

# **Estrategias de desarrollo agrario andino en Bolivia durante el neoliberalismo, post neoliberalismo y “consenso de los commodities”**

## **Strategies of andean agrarian development in Bolivia during neoliberalism, post neoliberalism and commodities consensus**

Andrea Alemán  
a.enred@gmail.com

Boliviana. Comunicadora social y socióloga. Master en Desarrollo global y planificación. Docente tiempo completo de la carrera de Comunicación Social de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”.

ALEMÁN ANDRADE Andrea (2018). “Estrategias de desarrollo agrario andino en Bolivia durante el neoliberalismo, post neoliberalismo y “consenso de los commodities””. *Con-Sciencias Sociales*, Año 10 - N° 19 - 2°Semestre 2018. pp 32-38. Universidad Católica Boliviana “San Pablo”. Cochabamba.

### **Resumen**

Las estrategias de desarrollo agrario en Bolivia desde el neoliberalismo hasta el modelo político de “Consenso de los commodities”, pasando por una etapa post neoliberal, han estado enfocadas en la modernización y expansión del agro, más allá de un aporte real a las familias campesinas y a sus modos de vida. Si bien en la etapa post neoliberal el Estado tomó en cuenta las estrategias de agricultura indígenas y campesinas, con el giro hacia el “Consenso de los commodities”, el enfoque de desarrollo en Bolivia se centró nuevamente en la producción masiva, comercialización y exportación de recursos naturales.

**Palabras clave:** Desarrollo agrario, neoliberalismo, post neoliberalismo, consenso de los “commodities”

### **Abstract**

The strategies of agrarian development in Bolivia from the Neoliberalism to the Commodities Consensus political models, and the Post Neoliberal moment, have been focused on modernisation and expansion of agriculture, beyond a real contribution to peasants’ families and their lifestyles. Although during Post Neoliberalism the state took into account the indigenous and peasant agricultural strategies, with a twist toward Commodities Consensus, the development approach in Bolivia is focused again on mass production, commercialisation and exporting natural resources.

**Keywords:** Agrarian development, neoliberalism, post neoliberalism, Commodities consensus

### **Resumo**

As estratégias de desenvolvimento agrário na Bolívia desde o neoliberalismo até o modelo político do “Consenso das mercadorias”, passando por uma fase pós-neoliberal, têm se concentrado na modernização e expansão da agricultura, além de uma contribuição real às famílias camponesas e ao seus modos de vida. Embora na fase pós-neoliberal o Estado tenha levado em conta as estratégias da agricultura indígena e camponesa, com a mudança para o “Consenso das commodities”, o foco de desenvolvimento na Bolívia voltou a centrar-se na produção em massa, comercialização e exportação de recursos naturais.

**Palavras chave:** Desenvolvimento agrário, neoliberalismo, pós-neoliberalismo, consenso das “commodities”.

## **1. ANTECEDENTES**

Las estrategias de desarrollo agrario en Bolivia a partir de la época neoliberal se remiten a tres situaciones relevantes: la recuperación de la democracia en 1982; la formalización de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), creada en 1979; y la sequía nacional causada por El Niño entre 1982-1983 (entrevista a Pablo Regalsky, 10/02/2017).

Esa sequía abarcó el 35% del territorio nacional en siete departamentos del país, afectando 90% del área andina, 70% de los valles y 10% de la zona tropical (PRUDENCIO, 1984). Los departamentos que más daños sufrieron fueron Potosí, Cochabamba y Oruro, donde la sequía afectó entre el 80 al 100% de la producción agraria, con un impacto en el 60% de la población (PRUDENCIO, 1984). Ante esta crisis, el Estado comenzó a dar créditos agrarios a los campesinos para la compra de semillas y agroquímicos, además, otorgó soporte económico para la siembra, especialmente de cultivos como trigo, arroz y papa.

Asimismo, el Estado se abrió a contactar Organizaciones no Gubernamentales (ONG) para fortalecer los vínculos con las comunidades indígenas y campesinas, ya que con el quiebre del Pacto Militar (1964 – 1974) y la creación de la CSUTCB, las comunidades campesinas se mostraron desafiantes frente a la autoridad del Estado (REGALSKY, 2009: 52). Es así que a partir de la década de 1980, las estrategias de desarrollo agrario en el país se apoyaron en las ONG para la interacción e integración de las comunidades campesinas con el Estado.

Siguiendo las lógicas de la Revolución Verde, gran parte de las ONG apoyaron al Instituto Nacional de Tecnología Agraria (IBTA), creado en 1975, con el objetivo de incrementar la productividad del área andina (entrevista a Informante F., 26/01/2017). En paralelo, algunas ONG contrastaban los lineamientos oficiales de desarrollo rural del Estado con un enfoque agroecológico, priorizando la cosmovisión de las comunidades (entrevista a Pablo Regalsky, 10/02/2017). Mientras la Revolución Verde significaba la introducción del capitalismo en el área rural, el enfoque agroecológico apoyaba la agricultura tradicional, con el entendimiento de la vida comunitaria y priorización al medio ambiente (entrevista a Informante H., 26/01/2017).

Es en este contexto que en 1996, con las normativas de descentralización, capitalización, Reforma Educativa y Participación Popular, el neoliberalismo se posicionó en el país con una mirada de desarrollo agrario que siguió los lineamientos de la década de 1980, pero con una mayor gestión de cooperación con ONG y ayuda extranjera. En contraste, con la entrada de Evo Morales al gobierno el 2006, las líneas de desarrollo agrario se abrieron a la cosmovisión y estrategias indígenas, hasta que el 2011 se promulgó la ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, y el 2013 se presentó la Agenda Patriótica 2025. Es a través de esta ley y la Agenda Patriótica que el gobierno se posicionó dentro del modelo de “Consenso de los commodities” (KATZ, 2015: 11), haciendo referencia a la explotación, comercialización y exportación de recursos naturales, y poniendo énfasis en un modelo de desarrollo extractivista de exportación (WEBBER 2015: 332).

Es así que el presente artículo tiene el objetivo de presentar la relación entre las estrategias de desarrollo agrario en el país y el aporte a las familias campesinas andinas y de los valles interandinos bolivianos, desde el neoliberalismo hasta el modelo del “Consensus de los commodities”.

## **2. PRIMER PERIODO: ESTRATEGIAS NEOLIBERALES DE DESARROLLO AGRARIO**

La agricultura en Bolivia enfrentó cambios relacionados a los modelos de desarrollo extranjeros. Considerando a Bolivia como un país de poca población y bajos índices de desarrollo, por años ha sido un labo-

ratorio para la aplicación de teorías económicas para el desarrollo creadas por organismos internacionales (PAZ, 2011: 152). Por lo tanto, a mediados del siglo pasado, con el objetivo de incrementar la producción agraria, el Estado comenzó la distribución de paquetes tecnológicos financiados por la ayuda internacional (2011: 148).

Vale aclarar que en 1952, como parte de la Revolución Nacional liderada por obreros y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el país comenzó un proceso de modernización política, económica y social. Algunos cambios visibles fueron los del voto popular, la creación de la Central Obrera Boliviana (COB), la nacionalización de las minas, la Reforma Educativa y la Reforma Agraria. Parte de la Reforma Agraria fue la abolición del latifundio establecido en la época colonial. Por lo tanto, la tierra retornó a los indígenas y comunidades campesinas y, como plan del Estado, comenzó la distribución de tecnologías con el fin de modernizar la producción agrícola.

El discurso oficial de desarrollo rural en Bolivia reflejó una línea que seguía la Revolución Verde. El desarrollo rural se relacionó al mercado, a las ofertas de créditos, a las semillas mejoradas, a los paquetes tecnológicos y a la inserción laboral de agrónomos y especialistas en el agro (entrevista a Informante H., 26/01/2017). En este contexto, el Estado creó el Instituto Boliviano de Tecnología Agraria (IBTA) en 1975 con el fin de generar y ejecutar planes y programas de desarrollo agrario a nivel nacional.

El IBTA tenía como rol el generar investigaciones relacionados a la agricultura y al agro para transferir tecnología dirigida a la producción y transformación de alimentos destinados al mercado (Cf. DECRETO SUPREMO 22565, 1990). Es así que el instituto nacional hizo contactos y trabajó con investigadores nacionales entrenados en su mayoría por el Banco Mundial, con apoyo técnico de organismos internacionales dedicados a la agricultura, como el Centro Internacional de la Papa (CIP) de Perú (entrevista a Informante A., 10/01/2017).

El IBTA funcionó hasta 1998. Ese año, siguiendo las estrategias de descentralización que se manejaban en el país por el modelo neoliberal, el gobierno cerró el IBTA, y el 2000 creó el Sistema Boliviano de Tecnología Agraria (SIBTA). El SIBTA, desde una perspectiva descentralizada, se abrió para trabajar con Fundaciones para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario (FDTA) a nivel nacional que cubrían las cuatro regiones del país (Valle, Altiplano, Chaco y Trópico), uniendo el sector público con el privado (sociedad civil) a través de la contratación de ONG (DECRETO SUPREMO 25717, 2000).

El ministerio eran cuatro personas y el personal de las cuatro FDTA. A eso se achicó el gobierno y el aparato estatal. Todo era una competencia privada por el mercado de innovación y el mercado de asistencia técnica, donde incluso los demandantes tenían que dar una contraparte. Se empezaron a formar un montón de organizaciones de agricultores [...] porque uno de los requisitos era tener una asociación que sea beneficiada (entrevista a Informante A., 10/01/2017).

Es a partir de este momento que los contratos del Estado con las ONG incrementaron. Los intereses del SIBTA eran promover y fortalecer los mercados de innovación en Bolivia, intereses apoyados por la cooperación extranjera. El campo del desarrollo se manejaba desde un sistema de demanda y oferta, donde el gobierno colectaba la demanda de los campesinos y del mercado, y las ONG brindaban servicios de desarrollo (entrevista a Informante A., 10/01/2017). El SIBTA no era la única instancia en procesar esas demandas, además estaban las convocatorias directas de los mismos donadores internacionales que iban dirigidas directamente a las ONG, las cuales se ajustaban a sus requerimientos y políticas (entrevista a Informante A., 10/01/2017).

A pesar de las acciones del gobierno para modernizar la actividad agraria de la zona andina y valles interandinos del país, los campesinos y las comunidades indígenas continuaron manteniendo sus propias estrategias de hacer agricultura, con una agricultura en pequeña escala. Por lo tanto, el gobierno intensificó su apoyo a la agricultura del trópico boliviano. La actividad de la agroindustria creció, al igual que la deforestación. Entre el 2001 al 2004, la deforestación incrementó de 1506 km<sup>2</sup>/año a 2247 km<sup>2</sup>/año (HAMELEERS, ANTEZANA y PAZ, 2012: 18). Es decir, más de 700 km<sup>2</sup> en tres años. Ello derivó en consecuencias ambientales y culturales en relación a los pueblos indígenas habitantes del área, y la agricultura extensiva se convirtió en una de las estrategias principales para promover el desarrollo económico de los gobiernos neoliberales.

### **3. SEGUNDO PERIODO: ESTRATEGIAS DE DESARROLLO AGRARIO POST NEOLIBERAL Y EL MODELO “CONSENSO DE LOS COMMODITIES”.**

La discusión sobre los lineamientos económicos y de desarrollo de Bolivia es visible en las estrategias de desarrollo agrario. El 2012, el Estado promulgó la “Ley marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien”. La primera parte de la ley sigue el discurso de una alternativa a las estrategias de desarrollo que el gobierno proponía al inicio de su proyecto político. La ley establece una visión y principios de un desarrollo integral en equilibrio con la Madre Tierra (LEY 300, 2012). Para ello, toma en cuenta las cosmovisiones indígenas de Bolivia, además reúne las propuestas de no mercantilización de las funciones medioambientales de la Madre Tierra, mitigación y mecanismos de adaptación para una gestión y explotación integral y sostenible de bosques y sistemas de vida (LEY 300, 2012).

En contraste, la propuesta de desarrollo que conlleva la Agenda Patriótica 2025, promueve la transformación de tierras y bosques, mercados y la industria de recursos naturales en beneficio de los pueblos bolivianos (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2007: 136). Esta visión propuesta desde las políticas de gobierno y sus posiciones?, son similares a las políticas propuestas por el Estado capitalista de 1970 (CÓRDOBA y JANSEN, 2014: 483). Como Vergara-Camus y Kay mencionan, la mayoría de los gobiernos de izquierda en América Latina prometen reformas en sus políticas agrarias, incluyendo la redistribución de tierras y políticas para campesinos e indígenas, pero no gestionan ni llegan a modificar los modelos de desarrollo rural que vinieron con la instauración del neoliberalismo (2017: 241). En esa lógica, el Estado, con la industrialización de los recursos naturales y la producción agraria, considera el desarrollo agrario como sinónimo de agronegocio.

Esta posición del Estado ha sido criticada por la sociedad civil local y global. La prioridad hacia el extractivismo, industrialización y la mercantilización de la agricultura y exportación de materia prima contradicen los principios del “Vivir Bien”. Es más, las críticas también hacen notoria el apoyo del Estado hacia la producción industrial del país sobre la agricultura familiar, esencial en el área andina (entrevista a Informante N., 15/04/2017).

Relacionando la idea de producción con el desarrollo local, la ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (LEY 144, 2011) promueve la creación de las Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM) como la nueva manera de organización comunal, en paralelo a las organizaciones locales de campesinos e indígenas. Las OECOM son constituidas como pequeñas empresas promovidas por el Estado.

Bajo la lógica de modernización e implementación tecnológica presente en la Agenda Patriótica 2025, se generó el 2015 la ley de la Década del Riego 2015-2025 (Ley 745, 2015). El principal objetivo de la ley es llegar a un millón de hectáreas de riego en tierras dedicadas a la

agricultura para promover la producción agrícola en Bolivia. Por tanto, el 75% de los fondos nacionales dedicados a la agricultura son destinados para apoyar y promover el riego (entrevista a Informante F., 26/01/2017).

Por otro lado, el 2008, siguiendo el discurso de soberanía y promoción de tecnología agraria, el Estado creó el Instituto Nacional de Innovación Agraria y Forestal (INIAF). Con el INIAF se cerró el SIBTA y los servicios agrarios se centralizaron en programas nacionales, así como la producción de semillas que va acompañada de la certificación

(DECRETO SUPREMO 29611, 2018). Las actividades del SIBTA, que hasta el momento estaba en manos de fundaciones y ONG, cambiaron con el INIAF. El gobierno tomó funciones que pertenecían a las ONG y en algunos casos a las universidades, como el manejo de los bancos de semilla (germoplasma), poniéndolas como parte de las actividades del INIAF.

El INIAF fue creado con el apoyo de fondos internacionales. Más del 73% de su implementación fue cubierta con la ayuda internacional (HAMELEERS et al., 2012: 28). Así, a pedido del Banco Mundial y la Cooperación Suiza de Desarrollo (COSUDE), el INIAF lanzó convocatorias de proyectos para trabajar en coordinación con otras organizaciones; los proyectos estaban relacionados a asistencia técnica para comunidades y municipios, fondos para la investigación abiertos a ONG y universidades, fondos de innovación para ONG, empresas privadas y asociaciones (entrevista a Informante F., 26/01/2017).

Tres años luego de la apertura del INIAF, el 2011 el gobierno empezó a financiar el instituto cubriendo el 77% de su presupuesto (HAMELEERS et al., 2012: 28). Según uno de los informantes, el INIAF enfrentó una reducción de fondos al final del 2016. Actualmente, COSUDE apoya la reingeniería del instituto, y el gobierno está determinado a centralizar sus actividades.

Le das recursos a la “Ong 4”. La “Ong 4” tiene un proyecto con nosotros. Va al campo, trabaja. Para los beneficiarios es la “Ong 4”, y el INIAF nada. En este caso, nosotros damos un 50% y 50% es de ellos. Eso otra vez se ha repetido, que no se reconoce la tecnología. Ellos son los que se ven. Eso al gobierno no les gusta. Con esa plata se están haciendo conocer ellos, y el gobierno “bien, gracias”. Entonces el mandato es que no se trabaje con concurso de fondos, no les gusta (entrevista a Informante F., 26/01/2017).

A través de los contratos con las ONG, el Estado quiere tener presencia en las comunidades, pero no desde una gubernamentalidad del Estado (FOUCAULT 1991: 92), sino a partir de una llegada directa relacionada a la propaganda política. El Estado quiere ser reconocido como el gestor de las actividades.

Parte de las estrategias de desarrollo agrario es un trabajo dirigido por el Estado. A pesar de que se habla de descentralización, el gobierno organiza el plan nacional de desarrollo tomando el rol del principal, si no es el único, ejecutor de desarrollo en el país. “El gobierno dice ya no quiero las 20 lanchas, ya no quiero las cuatro, yo soy el barco” (entrevista a Informante A., 10/01/2017). A diferencia del periodo del SIBTA, la centralización del desarrollo agrario se justifica bajo la intención de llegar a los sitios más remotos e inaccesibles donde no llegan otras organizaciones pero, con reducidos recursos y fondos (entrevista a Informante G., 26/01/2017).



#### 4. REFLEXIONES FINALES

El desarrollo agrario del país ha ido modificándose en relación a los modelos de Estado. Durante el neoliberalismo las estrategias de desarrollo agrario se apoyaban en las ONG, siguiendo un modelo de coproducción entre el Estado y la sociedad civil (OSTROM, 1996: 1073). La línea oficial de desarrollo agrario se hallaba íntimamente conectada con la Revolución Verde y el mercado. El desarrollo funcionaba bajo lógicas de mercado, en el que el Estado, a través de fundaciones establecidas, colectaba las demandas de los del mercado y productores, y las ONG ofertaban sus servicios (tecnología agraria, asistencia técnica, asesoramiento de mercados, entre otros). Esta lógica de modernización del agro andino no tuvo el alcance que esperaba, ya que las comunidades indígenas continuaron manteniendo sus propias estrategias agrícolas (producción a pequeña escala); por lo que el gobierno incrementó su interés en la agricultura del trópico boliviano.

En el segundo periodo, el Estado tomó la responsabilidad del desarrollo agrario. Siguiendo la Agenda Patriótica 2025, que da las líneas de desarrollo en el país, incrementó la demanda de “productividad” desde el Estado, con planes de modernización y mecanización de la agricultura (por ejemplo, la ley de la década del riego). Finalmente, el Estado asumió el rol que ejercían las ONG en el primer periodo, mostrando de esta manera un giro hacia la centralización y control estatal sobre las estrategias de desarrollo agrario. En ambos periodos se evidenció una disputa de poder en el ámbito político (¿en manos de quién está el desarrollo?), por lo que aún hoy las estrategias de desarrollo agrario no responden plenamente a los intereses de las comunidades de los valles y los andes bolivianos.

#### Notas

El artículo es parte de la tesis de Maestría en Desarrollo Global y Planificación de la Universidad de Agder, Noruega, titulada “La agencia de las ONG agrarias andinas en la relación con los modelos políticos del Estado Boliviano durante los últimos 20 años (1996-2016)” (ALEMÁN, 2017). La Revolución Verde se relaciona a la investigación y desarrollo agrario de cultivos masivos para el mercado, principalmente, estando conectada con el mercado neoliberal a nivel global, por lo que llega a ser ineficiente e inadecuada dentro de las comunidades locales (HOLT-GIMÉNEZ y ALTIERI, 2013: 91). Al ser la investigación realizada dentro del marco del Comité nacional noruego de ética en investigación (The Norwegian National Research Ethics Committees, 2014), partió de consideraciones éticas relacionadas a la confidencialidad de los informantes, haciendo uso de la figura de informante anónimo. Ello en orden de no influenciar en la relación entre las ONG y el Estado y entre el personal de las ONG y sus organizaciones de trabajo. La gubernamentalidad es considerada por Foucault como “el arte de gobernar”, (FOUCAULT 1991: 92), que implica la descentralización de poder a antes del mercado o de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN, Andrea (2017). "The agency of Andean agrarian NGOs in the relationship with Bolivian state's political models during the last 20 years (1996-2016)" <<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2459903/UT-505%20-%20Aleman%20Andrade%2c%20Andrea.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> (fecha de consulta 30/05/2018).
- CÓRDOBA, Diana y JANSEN, Kees (2014). The return of the state: Neocollectivism, agrarian politics and images of technological progress in the MAS era in Bolivia. *Journal of Agrarian Change*, Vol. 14 (N° 4): 480-500. Nueva Jersey.
- DECRETO SUPREMO 29611 (2008). Acta 29611 del 25 de Junio de 2008 en relación a la creación del INIAF.
- DECRETO SUPREMO 25717 (2000). Acta 25717 del 3 de marzo de 2000 en relación al establecimiento del SIBTA.
- DECRETO SUPREMO 22565 (2008). Acta 22565 del 2 de agosto de 1990 en relación al Instituto Nacional de Tecnología Agraria.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2007). El Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. 2006-2011. La Paz: Gaceta oficial de Bolivia.
- FOUCAULT, Michel (1991). "Governmentality". En: Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller, *The Foucault effect. Studies in governmentality*. Chicago: Universidad de Chicago Press.
- HAMELEERS, Arnoud, ANTEZANA, Sergio y PAZ, Bernardo (2012). Estrategias de inversión en el capital humano para la agricultura. Estudio de caso: Bolivia. La Paz: FAO. DANIDA. CEP.
- HOLT-GIMÉNEZ, Erick, & ALTIERI, Miguel (2013). Agroecology, food sovereignty and the New Green Revolution. *Agroecology and sustainable food systems* (N° 37): 90-102. Inglaterra.
- KATZ, Claudio (2015). "Dualities of Latin America". *Latin American perspectives*, Vol. 42 (N° 4): 10-42, California.
- LEY 300 (2012). Acta 300 del 13 de octubre de 2012 en relación a la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien.
- LEY 144 (2011). Acta 144 del 26 Junio 2011 en relación a la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria.
- OSTROM, Elinor (1996). "Crossing the great divide: coproduction, synergy and development". *World development*, Vol. 24 (N° 6): 1073-1087. Nueva York.
- PAZ, Danilo (2011). "Desarrollo rural". *Temas sociales* (N°31): 145 - 156. La Paz.
- PRUDENCIO, Julio (1984). "La sequía en Bolivia 1982-1983. El impacto socio-económico y ambiental de las catástrofes naturales en las economías regionales y en sus centros urbanos". <<http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Nov-Dic2003/pdf/spa/doc1006/doc1006-contenido.pdf>> (fecha de consulta 29/03/2017).
- REGALSKY, Pablo (2017). Conversación personal con Pablo Regalsky (10/02/2017). Cochabamba.
- REGALSKY, Pablo (2009). Las paradojas del proceso constituyente boliviano. Cochabamba: CENDA.
- THE NORWEGIAN NATIONAL RESEARCH ETHICS COMMITTEES (2014). General guidelines for research ethics. <<https://www.etikkom.no/en/ethical-guidelines-for-research/general-guidelines-for-research-ethics/>> (fecha de consulta 26/11/2016).
- WEBBER, Jeffery (2015). "Revolution against 'Progress': Neo-Extractivism, the Compensatory State, and the TIPNIS Conflict in Bolivia", En: Susan Sproink y Jeffery Webber, *Crisis and Contradiction. Marxist Perspectives on Latin America in the Global Political Economy*. Leiden: Koninklijke Brill.

Recepción: 05/06//18  
Aprobación: 27/08/18

ALEMÁN ANDRADE Andrea (2018). "Estrategias de desarrollo agrario andino en Bolivia durante el neoliberalismo, post neoliberalismo y "consenso de los commodities"". *Con-Sciencias Sociales*, Año 10 - N° 19 - 2°Semestre 2018. pp 32-38. Universidad Católica Boliviana "San Pablo". Cochabamba.