y de información oportuna.
6. Sistema de regulación de la producción y comercialización de los alimentos considerando elementos de volumen, calidad, tiempo y generación de reservas.
7. Mejorar el acceso a insumos, infraestructura productiva, asistencia técnica y capacitación.
8. El manejo sostenible y adecuado del agua y los recursos genéticos para garantizar los procesos productivos.
9. Promover el proceso de gestión territorial indígena originaria campesina, comunidades interculturales y afrobolivianas.
10. Fortalecimiento de las capacidades orgánicas, productivas, de transformación, comercialización y financiamiento de las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas desde un enfoque intercultural que recupere los saberes, prácticas y conocimientos ancestrales.
11. Seguro Agrario Universal.
12. Transferencia de recursos a las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, además de otros mecanismos de financiamiento.
13. Mecanismos crediticios.”

En la definición anterior se pone énfasis en los “grupos de base” y en la denominada economía plural que “comprende las distintas formas de organización económica existentes en el país, compuesta por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa”.

El Art. 8 crea una especie de nueva categoría económica-social a través del **reconocimiento de las comunidades como organizaciones**

económicas comunitarias: “Se reconoce a las comunidades indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas como Organizaciones Económicas Comunitarias - OECOM, constituidas en el núcleo orgánico, productivo, social y cultural para el vivir bien”.

Políticas

Las políticas de esta ley están descritas en el Art. 12: “En el marco del desarrollo rural integral sustentable y de la seguridad con soberanía alimentaria para la implementación del proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, se establecen las siguientes políticas de Estado”:

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 provisión de alimentos a la población.
13. Garantía de una alimentación y estado nutricional adecuados.
14. Gestión territorial indígena originaria campesina.
15. Seguro Agrario Universal.
16. Transferencias.

Interesa destacar que el Art. 14, sobre políticas de áreas de conservación, establece que: “El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, como instancia técnica de monitoreo y gestión de la información agropecuaria, en coordinación con las entidades territoriales autónomas, generará el Plan

Nacional de Uso de Suelos y Ordenamiento Territorial para la Producción Agropecuaria y Forestal, identificando las áreas de vocación productiva y estableciendo las áreas estratégicas de producción, debiendo las entidades territoriales autónomas definir su ordenamiento territorial en base a los lineamientos nacionales”.

Aquí parece que se estuviera inventando la pólvora, en realidad, el país ha realizado por más de una década estudios sobre Capacidad de Uso de Suelos a partir de los cuales algunos departamentos establecieron planes de uso del suelo que, sin embargo, nunca se cumplieron; por otro lado, debido a la acción de los “organismos sociales” campesinos se dejó sin aprobar el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.

El Art. 15 relacionado a los recursos genéticos naturales postula: “el Estado protegerá la biodiversidad, como sustento de los sistemas de vida y sus procesos naturales” y establece que: “Se facilitará el acceso a recursos genéticos con fines productivos y de investigación para consolidar la seguridad con soberanía alimentaria, siempre y cuando su uso se enmarque en las políticas de protección y defensa de recursos genéticos naturales del país.”

La ley parece ignorar el hecho de que los numerosos cultivos andinos como la papa, otros tubérculos y cereales como la quinua están en manos de los campesinos que los cultivan sin pedir a alguien que se los facilite, lo cual sería por demás engorroso. Su aprovechamiento por parte de entidades científicas se encuentra amparado por convenios internacionales, particularmente en el marco de los Acuerdos de la Comunidad Andina de Naciones.

El Art. 18 dice: “El Estado fomentará el desarrollo de la transformación e industrialización de productos agropecuarios de los actores de la economía plural sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia, priorizando el modelo de desarrollo comunitario”.

Se trata de un párrafo redundante e irreal en la medida en que pide que se cumplan una serie de principios, algunos de los cuales son contradictorios entre sí. Igualmente, el planteamiento de “priorizar el modelo de desarrollo comunitario” parece ignorar los avances en las formas de producción, industrialización y mercadeo que se han dado en los últimos 50 años.

En cuanto a la política de intercambio se establece que: “El proceso de comercialización e intercambio equitativo estará enmarcado en los principios de reciprocidad, complementariedad y redistribución de productos agroalimentarios, con el propósito supremo de servir al ser humano y no así al mercado”. Es igualmente otro postulado que resulta irreal, solo ciertos cultivos como la papa y otros cultivos andinos mantienen algunas formas de intercambio que no obedecen a las reglas del mercado pero suponen equivalencias en cuanto a factores de trabajo utilizados en la producción.

El cultivo de la quinua, con una extraordinaria demanda internacional, está enteramente sujeto a las reglas del mercado, por lo tanto, querer forzar a los productores a entregas obligadas para “servir al ser humano” lo único que provocaría es la exportación clandestina a países como el Perú que actualmente reexportan parte de la producción boliviana. Interesa destacar que un estudio recientemente publicado, “Atlas Productivo de la Quinua Real” (2012), frente a la extraordinaria demanda internacional, muestra que existe la posibilidad de ampliar el cultivo en varios miles de hectáreas en los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí. Sería importante que los encargados de la gestión pública en los ámbitos nacional, departamental y municipal pudieran encarar un programa que permita ese desarrollo.

Lo mismo puede afirmarse de un producto de recolección como es la castaña, cuya inserción en los mercados internacionales ha permitido posicionar a Bolivia como un país con capacidad de exportar productos con marca y calidad. Además, el camino de la exportación ha hecho posible que el producto sea conocido en el mercado boliviano y comience un proceso en beneficio de mayor valor agregado, como es el caso de la adición de castaña a los productos elaborados a partir del cacao.

Un tema de mucha controversia en los últimos tiempos, el de los productos genéticamente modificados (OGM, por sus siglas en inglés), se trata de la siguiente manera: “Se establecerán disposiciones para el control de la producción, importación y comercialización de productos genéticamente modificados”. La redacción de la ley parece tener una obsesión por rechazar los avances científicos como la biotecnología. Es evidente que los países que producen OGM adoptan procedimientos de bioseguridad para preservar su inocuidad en la alimentación y en torno al medio ambiente.

Parecería que existe el afán de prohibir la importación de alimentos transgénicos, siendo así que el país ya utiliza ampliamente semillas transgénicas en el cultivo de la soya y probablemente en menor escala en el caso del maíz y que cuando importamos otros alimentos eventualmente lo hacemos trayendo transgénicos. En este sentido, parece muy engorroso pretender establecer procedimientos para verificar que ciertas importaciones tengan componentes transgénicos.

En un tema de extraordinaria importancia, como es la producción de semillas, se establece que “Se promoverá y protegerá la producción, uso, conservación e intercambio de semillas de alta calidad que garanticen su provisión para la producción, mediante:

- El fomento a la producción de semilla de alta calidad, priorizando los productos estratégicos.
- El estímulo a la recuperación, conservación, mejoramiento, producción y difusión de semillas nativas provenientes de los pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales, afrobolivianas y de pequeños productores”.

Una disposición transitoria de la ley dice: “en tanto se apruebe el Plan de Producción Alimentaria, se establecen como productos estratégicos al: maíz, trigo, arroz, papa, hortalizas, ganadería, forrajes, avicultura, caña de azúcar, quinua y sorgo”. Y a continuación se plantea: “Hasta que la producción nacional pueda abastecer el consumo interno de productos estratégicos, como medida de emergencia se podrá fomentar e incentivar el consumo de alimentos alternativos de producción nacional con características similares que permitan compensar el déficit de estos productos. En caso de que los alimentos no puedan ser sustituidos se facilitará la importación de los productos requeridos”.

La pregunta que cabe hacerse es cuáles son esos productos alternativos. En vez de papa el producto alternativo podría ser la hualusa, que se cultiva en pequeña escala en la zona yungueña de La Paz; en el caso del azúcar, tal como se ha sugerido hace muy poco, seguramente la alternativa sería la miel, aunque tratándose de una gran escala, difícilmente podría sustituir al azúcar.

Actualmente, la quinua no tiene un consumo interno muy elevado, su precio es muy alto, además de que frente a la competencia exportadora y la posibilidad de expandir el cultivo se ve restringida por una serie de factores naturales. Esperemos que apoyados en esta disposición no se caiga en la tendencia, como hasta el presente, de acelerar importaciones que tienden a dañar nuestro aparato productivo.

El otro producto sería el frejol, que se cultiva mayormente con destino a la exportación, pese a ser un producto cuyo consumo interno podría contribuir a mejorar la calidad alimenticia en la dieta familiar. Este rubro recientemente ha tenido mejoras en el Brasil con el frejol transgénico, aprobado por EMBRAPA, lo que en Bolivia podría hacerse a través del INIAF.

¿Por qué no considerar a la soya como cultivo estratégico? Se podrían realizar campañas que permitan ampliar su consumo interno, con indudable ventaja para la alimentación, como lo demuestran los miles de millones de personas que se alimentan con ella en los países asiáticos.

En cuanto a la segunda consigna, se olvida el enorme esfuerzo y avance logrados en los pasados 25 años en la producción de semillas certificadas y mejoradas en varios cultivos, mediante un sistema organizacional que incluía la acción pública-privada a través de los Comités Regionales de Semillas, esquema lamentablemente desmontado en los últimos tres años.

Por otro lado, parece una invención fantasiosa que las “comunidades interculturales y afrobolivianas” hayan aportado o aporten en los aspectos que se mencionan. De acuerdo a una publicación del Programa Mundial de Alimentos del año 2011, sobre Vulnerabilidad Alimentaria en el Grupo Afroboliviano, la mayoría de la población habría emigrado a otras regiones del país y los que permanecen dedican buena parte de sus tierras al cultivo de la coca, abandonando el cultivo de frutales y de otros productos alimenticios; el documento dice además que esta población muestra serios problemas de alimentación.

En cuanto a la preservación de los recursos genéticos, “El Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal es la instancia encargada de garantizar la conservación y administración *in situ* o en el lugar de origen y *ex situ* o fuera del lugar de origen de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad”.

Es un buen propósito. Sólo se puede desear que las valiosas colecciones de germoplasma que hicieron varias instituciones públicas y privadas –que se ha obligado a transferir al INIAF– se preserven y se amplíen. Será bueno establecer que esas colecciones se vinculen a otras instancias internacionales como el Centro Internacional de la Papa, con sede en Lima, que tiene un importante acervo para intercambio sobre este tubérculo andino.

El Art. 14 se refiere a la política de conservación de áreas para la producción, “A fin de garantizar la producción de alimentos, el nivel nacional del Estado Plurinacional, en coordinación con las entidades territoriales autónomas, regulará el uso de suelos protegiendo y velando por la conservación de áreas aptas para producción agropecuaria, evitando la expansión de poblaciones urbanas en detrimento de las áreas productivas”.

El crecimiento demográfico de los últimos 50 años se ha dirigido claramente a una mayor urbanización del país, lo cual evidentemente se manifiesta en la desaparición de extensiones importantes de tierras agrícolas que rodeaban a los núcleos urbanos principales, como es observable en las tres capitales del eje principal.

De modo compatible con esta realidad parecería conveniente que se definan claramente los perímetros de estas capitales y otras que empiezan a expandirse como Sucre, Tarija, Trinidad y Cobija. Pretender congelar el crecimiento urbano u otorgar prioridad a las áreas de cultivo parece irreal y peligroso porque podría dar lugar a pretextos para justificar invasiones de áreas urbanizadas, como es el caso de Mallasilla, o el pretendido avance de municipios rurales como Achocalla y Palca sobre zonas consolidadas como la zona sur de la ciudad de La Paz.

Por ello, la facultad que se otorga a “Las comunidades y territorios indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, en el marco de sus derechos y en ejercicio de la gestión territorial” para definir el uso de los espacios que se le asignan, abre un espacio de conflictos muy peligrosos en relación al crecimiento urbano de otras localidades.

El Art. 20 sobre política de promoción del consumo nacional, establece:

- I. “El pueblo boliviano, a través de sus instancias de planificación participativa, definirá su propio sistema alimentario desde el ámbito de la

producción, transformación, comercialización y consumo responsable, determinando niveles de autosuficiencia en coherencia a la gestión adecuada de las bondades de la Madre Tierra para alcanzar la soberanía alimentaria.”

- II. “El nivel nacional del Estado y las entidades territoriales autónomas, según su ámbito competencial, deberán: Insertar en el currículo escolar la educación alimentaria nutricional, la importancia del consumo preferente de productos de origen nacional, sanos, nutritivos y culturalmente apropiados.”

Sorprende que se pretenda imponer mediante “planificación participativa” la definición de un sistema alimentario propio y un “consumo responsable” determinando niveles de autosuficiencia y en coherencia a las bondades de la Madre Tierra; además se dice que se determinará el consumo preferente de productos “culturalmente apropiados”.

Aquí se olvida que el país es diverso. Estudios recientes, como la Encuesta Alimentaria del PMA (2010) y la encuesta de la misma organización sobre el consumo de alimentos de los afrobolivianos –uno de los grupos que se destaca permanentemente en la ley–, muestran una amplia diversidad alimenticia. Si bien es muy necesario proporcionar información sobre el tipo y calidad de alimentos, planificar el consumo de las personas parece una aberración. Parecería que el objetivo es llegar a un sistema de libreta de racionamiento, como sucede en algún otro país de economía planificada, que se caracteriza por la escasez y la monotonía en la ingesta de alimentos.

Política de innovación agropecuaria y forestal

“El nivel nacional del Estado promoverá la innovación agropecuaria y forestal fortaleciendo al Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal - INIAF, como autoridad competente y rectora del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal - SNIAF, de los servicios de

certificación de semillas y la gestión de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad como patrimonio del Estado”.

“El desarrollo de procesos de innovación bajo enfoques y modelos participativos, y la democratización de la innovación con participación de comunidades productivas y otros actores en la investigación, asistencia técnica, extensión y capacitación”.

Este último párrafo parece redundante; la experiencia de los últimos 50 años, con la participación de los mecanismos de investigación y extensión o capacitación, se ha hecho a favor de los agricultores, llámense éstos campesinos o agricultores, porque la producción de innovaciones y la necesidad de mejorar productividad está dirigida hacia ellos.

Política nacional de mecanización y tecnificación agropecuaria

“En el marco de la planificación participativa, el Estado promoverá y fomentará procesos de mecanización y tecnificación agropecuaria adecuados y adaptados a los diferentes pisos ecológicos”.

Se establece que “Se fortalecerá la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional - COFADENA, para participar y coadyuvar en el proceso de mecanización agropecuaria a requerimiento y necesidades de los productores en coordinación con las instancias sectoriales pertinentes del Órgano Ejecutivo”.

Esta disposición parece ignorar el hecho de que COFADENA, con 37 años de vida, no tiene ejemplo de una sola actividad industrial exitosa en las áreas en las cuales se le ha otorgado responsabilidades en el pasado. ¿Por qué no establecer mecanismos de incentivo para que las empresas que actualmente están dedicadas a la importación de maquinaria puedan derivar, por ejemplo, a la fabricación de implementos agrícolas? En El Alto hay cuando menos un ejemplo de fábrica semi-artesanal que produce maquinaria para cultivos como la papa y quinua, y representa un ejemplo de la iniciativa privada que se desarrolla exitosamente cuando existe algún mecanismo que le proporciona asistencia técnica y financiera.

Política de atención de emergencias alimentarias

“En caso de fenómenos asociados a desastres naturales e intervenciones antrópicas que pongan en riesgo el acceso a la alimentación, el Estado implementará programas para dotar de alimentos suficientes a las poblaciones afectadas, fomentando la compra de alimentos locales mediante un trabajo coordinado entre las instituciones competentes”.

La pregunta es si la definición “compras locales” se refiere a compras nacionales. En ese caso, parece una buena disposición para evitar el apresuramiento con el que EMAPA, durante 2009 y 2010, ha procedido a importaciones de arroz, maíz y otros productos que han sido vendidos a precios subsidiados, afectando la programación propia de los productores nacionales, a los que por el contrario se los ha castigado congelando o rebajando sus precios.

Creación de institutos técnicos agropecuarios

“El nivel nacional del Estado y las entidades territoriales autónomas, en convenio con las organizaciones sociales que así lo planteen, asumirán el establecimiento y funcionamiento de Institutos Técnico Agropecuarios Públicos y de Convenio para la formación técnica superior y capacitación en el área rural”.

“Estos Institutos implementarán una currícula integral teórico-práctica basada en principios como el respeto a la Madre Tierra, la producción agroecológica, la recuperación de prácticas y conocimientos ancestrales y la organización social y política comunitaria”.

Sin desconocer la importancia que puedan tener ciertas prácticas agrícolas antiguas, es muy poco probable que la actividad agropecuaria nacional logre continuar hacia etapas más avanzadas del conocimiento si no hay una referencia a la necesidad de establecer programas que eduquen sobre las nuevas tecnologías que están permitiendo avances muy rápidos para aumentar la productividad y la calidad en la producción de alimentos.

No se puede desconocer la genética, iniciada por Mendel al descubrir las leyes de la herencia¹ y que significaron notables avances en el mejoramiento de plantas y animales. Igualmente, el aporte de Norman Ernest Borlaug,² considerado por muchos el padre de la agricultura moderna y de la Revolución Verde; sus esfuerzos en la década de 1960 para introducir las semillas híbridas a la producción agrícola en Pakistán e India provocaron un incremento notable de la productividad, razón por la cual se lo puede considerar responsable de haber salvado más de 1000 millones de vidas humanas.³ Hoy no es posible desconocer los avances de la biotecnología y la nanotecnología.

Pretender que el país viva de los cultivos agroecológicos, que tienen un estrecho nicho en los mercados internacionales y se caracterizan por su baja productividad, es condenar a los productores agropecuarios a una vida miserable de bajos ingresos.

Creación del seguro agrario universal “Pachamama”

“Se crea el Seguro Agrario Universal ‘Pachamama’, con la finalidad de asegurar la producción agraria afectada por daños provocados por fenómenos climáticos y desastres naturales adversos, en la forma y de acuerdo con lo previsto en las disposiciones de la presente Ley”.

Parece un objetivo muy ambicioso que, nuevamente, desconoce la realidad productiva del país, conformada por alrededor de 650.000 unidades productivas de pequeños campesinos (independientemente de si son de cualquier categoría racial o étnica, como insiste en clasificar la ley en sus numerosos artículos) y otras 100.000 unidades medianas y empresariales, caracterizadas –excepto las últimas– por cultivar superficies reducidas, con un porcentaje muy bajo de tierras bajo riego (9,2% del total cultivado) y con alto riesgo de pérdidas por heladas en la parte andina e interandina.

1 Experimentos con Plantas Híbridas, 1866.

2 Ingeniero agrónomo, genetista, fitopatólogo y humanista (1914-2009). Iowa, Estados Unidos.

3 De acuerdo a opiniones que se publicaron en Internet.

¿Cómo se establece un control sobre las cantidades cultivadas y los daños sufridos en cada caso? Las primeras probablemente serían muy altas, difícil de establecer un sistema de cobro y compensaciones.

Esta iniciativa puede terminar en un enorme boquete fiscal para subsidiar posibles pérdidas de cultivos y animales al establecer de inicio “un Programa de Subsidio Anual a la prima del Seguro Agrario Universal ‘Pachamama’ en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y las entidades territoriales autónomas, concretando la aplicación progresiva del Seguro Agrario Universal ‘Pachamama’”.

Observatorio agroambiental y productivo

El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras implementará el Observatorio Agroambiental y Productivo –que deberá trabajar en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística– como instancia técnica de monitoreo y gestión de la información agropecuaria para garantizar la soberanía alimentaria.

Un nuevo invento con demasiadas funciones, en lugar de disponer de un mecanismo más simple de coordinación entre las instituciones existentes y que cumplen la mayoría de funciones que se señalan desde hace varios años.

Apoyo técnico a las organizaciones sociales rurales

“Para facilitar y promover la constitución y desarrollo de la institucionalidad comunitaria prevista por la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, se constituirá un Sistema de Apoyo Técnico para las Organizaciones Matrices nacionales que actuará en todos sus niveles orgánicos, para propiciar el desarrollo de capacidades organizativas y técnicas comunitarias que faciliten la implementación de la RPCA”.

Claramente otro mecanismo burocrático, que en lugar de lograr los objetivos que se plantea para cumplir sus funciones contribuirá a entorpecer cualquier avance que –ya se dijo– podría resolverse con una mejor coordinación de los organismos existentes.

Instrumentos para la planificación

“Los Consejos Productivos Económicos en todos sus niveles, en el marco de la Constitución Política del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo del Estado Plurinacional y la presente Ley formularán Planes Estratégicos para la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria de corto, mediano y largo plazo”.

Después de una larga lista de tareas de planificación, este artículo concluye: “El Consejo Plurinacional Económico Productivo en uso de sus atribuciones coordinará, viabilizará y promoverá la programación, concurrencia y corresponsabilidad de los niveles de gobierno para la conformación del Pacto Nacional para la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria”.

Este articulado apunta a un modelo excesivamente centralista que pretende definirlo todo, cuando dejar actuar a las fuerzas del mercado permitiría señalar de manera más clara y sin mayor costo cuáles son las áreas que por la insuficiencia en producción requieren asistencia técnica y créditos.

Fondos concurrentes departamentales productivos

En el marco de sus competencias, los gobiernos autónomos departamentales podrán constituir Fondos Concurrentes Departamentales Productivos en su jurisdicción, para el fomento y mejoramiento de la producción agropecuaria particularmente comunitaria, de organizaciones económicas comunitarias y de asociaciones de productores activos no vinculados a una comunidad pero organizados de forma articulada con las mismas.

Cabe preguntarse si el actual Ministerio de Hacienda no tiene establecidas entre sus competencias las tareas de centralización, fiscalización y control posterior de los presupuestos programados y ejecutados para cada gestión. Parece tratarse de un afán repetitivo de tareas y multiplicación de mecanismos que, aparentemente, dificultarán aún más la ejecución de proyectos en relación a la ley.

Lineamientos de las transferencias condicionadas

De acuerdo al texto de análisis, “Los Fondos Concurrentes Productivos Departamentales implementarán transferencias condicionadas según lo establecido en el Artículo 48 de la presente Ley y su normativa de funcionamiento, bajo los siguientes lineamientos”... y continúa con la especificación de esos lineamientos que empieza con “el respeto a los principios de equidad, solidaridad, sostenibilidad, reciprocidad, corresponsabilidad y complementariedad”.

Nuevamente parece engorroso. ¿Se formularán indicadores de cómo medir la aplicabilidad de estos principios? No se menciona en ningún caso el tema de eficiencia y de calidad de los proyectos.

Mecanismos crediticios de la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria

Creación del Fondo Crediticio Comunitario

“Se crea el Fondo Crediticio Comunitario - FCC, a ser administrado en fideicomiso por el Banco de Desarrollo Productivo S.A.M. - BDP S.A.M.- Banco de Segundo Piso, con la finalidad de otorgar créditos para la producción agropecuaria a Organizaciones Económicas Comunitarias - OECOM, Organizaciones Económicas Campesinas y pequeños productores, al menor costo financiero posible, con recursos del Tesoro General de la Nación-TGN representado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en función a las disponibilidades de recursos y otras fuentes de financiamiento”.

La asignación de recursos financieros claramente privilegia a un solo grupo, a los pequeños productores, con lo cual se restringen las probabilidades de éxito de un verdadero desarrollo productivo.

Modalidades de garantía y subrogación de derechos

“Los créditos del FCC podrán ser respaldados con garantía prendaria de maquinarias, equipos, insumos, producción actual y/o futura, semovientes

y otros activos, como también con avales de fondos de garantía y garantías personales, incluyendo entre éstas la *garantía de la comunidad debidamente representada*".

Esta modalidad, dirigida exclusivamente a pequeños productores, seguramente terminará como algunas experiencias del pasado que concluyen con la acumulación de deudas que, después de un tiempo y numerosos bloqueos, se condonen. Se hace difícil imaginar mecanismos mediante los cuales se obligue a comunidades a cumplir sus obligaciones financieras.

Conclusiones

Luego de una revisión selectiva de temas comprendidos en la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y avalado por una larga trayectoria en los temas de políticas públicas sobre el sector, las conclusiones son:

Tal como se plantea en el objeto, ámbito de aplicación y alcance, la ley no parece dirigida a resolver el problema central de aumentar la producción agropecuaria nacional y mejorar las condiciones de provisión de alimentos a la población boliviana, sino más bien apunta a apoyar un modelo productivo a favor de los sectores indígena originario campesinos, con énfasis en el modelo de la agricultura tradicional, basado en conocimientos ancestrales que supuestamente respetan a la Madre Tierra, e induce al consumo de productos saludables; muy marginalmente se añade a los otros miembros de la economía plural.

En ese enfoque sesgado, parece desconocerse que la agricultura tradicional, como señala Schultz,⁴ es un tipo particular de equilibrio económico al que la agricultura llega después de un largo periodo de tiempo y que se caracteriza por:

- El estado de las artes permanece constante; los factores de producción utilizados por el campesino han sido usados por ellos y sus antecesores durante mucho tiempo, no hay innovación.

4 Schultz, Theodore W. (1964). "Transforming traditional agriculture, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 212 pp.

- El estado de preferencias y motivos para adquirir y mantener fuentes de ingreso permanece constante, esto implica la aversión al riesgo para la introducción de nuevas técnicas.
- Permaneciendo los dos aspectos anteriores constantes bastante tiempo, la productividad marginal de sus recursos vistos como inversión en corrientes permanentes de ingreso y con ahorros netos se aproximan a cero.
- Aunque debe reconocerse que en los últimos 20 años se ha dado un proceso de cambio en aproximadamente 100.000 familias de pequeños productores, los cuales se han insertado en nuevas técnicas de producción, procesamiento y mercadeo en los mercados internos e internacionales.⁵

La ley apunta a un modelo excesivamente centralista, que cree que se debe planificar todo, desde el consumo familiar hasta el proceso productivo; también considera que esta centralización planificada proveerá todos los indicadores para ver qué se produce, qué se consume y tal vez qué se exporta, y cuáles son los insumos y los mecanismos de apoyo que se deben proveer.

De esa manera, parece olvidar todo lo existente y logrado entre los años 1960-2005, resultado tanto de medidas de apoyo gubernamental como de servicios especializados, de la apertura de mercados y sobre todo de la iniciativa privada y de la respuesta del país para mejorar su abastecimiento interno e incursionar con productos nacionales agropecuarios y con valor agregado en los mercados internacionales, habiendo llegado con nuestros productos a más de 40 países. La balanza comercial agropecuaria de los años 1990 a 2008 fue positiva.

En resumen, si se sigue la aplicación de esta ley es muy dudoso que se pueda lograr el verdadero desarrollo productivo agropecuario. Por ello, tal vez convendría revisarla y enmendarla, para hacerla más realista y menos dogmática.

5 Zeballos Hurtado, Hernán; Quiroga Crespo, Eduardo (2010) “Bolivia: estado y avances en la economía campesina”.