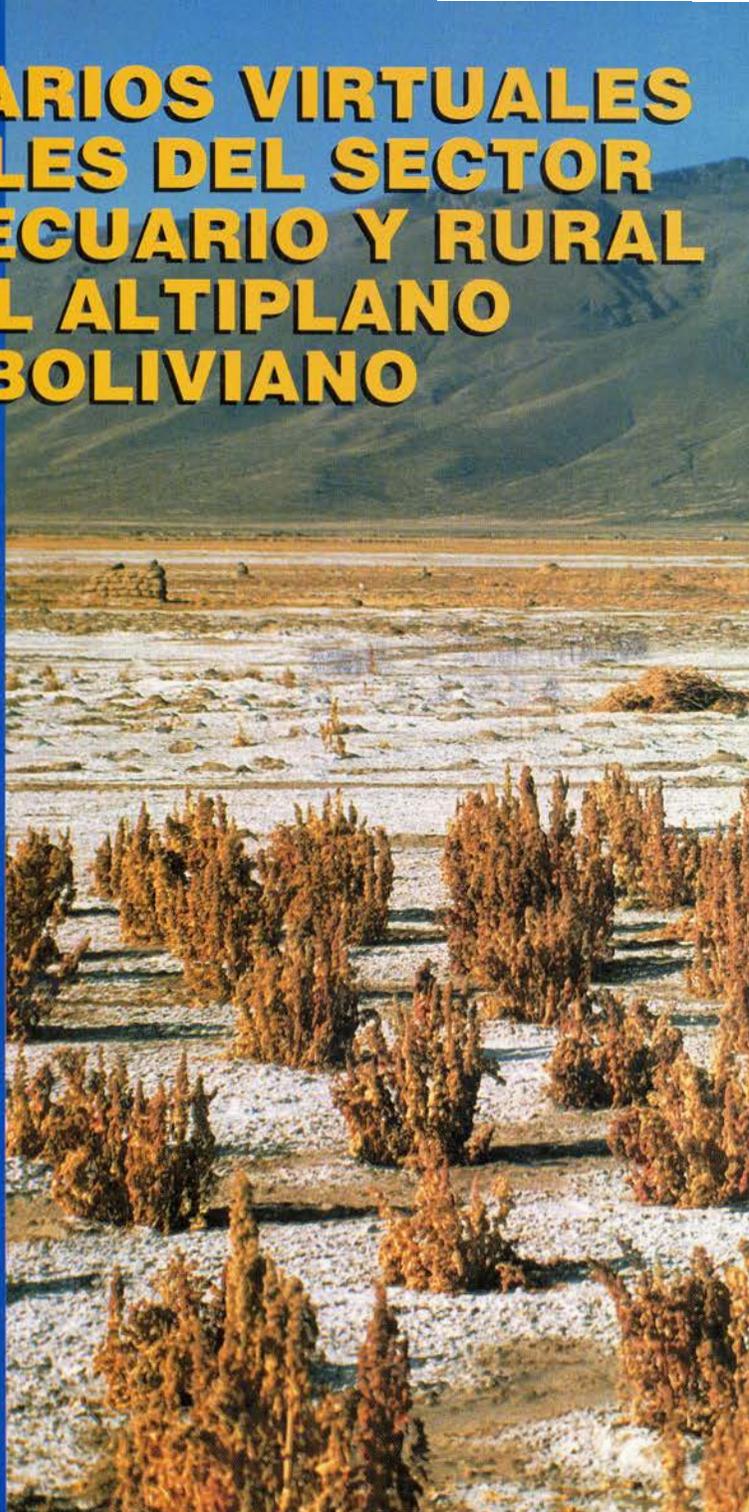


M-4289

# ESCENARIOS VIRTUALES Y REALES DEL SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL DEL ALTIPLANO BOLIVIANO



**Mamerto Pérez Luna**

**Bénédicte Marcilly  
Carlos Alborta**



KONINKLIJK INSTITUUT  
VOOR DE TROPEN

ROYAL TROPICAL INSTITUTE

cedla

centro de estudios para el desarrollo laboral y agrario

M-4289

CENTRO DE DOCUMENTACION  
CEDLA

**ESCENARIOS VIRTUALES y REALES**  
**del sector AGROPECUARIO y RURAL**  
**del ALTIPLANO BOLIVIANO**

MAMERTO PÉREZ L.

Con la colaboración de  
Bénédicte Marcilly y Carlos Alborta

cedla

centro de estudios para el desarrollo laboral y agrario



KONINKLIJK INSTITUUT  
VOOR DE TROPEN

ROYAL TROPICAL INSTITUTE

**Pérez Luna, Mamerto**

**Escenarios virtuales y reales del sector  
agropecuario y rural del altiplano boliviano /  
por Mamerto Pérez Luna.-**

**La Paz: CEDLA, agosto 2001, 148 p.-**

**I. t.**

**DESCRIPTORES:**

<SECTOR AGROPECUARIO> <DESARROLLO RURAL> <REFORMAS DEL ESTADO>  
<POLÍTICA AGROPECUARIA> <PRIVATIZACIÓN> <DESCENTRALIZACIÓN>  
<FINANCIAMIENTO> <PRODUCCIÓN AGROPECUARIA> <PARTICIPACIÓN  
POPULAR> <CAPACITACIÓN TÉCNICA> <CADENAS PRODUCTIVAS> <ECONOMÍA  
CAMPESINA>

**DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:**

<BOLIVIA>

**cedla**

centro de estudios para el desarrollo laboral y agrario  
Av. Jaimes Frayre Nº 2940, esq. Muñoz Cornejo  
Casilla de Correo 8630  
Tels. 41 31 75 / 41 24 29 / 41 32 23  
Fax. (591) (2) 41 46 25  
E-mail: [cedla@caoba.entelnet.bo](mailto:cedla@caoba.entelnet.bo)  
URL: [www.cedla.org](http://www.cedla.org)

D. L. 4 - 1 - 1078 - 01

Diseño, edición y diagramación:



Impresión:

Editorial Offset Boliviana Ltda. "Edobol"



Koninklijk Instituut voor de Tropen  
Royal Tropical Institute  
KIT Rural Change  
Mauritskade 63, Amsterdam  
P.O.Box 95001, 1090 HA Amsterdam,  
The Netherlands  
Phone: + 31-20-5688 269 / 234  
Fax: + 31-20-5688 498  
E-mail: [ruralchange@kit.nl](mailto:ruralchange@kit.nl)  
website: [www.kit.nl](http://www.kit.nl)

## INDICE

PRESENTACIÓN	7
1. INTRODUCCIÓN	9
1.1. Objetivo	9
1.2. Contexto del estudio	10
1.3. Alcances y limitaciones	12
2. SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL, REPASO DE SU ESTADO DE SITUACIÓN	15
2.1. Algunas reflexiones sobre la noción de sector agropecuario y rural	15
2.2. Economía nacional y sector agropecuario	18
3. SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL Y REFORMAS DEL ESTADO	21
3.1. Las reformas del Estado en Bolivia, una referencia general	21
3.2. Síntesis analítica de la trayectoria de las políticas sectoriales agropecuarias en el marco de las reformas del Estado	24
3.2.1. Apertura comercial y los cambios fundamentales para el sector agropecuario campesino	24
3.2.2. Privatización y sector agropecuario, ¿cuáles son los límites?, el caso de los recursos naturales renovables	29
La Ley INRA	29
La Ley de Aguas	33
3.2.3. Descentralización y sector agropecuario ¿mayor acercamiento del Estado y campesinos?	36

3.2.4. Financiamiento rural ¿olvido del campesino productor?	42
3.3. Descentralización, organización y producción campesina, algunos ejemplos	46
3.3.1. Producción y Participación Popular: breve estado de la discusión	46
3.3.2. Las demandas productivas campesinas en los municipios: los casos de Comanche y Viacha	47
3.3.2.1. Antecedentes	47
3.3.2.2. Conocimiento de los actores sobre la Participación Popular	48
3.3.2.3. Percepción y manejo de la noción “municipio productivo”	50
3.3.2.4. Tratamiento de las demandas productivas	51
3.3.3. Luces y sombras de la municipalización en la producción campesina	52
3.4. Servicios privados no financieros: una aproximación a su factibilidad	54
3.4.1. El Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) y sus antecedentes	54
3.4.2. La asistencia técnica “en vivo”, los casos de la leche y de la fibra de lana de llama	56
3.4.2.1. Percepción de los servicios de asistencia técnica de los agentes	56
3.4.2.2. Asistencia técnica estatal al sector lechero de La Paz, el caso del PDLA	59
3.4.2.3. Asistencia técnica privada al sector camélidos, el caso PRODEM - ARCCA	62
3.4.3. Algunos hallazgos para la reflexión	64
4. CADENAS PRODUCTIVAS, ¿OPCION PARA LA PRODUCCION CAMPESINA?	67
4.1. Algunas consideraciones teóricas sobre el enfoque	67
4.2. Las cadenas productivas en los planes de desarrollo gubernamentales	68
4.3. Mapeo preliminar de posibles cadenas productivas en el altiplano	70
4.3.1. El caso de la quinua	72
4.3.1.1. Generalidades	72
4.3.1.2. Actores y procesos en la producción de quinua	74

4.3.1.3. Algunos aspectos críticos	79
4.3.2. El caso de la leche del altiplano de La Paz	80
4.3.2.1. Generalidades	80
4.3.2.2. Actores y procesos en el sistema de producción de leche	84
4.3.2.3. Algunos aspectos críticos	90
4.3.3. El caso de la ganadería de carne	91
4.3.3.1. Generalidades	91
4.3.3.2. Actores y procesos en el sistema de producción de carne	93
4.3.3.3. Algunos aspectos críticos	95
4.3.4. El caso de los camélidos	98
4.3.4.1. Generalidades	98
4.3.4.2. Actores y procesos en el sistema de producción de camélidos	100
4.3.4.3. Algunos aspectos críticos	103
4.4. La pertinencia del enfoque cadenas productivas en los sistemas de producción campesinos ¿quién encadena al sector rural?	104
5. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS FUTUROS	107
PERSONAS ENTREVISTADAS	113
SIGLAS Y ABREVIATURAS	114
BIBLIOGRAFÍA	117
ANEXO	
Memoria Seminario: Políticas públicas y producción campesina en el Altiplano	123
Asistentes Seminario	147

## **PRESENTACIÓN**

En el marco de un convenio de colaboración entre el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) de Bolivia y el Instituto Real para los Trópicos (KIT) de Holanda, se viene ejecutando un proyecto de investigación-acción sobre el sector agropecuario y rural, las políticas públicas y su incidencia en los actores productivos, con especial énfasis en los efectos de las mismas en la economía campesina.

El proyecto –que cuenta con el auspicio y el financiamiento del Ministerio de Cooperación para el Desarrollo de Holanda (DGIS)– es parte de una iniciativa promovida por el KIT Rural Change en Africa (Burkina Faso), Asia (India) y en América Latina (Bolivia). En los tres países las investigaciones son insumos para el debate de los actores públicos y privados sobre la situación del área rural, los efectos de la aplicación de las políticas públicas sectoriales y las posibilidades de una mayor incidencia de la sociedad civil y sus organizaciones en la definición de estas políticas.

El proceso de reformas económicas, sociales y políticas aplicadas en Bolivia como parte del ajuste estructural demanda profundizar en el análisis sobre la apertura comercial, la descentralización, la privatización y el financiamiento rural y sus repercusiones sobre el sector agropecuario y rural de la región andina del país. Esta investigación realizada entre fines de 2000 y principios de 2001, es el resultado de una primera aproximación a este análisis. Su propósito es seguir contribuyendo al debate, a la reflexión y a la acción sobre esta problemática generalmente discutida desde una visión parcelada y respondida desde el Estado con acciones

predominantemente paliativas, desarticuladas de las políticas económicas nacionales y de las iniciativas locales, y determinando un tipo de desarrollo que excluye a gran parte de los productores del ámbito rural.

El libro ha sido enriquecido con las contribuciones de los participantes del Seminario – Taller “Políticas Públicas y Producción Campesina en el Altiplano”, realizado en marzo de 2000, y cuya memoria forma parte de la presente publicación.

El CEDLA y el KIT agradecen al equipo de investigadores de ambas instituciones conformado por Mamerto Pérez, Bénédicte Marcilly y Carlos Alborta. Este agradecimiento se extiende a Fernanda Padrón, ayudante general de la investigación. Asimismo, el CEDLA y el KIT valoran el trabajo de Fred van Sluys en la coordinación de las relaciones entre ellas.

Javier Gómez Aguilar  
DIRECTOR EJECUTIVO  
CEDLA

Bart de Steenhuijsen Pipers  
DIRECTOR ADJUNTO  
KIT RURAL CHANGE

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. OBJETIVO

El presente estudio es parte de un proyecto mayor denominado “Sector Agropecuario y Rural, Políticas y Actores”, cuyo objetivo general es –en colaboración y participación directa con los actores sociales– profundizar conocimientos de la dinámica productiva y social del sector agropecuario en el contexto creado por las reformas del Estado. De este modo, a través de este proyecto se busca promover una mayor participación de las organizaciones sociales en el debate y en la argumentación de propuestas que incidan en la formulación de políticas públicas para el desarrollo agropecuario y rural. Este proyecto mayor comprende tres fases, una fase inicial de exploración, concentrada básicamente en el altiplano; la segunda de profundización en el altiplano e incursión en los valles; y la tercera de seguimiento a las repercusiones de las dos primeras fases, además de una probable incursión a las tierras bajas del país.

La fase inicial –objeto del presente informe– se propone lograr un acercamiento general, básicamente de carácter exploratorio, al tema del proyecto, concentrándose en la agropecuaria altiplánica, particularmente pacaña, para obtener un marco de referencia conceptual y metodológico que oriente la ejecución de las siguientes fases del proyecto.

La primera parte de este informe presenta un breve repaso del estado de situación del sector agropecuario y rural. La segunda parte –la más extensa– se centra en el análisis del sector en el marco

de las reformas estatales, iniciándose con una sistematización breve de las políticas públicas referidas al sector agropecuario y rural, y relacionándolas con los procesos de privatización, descentralización, apertura comercial y financiamiento rural. En seguida, se presenta resultados de los estudios de caso relativos al tratamiento de demandas productivas de productores campesinos en el escenario de la municipalización, y asistencia técnica privada en el sector agropecuario altiplánico en referencia a las nuevas orientaciones y condiciones que sobre el tema viene definiendo el Estado. Una tercera sección consigna los resultados de un análisis preliminar acerca de la pertinencia y viabilidad de la participación del sector agropecuario campesino en el enfoque de cadenas productivas promovido por el Gobierno y otras entidades de desarrollo rural. El informe se cierra con la presentación de algunas conclusiones y recomendaciones de cara a la siguiente fase del proyecto mayor.

## 1.2. CONTEXTO DEL ESTUDIO

Últimamente, gran parte de la cooperación multilateral y bilateral está buscando la adopción del enfoque sectorial como modalidad de relación con los países receptores de la cooperación internacional. Este proceso es difícil y lento debido esencialmente a rigideces institucionales en los países en vías de desarrollo. Al parecer, muy pocos de estos países presentan condiciones institucionales para que el enfoque sectorial sea asumido con las ventajas y resultados esperados. Un punto esencial de discusión al respecto es establecer si la institucionalidad gubernamental y administrativa de los países receptores facilitan o entorpecen la adopción del enfoque. Pero más importante parece ser la discusión acerca de las consecuencias de una adopción acrítica y apresurada del enfoque pasando por alto la necesidad del desarrollo nacional, regional o local, basado en una visión de estrategia.

Bolivia difícilmente podrá eludir su tránsito hacia la adopción del enfoque sectorial en su condición de país programático de varios organismos bilaterales y multilaterales. En este sentido, la vigencia del Nuevo Marco de Relacionamiento entre la Cooperación y el Gobierno tiene base en los cánones del enfoque sectorial.

En opinión del Gobierno boliviano este Nuevo Marco de Relacionamiento resulta un intento de ordenamiento de la ayuda

internacional, basado en una orientación hacia programas priorizados entre el Gobierno y los organismos de Cooperación, bajo una visión común del desarrollo. Asimismo, con este acuerdo, en el mediano plazo, se estaría buscando mejorar sustancialmente la capacidad de absorción del país. Para ello se define los siguientes principios que deben ser reconocidos por las partes: a) liderazgo del país en la definición de las prioridades del desarrollo; b) corresponsabilidad y coordinación mediante el cofinanciamiento de programas específicos en las áreas de prioridad señaladas por el Gobierno; c) uso de instrumentos de canalización de recursos que permitan alta flexibilidad en la reasignación de fondos hacia los programas que presenten mejores condiciones para su ejecución y desembolso; d) descentralización de la administración de la ayuda internacional otorgando a las instancias locales de Bolivia posibilidades de decisión sobre aprobación de programas, reasignación de fondos, y otros aspectos que agilicen el proceso de ejecución (Gobierno de Bolivia, 2001).

En estas circunstancias, la atención que pueda merecer el sector agropecuario y rural puede ser influida por visiones y nociones que carezcan de horizontes estratégicos o que estén marcadamente orientadas a privilegiar al subsector agroempresarial.

Por otro lado, en el ámbito de la sociedad civil existe una conciencia creciente en sentido que las políticas públicas necesitan de la participación directa de los actores sociales tanto en su definición como en su ejecución. Según esta percepción las consultas con estos actores ya son insuficientes, el Estado debe involucrar a los actores, interactuando con ellos para la formulación de políticas públicas permeables a las necesidades de diferenciación y adecuación que emerge de esta interacción.

Esta lectura del contexto es compartida por organizaciones no estatales en el Norte. El KIT de Holanda es una de ellas. Por ello, esta organización puso en práctica un proyecto mediante el cual realizó misiones de acercamiento a varios países programáticos de la cooperación oficial holandesa, entre ellos Bolivia. Durante estas misiones, entre febrero y marzo del año 2000, en colaboración con consultores nacionales, se realizó entrevistas con organismos gubernamentales, ONGs, organizaciones de productores, centros de investigación, y con las embajadas de los Países Bajos. En esa ocasión, en el caso de Bolivia, el Ministerio de Agricultura, Ganadería

y Desarrollo Rural (MAGDR) y la Embajada de los Países Bajos expresaron su interés de avanzar en la discusión con un enfoque de aproximación sectorial.

Con base en los resultados de su misión, el KIT ha decidido incorporar a Bolivia en una segunda etapa de aproximación, orientada a profundizar los resultados alcanzados durante la misión indagatoria. Este interés coincide con los planes estratégicos del CEDLA, razón por la que ambas instituciones han convenido la ejecución del presente estudio y, las siguientes fases del proyecto “Sector agropecuario y rural, políticas y actores”.

### 1.3. ALCANCES Y LIMITACIONES

Por su naturaleza el estudio se ha fundado esencialmente en fuentes secundarias y en entrevistas a informantes clave. Sólo en los casos de la descripción y análisis de las experiencias de tratamiento de demandas productivas por parte de municipios y experiencias de asistencia técnica se realizó trabajo de campo, con levantamiento de algunos datos primarios.

La elección de las experiencias analizadas (demandas productivas y asistencia técnica) obedeció únicamente a criterios de accesibilidad. La elección de los rubros productivos para el análisis de las cadenas productivas se basó en dos criterios: resultados del Diálogo Nacional y, accesoriamente, la importancia social del rubro productivo<sup>1</sup>. En este sentido, se seleccionó los rubros camélidos, quinua, ganadería de leche y ganadería de carne vacuna. Los dos primeros figuran en las prioridades identificadas en el Diálogo Nacional y en el proyecto BID - SIBTA, mientras que los dos últimos son rubros básicos del sistema productivo de los campesinos del altiplano norte y central.

Finalmente, es necesario señalar que el carácter exploratorio asignado al estudio ha determinado que su duración haya sido

---

1. El Diálogo Nacional 2000, es el denominativo que el Gobierno le dio a una serie de reuniones regionales y nacionales que auspició durante el primer semestre de 2000, con representantes de diversos sectores sociales, políticos y económicos de la sociedad civil, para definir mecanismos de asignación y control social de los recursos provenientes de la condonación de la deuda externa (HIPC).

relativamente breve (tres meses). Por consiguiente, las indagaciones y los hallazgos se han basado esencialmente en fuentes secundarias, las cuales, además, resultaron escasas y no necesariamente actualizadas y compatibles. Este hecho ha ocasionado que se registren algunos vacíos analíticos en el estudio y que algunos resultados sean provisionales, con cargo a verificaciones posteriores.

## **2. SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL, REPASO DE SU ESTADO DE SITUACIÓN**

### 2.1. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA NOCIÓN DE SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL

Resulta difícil lograr una caracterización del sector rural y agropecuario del país que trascienda la visión clásica presentada en documentos oficiales del Estado, de la cooperación internacional y de organismos no gubernamentales. Ciertamente la realidad del sector es mucho más compleja y diversa que el reconocimiento de un subsector empresarial y un subsector tradicional. Por ello, se han ensayado esfuerzos para tratar de aprehender en alguna medida esa complejidad. El IICA (1996) construyó categorías al interior de los clásicos subsectores, a partir de la aplicación de criterios y variables relativos a empleo de fuerza de trabajo familiar o contratada, y producción y tamaño de la unidad productora (Cuadro No 1).

Esta construcción ha supuesto un aporte importante a la discusión de las diferencias internas en el interior del sector, pues tiene el mérito de delimitar objetivamente las escalas de las tres categorías que estarían presentes en los dos grandes subsectores de la agropecuaria nacional. Y aunque el propósito de esta matriz seguramente no es asociar categorías con niveles de pobreza u otros indicadores de carácter social, sin duda, permite admitir –o por lo menos comenzar a hacerlo– la existencia de estratos socioeconómicos muy marcados en el sector. A partir de estos criterios objetivos de estratificación, se trata entonces de reconocer o identificar otras características sociales y económicas (y hasta culturales) que

seguramente tipifican a cada uno de estos estratos. De hecho, se puede adelantar que los productores de la categoría Infrasubsistentes constituyen el 63,7 % del total de productores agropecuarios del país si es que se asocia el análisis que realiza

**CUADRO N° 1**  
**Definición de categorías**  
**en el sector agropecuario nacional**

AGRICULTURA	CATEGORÍA	CRITERIO DE DEFINICIÓN	VARIABLE DE CLASIFICACIÓN
CAMPESINA TRADICIONAL		Fuerza de trabajo familiar	Contratación de 25 jornales anuales máximo
	Infrasubsistentes	Producción insuficiente para alimentar a la familia	Menos a o igual a 4 has.
	Subsistentes	Producción alcanza para alimentación de la familia, pero no genera un fondo de reposición para los medios de producción	Superficie arable entre 4 y 12 has.
	Estacionarios	Alimentos más fondo de reposición	Superficie arable entre 8 y 12 has.
	Excedentarios	Alimentos más fondo de reposición	Mayor o igual a 12 has.
TRANSICIONAL		Fuerza de trabajo asalariada con alguna significación	Entre 25 y 600 jornales contratados anualmente
EMPRESARIAL		Fuerza de trabajo predominantemente asalariada	500 o más jornales contratados anualmente
	Pequeños	Fuerza de trabajo familiar menor que la asalariada	De 500 a 1250 jornales contratados
	Medianos	Fuerza de trabajo familiar de 4 a 12 hombres/año	De 1250 a 2500 jornales contratados
	Grandes	Solamente asalariados	Más de 2500 jornales contratados

Morales R. (Morales et al, 2000) a la clasificación ensayada por el IICA<sup>2</sup>.

Desde el punto de vista social, la caracterización del mundo rural en Bolivia también ha logrado significativos avances en los últimos años. Por un lado, se han construido o se ha comenzado a utilizar nuevos indicadores. Estos avances han permitido adoptar nuevas perspectivas de análisis de las condiciones sociales de la población en general. Este hecho, sumado a la importancia que han cobrado las unidades municipales, ha permitido elaborar mapas bastante precisos de las condiciones sociales prevalecientes en el país. Sin duda, gracias a esta posibilidad se ha develado en su real magnitud y ubicación las condiciones sociales de la población rural en Bolivia. La información que consigna el Informe sobre Desarrollo Humano (UDAPSO/PNUD, 1997) y otros indicadores sociales en los municipios de Bolivia, es un buen ejemplo de esta apreciación.

Empero, es importante dejar sentado que a pesar de estos avances en materia de conocimiento de la realidad rural y agropecuaria del país, ciertas nociones y visiones prevalecen, generando lecturas “reducidas” de este sector. Es comprensible que para quienes deben trabajar con categorías parciales, “objetivas” o “medibles” resulte una tentación la simplificación o la abstracción de procesos y relaciones que pueden ser definitivos para entender los signos, índices o indicadores. No obstante, una aproximación despojada de preconcepciones de la realidad rural debería dar luces no sólo sobre las condiciones y situaciones “medibles”, pues lo rural no es un simple espacio físico donde conviven –de forma articulada o no– sectores productivos. La ruralidad es un espacio socioambiental, con referentes urbanos externos e internos, donde se producen y se reproducen procesos económicos y culturales, condicionando la pervivencia o los cambios de ese espacio.

---

2. Morales R. (et al, 2000), utilizando datos del Censo Agropecuario de 1984, establece que 63,7% de los productores agropecuarios en Bolivia disponen tierra en un rango de 0 a 4 Has, es decir, similar variable de clasificación que determina la categoría de Infrasubsistentes en la construcción del IICA.

## 2.2. ECONOMÍA NACIONAL Y SECTOR AGROPECUARIO

De acuerdo al MAGDR (2000) en 1997 el sector agropecuario nacional ocupaba el segundo lugar en importancia dentro de los componentes del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, y absorbía el 45 % de la Población Económicamente Activa, PEA (MAGDR, 2000). Estos datos, sin embargo, son relativos frente a la trayectoria del sector en un período más amplio y frente a otras magnitudes comparativas.

**CUADRO N° 2**  
**Tasas de crecimiento anual de la economía nacional**

SECTORES	1950 1959	1960 1969	1970 1979	1981 1985	1986 1990	1991 1994	1995 1999(*)
NACIONAL	(0.04)	5.40	5.00	(1.90)	1.70	3.75	4.09
EXTRACCIÓN	(3.50)	8.40	7.80	(5.40)	5.90	3.95	1.47
INDUSTRIA	(1.40)	6.50	5.80	(5.40)	3.80	3.35	4.27
SERVICIOS	1.80	6.60	5.10	(2.10)	0.59	4.22	3.50
AGRÍCOLA							
SIN PRODUCCIÓN AGROINDUSTRIAL	(0.10)	1.50	4.50	3.10	1.20	2.20	1.35
CON PRODUCCIÓN AGROINDUSTRIAL					2.40	3.50	3.89

Fuente: IICA, 1994:127

(\*) Columna de elaboración propia en base a Muller et al, 2000.

Así, el Cuadro No 2 permite apreciar el comportamiento del sector en el marco del desenvolvimiento de la economía nacional y de los otros sectores productivos en un período que abarca los últimos cincuenta años.

En el cuadro referido puede apreciarse que el mejor momento del sector (sin contar con la participación de la agroindustria) se presenta en la década de los setenta. Y aunque la declinación relativa del sector se manifiesta en los inicios de los años ochenta, es muy interesante constatar que en el quinquenio de la crisis hiperinflacionaria es el único sector que registra una tasa de crecimiento positiva, muy por encima de los demás sectores y de la economía nacional. En cambio, a partir de 1986 el sector -aún con la participación creciente de la agroindustria- nunca llega a recuperar el sitio de la década de los setenta.

El sector agropecuario sin producción agroindustrial (conformado básicamente por el subsector agropecuario tradicional) desde la vigencia del ajuste se ha sumido en una situación de estancamiento, con tasas de crecimiento de 1 a 1,5%. Queda por determinar si esta situación tiene origen decisivo y directo en la apertura comercial y liberalización de precios vigente desde 1985, o en procesos y restricciones preexistentes, en especial en la región andina del país.

Por otro lado, de acuerdo a los datos del Cuadro No. 3 la contribución del sector agropecuario al PIB nacional es claramente decreciente a partir del ajuste, pues mientras en los quince años inmediatamente anteriores al ajuste la participación sectorial agropecuaria se mantiene en un rango de 18 a 20 %; esta participación se reduce a 15% o menos desde 1990.

**CUADRO No. 3**  
**Participación porcentual del sector agropecuario en el PIB**

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
Sector Agropecuario %	19,5	19,2	18,9	20,3	15,35	14,89	13,98

Fuente: periodo 1970-1985 (Muller y Machicado, 1987), Estadísticas Económicas; periodo 1990-1998 (INE, 1999).

Morales (1990) estableció que la producción de los campesinos, como porcentaje de la producción agropecuaria total (excluyendo la coca), fue reduciéndose gradualmente desde antes del ajuste (78% en el período 1972-74; 71,6% en el período 1979-81, y 63% entre 1984-86). No se tienen datos posteriores a este año, pero nada indica que esta tendencia se hubiera revertido en los años de vigencia del ajuste.

Resulta también elocuente que en los análisis de crecimiento de la economía no figure el subsector agroindustrial antes de 1985 (Cuadro No 2). Ciertamente no es que dicho subsector hubiera surgido recién desde ese año, pues como se sabe, los esfuerzos estatales para su dinamización provienen prácticamente desde los albores de la etapa post Reforma Agraria. Pero es interesante constatar que es en el marco de la nueva política económica que el subsector registra un crecimiento sostenido, y una participación mayor en las exportaciones (Cuadro No. 4), aunque la cifra de 1998 muestra los primeros síntomas de la crisis que actualmente vive el subsector agroindustrial.

**CUADRO N° 4**  
**Valor de las exportaciones del sector agropecuario**  
**(en miles de dólares)**

1965	1970	1980	1990	1991	1992
3.000	7.000	34.000	126.132	89.466	47.095
1993	1994	1995	1996	1997	1998
52.476	106.308	123.342	155.477	175.946	123.465

Fuente: periodo 1965-1980 (Urioste, 2000 con base de la CEPAL,1997); periodo 1990-1998 (INE ,1999).

Tal cual puede verse, el sector agropecuario nacional –más específicamente, el subsector agroempresarial- se ha constituido en un pilar fundamental del modelo exportador adoptado desde 1985. Las opiniones respecto de los resultados de esta opción son diversas, desde las más optimistas hasta las más críticas. Sin duda, las cifras que reflejan el aporte del subsector agroindustrial a la economía nacional en la última década son elocuentes. Sin embargo, la crisis de los últimos años que ha puesto al descubierto la fragilidad del “modelo” agroexportador no parece ser sólo una expresión de las repercusiones de la caída del precio internacional de la soya, principal producto de exportación. Una explicación de esta situación parece estar en la ausencia de una política nacional que preserve la sostenibilidad de una actividad productiva que supuestamente es estratégica para el crecimiento de la economía nacional. De otro modo, no se entiende porqué no se impulsan políticas de transformación de estos productos, de mejoras de productividad y de sostenibilidad ambiental<sup>3</sup>.

Para cerrar este acercamiento no está fuera de lugar preguntarse, ¿cuánto más que el capitalismo de Estado hizo el Estado neoliberal por el subsector agroempresarial?

3. De acuerdo a Urioste M. (Urioste et al. 2000) el sistema productivo adoptado en la última década en las Tierras Bajas del Este del departamento de Santa Cruz, consiste prácticamente en un monocultivo que ya ha ocasionado la pérdida de miles de hectáreas en la región, causada por el empobrecimiento de los suelos.

### **3. SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL Y REFORMAS DEL ESTADO**

#### **3.1. LAS REFORMAS DEL ESTADO EN BOLIVIA, UNA REFERENCIA GENERAL**

Desde mediados de 1985 el país comienza a adoptar el modelo de ajuste estructural o de libre mercado, en sustitución del capitalismo de Estado. Esta nueva situación es antecedida por un periodo de profunda crisis económica, social y política. El nuevo modelo comprende la aplicación de políticas de estabilización y de reformas estructurales. Las primeras apuntaron a estabilizar la economía y a establecer las bases de crecimiento de la misma (Antelo, 2000), mientras que las segundas han estado destinadas a reestructurar el sistema de incentivos de la economía a través de cambios en el marco regulatorio de las actividades productivas (Corbo, 1991 en Antelo, 2000).

Las políticas de estabilización se concretaron en políticas fiscales, monetarias, cambiarias y de alivio de deuda. De acuerdo a Antelo (2000) con su aplicación se buscó:

- a) racionalizar gastos e incrementar ingresos fiscales,
- b) liberalizar el mercado cambiario, reducir la brecha cambiaria y posteriormente estabilizar el tipo de cambio,
- c) la restricción del financiamiento primario al sector público y a la banca de fomento, liberalización de las tasas de interés y autorización para efectuar operaciones y contratos en moneda extranjera,
- d) la reprogramación y condonación de la deuda externa con la banca privada internacional y con organismos bilaterales y multilaterales de crédito.

Las reformas estructurales también iniciaron su aplicación en 1985, sin embargo, a diferencia de las políticas de estabilización, su aprobación ha demandado prácticamente las tres gestiones gubernamentales de la época post-ajuste. El Cuadro No. 5 muestra sintéticamente las áreas y los alcances de estas reformas. Este resumen también permite apreciar que el marco institucional y legal que ha logrado establecer el ajuste tiene dos vacíos fundamentales en su lógica de funcionamiento: la Reforma Laboral y la Ley de Aguas, las cuales han venido siendo postergadas por la prevista resistencia de los sectores sociales afectados.

Se han presentado diversas opiniones y evaluaciones de más de una década de aplicación de la política de ajuste estructural en Bolivia. No es propósito de este estudio ahondar en ese aspecto, empero, no puede dejar de reconocerse que en los últimos quince años el ordenamiento legal e institucional del país ha cambiado radicalmente en función de una nueva lógica de funcionamiento del Estado y de la sociedad civil. El Cuadro No 5 permite apreciar la configuración de esta nueva lógica de libre mercado y de “modernización” del Estado, donde cada elemento normativo es funcional a esta lógica y no puede ser entendido independientemente de los demás elementos.

Los efectos de la vigencia del modelo para los sectores y/o subsectores sociales y productivos del país fueron disímiles, dependiendo de su ubicación en la perspectiva y noción del modelo. Así, en el caso del sector agropecuario nacional los impactos del ajuste llegaron a provocar disminución de vida de los campesinos y agricultores en el subsector tradicional, y una expansión significativa de la frontera agrícola y de mayores flujos de inversión privada en el subsector moderno (MAGDR, 2000).

Para los propósitos del presente estudio, el análisis de los efectos de estas reformas se concentra esencialmente en el sector rural y agropecuario campesino o tradicional. Para ello se asume que las reformas que han tenido efectos directos sobre este sector han sido la apertura comercial, la descentralización y la privatización. La apertura comercial y la privatización le conciernen al sector en su condición de productor; y la descentralización le concierne en su condición de escenario de actores sociales fundamentales del país.

**CUADRO N° 5**  
**Descripción sintética de las**  
**reformas estructurales de Bolivia**

ÁREA	EXPRESIÓN LEGAL, CONTENIDO Y ALCANCES
Liberalización comercial	Promoción de una efectiva apertura e integración del país al comercio exterior, creando un arancel único y uniforme a las importaciones y eliminando barreras para-arancelarias.
Liberalización financiera	Liberalización de las tasas de interés. Liquidación de la banca pública comercial (Banco del Estado, Agrícola y Minero). Aprobación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras, la Ley del Banco Central. Creación del Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo, y de la Nacional Financiera Boliviana, NAFIBO.
Marco legal, institucional y regulatorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Reforma del Poder Ejecutivo tendiente a estructurar sus nuevas funciones normativas, de regulación y de inversiones sociales. Es parte de este proceso la creación del Servicio Civil y la aprobación de la Ley SAFCO.</li> <li>○ Regulación de inversiones en sectores de servicios públicos. Aprobación de la Ley de Inversiones que reconoce a la inversión extranjera los mismos derechos, obligaciones y garantías que a las inversiones nacionales. Aprobación de las Leyes de Electricidad, Telecomunicaciones, Hidrocarburos, Concesiones de Obras Públicas de Transporte, Ley Corazón, y de Agua Potable y Servicios Básicos. Creación del Sistema de Regulación Sectorial, SIRESE, con el objetivo de regular, controlar y supervisar las actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes y aguas.</li> <li>○ Regulación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y no renovables, mediante la aprobación de las leyes de Medio Ambiente, Forestal, INRA, y Código Minero. Creación del Sistema de Regulación de los Recursos Naturales Renovables, SIRENARE, para controlar, regular y supervisar la utilización de los recursos renovables.</li> <li>○ Reforma de la Constitución y del Poder Judicial. La primera reconoce la multiétnicidad y pluriculturalidad del país, modifica el sistema electoral, crea el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Defensor del Pueblo. La segunda supone la aprobación de la Ley de Fianza Juratoria, y del nuevo Código Penal.</li> </ul>
Privatización	Aprobación de la Ley de Privatización y, posteriormente, la aprobación de la Ley de Capitalización que transforma las empresas públicas en sociedades anónimas y determina la transferencia de las acciones del Estado a los ciudadanos bolivianos.
Sistema de pensiones	Aprobación de la Ley de Pensiones que introduce un sistema de capitalización individual, con administración privada. Creación de un Fondo de Capitalización Colectiva con los beneficios de la capitalización de las empresas públicas, destinado a un pago de renta anual vitalicia.
Descen- tralización	Aprobación de la Ley de Participación Popular Aprobación de la Ley de Descentralización Administrativa
Educación	Aprobación de la Ley de Reforma Educativa que pretende universalizar la educación básica introduciendo la educación intercultural y bilingüe.
Salud	Funcionamiento del Seguro Básico de Salud (SBS) que integra a los nacientes Seguro Nacional de Maternidad y Niñez y Seguro Nacional de Vejez. El SBS se basa en la participación financiera de los municipios.
Gasto social	Creación del FSE (posteriormente FIS) para mitigar los efectos del ajuste especialmente en materia de empleo. Creación del FNDR para promover las inversiones públicas en poblaciones mayores a 5000 habitantes, y del FDC para la atención de necesidades productivas de los campesinos.

Fuente: Elaboración propia en base a Antelo, 2000.

## 3.2. SÍNTESIS ANALÍTICA DE LA TRAYECTORIA DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES AGROPECUARIAS EN EL MARCO DE LAS REFORMAS DEL ESTADO

### 3.2.1. Apertura comercial y los cambios fundamentales para el sector agropecuario campesino

La liberalización comercial determinada por el Decreto Supremo 21060 de agosto de 1985 buscaba a corto plazo limitar el incremento de los precios domésticos de los bienes transables y restablecer las recaudaciones aduaneras, reforzando el programa de estabilización. A mediano plazo, la medida pretendía elevar la competitividad del sector transable de la economía, promoviendo una apertura e integración de Bolivia al comercio exterior (Antelo, 2000).

Para hacer efectivo estos propósitos se eliminó los aranceles prevalecientes hasta 1985 y se creó un arancel único y uniforme de 20% aplicado a todas las importaciones; Asimismo, se eliminó las exoneraciones y las barreras para-arancelarias (por ejemplo, las licencias previas de importación)<sup>4</sup>. El país buscó adecuar sus políticas comerciales dentro de las normas del GATT, participando del acuerdo desde 1989, y posteriormente como miembro de la Organización Mundial de Comercio (Antelo, 2000).

Con la información que se dispone es difícil sostener categóricamente que la política de “puertas abiertas” a las importaciones tiene como consecuencia el cuasi-desmantelamiento de la producción agropecuaria tradicional. No obstante, al mismo tiempo, es difícil admitir que la medida no hubiera incentivado el ingreso masivo de producción competitiva extranjera y, consecuentemente, no hubiera tenido efectos en un sector que estructuralmente ha debido enfrentar condiciones de producción adversas. Lo cierto es que desde el segundo quinquenio de los ochenta se manifiesta una caída no sólo de la producción agropecuaria campesina, sino del sector agropecuario nacional

---

4. Sin embargo, en 1990 se redujo la alícuota del arancel al 10% para todos los bienes importados, excepto los bienes de capital, para los cuales se fijó un arancel diferenciado de 5%

Exceptuando algunos cultivos de exportación como la soya, el girasol, el algodón y la madera, el resto de los productos tradicionales no crecieron al ritmo de crecimiento de la población. Aparentemente, esta contracción de la oferta doméstica fue sustituyéndose por importaciones más eficientes y más baratas, pero seguramente ilegales (de contrabando) porque las estadísticas oficiales no registran magnitudes significativas de importación de productos agrícolas. La simple observación muestra que, desde la apertura comercial, los mercados de las principales ciudades del país cotidianamente están abarrotados de productos provenientes de Chile, Perú y Argentina que hasta 1985 eran producidos por los campesinos bolivianos como la papa, la cebolla, el tomate e inclusive algunas frutas.

Son elocuentes las magnitudes que se registran para varias esferas de la producción agropecuaria campesina en el segundo quinquenio de los ochenta. Así, la superficie cultivada de productos agrícolas importables producidos por campesinos se redujo en un 10,4% en el período 1986-90. La reducción de la superficie cultivada de productos campesinos no transables, en el mismo período ha sido de 16 % (de 333.000 has. a 278.000 has.). La reducción de la producción campesina de bienes no transables ha sido 9% en promedio (los más significativos: 37% de haba, 27% de tomate, y 10% de papa) (Toro, 1993). Una excepción, sin embargo, es la producción de trigo, cuyo crecimiento sostenido durante los primeros años de vigencia del modelo de ajuste, determina un interesante proceso de sustitución de importaciones del producto (Guzmán et al, 2000).

Los precios de los productos agrícolas no transables tendieron a mantenerse (en especial de la papa, la yuca y el haba). Los precios de los bienes exportables producidos por campesinos tendieron a reducirse (destacan los casos de la quinua, el café y la coca). En contraste, los precios de la producción agrícola comercial subieron para la soya, caña de azúcar y la fibra de algodón. Asimismo, se ha observado un deterioro del valor bruto de la producción de algunos bienes agrícolas. El más afectado es la papa en un 67%; la quinua, el café y la coca tienen un rango menor de disminución (Toro, 1993).

Sin embargo, en un período más amplio que considera un hito anterior a 1985 y el año más reciente de disponibilidad de datos,

1999, la superficie sembrada y los niveles de producción para la mayoría de los productos campesinos en general son crecientes, tal cual puede verse en el Cuadro No. 6. En este período más amplio algunos productos típicamente campesinos como la yuca, el tomate, el haba, la quinua y el arroz han duplicado por lo menos los niveles de producción de hace veinte años. El incremento del haba, del café y de la cebolla en ese lapso es moderado. En cambio, la papa es el único producto que registra disminuciones netas, tanto en superficie cultivada como en producción. La superficie cultivada de papa en 1999 es casi 30% menor a la que se registró en 1980, mientras que la diferencia en el nivel de producción es de aproximadamente 0,5%.

CUADRO N° 6  
Evolución de la producción de algunos productos campesinos  
(en miles de hectáreas y miles de toneladas métricas)

	1980		1992		1999	
	Superficie	Producción	Superficie	Producción	Superficie	Producción
Papa	168,5	786,6	114,5	649,4	119,8	783,3
Yuca	18,0	219,1	38,2	370,4	36,9	400,0
Haba	21,9	37,1	28,4	42,4	31,7	58,1
Tomate	3,4	30,6	4,6	49,2	6,8	84,2
Quinua	15,6	8,9	38,8	16,9	34,2	22,0
Café	22,9	20,5	27,5	20,7	24,8	23,0
Trigo	100,4	60,1	101,8	84,6	166,8	140,5
Cebolla	4,8	31,8	5,9	41,8	6,5	49,2
Arroz	86,1	95,2	112,7	195,5	127,7	189,3
Uva	3,6	24,2	3,6	18,8	4,0	23,4
Durazno	6,4	30,9	5,9	30,4	6,5	38,1

Fuente: Morales (1990) para el año 1980 y MAGDR (2000).

No obstante, una comparación de estas magnitudes -en particular de los niveles de producción- con el tamaño de la población nacional puede ser más ilustrativa de estos cambios. En el Cuadro No. 7 se registra esta relación para tres momentos dentro de un período de casi veinticinco años. El primer momento (1976) es considerado de estabilidad y auge económico y registra además datos reales de la población boliviana por el censo realizado en ese año (4.613.000

habitantes). El segundo momento (1992), en el marco del ajuste, pero algo distante de 1985 y, por tanto, adecuado para medir por lo menos indicios de recuperación del sector, y con datos reales de población por la realización de otro censo nacional (6.420.000 habitantes). Finalmente, 1999, último año de disponibilidad de datos y un momento lo suficientemente distante de 1985 para medir efectos (población oficial estimada de 8.000.000).

**CUADRO N° 7**  
**Relación producción agrícola campesina/  
población nacional**  
**(en kilogramos por habitante)**

	1976	1992	1999
Papa	178	101	98
Yuca	66	57,7	50
Haba	11,9	6,6	7,3
Tomate	8,8	7,7	10,5
Cebolla	10	6,51	6
Arroz	24,7	30,4	23,4
Uva	4,5	2,9	2,9
Durazno	5,6	4,7	4,7

Fuente: Elaboración propia con datos de producción del INE para el año 1976 y MAGDR para 1992 y 1999.

La relación producción/población de los productos agrícolas campesinos considerados no transables, excepto el tomate, hace veinticinco años era mayor que en los dos momentos posteriores, esto es, se producía y se consumía más de estos productos por habitante. A través de este análisis también se puede ver que se marca claramente una tendencia a la persistente disminución de esta relación. En el marco del ajuste (1992-1999) productos fundamentales de la producción y de la dieta de amplios estratos poblacionales del país (la papa, la cebolla, el arroz y la yuca) acentúan esa tendencia. En unos pocos casos (la uva y el durazno) se ha mantenido la relación. Mientras que en dos casos se ha incrementado (el haba y el tomate)

La teoría del desarrollo admite que este comportamiento del sector productor de bienes primarios de una economía puede ser normal e inclusive esperado, pero en un marco de crecimiento sostenido. Este enfoque admite que –como consecuencia de mayores ingresos reales- la población en general de un país consume menos bienes agrícolas primarios desplazando este consumo hacia bienes alimenticios transformados o elaborados. Ése habría sido en general el recorrido de los países industrializados. Pero en el caso de Bolivia este fenómeno de reducción de la relación producción agrícola/población se da más bien en un marco de deterioro creciente de los ingresos medios de la población y de incremento de los niveles de pobreza.

Resta preguntarse entonces: ¿se ha operado realmente una disminución del consumo per cápita de algunos productos fundamentales de la dieta familiar de la mayoría de los bolivianos como la papa, el arroz y la yuca?, ¿o es que se ha sustituido el consumo de estos productos con otros?, ¿cuáles y de qué valor nutritivo?, ¿o es que ese déficit de producción nacional se ha compensado con importaciones?, si fuera así tendrían que ser importaciones ilegales, pues las estadísticas oficiales no registran volúmenes importantes de importación de estos productos. ¿Es una expresión de cambio fundamental de la estructura productiva de los campesinos altiplánicos la disminución absoluta de la superficie sembrada de papa en los últimos veinte años?, ¿este último cambio tiene relación con un incremento de las actividades ganaderas en el altiplano o es simple expresión del proceso de degradación irreversible de esos suelos?

Para concluir, las previsiones del ajuste en términos de la apertura comercial cifradas en un abastecimiento regular y barato de productos alimenticios para la población nacional, se habrían cumplido con creces en los primeros años de la vigencia del ajuste. Pero en el largo plazo, y a la luz de los resultados que se registran en materia de producción nacional de alimentos, de calidad de los importados o de los sustitutos, o de la capacidad de acceso a alimentos de una mayoría de los bolivianos, resta establecer si la factura de este propósito no resulta impagable para el país. En otro orden, resta también establecer fehacientemente si otra parte fundamental de la apertura comercial –elevar la competitividad del sector transable de la economía, promoviendo una efectiva

apertura e integración de Bolivia al comercio exterior- tiene visos de cumplimiento en el largo plazo.

### 3.2.2. Privatización y sector agropecuario, ¿cuáles son los límites?, el caso de los recursos naturales renovables

El proceso de la redefinición del marco regulatorio e institucional de la gestión de los recursos naturales renovables en general apunta a otorgar seguridad jurídica a la inversión privada. En nombre de esta consigna las medidas que se van adoptando relativas a la gestión de los recursos mencionados admiten y hasta favorecen la intervención de agentes privados en determinados ámbitos de la gestión y aprovechamiento de estos recursos.

Para el desenvolvimiento del sector agropecuario y rural son fundamentales los recursos tierra y agua, consiguientemente, es importante referirse a las consecuencias de las modificaciones de la legislación de estos recursos. En 1996 se aprueba la nueva ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como ley INRA, y en el momento de la redacción de este informe está en una versión final el proyecto de la Ley del Recurso Agua, o simplemente Ley de Aguas<sup>5</sup>.

#### La Ley INRA

El debate sobre la modificación de la antigua ley de Reforma Agraria se inicia en 1984 –en plena crisis socioeconómica– cuando la entonces poderosa Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos presenta una nueva “Ley Agraria Fundamental” (Muñoz, 1999). Seguramente el agravamiento de la crisis y luego el inicio del cambio de modelo postergan el debate y las decisiones sobre el tema. En 1986 –ya en el marco del nuevo modelo– el Gobierno Nacional decide crear el impuesto a la tierra, excluyendo de su pago a las comunidades indígenas, los pequeños propietarios, ayllus, capitanías y tentas (Toro, 1992). No obstante, este régimen impositivo a la propiedad grande y mediana rural no se aplicó en la práctica (Muñoz, 1999).

---

5. Como consecuencia del levantamiento campesino en el occidente del país en el mes de septiembre de 2000, el Gobierno decidió postergar indefinidamente el tratamiento de esta ley en el Parlamento.

El debate se retoma en 1989 cuando nuevamente el Gobierno Nacional presenta una propuesta de Desarrollo Agropecuario basado en la liberalización de los derechos de propiedad sobre la tierra, obviando los derechos comunales sobre las tierras (Muñoz, 1992). En 1992, ante la inocultable situación de corrupción que la caracteriza, es intervenido el Consejo Nacional de Reforma Agraria. En esos momentos el funcionamiento de un mercado “negro” de tierras, especialmente de aquellas que habían sido obtenidas al amparo de favores político partidarios y familiares en las tierras bajas, es un “secreto a voces”.

La Ley INRA aprobada en 1996 introduce cambios fundamentales en la orientación y en los alcances de la legislación sobre el recurso tierra. No queda dudas que se trata de una disposición orientada a liberalizar la propiedad agraria, introduce inequívocos elementos de comercio de ese recurso, pero al mismo tiempo esta intención se obstaculiza al introducir mecanismos débiles de afectación al latifundio improductivo de las tierras bajas.

En efecto, la ley INRA, a través de diversos articulados, deliberadamente o no, origina que la estructura agraria del país, prevaleciente antes de su aprobación, quede prácticamente intacta.

En primer lugar, elimina la reversión de tierras establecida en la Constitución Política del Estado “*por incumplimiento de la función económica social, aunque hubieren sido adquiridas de particulares*”. Es que ahora la ley interpreta que la función social de la tierra se satisface a través de cualquier actividad ganadera, agrícola, forestal, de ecoturismo, investigación, o conservación de la biodiversidad que beneficie a la sociedad, el interés público o a su propietario (Muñoz, 1999). Con este nuevo entendimiento, es suficiente pagar los respectivos impuestos sobre la tierra para eliminar la posibilidad de reversión. La reversión por abandono prevista en la ley es absolutamente lejana ya que ni siquiera el incumplimiento de pago de impuesto por dos años consecutivos es prueba de abandono, sino simplemente de presunción.

En segundo lugar, el proceso de saneamiento o regularización de derechos sobre la propiedad agraria previsto en la nueva ley y que debe durar diez años a partir de la promulgación de la misma –amparado en sus nuevos preceptos–, no parece tener otro objetivo que consolidar la actual propiedad latifundista cuestionada. Es

seguramente por estas razones que hasta ahora no se ha revertido al Estado ni una sola hectárea desde la aprobación de la Ley INRA (Urioste, 1999).

En tercera instancia, las disposiciones de la nueva ley en materia fiscal intentan una aproximación al valor de mercado de las tierras a través del autoavalúo como base imponible, en vez del valor catastral. Empero, la misma ley establece que las alícuotas se reduzcan a la mitad de las que establecía la reforma impositiva de 1986 (Muñoz, 1999), concediendo -sin pretenderlo, seguramente- otra facilidad a los grandes terratenientes<sup>6</sup>. Pero además, aparentemente, los resultados de la aplicación de este sistema impositivo no son muy auspiciosos. Así, para los medianos y pequeños propietarios el costo de la recolección del impuesto es mayor al monto recaudado (Urioste A., 1999); y la razón de esta situación puede estar precisamente en el mecanismo del autoavalúo<sup>7</sup>.

Finalmente, con las atribuciones de la Superintendencia Agraria, creada por la misma ley INRA, tomando como referencia el comportamiento de las otras superintendencias sectoriales, es de esperar que los intereses de los poderosos y del capital prevalezcan por encima del interés público. La Superintendencia Agraria tiene atribuciones decisivas en materia de “*determinación de monto a pagar por adjudicaciones simples*”, y de “*fijación del valor de mercado de tierras o sus mejoras, según sea el caso, para el pago de justa indemnización emergente de la expropiación, cuando no cuente con las declaraciones juradas del impuesto*”.

La adjudicación de tierras fiscales a valor “de mercado” mediante concurso público, es sin duda una disposición explícita de

---

6. En la ley de reactivación económica de marzo de 2000, aprobada por el actual Gobierno, se elimina del pago al impuesto a la tierra el valor de las mejoras (Urioste, 2000), hecho que supone una nueva disminución de ese impuesto.

7. En el municipio de Pailón (departamento de Santa Cruz) se evidenció una gran diferencia entre los valores de venta y los valores declarados por los propietarios para el pago del impuesto a la tierra. Este último constituía apenas un cuarto de aquél. Esta situación es una evasión tributaria “legalizada” por el autoavalúo, ante el cual nada se puede hacer si no se tiene un catastro rural (Urioste A., 2000).

introducción de criterios mercantiles en la gestión de la tierra. Esta disposición elimina acertadamente la asignación de tierras “a pedido de parte” prevista en la ley anterior, que fue el principal mecanismo de la reconcentración de tierras (Muñoz, 1999) Empero, es probable que este tipo de adjudicación nunca llegue a aplicarse ya que, de acuerdo a información oficial, no existirían tierras de dominio público. En este sentido, el acceso preferente y gratuito de campesinos sin tierra o con poca tierra a tierras públicas (siempre y cuando éstas sean tituladas de manera comunal) puede quedar sin aplicación, por la misma razón<sup>8</sup>.

Desde la perspectiva campesina/indígena, el balance que reporta la aprobación de la ley INRA no es positivo a la luz de su aplicación. Una gran expectativa cifrada por ambos sectores era la de lograr la aprobación de mecanismos de reversión de latifundios improductivos y -a través de un saneamiento de tierras- recuperar para el Estado las tierras ociosas por más de dos años (Salvatierra, 1996). No existen los mecanismos ansiados de reversión y el saneamiento no tiene ninguna perspectiva de lograr los resultados esperados<sup>9</sup>.

La euforia inicial de los pueblos indígenas fue muy justificada porque lograron que se reconozca en la ley INRA los derechos sobre sus Tierras Comunitarias de Origen, TCOs, y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables. No obstante, este sentimiento ha ido paulatinamente convirtiéndose en desazón, por cuanto, el proceso de saneamiento y titulación de las TCOs avanza tan lentamente que ni siquiera los diez años que el Gobierno se ha impuesto serán suficientes para culminar el proceso. Una historia de dilaciones, subterfugios y evidentes signos de parcialización con el creciente número de “terceros” por parte de las instancias estatales, no permite asegurar resultados satisfactorios para los pueblos indígenas de las tierras bajas.

---

8. La superficie distribuida y asignada de tierras en Bolivia para los distintos usos sería de aproximadamente 127 millones de hectáreas frente a una disponibilidad de 109 millones, es decir, se ha distribuido y asignado más superficie de la que el país dispone (Lavandez, 1997).

9. En 1986 el CSUTCB calculaba que aproximadamente 4 millones de hectáreas de tierras estarían intervenidas por el entonces CNRA.

En este marco, siempre desde la perspectiva campesina/indígena, los logros obtenidos por estos sectores en las negociaciones y aprobación de la ley INRA, no logran contrarrestar los déficit. En efecto, el hecho de que en la ley se hubiera mantenido las garantías constitucionales sobre el “solar campesino”, la “pequeña propiedad” y las TCOs, más la exención de impuestos para este tipo de propiedades, resulta pequeño frente a la imposibilidad de acceder a nuevas extensiones de tierra que las necesitan de un modo vital.

En síntesis, en su intento de garantizar seguridad legal al subsector agroempresarial, la ley INRA deja prácticamente intacto el latifundio improductivo. El régimen tributario aprobado para la propiedad rural imponible no logra ser suficiente instrumento de ordenamiento y mucho menos de equidad social. Esta situación, más allá de algunas concesiones teóricas para indígenas y campesinos, determina que la situación en términos de disponibilidad de tierra para los campesinos andinos se agudice<sup>10</sup>.

### La Ley de Aguas

El proyecto de la Ley de Aguas en su última versión establece que *“el acceso a los distintos usos y aprovechamiento del recurso agua (superficial y subterránea) se efectuará a través de la concesión otorgada a personas individuales o colectivas, públicas o privadas”*. Esta concesión confiere *“el derecho de uso, goce y disposición para un uso específico y/o múltiple del recurso agua”*. El plazo de las concesiones es de 40 años, renovables, y pueden ser transferidas a cualquier título con la autorización de la Superintendencia respectiva, e inclusive ser objeto de sucesión por causa de muerte. *“La patente del agua es el valor que se paga anualmente por la concesión que otorga el derecho del uso y aprovechamiento del recurso agua como bien social, ecológico y con valor económico”*. *“La tarifa es la retribución que paga el usuario al concesionario”*

---

10. Entre 500.000 y 600.000 unidades productivas campesinas (1.7 millones de personas) viven en el altiplano y los valles andinos, los mismos cultivan sólo 700.000 hectáreas porque sus tierras son de baja calidad debido esencialmente a la erosión. Menos de 75.000 hectáreas tienen acceso a riego permanente (Muñoz, 1999).

*por el suministro del recurso agua y los servicios correspondientes.....la misma que será establecida por la Superintendencia de Aguas*". En otras palabras, la patente resulta ser el precio que paga el comerciante "mayorista" por el bien agua, mientras que la tarifa sería el precio que paga el consumidor final al mayorista.

Evidentemente este proyecto establece excepciones al referirse a comunidades campesinas y pueblos indígenas, pues señala que éstos *"conservarán sus derechos conforme a sus usos y costumbres tradicionales y consuetudinarios imperantes en cada región"*. No obstante, para el reconocimiento de este derecho deberán presentar algún documento *"idóneo que acredite su derecho de uso y costumbre tradicional y consuetudinario"*, y que los mismos han estado en práctica antes de la promulgación de la Ley de Aguas. La ley establece un plazo de tres años a partir de su publicación para tramitar el respectivo Título de Aguas. Los que regularicen este derecho *"están exentos en forma permanente del pago de la patente de agua"*. En caso de que las comunidades y pueblos indígenas no tramiten el reconocimiento de sus derechos en el plazo previsto, *"la Superintendencia procederá de oficio"*.

También queda explícito que la infraestructura hidráulica construida al amparo de los usos y costumbres tradicionales y consuetudinarios serán respetados siempre y cuando no sean perjudiciales al interés público o afecten a terceros. Finalmente, en el artículo 18 se dice que *"el uso y aprovechamiento del recurso agua, tanto superficial como subterráneo, para uso doméstico en el área rural y para actividades agropecuarias dentro de las propiedades clasificadas en los incisos 3 y 4 del Art 41 de la ley INRA, además de las fuentes de agua para sistemas de riego de carácter comunitario, deberá ser solicitado a la Superintendencia de Aguas, la que otorgará la concesión y el respectivo Título de aguas, sin otro requisito de demostrar la propiedad de la tierra por cualquier medio idóneo"*.

Como puede verse, esta propuesta de ley contiene por lo menos una predisposición privatizadora y comercial del acceso y uso del agua. Plantea, asimismo, regulaciones para campesinos e indígenas que no son suficientes para garantizar su desenvolvimiento en el

marco de sus costumbres y derechos consuetudinarios<sup>11</sup>. Los concesionarios empresariales del agua obviamente pretenderán acceder a ese derecho con el único motivo de obtener ganancias. Y en un régimen no diferenciado entre un uso social y un uso comercial del agua, carente de mecanismos de priorización, el actor relegado indudablemente será el campesino y/o el indígena. Por otro lado, si bien los campesinos e indígenas son reconocidos en sus derechos tradicionales y consuetudinarios, por un lado, la concreción de este reconocimiento sugiere fuertes dudas por las condiciones que la misma ley impone y por las experiencias históricas de estos actores sociales en materia de gestión, reclamo y trámites legales con el Estado. Pero es también grave la disposición implícita del proyecto de ley en sentido que cualquier interés de estos sectores de aprovechamiento de recursos hídricos “al margen” de sus actuales derechos tradicionales y consuetudinarios, deberá ser canalizado a través de las concesiones comerciales; es decir, solicitar una concesión con pago de patentes o adquirirla a un concesionario si es que éste ya hubiera adquirido tal derecho. Esta disposición parte de una noción estrecha de uso tradicional y consuetudinario del agua en las comunidades andinas y su aplicación ciega con seguridad agravará el estado de desarrollo agropecuario campesino<sup>12</sup>.

En conclusión, es obvio que el contexto político e ideológico derivado de la vigencia del modelo de ajuste es determinante de la revisión y de la orientación de estas leyes. Se busca definir un ambiente institucional y legal que sea atractivo para el aprovechamiento de estos recursos naturales por parte de la inversión privada. Como en todos los elementos que configura la aplicación global del modelo, ninguna de estas leyes es explícitamente atentatorio a los productores campesinos y a las comunidades indígenas. Pero como

---

11. A este respecto son todavía pertinentes las conclusiones obtenidas por la Comisión para la Gestión Integral del Agua en Bolivia en el Foro Tema 2 realizado en agosto de 2000, sobre la base del análisis de la versión gubernamental de la Ley de Aguas de agosto '99.

12. La noción de uso tradicional del agua en estas comunidades y aún en las amazónicas puede ser tan amplio como su área de influencia, y el equilibrio de los intereses de unas y otras puede haber sido forjado a través de décadas, sino de siglos.

se ha visto, las consecuencias de sus disposiciones ni siquiera tienden a mejorar su actual situación en materia de acceso a estos recursos naturales.

### 3.2.3 Descentralización y sector agropecuario ¿mayor acercamiento del Estado y campesinos?

Corresponde en primer lugar aclarar que en el presente estudio, al hacer referencia al proceso de descentralización en Bolivia, se alude expresamente al de municipalización determinado por la ley de Participación Popular y no a la ley de Descentralización Administrativa. Esta delimitación obedece al hecho de que es en la Participación Popular donde se determina -por lo menos en un marco regulatorio- un cambio esencial del relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil (en este caso, el sector campesino).

La ley de Participación Popular aprobada en 1994 pretende esencialmente reconocer, promover y consolidar el proceso de participación popular y articular a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Para concretar este objetivo, esta ley reconoce la personería jurídica de comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales; establece la coparticipación tributaria de un 20% de la recaudación efectiva de la renta nacional; en función del número de habitantes de cada municipio, y establece una institucionalidad del municipio con competencia para el desarrollo.

El contenido del Cuadro No. 8 permite tener una panorámica del “antes” y el “después” de la Participación Popular.

Probablemente es sobre la Participación Popular que más se ha escrito en el país desde la vigencia del ajuste, ya sea con fines de análisis, valoración o seguimiento. Amén de los intereses políticos, ideológicos y hasta personales que han mediado en este proceso de debate, no se puede dejar de desconocer los aciertos que contiene la mencionada ley. En virtud de la Participación Popular el municipio es la entidad con mayor representación estatal en el nivel local (rural y urbano), y es esta instancia quien ejecuta las políticas sociales en el nivel local y articula las demandas sociales y la oferta

**CUADRO N° 8**  
**El ordenamiento municipal con y sin descentralización**

Conceptos	Antes de la Ley de Participación Popular	Después de la Ley de Participación Popular
Coparticipación tributaria destinada a los municipios	10 por ciento	20 por ciento
Principales temas de competencia municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Planificación urbana y catastro urbano</li> <li>○ Infraestructura básica</li> <li>○ Servicios urbanos</li> <li>○ Mercados, frigoríficos, parques, cementerios</li> <li>○ Alumbrado público</li> </ul>	Las mismas, con una ampliación al ámbito rural de la jurisdicción territorial <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Infraestructura y equipamiento en salud y la educación</li> <li>○ Caminos vecinales</li> <li>○ Microriego</li> </ul>
Actores municipales	Gobierno municipal	Gobierno municipal, Comité de Vigilancia, Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales
Mandato municipal	3 años	5 años
Gastos de funcionamiento	En principio se preveía que el municipio funcione con el 50% de los ingresos que lograba captar	15% de la coparticipación tributaria
Inversión por sector	No definida	Definida
Mecanismos de control ciudadano (*)	Ninguno	Comité de Vigilancia

Fuente: Galindo, 1997:128 en MILENIO, 1998. (\*) Fila de elaboración propia.

estatal. Consecuente con esta noción, la planificación participativa es otro mérito conceptual de este proceso de descentralización. El cumplimiento de esta nueva modalidad de planificación estatal, sin duda, representaría una genuina práctica de democracia local, pues partiría de la consulta a todos los actores sociales de un municipio, quienes deberían jerarquizar colectivamente sus demandas a ser atendidas por su respectivo gobierno municipal<sup>13</sup>.

Empero, la práctica, el ejercicio de derechos que esta disposición legal contiene, parece estar aún lejos de los alcances previstos en la ley. El mismo Gobierno Nacional elegido en 1997 sostiene que la

13. Los Planes de Desarrollo Municipal tienen carácter quinquenal. Los municipios que fueron parte de la fase piloto definieron sus planes en 1995, mientras que el resto (no todos) los hicieron entre 1996 y 1997.

Participación Popular estaría enfrentando actualmente un momento de quiebre, de agotamiento del discurso de 1994 y de 1995<sup>14</sup>. Para algunos analistas esta crisis tiene que ver ante todo con un (resurgimiento) del distanciamiento entre el Estado y la sociedad civil. Este distanciamiento habría debilitado el intento de fortalecer la democracia a partir de los municipios. Otros analistas sostienen que se perdió la visión de “control social” del proceso al haberse cooptado, en varios casos, las OTBs y las alcaldías con fines partidarios.

La misma planificación participativa, que tuvo una auspiciosa fase piloto al inicio de la Participación Popular enfrenta problemas. Este atributo fundamental del proceso no está institucionalizado y hasta el momento su vigencia en los términos previstos por ley es sólo nominal. La debilidad de los municipios, especialmente rurales, sería una causa de esta situación; debido a ello en no pocos casos las ONGs habrían influido en la orientación de los Planes de Desarrollo Municipal, PDMs. Por otra parte, la preferencia de los gobiernos municipales en el área rural por inversiones en obras “urbanas” concentradas en las capitales de la sección municipal, estaría distorsionando la preferencia productiva de las comunidades campesinas e indígenas<sup>15</sup>. Los acuerdos gubernamentales con organismos multilaterales, relativos a la disminución del déficit de desarrollo humano, sería otro factor que determina que se privilegien inversiones en salud y educación (Ministerio de Desarrollo Humano, 1998 y Galindo, 1998). Finalmente, cuellos de botella en la capacidad institucional del Fondo de Desarrollo Campesino, FDC sería otra causal de distorsión de los PDMs (parece que técnicamente es más fácil hacer obras “standard” en serie que diseñar proyectos productivos e implementar infraestructura productiva).

---

14. Galindo, Viceministro de Planificación Estratégica y Participación Popular VPEPP, Octubre 2000.

15. Los PDMs de todos los municipios, según Ranaboldo (2000) contienen un 63% de demandas productivas. Y a pesar de ello, en 1995 la inversión pública municipal se concentra en urbanismo, saneamiento básico y educación con un 82% de ejecución presupuestaria, dejando el resto para las inversiones en agropecuaria, salud, energía, comunicaciones, transporte.

Uno de los mayores déficit del proceso de descentralización vía municipalización es su falta de capacidad para responder a los desafíos del desarrollo rural y agropecuario campesino. El concepto de “municipio productivo”, concebido como el atributo ausente de la Participación Popular en función del desarrollo rural en el nivel local, no parece ser la respuesta esperada.

Es evidente que los problemas del desarrollo rural y agropecuario en el país son anteriores a la Participación Popular e inclusive a la vigencia del ajuste estructural, y no se puede esperar que sea este proceso quien los resuelva. Pero por lo mismo, diseñar planes o estrategias de desarrollo rural y agropecuario no admitiendo, o peor aún, no encarando los problemas que la condicionan, equivale a ensayos o buenas intenciones. Es que no se puede soslayar la escasez de tierra productiva como el problema fundamental del sector agropecuario en el occidente del país. El conocimiento y reconocimiento de este problema data de por lo menos tres décadas, y aunque no existen datos oficiales actualizados, las evidencias y algunos estudios locales indican que la situación es ya insostenible. Uno de estos últimos estudios (Cuadro No 9) registra que 66 % de las unidades productoras en el altiplano, 84 % en los valles y 51 % en las tierras bajas disponen de un máximo de 3,5 Has por unidad. Si bien estos resultados se estiman sobre una muestra, seguramente no están lejos de reflejar la realidad nacional. Por tanto, de acuerdo a este estudio, la problemática del minifundio ya no es sólo un problema del altiplano y de los valles, sino también de las tierras bajas.

**CUADRO N° 9**  
**Distribución de la tierra en Bolivia**  
**según eco-regiones**

Zona	Número de unidades	Menor a 1.5 has. (%)	Entre 1.5 y 3.5 has. (%)	Entre 3.5 y 15 has. (%)	Entre 15 y 35 has. (%)	Mayor a 35has (%)	Total (%)
Altiplano	426	42	24	25	6	3	100
Valles	666	42	42	14	2	0	100
Tierras Bajas	676	22	31	26	11	10	100
<b>TOTAL</b>	<b>1.768</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>100</b>

FUENTE: Marconi (2000), en base a la Encuesta a Productores Agropecuarios.

Otro estudio oficial realizado recientemente a propósito de la ejecución del proyecto de Catastro Rural Legal y Saneamiento Integrado en el departamento de Chuquisaca, establece que el problema preocupante en las regiones Norte, Centro y Sud (de Chuquisaca) es el minifundio, que en algunas zonas está llegando a tal extremo que se presenta el surcofundio (KADASTER, 2000, en Hernaiz et al, 2000)<sup>16</sup>.

Por eso, hacer referencia simplemente a las condiciones climáticas, la degradación de suelos, a la escasa calificación de mano de obra, a la precariedad de la infraestructura productiva, o al atraso tecnológico como causas del estancamiento de la agropecuaria campesina es cuando menos tener una visión incompleta del tema. Asimismo, postular el incremento de la productividad como base del desarrollo productivo agropecuario nacional sin resolver simultáneamente el problema del minifundio del occidente del país, es actuar a espaldas de la realidad. ¿Qué tecnología será capaz de revertir y mejorar sustancialmente la productividad de por lo menos 60 % de los productores agropecuarios del país que disponen un máximo de 4 Has?

Entonces la falta de capacidad de la Participación Popular para responder estructuralmente a los desafíos del desarrollo agropecuario y rural campesino tiene que ver con la desatención estatal a este problema. El desarrollo rural y agropecuario campesino seguirá siendo inviable en la medida que éste y otros problemas estructurales que la condicionan no sean atendidos. La escala de la planificación (municipal, por ejemplo) puede coadyuvar al desarrollo agropecuario y rural, pero sin la acción paralela en contra de aquellos problemas, esta posibilidad puede ser infructuosa. Obviamente, tampoco se avanzará mucho con la simple asignación de determinados roles institucionales a los responsables de la gestión estatal en las unidades municipales<sup>17</sup>.

---

16. KADASTER es el Servicio de Catastro y Registro Público de los Países Bajos, empresa contratada por el gobierno de Holanda para la ejecución del Proyecto referido, financiado por ese país, a solicitud del Gobierno de Bolivia (Hernáiz et al, 2000).

17. La definición de "municipio productivo" asigna cuatro roles a los gobiernos municipales en materia de promoción económica: a) no intervenir negativamente sobre los actores económicos privados y el

Mientras tanto, las interrogantes «clásicas» sobre la viabilidad del desarrollo rural y agropecuario originadas en la vigencia de la reforma agraria de 1953 subsisten, pero ahora en el contexto de la municipalización:

- ¿Qué y/o cómo podría normar un municipio la actividad de los intermediarios, cuyo papel es y ha sido estructuralmente definitorio en el proceso productivo de las comunidades campesinas?
- ¿Qué iniciativas productivas campesinas se pueden promover cuando múltiples iniciativas exitosas desde el punto de vista productivo han fracasado por falta de mercado?
- ¿Qué iniciativas productivas rentables que no sean excluyentes socialmente pueden ser promovidas en un municipio promedio del occidente del país?
- ¿Tiene posibilidades de éxito una propuesta basada en el concepto municipio productivo en un medio donde prevalece con cierta fuerza prácticas e instituciones culturales que determinan un tipo de funcionamiento comunal alejado de las condiciones exigidas por la lógica del mercado?

En conclusión, es posible que las previsiones y definiciones conceptuales de la Participación Popular determinen un marco adecuado para la atención de necesidades de desarrollo rural y agropecuario. La escala local de este marco, la posibilidad que sean los actores locales quienes puedan intervenir en la planificación de su ámbito, las responsabilidades, atributos y roles inclusive de los gobiernos municipales, pueden ser elementos que faciliten procesos de desarrollo. No obstante, este marco favorable puede ser absolutamente inoperante si es que las bases productivas no tienen posibilidades de desarrollo. En estas circunstancias, las expectativas cifradas o asignadas sobre la Participación Popular

---

desarrollo económico; b) articular actores del municipio, facilitando el encuentro entre la demanda y la oferta de servicios; c) promover y articular la oferta de servicios especializados, facilitando el establecimiento de servicios en el municipio; d) impulsar el ordenamiento territorial del municipio, para coadyuvar a consolidar la propiedad de la tierra (Arias, Coord, 1999).

pueden ser desmedidas, e insistir infructuosamente sobre ellas, puede conducir a deslegitimar el proceso. En otras palabras, ¿no será mejor liberar a la Participación Popular de sus obligaciones en materia de desarrollo rural y agropecuario y fortalecerla más bien como mecanismo genuino de descentralización, de democratización y aún de desarrollo humano como originalmente fue concebida?

### 3.2.4. Financiamiento rural ¿olvido del campesino productor?

Ciertamente el financiamiento rural no es en sí mismo una reforma estructural, pero «el análisis de la estructura y la distribución de la inversión pública es uno de los instrumentos más claros para observar la verdadera naturaleza de las políticas económicas. La asignación de recursos públicos de inversión deja muy poco margen a las declaraciones programáticas y constituye un indicador objetivo para identificar los sectores beneficiados por la acción gubernamental» (Montenegro D; Guzmán A, 2000: 340).

Es bajo esta misma convicción que el estudio decidió incorporar una sección de análisis referido al tema del financiamiento rural, pues en definitiva es a través de esta magnitud que se puede valorar con mayor objetividad los resultados, efectos o propósitos de la aplicación de las reformas estatales

La información contenida en el Cuadro No 10 permite constatar que la participación porcentual del sector es relativamente constante durante la primera parte de la etapa post ajuste. Esta situación, de acuerdo a Alcón (1996) es una prolongación de la tendencia que históricamente se registra desde comienzos de la década de los ochenta.

**CUADRO N° 10**  
**Inversión pública ejecutada en el sector agropecuario**  
**en el período 1987-1996 (en miles de dólares)**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Monto	20.820	31.556	25.202	26.483	33.445	36.058	28.284	16.178	17.564	16.884
% de la inv. nal.	7,70	8,70	7,50	8,40	8,00	6,80	5,90	3,20	3,30	3,10

Fuente: Ministerio de Hacienda (1997).

Pero a partir de 1992 opera una tendencia decreciente en términos absolutos y relativos, agudizada desde 1994 por la nueva situación

que plantea la Participación Popular, pues mientras en 1987 más del 70% de la inversión pública se dirigía a los sectores de infraestructura y extractivos, en 1997 esa prioridad la tienen los sectores sociales y de infraestructura (Barja, et al, 2000). No obstante, según datos de UDAPE - CEDLA y el Viceministerio de Inversión y Privatización (en Barja, et al, 2000), en el marco del ajuste la inversión pública de Apoyo a la Producción nunca tuvo más prioridad que las otras tres áreas de inversión (Extractivas, Infraestructura y Sociales). Sólo en dos momentos (1988 y 1991) la inversión de Apoyo a la Producción fue ligeramente superior al del área Social.

Alcón (1996), basado en datos del Sistema de Información de Inversiones, SISIN, establece que en el período 1987 - 1994 la inversión pública en el sector agropecuario nacional fue de \$us 301 millones, de los cuales \$us 241 millones (80%) habrían estado dirigidos al subsector de la agropecuaria tradicional. Estos datos no son compatibles con los que el estudio consigna (Cuadro No. 10) ni con los que establecen otros autores como Toro (1993) quien llega a montos menores<sup>18</sup>. No obstante, más allá de estas discrepancias Alcón realiza una interesante aproximación al comportamiento y composición de la inversión pública en el subsector agropecuario tradicional o campesino. Este autor identifica 315 proyectos dirigidos al subsector mencionado que habrían sido ejecutados durante el período analizado. En el Cuadro No. 11 se registra un resumen del número, categorías y montos de la inversión pública (nacional y extranjera) que el subsector tradicional habría recibido durante el período analizado.

Sumando grandes, medianos y pequeños proyectos se puede constatar que los rubros de Desarrollo Agropecuario y Rural, Riego y Recursos Hidráulicos e Investigación y Extensión absorben más del 70 % de los recursos. No obstante, es necesario aclarar que en la primera categoría figuran proyectos no estrictamente vinculados

---

18. Estas discrepancias posiblemente obedezcan a los criterios empleados por los autores para considerar o no algún proyecto como parte de la inversión pública dirigida al sector campesino. Alcón, por ejemplo, considera como parte de esta inversión algún proyecto millonario situado en la región del Chapare o la construcción del sistema de riego de San Jacinto en Tarija, proyectos no estrictamente dirigidos al subsector agropecuario campesino.

al sector tradicional campesino como el Programa de Desarrollo Regional del Chapare Cochabamba, con un monto cercano a \$us 6 millones.

**CUADRO N° 11**  
**Inversión pública en el sector agropecuario tradicional**  
**por tipo de proyecto y fuente de financiamiento,**  
**período 1987-1994 (en miles de dólares)**

Tipo de proyectos	Fuente de financiamiento			
	Interna	Externa	Total	% de la ejec. total
Desarrollo agropecuario y rural	21.421	50.354	71.775	29.7
Riego y recursos hidráulicos	14.904	41.245	56.149	23.2
Investigación, extensión, semillas	14.947	30.532	45.479	18.8
Silvicultura y conservación de suelos	12.779	13.985	26.784	11.0
Desarrollo pecuario	14.150	1.391	15.541	6.44
Desarrollo agrícola	9.437	3.121	12.558	5.21
Pesca y comercialización	830	6.360	7.190	2.98
Conservación del medio ambiente	2.392	160	2.552	1.06
Infraestructura de comercialización	44	537	581	0.24
Otros	2.149	126	2.275	0.94
Crédito	270	0	270	0.11
Proyecto Reforma Institucional	43	55	98	0.04
Proyectos de colonización	1	0	1	0.00
<b>TOTALES</b>	<b>93.367</b>	<b>147.866</b>	<b>241.233</b>	<b>100</b>

Fuente: Adaptado de Alcón (1996:71).

El mismo Cuadro No 11 muestra que algo más del 60 % del financiamiento de la inversión pública para el subsector provino de fuentes externas. Esta situación parece haber sido el patrón para la totalidad del sector agropecuario, pues de acuerdo a Toro (1993) en el periodo 1986 - 1991 la inversión pública en el sector agropecuario nacional se sustentó en recursos externos y tendió a favorecer las inversiones destinadas al fortalecimiento de la

sustitución del cultivo de la coca y a la agricultura comercial de Santa Cruz.

La dispersión que caracteriza la ejecución de la inversión pública para el subsector en este período no sólo se expresa en la cantidad de proyectos (315), sino en el hecho de que casi un 50 % de esos recursos se hubieran canalizado a través de una gran cantidad de medianos y pequeños proyectos (Alcón, 1996). Por otro lado, si bien la orientación productiva de esa inversión parece haber sido el riego y la investigación y la extensión, corresponde preguntarse: ¿cuál ha sido el marco estratégico en el que se han inscrito esta orientación?, ¿no supone un quiebre fundamental de esta supuesta orientación el posterior cierre de los servicios estatales de tecnología agropecuaria? Por último, aún asumiendo que varios de los proyectos consignados en el Cuadro No 11 evidentemente hubieran sido exclusivos para el sector agropecuario tradicional, queda la interrogante de si un promedio de \$us 30 millones anuales de inversión pública habrían sido mínimamente suficientes para más de medio millón de productores del subsector.

No se ha podido obtener datos relativos al comportamiento de la inversión pública para el sector agropecuario nacional y en particular para el subsector tradicional correspondientes al período 1995 adelante. Una última publicación del MAGDR establece que en el período 1990-97 esta entidad habría ejecutado proyectos por un monto total de 85 millones de dólares, de los cuales aproximadamente un 20% fueron aportados por el Tesoro General de la Nación y el resto por la cooperación internacional. El área de Investigación, Extensión y Transformación ha sido el que más se ha beneficiado con estos recursos (30%). El segundo rubro en importancia fue Optimización de Recursos Hídricos con 27% y el tercero Desarrollo Rural con 17% (MAGDR, 2000). Si bien esta información no corresponde a la totalidad de la inversión pública para el sector, ni establece la proporción dirigida al subsector tradicional, confirma en cierta medida el hallazgo de Alcón en cuanto a la orientación de la inversión pública en la primera mitad de los años noventa.

Tampoco se ha podido obtener datos actualizados sobre el financiamiento de la cooperación internacional no gubernamental al subsector agropecuario campesino en el marco del ajuste. Es por tanto otro tema pendiente. Empero, aún con los datos disponibles,

queda fuera de dudas que el sector agropecuario nacional está siendo apoyado cada vez menos en el modelo vigente.

### 3.3. DESCENTRALIZACIÓN, ORGANIZACIÓN Y PRODUCCIÓN CAMPESINA, ALGUNOS EJEMPLOS

#### 3.3.1. Producción y Participación Popular: breve estado de la discusión

En materia de producción, la ley de Participación Popular determina que el municipio tiene competencias -entre otras- sobre la administración de la infraestructura de microriego y de los caminos vecinales, en el ámbito de su jurisdicción. Esta disposición seguramente fue incorporada en función de los municipios rurales. Sin embargo, los primeros años de vigencia de la ley permitieron constatar que esta competencia había sido prácticamente ignorada o distorsionada por los Gobiernos Municipales rurales. La situación sirvió no sólo para que se analizara la misma, sino para discutir con más profundidad los alcances y las limitaciones de la Participación Popular en materia de producción de las áreas rurales. Es en estas circunstancias que surge la discusión y construcción del municipio productivo.

El PADER<sup>19</sup>, es uno de los proyectos más destacados en la discusión del tema productivo en el municipio. Interesa acercarse a su propuesta porque es un referente para la acción de varios actores estatales y privados vinculados al desarrollo rural y agropecuario.

El PADER distingue dos nociones al respecto: *promoción económica y apoyo a la producción*. El *apoyo a la producción* tendría una finalidad de mejoramiento de las condiciones generales de los municipios a partir de la construcción de infraestructura (obras de riego, caminos, etc). En este caso, se privilegia las acciones y no los actores. En teoría, eso facilita una intervención pública indiscriminada de la que se benefician todos los actores de un área geográfica determinada. En cambio, la *promoción económica* buscaría facilitar las inversiones privadas productivas de actores económicos individuales o asociados. En este caso, se selecciona a

---

19. Promoción al Desarrollo Económico Rural, proyecto financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE, y ejecutado por el MAGDR.

actores (y no acciones) con potencialidades productivas, organizativas y tecnológicamente innovadoras. No obstante, el PADER insiste en el carácter complementario de las políticas de *apoyo a la producción y de promoción económica*.

En definitiva, el PADER aborda la problemática productiva municipal a partir del concepto de *promoción económica* entendiéndola ésta como una política de desarrollo local, donde los actores económicos privados son los protagonistas del proceso, apoyados por el conjunto de los actores locales (Arias, Coord, 1999). Es bajo este enfoque que el PADER ha sistematizado algunas experiencias que muestran las posibilidades de los municipios en materia de desarrollo productivo. Basada en los resultados de esta sistematización, el proyecto aboga por un fortalecimiento del enfoque para encarar el tema en los municipios rurales del país.

Las experiencias que se presentan en esta sección busca aportar a la discusión teórica de esta problemática, partiendo también de situaciones y condiciones concretas de los actores. Con este propósito se han tomado varios ejes de acercamiento a las experiencias. Se parte de una exploración acerca de los conocimientos que sobre la Participación Popular en general expresan los actores involucrados. Luego, se intenta profundizar esta exploración tratando de establecer la percepción y manejo de la noción “municipio productivo» por parte de los mismos actores. Y finalmente se describe y analiza el tratamiento de las demandas productivas de las organizaciones de productores por parte de los municipios.

### 3.3.2. Las demandas productivas campesinas en los municipios: los casos de Comanche y Viacha

#### 3.3.2.1. Antecedentes

El municipio de Comanche se ubica en la provincia Pacajes del departamento de La Paz, en la región del altiplano central. En esta sección municipal funciona el Consejo de Desarrollo de Comanche (CODECO) creado por las 29 comunidades de la sección. Esta organización campesina obtuvo su personalidad jurídica en 1995 y se autodefine como el brazo económico del municipio. Según sus representantes, su perspectiva es constituirse en una empresa

campesina, con énfasis en la producción de carne vacuna, debido a las potencialidades de la región en este rubro. Pero además, en esta intención la organización pretende aplicar criterios ecológicos. Para ello, a corto plazo CODECO quiere impulsar la construcción de un matadero ecológico y está analizando la factibilidad de tener una pequeña planta de procesamiento. De acuerdo a los informantes, esta iniciativa tiene el aval de los Mallkus de las comunidades y el apoyo del Gobierno Municipal.

La organización ha logrado múltiples vinculaciones con instancias de producción y de desarrollo, estatales y privadas, departamentales y nacionales. Destaca el hecho de que sea parte del Comité Nacional de Productividad, en una de las cadenas productivas identificada en el Diálogo Nacional 2000.

El municipio de Viacha es una sección de la provincia Ingavi, ubicada en la región del altiplano, próxima a la ciudad de La Paz. Este municipio fue uno de los seleccionados para la “fase piloto” de la Planificación Participativa Municipal, debido a su condición de municipio en proceso acelerado de urbanización y por contar un una población rural todavía importante. Sin embargo, posteriormente fue excluido de esa experiencia con calificación de “conflictivo».

La Asociación de Productores de Leche de Viacha es una de las varias asociaciones subsidiarias de APLEPI (Asociación de Productores de Leche de la Provincia Ingavi). Como tal, está íntimamente ligada a relaciones comerciales con la PIL Andina.

### **3.3.2.2. Conocimiento de los actores sobre la Participación Popular**

Las Asociaciones de Productores de Leche y de Queso del municipio de Viacha no tienen claridad sobre el rol que el municipio podría cumplir con ellos. Perciben la Participación Popular como un apoyo a la atención de sus demandas sociales y de infraestructura (cancha, escuela, posta sanitaria, aula) y no como una entidad local con potencialidades para atender sus necesidades y demandas socioeconómicas.

En el caso de Comanche, los resultados en el nivel de las comunidades no son diferentes, aunque en este caso se trata de productores de base. En cambio, en los niveles de dirección de

CODECO la situación es de mayor claridad. *“Todos participamos, todos tienen derechos a reclamar para plantear ante las instancias correspondientes, en este caso ante el municipio mismo”*, sostiene el Gerente de CODECO cuando trata de definir el nuevo escenario que ha originado la Participación Popular.

Al parecer, en ambas regiones, para los productores organizados en general, determinados elementos de la Participación Popular son perceptibles. Aspectos como la elección de gobiernos municipales, la creación de instancias de fiscalización y la posibilidad de por lo menos estar presentes en las definiciones de los Planes Anuales Operativos (PAOs) municipales, son percibidos por estos actores como elementos de diferencia frente a la situación pre Participación Popular. Pero esta percepción no articula estos aspectos; es decir, no ve la configuración de un nuevo escenario institucional y legal, y mucho menos sus propósitos. En este sentido, quizá el elemento único que ha comenzado a ser “apropiado” por los campesinos y productores es la posibilidad de incorporar la mayor cantidad posible de sus demandas materiales en los planes municipales, sin importar si éstas son prioritarias o son incidentes en sus necesidades de producción.

Este desconocimiento y falta de comprensión de la Participación Popular es reconocido por una autoridad originaria de la microregión, quien insiste en la necesidad de *“.....aclarar el tema de la Participación Popular”*.

Es muy probable que la percepción actual de las comunidades campesinas asocie la nueva situación simplemente a la posibilidad de acceder a recursos que llegan “de algún lado”, al igual que los recursos que llegan desde las ONGs. En este sentido, la actitud de las comunidades frente a la Participación Popular podría estar influida por sus experiencias con “proyectos” de las ONGs y, por tanto, buscan simplemente obtener el máximo e inmediato provecho, presumiendo que la situación podría modificarse. Quizá organizaciones campesinas como CODECO puedan estar cambiando su visión tradicional del Estado, pero resta saber si este cambio es producto de una asimilación propia de la nueva situación o es mas bien resultado (efímero) del trabajo de una Institución de desarrollo que apoya a CODECO desde su constitución misma.

### 3.3.2.3. Percepción y manejo de la noción “municipio productivo”

En el caso de Comanche, CODECO está estrechamente relacionado con el Gobierno Municipal. Para elaborar las propuestas de proyectos productivos, el municipio y CODECO se han embarcado en un proceso de consulta con las comunidades, con apoyo técnico de la institución de desarrollo SEMTA. CODECO participa activamente en la definición de los roles del municipio en lo que respecta a producción, y de su propio lado, busca apoyo financiero para “palanquear” los recursos municipales. En este orden, el municipio de Comanche estaría desempeñando activamente un rol de apoyo a la producción (agropecuaria campesina), y tratando de jugar un rol de promoción económica.

En el municipio de Viacha en 1997 se crea la “Dirección de Agropecuaria”. Ese paso, según los informantes, supone la adopción de una posición más “productiva” en el municipio. Sin embargo, esta aspiración puede haberse traducido simplemente en intentos de una mayor respuesta a demandas puntuales de las comunidades campesinas, tal cual se puede ver en el tipo de obras y acciones que se realizaron como parte de esa posición “productiva”: El municipio ha aprobado la construcción de dos centros de capacitación para la producción de semilla de papa para otras tantas comunidades de la localidad de Machaca (que todavía no están en funcionamiento). Luego, está el acuerdo con APLEPI para que el municipio aporte en la instalación de una miniplanta de enfriamiento de leche, aunque el proyecto no se concreta por otras razones. En la zona de Machaca el municipio desea comprar “reproductores” de llamas para un mejoramiento genético. En San Andrés de Machaca existe un matadero de llamas en el cual el municipio se ha asignado un rol en la sanidad. Sin embargo, este matadero “funciona a medias” porque no ha tenido buena organización.

En conclusión, al igual que en el caso de Comanche, el municipio de Viacha estaría desarrollándose bajo la noción de *apoyo a la producción*, aunque sin un plan y mucho menos una estrategia, sino más bien respondiendo a presiones y demandas campesinas puntuales.

### **3.3.2.4. Tratamiento de las demandas productivas**

En Comanche CODECO -con apoyo de la institución no gubernamental SEMTA- elaboró un Plan de Desarrollo Micro regional antes de la vigencia de la ley de Participación Popular. Este plan aún rige para la organización y para las comunidades. El Plan de Desarrollo Municipal de Comanche es prácticamente ese plan micro regional, pues cuando se definió el PDM las comunidades decidieron que se lo hiciera sobre la base de éste.

Para la priorización de las demandas productivas de las comunidades, CODECO sigue las directrices del Plan Micro Regional mencionado. Las comunidades definen sus demandas en reuniones antes de presentarla al municipio para que se inserte en el POA; CODECO se encarga de dar el aval consultando el plan micro regional. Este proceso supone o le asigna legitimidad a las demandas productivas campesinas y coherencia con definiciones estratégicas de nivel regional. Y en este caso, el procedimiento se refuerza porque el alcalde actual es un ex-presidente de CODECO.

Empero, a pesar de este marco de tratamiento de las demandas productivas, la opinión de algunos campesinos es que en el PDM no se incorporaron muchas de sus demandas. Y esta percepción no necesariamente es contradictoria con la descripción anterior. Es que para un municipio pobre como Comanche, resulta imposible atender todas las demandas productivas (y no productivas) de las comunidades con un presupuesto tan bajo<sup>20</sup>. Por otro lado, esta insatisfacción campesina puede ser expresión de una concepción no unilateral de sus expectativas productivas, es decir, que sus demandas sociales coinciden o se confunden con sus necesidades económicas. Por tanto, para los pequeños productores, puede ser que la noción de promoción económica quede sepultada por la noción de apoyo a la producción, o quizá hasta por una noción de simple reproducción.

En el municipio de Viacha no se ha realizado la Planificación Participativa, por las dificultades anotadas anteriormente, pero según el Director del Departamento Agropecuario del municipio,

---

20. De hecho, la disponibilidad baja de recursos financieros es un problema estructural de la participación popular en los municipios rurales.

el PDM ya está en su tercer año de ejecución<sup>21</sup>. De acuerdo a esta autoridad, las demandas campesinas son mayormente en infraestructura, más concretamente hay una preferencia por las sedes sociales, plazas, canchas, aceras y escuelas. Siendo el agua y la producción agrícola los problemas más importantes en Viacha, el municipio busca apoyar más demandas en esos aspectos.

Siempre según la versión de esa autoridad, para la elaboración de los POAs, el Gobierno Municipal discute con la Central Agraria de Viacha y las Sub-Centrales, en el marco del funcionamiento de un Comité Interinstitucional del Municipio, del cual sería parte la Central Agraria Campesina. Asimismo, habrían varios ejemplos de atención a demandas productivas de organizaciones (productores de carne, productores de leche). Sin embargo, la percepción de los dirigentes de las asociaciones de productores no es coincidente con la del gobierno municipal. Según ellos, el municipio no da lugar a las organizaciones para la discusión de los POAs; el municipio prefiere discutir con las autoridades tradicionales quienes no tienen un rol económico sino político. Y a ello se debe sumar que, se trata de organizaciones con muy poco desarrollo institucional. El hecho de que las inversiones de este municipio mediante los POAs hayan estado orientadas a la urbanística, la educación y la salud, parecen respaldar el punto de vista de las organizaciones de productores campesinos.

### 3.3.3. Luces y sombras de la municipalización en la producción campesina

¿Es el municipio el escenario indicado para concretar el necesario desarrollo rural y agropecuario?, ¿no será que debe establecerse una separación entre Participación Popular en cuanto proceso de descentralización política administrativa, y el tema pendiente del desarrollo rural y agropecuario?, ¿puede pensarse y materializarse el desarrollo productivo local sin el contexto de planes y políticas nacionales y regionales que por lo menos la orienten?

En los dos casos analizados, aún reconociendo diferencias de claridad entre ellos respecto del proceso de la Participación Popular,

---

21. Según el *Atlas Estadístico de Municipios* (INE et al, 1999-228) Viacha no tiene PDM, es posible que el PDM referido por la autoridad del municipio haya sido elaborado de manera ad hoc, por presiones normativas.

los Gobiernos Municipales –o los municipios– no parece que puedan articular el proceso de descentralización que supone la Participación Popular con una visión de desarrollo agropecuario y mucho menos con el desarrollo rural. Y esta limitación no parece obedecer sólo a restricciones presupuestarias o a la subsistencia de bases productivas precarias, o a la insuficiencia de servicios.

Es que si bien el municipio puede ser la entidad estatal más idónea para favorecer el desarrollo local, esta posibilidad no puede conferir a esta entidad la responsabilidad total de ese proceso. La ausencia de políticas públicas de orden nacional y regional que orienten y respalden la dirección del desarrollo local, es sin duda un déficit del proceso de municipalización. El desarrollo local en el marco de la municipalización no puede estar librado al surgimiento espontáneo de iniciativas privadas aisladas de algunos agentes económicos. Y los municipios no pueden construir una estrategia de desarrollo rural y agropecuario de su jurisdicción sin considerar los elementos esenciales del desarrollo rural y agropecuario nacionales. En este sentido, si un municipio cualquiera del denominado “cordón lechero” decidiera fortalecer el desarrollo de la ganadería de leche en sus jurisdicción, ¿qué impacto podría lograr este municipio si a la par no es resuelto un problema fundamental del sector en esta región cual es la restricción de tierra productiva? Sabiendo que la resolución de este problema es competencia de instancias nacionales y no municipales, el fortalecimiento competitivo de la actividad lechera en el “cordón lechero” debe por lo menos suponer una concordancia entre las políticas productivas de los municipios y las de acceso a tierras del Gobierno Central para esta región. El desarrollo rural y agropecuario exige pues la asociación entre los niveles nacionales, regionales y locales, sino es imposible entender –por ejemplo– el «boom» de la agroindustria de la soya en las tierras bajas del país. Es decir, el desarrollo de este subsector no hubiera sido posible si es que no hubiera respondido a una política de Estado. ¿Acaso el desarrollo de este subsector se dejó librado a la iniciativa privada o a la responsabilidad única de la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz en su momento o actualmente de la Prefectura de ese departamento?

A esta debilidad del enfoque “municipalista” del desarrollo rural y agropecuario se agrega la clásica limitación de las entidades del

Estado boliviano para comprender el mundo rural en general o la ruralidad a la que se hacía referencia en anteriores capítulos de este estudio. La intención y oportunidad de abarcar esta dimensión mediante los PDMs fue desvirtuada u olvidada cuando improvisados consultores hicieron un simple inventario de deseos y quejas de las comunidades, consultando casi siempre a «representantes» de ellas y no a las mismas comunidades.

Según el PADER, en los municipios rurales, las organizaciones que tienen más impacto en el desarrollo económico son las asociaciones de tipo empresarial. Los casos analizados parecen dar razón a esta apreciación, pues las iniciativas de las organizaciones campesinas de Comanche y Viacha son elementales, sin evidencias de comportamiento y gestión empresariales. Y sus resultados en términos económicos son también precarios. Por tanto, corresponde preguntarse si con esta posición no se está apostando a una agudización de las condiciones actuales en los municipios rurales, pues es sabido que las oportunidades para el surgimiento de estas organizaciones empresariales es mínima, y su desempeño siempre estará condicionada a otros agentes privados. Los casos de la producción de quinua y de fibra de lana de llama descritos en el presente estudio son bastante ilustrativos al respecto. Además, habría que recordar que la problemática del área rural no es únicamente un asunto de ingresos, sino fundamentalmente de empleo como fuente regular de ingresos.

Finalmente, el tema del desarrollo productivo no puede abstraerse de una gestión ambiental mínima, con una explotación de los recursos naturales adecuada –sobre todo el agua y la tierra– y la preservación del medio ambiente.

### 3.4. SERVICIOS PRIVADOS NO FINANCIEROS:

#### UNA APROXIMACIÓN A SU FACTIBILIDAD

##### 3.4.1. El Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) y sus antecedentes

El actual Gobierno Nacional ha conformado el Programa de Servicios Agropecuarios. El mismo está compuesto por el Sistema Boliviano

de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) y el Sistema Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASAG).

El SIBTA tiene *«como finalidad incrementar y optimizar la inversión pública y privada en procesos de desarrollo de la producción agropecuaria sostenible, mediante la prestación de servicios no financieros vinculados a la innovación de actividades de la cadena agroalimentaria, promoviendo así una agricultura competitiva y sostenible»* (MAGDR, 2000: 84).

El SIBTA pretende desarrollar un sistema tecnológico con enfoque macroregional, donde se privilegie la demanda de los actores que hacen parte de las cadenas agroalimentarias. Es con estos actores que se definirán las prioridades del desarrollo tecnológico (MAGDR, 2000).

Un elemento esencial del funcionamiento del sistema es el denominado «cofinanciamiento», es decir, la participación estatal, del sector privado y de los usuarios en el financiamiento del sistema.

Si bien esta definición no supone en términos estrictos una privatización de la asistencia técnica para el sector agropecuario nacional, introduce explícitamente la noción de pago por parte de los usuarios y el intento de fortalecer un mercado de servicios de generación y transferencia de tecnología agropecuaria.

La propuesta aún no está en un nivel de ejecución plena, pues han surgido variadas interrogantes sobre la factibilidad de esta iniciativa. Sin embargo, en la práctica el sector agropecuario, en especial, el campesino, viene experimentando el funcionamiento de servicios de asistencia técnica privados desde hace varias décadas. En efecto, la acción de las ONGs en materia de desarrollo agropecuario campesino ha supuesto invariablemente la ejecución de servicios de asistencia técnica. Estos servicios en definitiva corresponden a la esfera privada aunque no hayan supuesto ningún costo para los usuarios.

Adicionalmente, algunos programas para-estatales también han venido experimentando servicios que han supuesto pago de los usuarios.

En base a estos antecedentes, el presente estudio se ha aproximado a algunas experiencias concretas de servicios de asistencia técnica en el sector agropecuario campesino. Esta aproximación ha buscado

obtener algunos elementos de reflexión y aprendizaje de las experiencias que vienen viviendo dos sectores importantes de la agropecuaria campesina altiplánica, los productores de leche del altiplano paceño y los productores de fibra de lana de llama de Potosí. Los primeros reciben asistencia técnica de un Programa financiado por la cooperación bilateral danesa y ejecutado por el Estado, y los segundos -organizados en una asociación- de una institución local no gubernamental<sup>22</sup>.

Se introduce la sección con una breve referencia a la percepción que expresan sobre la noción de asistencia técnica tres de los actores del quehacer productivo campesino: el Estado, los productores campesinos y las instituciones de desarrollo locales. En la segunda y tercera parte se presenta las experiencias mencionadas.

### 3.4.2. La asistencia técnica "en vivo", los casos de la leche y de la fibra de lana de llama

#### 3.4.2.1. Percepción de los servicios de asistencia técnica de los agentes

El PDLA<sup>23</sup> define asistencia técnica como la resolución de problemas concretos y específicos productivos en la granja, por parte de agrónomos, veterinarios y otros técnicos. La diferencia entre asistencia técnica y capacitación es que la primera es un proceso puntual para resolver problemas y dar consejo o asesoramiento para que los productores campesinos puedan cambiar algunas prácticas ganaderas que permitan mejorar e incrementar su rendimiento, mientras que la capacitación es una acción complementaria a la asistencia técnica.

El PDLA proporciona asistencia técnica a las asociaciones de productores de leche en la administración y gestión, y capacita a

---

22. Sin embargo, corresponde aclarar que en el caso del PDLA no fue posible entrevistar a productores lecheros de base. Por tanto, no se registra la opinión de estos productores respecto de los servicios que reciben del proyecto.

23. El PDLA, Programa de Desarrollo Lechero del Altiplano, según su propia definición es un Programa de Cooperación Bilateral descentralizado del MAGDR y depende institucional y orgánicamente del Viceministerio de Desarrollo Rural.

algunos asociados para que ellos conformen un cuerpo administrativo dentro de la asociación. El PDLA afirma tener mejores resultados con este procedimiento, sin embargo, reconoce que los problemas de funcionamiento de las organizaciones no se han superado plenamente. Empero, varios de estos problemas tendrían que ver con experiencias anteriores de los productores campesinos con proyectos asistenciales y paternalistas, y con costumbres ligadas a la racionalidad de estos productores. Por ejemplo, en opinión de personeros del PDLA; el productor lechero no desea vacunar su ganado si el servicio no es gratuito o no ve la necesidad de pagar el mejoramiento de sus vacas si éstas siguen produciendo leche.

Por su parte PRODEM<sup>24</sup> sostiene que las necesidades de asistencia técnica surgen de las relaciones entre el empresario rural y los mercados dinámicos. La atención de estas necesidades es canalizada por PRODEM a otras instituciones especializadas y también se incentiva la formación y el desarrollo de microempresas que puedan ofrecer estos servicios. Un punto importante para PRODEM es que las empresas que genera utilicen o desarrollen tecnología que puede ser transferidas al empresario rural para que éste pueda subir en la cadena de valor.

En la visión de esta institución hace falta proyectos complementarios de transferencia tecnológica y de financiamiento que favorezcan directamente al productor. Pero el Estado debería consultar con la empresa privada para diseñar objetivos y políticas de servicios de asistencia técnica. Finalmente PRODEM considera muy importante el componente del micro-crédito en el área rural.

La meta de PRODEM, en el caso de su intervención en la región ganadera de camélidos en el sur del país, es canalizar o generar alianzas estratégicas para vincular a los actores del rubro productivo mencionado, desde los actores estatales hasta los productores. Es decir, estarían pretendiendo afianzar el funcionamiento de una cadena productiva coordinada. Según la institución, este tipo de iniciativas pretenden dar al productor los instrumentos, las herramientas y el capital para facilitar su trabajo de empresario.

---

24. PRODEM, Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa, según su propia definición es una entidad privada que genera o invierte en empresas que permitan vincular al empresario rural con mercados dinámicos.

CIPCA<sup>25</sup> hace una distinción entre asistencia técnica y capacitación, entendiendo por la primera, el apoyo que se da con técnicos institucionales al proceso de producción dentro del predio familiar. Según la Dirección de CIPCA, *“la asistencia técnica es un paso cualitativo porque nos acerca mucho más a un sistema de producción familiar que pueden tener impactos”*. La capacitación, en cambio, envuelve todo lo que son procesos de educación no formal en la parte técnica y que tienen que ver con la realización de cursillos, y el uso de determinadas herramientas y recursos didácticos.

Bajo este entendimiento, el desafío de esta institución en términos de asistencia técnica, es incrementar la productividad en el altiplano. Este desafío comprende principalmente acciones relativas al enfrentamiento o la erradicación de plagas que afectan la producción, y el manejo óptimo de suelos y agua. Se trata de concertar conocimientos campesinos actuales y conocimientos tradicionales. Actualmente CIPCA ofrece servicios de asistencia técnica gratuitos a los productores. Sin embargo, cuando pueden cobrar lo hacen, especialmente a nivel de municipio o de asociaciones de productores, empero los montos de ese cobro son bajos.

En cuanto al futuro de la asistencia técnica CIPCA sugiere que primeramente debe haber un conocimiento del sistema productivo en el altiplano, tomando en cuenta sus limitaciones y sus potencialidades. Es por eso que se necesita una asistencia técnica sensible a estas potencialidades. Además, esta asistencia quizá podría rescatar lo local y combinarlo con los avances técnicos, tomando muy en cuenta los intereses de los hombres y mujeres del altiplano, solucionando los sistemas ya existentes y no tratando de crear nuevos.

Finalmente, desde la percepción de los productores de base la asistencia técnica es una fuente de ayuda para resolver sus problemas financieros y productivos. Por eso, al hablar de asistencia

---

25. CIPCA, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, es una institución privada de desarrollo social que realiza actividades en varios departamentos del país. Para fines del estudio se entrevistó únicamente a la regional de La Paz.

técnica, algunos productores entrevistados inmediatamente empezaron a enumerar sus necesidades más importantes de orden productivo, organizativo y de comercialización. En cambio, los dirigentes de las organizaciones de productores sostienen que sus asociados tienen las capacidades y conocimientos técnicos necesarios para la actividad, por tanto, no necesitarían asistencia técnica en ese nivel. Y si lo necesitaran deben ser las mismas organizaciones quienes la proporcionen conformando sus propios equipos técnicos.

En base a las referencias anteriores se puede concluir que no existen grandes discrepancias conceptuales entre los actores de distinto nivel, todos ellos coinciden en una noción de asistencia técnica. Sin embargo, una diferencia parece estar en la independencia o no que los actores confieren a los servicios de asistencia técnica respecto de los servicios de asistencia financiera y/o de la capacitación. Así, los productores de base parecen concebir una necesaria acción simultánea de estos tres servicios. En cambio para el PDLA, entidad estatal descentralizada, la capacitación es funcional a la asistencia técnica e independientes de la asistencia financiera. Para PRODEM la asistencia técnica parece estar más asociada a la asistencia financiera que a la capacitación, pero la asistencia técnica parece ser el puntal de su intervención, cuando plantea «que las empresas que genera (la Fundación) utilicen o desarrollen tecnología que puede ser transferidas al empresario rural para que éste pueda subir en la cadena de valor», para mejorar la competitividad de los mismos.

El presente estudio, de manera general, entiende por capacitación, un proceso de aprendizaje teórico, con algunas demostraciones en predio, mientras que asistencia técnica es la acción o serie de ellas dirigidas a la solución en predio de algún problema productivo.

#### **3.4.2.2. Asistencia técnica estatal al sector lechero de La Paz, el caso del PDLA**

En realidad el denominado «cordón lechero» del altiplano comprende comunidades campesinas de varias provincias de los departamentos de La Paz y Oruro. Para fines del presente estudio se ha considerado sólo a aquellas ubicadas en La Paz.

El PDLA tiene equipos técnicos residentes en cinco provincias que configuran el «cordón lechero» del departamento de La Paz. Cada

equipo se compone de un técnico especialista en la elaboración de proyectos, dos agrónomos y dos veterinarios. La composición de los equipos obedece a la experiencia de trabajo del Programa durante el primer año en 1998. El «proyectista» del equipo apoya a las asociaciones en la elaboración de los microproyectos o solicitudes de asistencia financiera y técnica. Los agrónomos realizan asistencia técnica puntual y capacitación. Y los veterinarios apoyan fundamentalmente el trabajo de los promotores campesinos que fueron formados por el Programa de Fomento Lechero (PROFOLE) hace varios años. Estos promotores, por tanto, han venido operando en cada asociación de lecheros aún antes del funcionamiento del PDLA.

El PDLA trabaja desde una perspectiva descentralizada: cada equipo técnico coordina su trabajo con una asociación provincial y funciona dentro de su propia dinámica con sus características y problemas, pues no todas las asociaciones expresan el mismo nivel de interés y de exigencias al programa. El PDLA sólo proporciona orientaciones generales.

La demanda de los productores es mayormente por asistencia técnica relacionada con problemas de sanidad animal. El mayor problema con este trabajo se centra en la costumbre tan arraigada en los productores de no pagar el servicio que reciben. *“Si no es gratis, no hacen nada”*, sostiene un personero del Programa.

De acuerdo a resultados de la consultoría de apoyo a la reorientación del PDLA realizada en 1999 (Baudoin, 1999), la debilidad más acentuada del Programa en términos de asistencia técnica (recogiendo la opinión de los productores) es que *«los técnicos no dan conocimientos adecuados»*. El mismo documento, al caracterizar el diagnóstico sobre la situación de la asistencia técnica en el Programa señala que existen *«dudas sobre la calidad del personal técnico y sobre la calidad del equipo veterinario», «insuficiencia del equipo veterinario, y promotores o peritos mal seleccionados (dirigentes)», «no relacionado con crédito y capacitación», «con peso teórico»*. A este respecto, el Director del PDLA admite que el Programa ha transitado períodos difíciles y hasta conflictivos en sus cuatro años de existencia. Estas situaciones han tenido que ver con procesos internos de ordenamiento y afianzamiento del Programa al inicio del mismo, pero también con dificultades muy grandes para la búsqueda y selección de los técnicos más idóneos,

y con las experiencias previas de los productores con proyectos asistenciales. La consultoría de reorientación viene precisamente como consecuencia de uno de esos momentos críticos, donde las asociaciones de productores lecheros reclamaban hacerse cargo de la gestión del Programa. Este ambiente explicaría las opiniones expresadas por los productores durante la consultoría.

En términos de costo o pago del servicio de la asistencia técnica por parte de los productores el PDLA está cambiando sus modalidades. Antes, el servicio era financiado por el programa a través de la contratación de técnicos bajo la orientación de las asociaciones. A partir del próximo año (2001), el PDLA trabajaría bajo la modalidad de co-financiamiento. Se busca que las asociaciones tengan una participación directa tanto en la contratación como en la gestión y administración de esos servicios de asistencia técnica. En esta nueva modalidad la asociación de productores va a tener que presentar su proyecto de asistencia técnica al Programa y asegurar el 10% de aporte propio en efectivo. El PDLA cubriría el saldo del costo. Esto logrará que sean las asociaciones las que contraten, gestionen, rindan cuentas, supervisen y hagan el seguimiento a los asistentes técnicos externos. El PDLA realizará un seguimiento externo y una evaluación de los resultados o impactos de los proyectos presentados por las asociaciones.

El PDLA piensa que esta nueva modalidad obligará a las asociaciones a desarrollarse como tales para poder encarar sus nuevas obligaciones. Reconoce que será difícil para las asociaciones la administración de los recursos, control de los técnicos, seguimiento y rendición de cuentas. También esperan problemas en el necesario cambio que debe ocurrir en la lógica de actuación sindical de los productores y dirigentes, pero creen que este reto para los productores les será beneficioso a la larga. Y para que el cambio no sea brusco, durante los últimos meses, el PDLA ha ido trabajando con los productores, ejercitándolos y preparándolos. Básicamente se han implementado pequeños proyectos para ejercicio y se ha ido capacitando gente para que forme el cuerpo administrativo de las asociaciones.

Esta nueva modalidad –denominada “tercerización” al interior del PDLA– supone la transferencia de una parte de los costos de la asistencia técnica a los usuarios. Además, en la práctica es una

privatización de los servicios de asistencia técnica, por cuanto el pago a terceros actores (empresas o personas que realicen la asistencia técnica) supone un reconocimiento de márgenes de utilidades de éstos, aspecto inexistente si es que los asistentes técnicos dependieran –como ahora– del PDLA.

En opinión del personero entrevistado la privatización es necesaria debido a la ineficiencia de los servicios estatales<sup>26</sup>.

Para el PDLA los servicios de asistencia técnica privados por parte de personas o entidades privadas se desarrollará, siempre y cuando las organizaciones de los productores realicen el rol que se espera de ellas en la nueva modalidad. No cree que el mercado por sí solo genere oferta y demanda de estos servicios.

### **3.4.2.3. Asistencia técnica privada al sector camélidos, el caso PRODEM - ARCCA**

Más o menos en la última década ha crecido el interés de ONGs y empresas privadas por un apoyo a la producción, transformación y comercialización de la fibra de llama en el país<sup>27</sup>. Una de ellas es PRODEM quien, mediante su empresa Llamactiva S.A, intenta vincular al empresario-productor de fibra de lana de llama con los mercados dinámicos. Este intento pretende ser materializado en alianza con la Asociación Regional de Criadores de Camélidos (ARCCA) de Potosí<sup>28</sup>.

- 
26. A propósito de ineficiencia de los servicios estatales este mismo funcionario menciona el caso de la única granja de inseminación artificial que funcionaba en el departamento de La Paz, la cual fue transferida a la Prefectura del departamento de La Paz. Para que fuera rehabilitada, el PDLA ha apoyado con recursos financieros, pero al cabo de tres años la granja sigue cerrada. No obstante, el Director del PDLA aclara que al margen de la eficiencia o ineficiencia de los servicios de la granja, nunca hubo la decisión de privatizar esta granja.
27. Según el PRODEM, Bolivia no genera facilidades y comodidades para la comercialización de llamas. Eso puede ilustrarse por el hecho de que no se ha instalado todavía una industria de producción de hilo.
28. ARCCA se fundó en 1996 y concentra sus actividades en el aprovechamiento de la fibra, la carne y el cuero de llama. La asociación esta conformada por siete asociaciones zonales y distribuidas en las provincias Quijarro, Nor y Sur Lipez, Campos y Valdivieso del departamento de Potosí.

ARCCA últimamente está orientando sus actividades hacia la comercialización de la fibra de lana de llama. Por el momento, compran la fibra en bruto de los productores asociados. Se concentra el producto en la planta que disponen en la localidad de Uyuni y allí se realiza el descordado y la clasificación en forma manual. Una vez descordada y clasificada, la fibra se envía a Arequipa, Perú, donde empresas privadas de ese país realizan el proceso de hilado en colores naturales y teñidos. El producto que retorna a Bolivia se vende principalmente a las empresas de tejidos que están conectados con la actividad de exportación.

La situación que enfrenta ARCCA relativo a la producción y comercialización de fibra de llama es más o menos la que enfrenta toda entidad que se dedica a similares actividades en Bolivia. En primer lugar, la situación supone que Bolivia exporta la fibra al Perú para importar de ese país la misma fibra pero procesada, convertida en hilo. Eso sin duda explica en gran medida el problema de las diferencias de los precios. En segundo lugar, no toda la fibra procesada en Perú se transforma en hilo porque contiene cerdas, tierra, etc. Se estima que el 75% de la fibra enviada al Perú se convierte en hilo (el 25% simplemente se pierde). Por último, el ingreso de la fibra de llama al mercado resulta difícil porque supone competir con la fibra de alpaca que ya está bien establecida en el mismo mercado. Y no es que la fibra de llama no se hubiera comercializado desde hace varios años, simplemente se lo hacía como fibra de alpaca o admitiendo que estaba mezclada con la de alpaca (y admitiendo también menores precios por esta razón). Los productores de fibra de llama han tenido que promocionar el producto con su propio nombre; entonces, la idea más o menos generalizada de que la fibra de llama tenía sólo un uso artesanal está desapareciendo y actualmente el precio del hilo de la llama casi llega al de la alpaca.

Existe una planta de transformación de fibra de llama en Uyuni, pero funciona con máquinas muy obsoletas que no pueden ser competitivas. Y es frente a toda esta problemática que PRODEM ha concebido un proyecto de construcción de una planta con más potencial en Uyuni. Pero esta iniciativa por el momento enfrenta una situación que impide su pronta concreción. El agua en Uyuni es escasa y con altos niveles de salinidad; la temperatura requerida puede ser muy costosa en el invierno de la región; y la opción de

Potosí u Oruro como ubicación no parece ser mejor. En definitiva, el problema central parece ser la falta de tecnología.

De todos modos, con miras a una probable concreción de la iniciativa PRODEM, ARCCA esta ocupándose de las necesarias mejoras que deben ocurrir en el nivel productivo de la fibra de lana de llama. Sin embargo, el apoyo técnico y financiero del Estado que requiere estas actividades, según los dirigentes de ARCCA, es prácticamente nulo. Esta apreciación se dirige al Municipio, a la Prefectura, y a los fondos estatales Fondo de Inversión Social y Fondo de Desarrollo Campesino.

La alianza ARCCA - PRODEM parece ser de plena aceptación y comprensión de los primeros. Para los dirigentes de ARCCA, *«a veces no se puede hacer desarrollo sin sector privado»* y *“para comercializar, hay que privatizar”*.

En la alianza, Llamactiva (la entidad empresarial de PRODEM) será una empresa de procesamiento y comercialización y ARCCA, una empresa de acopio. Llamactiva quiere comprar 40 toneladas anuales de ARCCA, que sería la capacidad total de producción de la organización. Complementariamente, PRODEM, como entidad de desarrollo, tiene el objetivo de apoyar la ejecución de proyectos de mejoramiento de la producción en las asociaciones locales de ARCCA (canalizando la asistencia técnica y financiera en sanidad animal, esquila y clasificación a través de otras entidades especializadas).

### 3.4.3. Algunos hallazgos para la reflexión

Ninguna de las experiencias analizadas en términos de asistencia técnica ha significado un costo para los productores campesinos. Sin embargo, el PDLA tiene en planes la posibilidad de un cobro mínimo por el servicio, mientras que en el caso de PRODEM esta posibilidad no es mencionada porque seguramente es política de las instituciones que efectivamente realizarán el servicio de asistencia técnica.

La oferta de asistencia técnica gratuita para el sector lechero campesino del altiplano puede ser muy representativa de lo que sucede en otros rubros productivos y en otras zonas del altiplano: por lo menos este estudio no tiene información de que alguna institución privada de desarrollo (ONG) haya introducido esta modalidad y si bien el Estado a ensayado esta modalidad a través

de proyectos específicos, la misma no se ha dirigido a los productores del altiplano.

Es muy posible que este antecedente interfiera los propósitos del Gobierno Nacional cuando quiera poner en vigencia plena el proyecto SIBTA. En este sentido, la constatación tan elocuente del PDLA en sentido de que los productores de leche - *“si no es gratis, no hacen nada”* - puede cobrar un sentido decisivo.

Empero, la aplicación del modelo SIBTA puede ser factible y coherente con el impulso de la «especialización» y del surgimiento de «empresarios» campesinos en el área rural, coherente con la noción de cadenas productivas y de «promoción del desarrollo económico» que se viene impulsando desde diferentes ámbitos. Ya existen estos «empresarios especializados» y probablemente ya están pagando algunos servicios privados de asistencia técnica de algún asesor, de algún técnico independiente, o de algún promotor campesino<sup>29</sup>. Lo hacen simplemente porque su actividad y perspectivas les permite esa posibilidad. En este segmento, sin duda, la propuesta SIBTA puede tener grandes posibilidades de aplicación. Pero una vez más habría que preguntarse lo que ocurrirá con los productores que no son especializados ni empresarios, ni son potenciales integrantes de alguna cadena productiva y, no obstante, son la mayoría.

Corresponde también determinar si el intento de desarrollar un servicio de asistencia técnica indiscriminadamente pagado por todos los usuarios obedece a designios ciegos de la aplicación de la economía de mercado o a un principio valedero en este y en cualquier sistema. El resultado evidentemente es el mismo, pero esta última noción por lo menos consideraría diferencias de los productores, sus condiciones, sus posibilidades y sus expectativas; en otras palabras, consideraría la ruralidad a la que hace referencia el presente estudio.

En el marco de la nueva modalidad de asistencia técnica el PDLA apuesta a un protagonismo de las organizaciones de productores y

---

29. De acuerdo a información del mismo PDLA los promotores campesinos formados por el ya cerrado PROFOLE venden determinados servicios de asistencia técnica a los productores de leche.

no a una liberalización total del servicio. Esta puede ser una fórmula efectiva no sólo para el sector lechero, sino para cualquier otro donde las organizaciones de productores tengan un mínimo de representatividad y de institucionalidad.

La posición de PRODEM es también novedosa en el sentido de rebasar la idea típica del asistente técnico externo, comprometido con los productores, pero no responsable de los resultados. La alianza que promueve con los productores asigna co-responsabilidad a los asistentes técnicos con los resultados de la cadena productiva que pretenden poner en marcha.

## **4. CADENAS PRODUCTIVAS, ¿OPCIÓN PARA LA PRODUCCIÓN CAMPESINA?**

### 4.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE EL ENFOQUE

Las cadenas productivas vienen definidas como *conjuntos de actores interactivos, tales como sistemas productivos agropecuarios, agroforestales, proveedores de servicios o insumos, industrias de procesamiento y transformación, distribución y comercialización, además de consumidores finales del producto y subproductos de la cadena* (Gomes et al, 1999: s.p.). Esta fuente indica que *los actores sociales de cada cadena productiva pueden presentar un comportamiento cooperativo o conflictivo entre sí, en situaciones diversas*. Este comportamiento depende del grado de coordinación formal existente entre los diferentes grupos de actores de la cadena productiva. De aquí se desprende que el grado de conflicto distorsiona la eficiencia de la cadena.

Se habla de cadenas coordinadas cuando consiguen abastecer el mercado consumidor con productos de buena calidad, de forma competitiva y sostenible. Se habla de cadenas no coordinadas cuando los conflictos no son negociados entre los actores y los diferentes eslabones se debilitan (Gomes et al, 1999).

Una cadena productiva comprende el flujo de materiales, dinero, energía, etc. que se presenta entre los diferentes actores. Los actores se desenvuelven en varias dimensiones: el mercado consumidor, la red de mayoristas y minoristas, la industria de procesamiento o transformación del producto, los predios agropecuarios, y los proveedores de insumos. Al mismo tiempo, los actores se desenvuelven en un entorno regulatorio (leyes, normas,

organizaciones normativas), en un entorno institucional externo (instancias estatales, de crédito, etc, e interno (cultura institucional, centralización o división del trabajo etc.). Estos ambientes en conjunto, ejercen influencia sobre los actores.

El enfoque de las cadenas productivas también ha sido explorado bajo la denominación de “análisis subsectorial” (Gemini, 1997).

Es importante considerar que históricamente las organizaciones que se ubican en el segmento de la comercialización acumulan la mayor parte de los capitales circulantes en una cadena. Los productores rurales en general son los que menos se benefician económicamente en una cadena productiva (Gomes et al, 1999).

## 4.2. LAS CADENAS PRODUCTIVAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO GUBERNAMENTALES

El enfoque de las cadenas productivas no aparece de manera explícita en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de 1994 (PGDES/94) elaborado por el Gobierno que asumió en 1993, ni en la Estrategia Nacional de Desarrollo elaborada por el Gobierno que asumió en 1989 (END/92). Ésta, entonces, parecería ser una diferencia importante entre estos planes y el PGDES/97 elaborado por el Gobierno que asumió en 1997. En el PGDES/97 el enfoque está muy ligado a la cadena agroalimentaria y, es más, el gobierno parecería tener en mente otros encadenamientos provenientes de la cadena principal. En el Cuadro No. 12 se puede apreciar la serie de Circuitos Agroalimentarios a ser impulsados por el PGDES/97.

En este propósito el PGDES/97 asigna un rol importante a los municipios en materia de capacitación del capital humano, de infraestructura productiva y, en general, de generación de las condiciones para establecer estos circuitos agroalimentarios. También se menciona que los programas de riego y semilla con financiamiento ya comprometido en la Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA) serán reorientados en función a los circuitos agroalimentarios, y que esta reorientación estará a cargo del MAGDR.

Por otro lado, el PGDES/97 identifica las “estrellas nacientes”, con potencial competitivo en el mercado internacional. Estos productos tendrían “salida” nacional e internacional a través del impulso a la pequeña y mediana empresa.

- Productos naturales y orgánicos
- Cereales andinos
- Ajos frescos
- Frijoles
- Joyería de oro
- Manufacturas de madera y cuero
- Castaña y palmitos
- Café
- Habas secas
- Textiles nativos
- Confecciones

De acuerdo al plan los actores económicos privados recibirán información procesada sobre la demanda de estos productos y sus especificaciones de producción y comercialización. La elaboración de estos insumos estará a cargo de las Prefecturas, los Municipios,

#### CUADRO N° 12 Circuitos agroalimentarios según el PGDES/97

- Impulso al consumo de cereales andinos a través de programas nacionales diseñados para este fin. La demanda internacional de los cereales andinos permite una inserción ventajosa, según el gobierno. Aquí se hace referencia específica a la quinua en el occidente del país.
- Fomento al consumo de la leche y sus derivados en Cochabamba, parte de Santa Cruz y el sur del país. En particular, se trata de apuntar a la niñez, segmento social en el cual se debe superar déficit nutricionales.
- El arroz es considerado un producto estratégico a ser impulsado en la zona centro y norte de Santa Cruz.
- La castaña es vista como el producto que permitiría superar los problemas nutricionales en la amazonía boliviana.
- La ganadería bovina para el tema alimentario en la región del Chaco.
- La crianza de camélidos permitiría incorporar carne en la dieta nacional y otorga otros beneficios adicionales como la lana y el uso de desechos orgánicos para el aprovechamiento del biogás.
- La papa, haba, arveja y maní serían otros de los “circuitos” que permitirían mejorar la dieta boliviana.

las Asociaciones de productores, etc. Se señala, además, que los Ministerios concurrentes en el desarrollo productivo, rural y urbano, concertarán esfuerzos para ampliar la cobertura geográfica y social de la cooperación técnica, financiera y comercial a los productores más desfavorecidos mediante programas regulares.

### 4.3. MAPEO PRELIMINAR DE POSIBLES CADENAS PRODUCTIVAS EN EL ALTIPLANO

A mediados del año 2000 el Gobierno Nacional realizó una serie de encuentros-talleres con representantes de los productores, del sector privado, del sector público y de partidos políticos, en el marco del denominado Diálogo Nacional. En una de sus instancias se identificaron y se analizaron las cadenas productivas que serían objeto de la atención intersectorial y estatal en los próximos años:

- Foresta-madera-manufactura de maderas
- Trigo-harina-producción de pastas, pan y galletas
- Fibras textiles-hilados tejidos-manufacturas textiles
- Quinua
- Granos-alimentos balanceados-industria avícola
- Ganadería- cueros- manufacturas

Sólo dos de los rubros identificados corresponden o competen directamente a productores campesinos del altiplano. Y uno de los criterios prevaleciente en la identificación de estas posibles cadenas productivas ha sido sus potencialidades de inserción en el mercado exterior.

Por otro lado, el MAGDR ha elaborado una lista de prioridades en cuanto a rubros productivos que serían parte de la atención del proyecto SIBTA - BID. En esta lista figuran la papa, los camélidos, la quinua y el haba como rubros priorizados para la macro-ecoregión del altiplano y atendiendo centralmente el criterio de la agroalimentación.

Sin embargo, en ambos casos se aplicará la noción de cadenas productivas. En efecto, basados en las ventajas y bondades que la

teoría del enfoque cadenas productivas otorga, el Gobierno Nacional y varias organizaciones de productores han expresado su entusiasmo o esperanza por esta nueva modalidad de articulación productiva. Es posible que tanto el Estado como las organizaciones de productores involucrados ya hayan evaluado la pertinencia y factibilidad de la aplicación de este enfoque en los rubros seleccionados en uno u otro proyecto. A pesar de ello el aspecto de la viabilidad del sector agropecuario campesino en las cadenas productivas –en los términos concebidos por el Gobierno- no deja de ser un tema de preocupación. Además, no debe perderse de vista que este nuevo enfoque no está aislado del contexto y aún de las políticas derivadas de las reformas estatales.

Es fundado en estos antecedentes, que el presente estudio ha optado por realizar un examen preliminar de la pertinencia y viabilidad del enfoque de cadenas productivas en el sector agropecuario campesino. No se ha tratado entonces de realizar diagnósticos, ni de estudios de rentabilidad de las cadenas seleccionadas, por tanto, el análisis no ha buscado configurar la totalidad de las cadenas en estudio, ni mucho menos determinar beneficios y/o “cuellos de botella” por cada segmento. Simplemente se ha tratado de ensayar una visualización de los puntos críticos que surjan del contraste entre el enfoque y la realidad de los sistemas productivos campesinos correspondientes a cada rubro seleccionado para el análisis. En este sentido, la necesaria identificación de otros actores concurrentes en las cadenas, además de los productores campesinos, no ha tenido más propósito que el de configurar un mapeo de interrelaciones.

Asimismo, es importante aclarar que el análisis no ha tenido el propósito de evaluar la trayectoria o el rol de las organizaciones de productores que estuvieran operando con algún rubro productivo seleccionado. La perspectiva que se ha intentado adoptar en todo momento ha sido sectorial, es decir, la de los productores campesinos, amén de que estén o no organizados.

Se han tomado dos rubros productivos seleccionados tanto por el Diálogo Nacional como por el MAGDR (quinua y camélidos) en el proyecto BID - SIBTA, y dos que no figuran en ninguna de estas listas (ganadería de carne y leche).

## 4.3.1. El caso de la quinua

### 4.3.1.1. Generalidades

La quinua es un producto típicamente andino y campesino. Se cultiva principalmente en el altiplano aunque, dependiendo de las condiciones ambientales de esa gran eco-región, obedece a distintos sistemas de cultivo.

En el altiplano sur, en promedio cada familia cultiva de 3 a 5 has. anuales, mientras que en el altiplano central y norte este promedio llega a 0,3 - 0,5 has/familia (MAGDR, 2000). En el altiplano sur se produce esencialmente la quinua real (amarga) que es muy apetecida en el mercado externo de Europa y Estados Unidos, mientras que en el altiplano central y norte se produce especialmente la quinua dulce que es más conocida y aceptada en Bolivia y en el Perú (MAGDR, 2000).

De acuerdo a información oficial consignada en el Cuadro No. 13 la superficie cultivada de la quinua en Bolivia tiende al estancamiento en la última década en un rango de 37 a 38 mil has. anuales. La producción tiene más variaciones, pero en general mantiene la misma tendencia, es decir, al estancamiento. Los rendimientos tienen una ligera tendencia al crecimiento. Es también interesante notar que es durante el período del ajuste que el cultivo reporta magnitudes mucho mayores que en la situación anterior; por ejemplo, en 1980 la superficie cultivada era menos de la mitad que el promedio de la última década.

CUADRO N° 13  
Principales indicadores nacionales del cultivo de quinua

	1980	1987	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Producción Física (T.M.)	8.935	24.000	19631	16.714	19.129	19.465	18.814	23.498	26.366	20.291
Superficie Cultivada (hectáreas)	15.640	47.300	38.791	38.700	38.518	38.196	36.790	37.493	38.680	37.714
Rendimiento (en kg/ha)	571	507	507	436	497	510	511	627	682	538

Elaboración propia

Fuente: 1980-1987, Muller & Asociados (1992). 1991-1998, INE (1999).

Históricamente el departamento de La Paz sería el departamento con mayor superficie cultivada. Así, para el año 1997 registró un área de 15.830 has., mientras que Potosí cultivó 11.800 has. y Oruro 9.804 has. (INE, 1998). Sin embargo, esta información entra en contradicción con la importancia que cada uno de estos departamentos tiene en la comercialización nacional e internacional del producto. En efecto, las mismas estadísticas oficiales reconocen que es la quinua producida en Potosí y Oruro la que ocupa primeros lugares en el flujo comercial, por lo que se tendría que suponer que la quinua que se produce en La Paz es autoconsumida por los campesinos y/o su productividad es tan baja que la extensión del cultivo no es indicador de altos niveles de producción.

La quinua es uno de los pocos productos campesinos andinos que se exporta y esta actividad es relativamente antigua, mayor a una década. Esta operación llega a los mercados solidarios y comerciales de Europa y Norteamérica. Del total producido en el país, más del 50 % es exportado. En 1998 se exportó quinua por un valor de \$us 2,5 millones (MAGDR, 2000).

Además de quinua convencional, desde 1993 se produce y exporta quinua ecológica. El número de productores, la extensión cultivada y la producción han ido en aumento progresivo, en especial en los departamentos de Potosí y Oruro. En el Cuadro No. 14 se puede verificar esta evolución para los últimos tres años.

**CUADRO N° 14**  
**Algunos indicadores de la**  
**producción ecológica de quinua**

<b>Año</b>	<b>Número de productores</b>	<b>Extensión cultivada (en hectáreas)</b>	<b>Producción (en TM)</b>
<b>1998</b>	886	1.574	777
<b>1999</b>	553	1.450	735
<b>2000</b>	1.126	6.568	4.937

Fuente: BOLICERT, 2000.

Existen dos organizaciones de productores de quinua que tienen indudable vigencia y representación sobre una parte importante

de los productores en el altiplano sur especialmente. Ellas son la Asociación Nacional de Productores de Quinua, ANAPQUI y la Central de Cooperativas Agropecuarias Operación Tierra, CECAOT.

ANAPQUI reúne a grupos de productores de los departamentos de Potosí y Oruro, proporcionando a sus asociados asistencia técnica en todas las fases del proceso de producción (MAGDR, 2000). Cuenta además con varios centros de acopio y una planta de procesamiento en la localidad de Challapata, y promueve la producción de quinua ecológica entre sus asociados.

CECAOT asocia esencialmente a grupos de productores de la provincia Nor Lipez del departamento de Potosí. Otorga asistencia técnica y capacitación administrativa a sus grupos asociados. Ejecuta programas de promoción para el cultivo de quinua real orgánica. Dispone también de una planta de procesamiento e industrialización del producto para su venta a mercados externos e internos (MAGDR, 2000).

No se tiene datos del número de productores de quinua convencional.

#### **4.3.1.2. Actores y procesos en la producción de quinua**

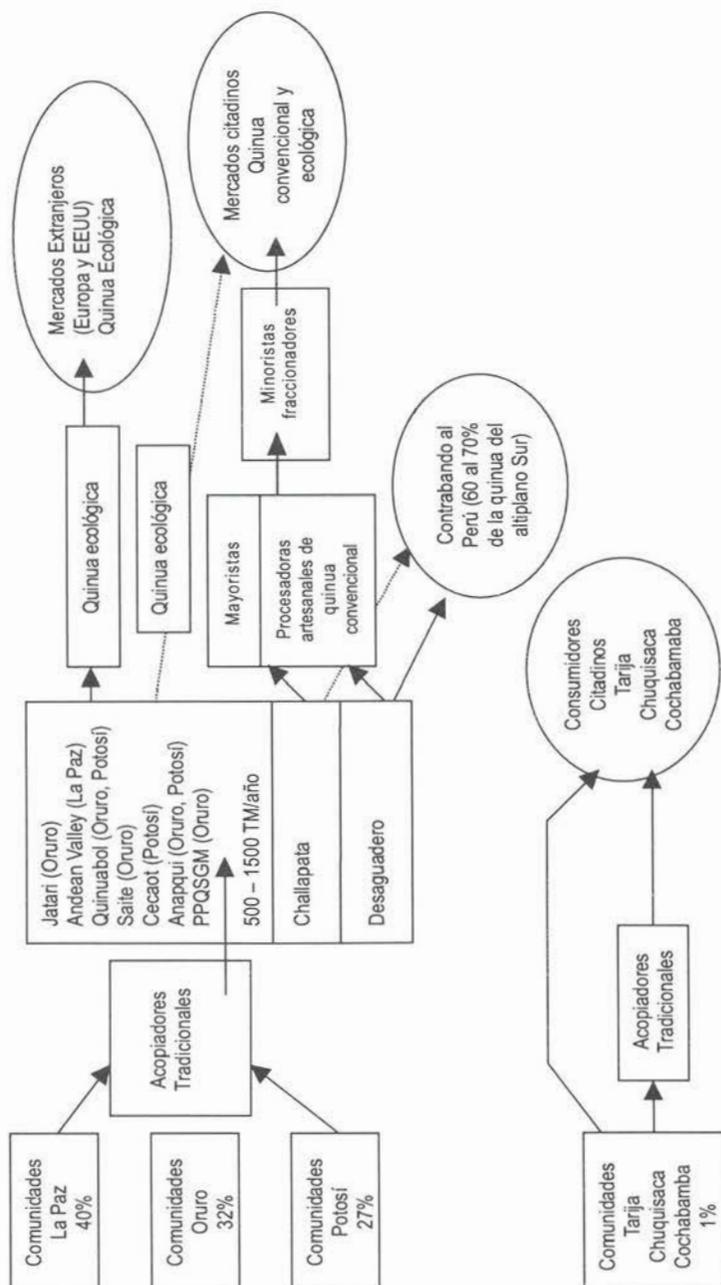
En el gráfico No. 1 se representa las principales relaciones y los actores que son identificados en esta sección. Son actores y procesos que concurren en el sistema de producción, comercialización, procesamiento y exportación de quinua, tanto del altiplano sur como del altiplano norte y central de Bolivia.

##### ***En la producción***

A pesar de que en la fase de preparación del terreno se utiliza tracción mecánica, el cultivo de la quinua es intensivo en el uso de mano de obra. Es un cultivo a secano, y usualmente –en especial en las áreas dedicadas a la producción mercantil en Oruro y Potosí– los productores utilizan insumos agroquímicos (plaguicidas esencialmente). La ciudad de Oruro y, en menor medida Uyuni y otros centros urbanos menores como Challapata y Huari, son los centros de abastecimiento de estos insumos.

En general cada productor realiza reservas de su propia cosecha para el abastecimientos de semilla. Pero con fines de renovación o de reabastecimiento la adquisición de este insumo se realiza en

**GRÁFICO N° 1**  
**Actores y Procesos en el Sistema Productivo de la Quinua**



ferias zonales de la época o a través de acuerdos entre productores de la misma región.

En el altiplano norte y gran parte del altiplano central, donde el cultivo es de unos cientos de metros por cada familia y asociado a un sistema agrícola mucho más diversificado, la semilla se obtiene de la misma cosecha. La compra ocurre sólo cuando en algún año el productor ha perdido la totalidad de su cultivo; en tal caso el lugar de compra es la feria zonal.

En estas regiones el uso de agroquímicos es mínimo. Su adquisición es usualmente en las ferias zonales y eventualmente en las ciudades (El Alto y La Paz).

### *En los servicios financieros y no financieros*

Actualmente los servicios de asistencia técnica para los productores de quinua es mínima. En el altiplano sur este servicio en gran medida es proporcionado por las organizaciones de productores, es decir, se trata de un servicio privado. No se conoce de ONGs que realicen este trabajo

La asistencia financiera ha comenzado a crecer a través de algunas ONGs especializadas en crédito, las cuales tienen inclusive oficinas regionales en los centros más importantes del cultivo (Challapata, Uyuni).

### *En la comercialización*

Desde la perspectiva de los productores de base la comercialización ocurre por varias vías, dependiendo de su situación organizativa, tipo de quinua que cultiva y ubicación geográfica. Una cantidad importante de productores de quinua ecológica de Potosí y de Oruro venden su producción a ANAPQUI y CECAOT a través de sus centros de acopio. La primera tiene seis centros de acopio en toda la región.

Otro destino de esta producción son las plantas de procesamiento de empresas privadas que se encuentran en Oruro, Challapata y La Paz. Estas empresas también tienen sus respectivos centros de acopio en la región. Las plantas de procesamiento además envasan y comercializan el producto en forma directa al exterior y, eventualmente, al interior del país.

Los productores de quinua convencional de esta región –especialmente los no asociados– comercializan su producción a los tradicionales

intermediarios. Éstos casi siempre disponen de transporte propio y compran el producto a granel, sin desaponificar, sin limpiar y sin clasificar en las mismas comunidades y lo revenden en Challapata, a algún mayorista. Los mismos mayoristas realizan el procesamiento en forma artesanal o encargan hacerlo para llevarlo hasta las ciudades a los “fraccionadores” (envasadores) y/o para revenderla a los comerciantes minoristas. Estos últimos venden “al raleo” al consumidor final, mientras que las “plantas de fraccionamiento” en las ciudades venden sus productos al por mayor a centros comerciales, quienes lo ofrecen al consumidor final.

Un fenómeno imperceptible pero evidente es el traslado de la quinua convencional por parte de los mayoristas hacia la frontera con el Perú para que el producto salga vía contrabando. Se estima que 60% a 70% de la quinua del altiplano sur sale de contrabando al Perú<sup>30</sup>.

Los productores de quinua convencional del altiplano norte y central destinan la mayor parte de su producción al autoconsumo. Sin embargo, su producción comercializable la llevan a las ferias zonales donde operan los tradicionales intermediarios. Éstos realizan la operación artesanal de procesamiento para ser vendida a fraccionadores o comerciantes detallistas en las ciudades de La Paz y El Alto.

### *En el procesamiento y exportación*

La mayor parte de la quinua convencional para su comercialización es procesada de forma artesanal, en plantas que usualmente disponen los mismos mayoristas. En cambio, toda la quinua ecológica que se comercializa pasa inevitablemente por plantas industriales de procesamiento. Por ello la mayor parte de las plantas industriales que se registran en el Cuadro No. 15 trabajan con quinua ecológica.

---

30. Contrariamente a esta información corroborada por informantes con amplia experiencia en el tema, el MAGDR (2000) en el Diagnóstico Nacional Agropecuario registra que el contrabando masivo al Perú es de la quinua dulce, es decir, de la que se produce en el altiplano central y norte.

Una gran parte de la quinua ecológica procesada es exportada directamente por estas plantas luego de pasar por la operación de certificación, y el resto se comercializa en el mercado nacional. Esta última comercialización es usualmente a través de establecimientos comerciales especiales en las ciudades (supermercados, tiendas especiales, ...) quienes hacen llegar al consumidor el producto al detalle.

**CUADRO N° 15**  
**Movimiento de la producción de quinua ecológica certificada**

Empresa procesadora y año de inicio de operaciones	Lugar de operaciones de acopio	Ubicación de su planta de procesamiento	Actividades que realiza
ANAPQUI, 1983	Oruro (Ladislao Cabrera). Potosí (Daniel Campos, Baldívieso, Nor Lipez y Antonio Quijarro)	Challapata (departamento de Oruro)	Producción, acopio, selección, procesamiento, producción de derivados, envasado y comercialización internacional.
QUINOABOL SRL, 1998	Oruro (Ladislao Cabrera.) y Potosí (Baldívieso).	Lahuachaca (departamento de La Paz)	Acopio, procesamiento, envasado y comercialización nacional e internacional
SAITE SRL, 1999	Oruro (Ladislao Cabrera)	El Alto (departamento de La Paz)	Acopio, procesamiento envasado comercialización nacional e internacional
PPQSGM, 1998	Oruro (Ladislao Cabrera)	Salinas de Garci Mendoza (departamento de Oruro)	Producción, acopio, selección, procesamiento envasado y comercialización nacional
ANDEAN VALLEY SRL, 1998	La Paz	La Paz	Procesamiento, envasado, comercialización nacional e internacional.

Fuente: Bolicert, 2000.

Nota.- En el cuadro precedente no figuran las plantas de CECAOT de Potosí y JATARI de Oruro, quienes procesan también quinua ecológica, pero no están certificadas por Bolicert. Asimismo, excepto ANAPQUI y PPQSGM, se trata de empresas privadas.

De acuerdo a Bolicert los mercados exteriores de mayor importancia para la quinua ecológica son EE.UU. y Europa, principalmente Francia, Holanda, Alemania e Inglaterra.

El Cuadro No. 15 proporciona un panorama relativamente completo de los actores involucrados en el procesamiento y la exportación de quinua ecológica.

De toda esta descripción se puede deducir que la localidad de Challapata es el principal centro de mercadeo de la quinua en Bolivia. Allí concurren productores, acopiadores, intermediarios y exportadores. No se tienen datos sobre el movimiento físico y monetario de este centro.

#### **4.3.1.3. Algunos aspectos críticos**

Desde la perspectiva campesina, los productores de quinua ecológica de los departamentos de Potosí y Oruro están plenamente articulados a las empresas exportadoras, quienes a través de una red de acopio y de la disponibilidad de plantas de procesamiento, adquieren la producción campesina. Este trayecto no es radicalmente diferente para las organizaciones de productores que disponen de plantas de procesamiento.

A partir de esta evidencia podría decirse que los productores de quinua ecológica no tienen problemas de comercialización, pues la acción de los clásicos intermediarios es mínima para estos productores. Inclusive el hecho de que los compradores sean diversos podría suponer una mejor concurrencia en el mercado. Sin embargo, resta conocer si los precios que reciben los campesinos por su producto cubre sus costos o si estos precios surgen de una concertación con los exportadores. Aparentemente, los productores no tienen posibilidades de jugar con la oferta por falta de infraestructura de almacenamiento.

En el orden tecnológico, las regiones «especializadas» en producción de quinua (convencional y ecológica) desde hace varias décadas han introducido el uso de tractor en las labores de siembra. A pesar de haberse constatado los efectos negativos del uso de arado de discos sobre los suelos, esta práctica no ha reducido, al contrario, se ha mantenido, determinando una agudización del deterioro de los suelos. Por otro lado, si bien es cierto que en estas regiones la disponibilidad de tierra por productor es bastante mayor que en el resto del altiplano, esta disponibilidad no supone que se trate de tierras aptas para el cultivo. En este sentido, las posibilidades de ampliación de su frontera agrícola es limitada.

La perspectiva de ingresos económicos «seguros» e inmediatos, probablemente están condicionando el uso intensivo y no sostenible de los suelos en esta región, pues además del uso del tractor, el período de descanso al que son sometidas las tierras son cada vez menores.

En cuanto a la quinua convencional, los productores inevitablemente enfrentan la acción de los rescatadores o intermediarios. Ante ellos la posibilidad de discutir precios es prácticamente nula.

Finalmente, aceptando que la mayor superficie de cultivo de quinua convencional pudiera estar en el departamento de La Paz, como lo establecen las estadísticas oficiales, difícilmente esta región podrá convertirse en «especialista» del cultivo. Los sistemas agropecuarios que caracterizan a las unidades productivas de esta región son mucho más complejos que los del altiplano sur, pues el cultivo de la quinua es apenas uno más de varios dentro de una unidad familiar y articulado a un subsistema ganadero. Por tanto, en estas circunstancias, un cambio en dirección hacia el monocultivo es mucho más difícil. Por lo demás, se trata también de la región con más problemas de disponibilidad de tierra, y con expectativas cifradas en la ganadería vacuna según se ve en el análisis de las cadenas productivas de la leche y de la carne.

## 4.3.2. El caso de la leche del altiplano de La Paz

### 4.3.2.1. Generalidades

Como ya se mencionó el denominado «cordón lechero» del altiplano de La Paz incluye algunas comunidades campesinas de las provincias Los Andes, Omasuyos, Aroma, Ingavi y Murillo. Comprende a productores cuya antigüedad en la actividad es de unos 20 a 30 años.

Se estima que existe entre 4000 a 5000 unidades productoras de leche, de las cuales más o menos la mitad está ligada a la Planta Industrializadora de Leche, PIL Andina, en calidad de proveedores y el resto comercializa el producto o sus derivados a otras pequeñas plantas o en forma independiente.

De acuerdo a CEDLA/PROCADE/UNITAS (1997), la producción diaria de leche del cordón lechero de La Paz sería de 50 mil litros con una

productividad del ganado lechero que oscila entre 3 a 12 lts/vaca/día, mientras que el PDLA ha establecido que en 1998 la producción diaria de leche en la misma cuenca llega a 25 mil litros, y en 1999 habría bajado ligeramente, a 24,9 mil litros. Según esta última fuente la productividad en estos dos años habría oscilado entre 3,7 a 5,3 lts/vaca/día. Las diferencias entre ambas fuentes puede radicar en el hecho de que el PDLA se refiere exclusivamente a los productores afiliados de las cinco asociaciones provinciales que trabajan directamente con el Programa, mientras que probablemente la estimación de la primera fuente se refiere a un universo mayor. De todos modos es importante señalar que esta discrepancia es representativa de la diversidad de datos e información que se maneja respecto al sector lechero en el altiplano de La Paz. Consiguientemente, es difícil obtener conclusiones categóricas respecto a indicadores de producción, rendimientos, hatos ganadero, calidad de la leche, etc; es más, ni siquiera existe unanimidad respecto del número de productores en las provincias del cordón lechero.

No obstante, la información que consigna el Cuadro No. 16, debido a que proviene de un censo, puede ser una buena aproximación a las magnitudes reales del sistema de producción de leche en el «cordón lechero» del altiplano del departamento de La Paz.

Este Cuadro permite apreciar que el número de productores organizados en FEDELPAZ (por lo menos para estos dos años) no sobrepasa los 2500, pues mientras que en 1998 se registró un total de 2337 productores, el siguiente año esta magnitud bajó a 2083. Estos datos cuestionan a otras fuentes que establecen un número variable de 2500 a 3000 asociados. Es mas bien probable que ese rango esté entre 2000 a 2500<sup>31</sup>.

La relación entre las demás magnitudes del referido Cuadro 16 parece ser expresión coherente del sector y de las particularidades generales de cada subregión. Partiendo de la información de disponibilidad de tierra, se puede confirmar dos hechos. Por una

---

31. De acuerdo a informantes claves, el número de asociados en cada asociación provincial y, por tanto, en FEDELPAZ, varía durante el año. Usualmente en la época húmeda el número se incrementa porque sube la producción de leche.

**CUADRO N° 16**  
**Algunas magnitudes del cordón lechero de La Paz**

	AÑO 1998					AÑO 1999				
	APLEPO*	APLEPLAN	APLEPLI	APLEPROM	ASPROLPA	APLEPO	APLEPLAN	APLEPLI	APLEPROM	ASPROLPA
Módulos lecheros y/o centros de acopio	16	22	34	11	31	16	32	27	11	36
Productores afiliados	508	428	580	201	620	394	476	312	242	659
Existencia de bovinos **	3.528	4.032	5.225	1.502	5.049	2.692	4.652	3.709	1.923	5.099
Cabezas de ganado /afiliado	6,9	9,4	9	7,5	8,1	6,8	9,8	11,9	7,9	7,7
Producción de leche (lts/día)	6.225	4.372	6.363	2.251	5.841	4.635	5.506	5.048	3.074	6.628
Producción de leche /afiliado (lts/día)	7	10	12	9	11,2	12	11	16	13	10,1
Superficie de tierra, has/familia ***	2,44	6,5	7,33	10,9	15,3	2,86	7,2	9,33	8,22	17,9

\* APLEPO (Asociación de Productores de leche de la provincia Omasuyos); APLEPLAN (Asociación de Productores de leche de la provincia Los Andes); APLEPLI (Asociación de Productores de leche de la provincia Ingavi); APLEPROM (Asociación de Productores de leche de la provincia Murillo; y ASPROLPA (Asociación de Productores de leche de la provincia Aroma).

\*\* Comprende la totalidad del hato de bovinos (vacas, vaquillas, toretes, toros, etc.).

\*\*\* Comprende el área de cultivos forrajeros, agrícolas, superficie en descanso y praderas nativas.

Fuente: Censo agropecuario PDLA, 2000.

lado, salvo los productores de Omasuyos, no se trata de pequeños productores, pues los estudios y las estadísticas oficiales reconocen que esta categoría –pequeños productores– no dispone de una extensión mayor a 3,5 has. en el altiplano. Por otro lado, se constata que la disponibilidad de tierra es sensiblemente menor en el altiplano norte (contiguo al lago Titicaca), aunque una mayor disponibilidad en el altiplano central no necesariamente significa buena calidad de suelos.

Sorprende que exista tal cantidad de ganado bovino por unidad productora, pues resulta extremadamente alta la relación ganado/superficie. Esta situación puede ser indicador de un elevado uso de alimentos suplementarios (no producidos en la unidad de los lecheros), ya que con las productividades prevalecientes difícilmente se podrá abastecer las necesidades de alimentación del ganado con producción doméstica de forrajes.

En cambio, la cantidad de leche producida diariamente por cada afiliado es coherente con la disponibilidad y la productividad del ganado lechero en el altiplano. Obviamente se trata de magnitudes bastante bajas. Empero, estas magnitudes pueden deberse también a la insuficiente alimentación del ganado, derivado a su vez de la reducida disponibilidad de tierra.

Prácticamente todos los productores lecheros ligados a la PIL Andina están organizados, por ello existe asociaciones de productores en cada provincia del cordón lechero, las mismas que llegan a conformar FEDELPAZ, organización matriz a nivel departamental<sup>32</sup>. Cada asociación provincial está conformada por organizaciones zonales y cada una de estas por organizaciones modulares donde se acopia la leche. FEDELPAZ es una organización de carácter gremial de segundo grado y pretende asociar también a productores lecheros independientes, para defender los intereses productivos y de comercialización de todos ellos.

En 1995 los productores organizados en ASPROLPA y APLEPAZ deciden conformar la empresa Lecheros del Altiplano, LEDAL, para ser accionistas de la recientemente privatizada PIL. Con un préstamo de la cooperación danesa de \$us 800,000 (pagaderos a quince años y un interés de 11% anual), aproximadamente 2600 productores lecheros se hacen propietarios de 7,28% del total de las acciones de la PIL. Sin embargo, en el último tiempo, LEDAL habría ingresado a una situación de inadecuada gestión que ha merecido cuestionamientos de sus asociados productores, de la cooperación danesa y del mismo MAGDR. A raíz de estos cuestionamientos, la empresa estaría encarando un proceso de reconducción.

Las provincias Aroma e Ingavi tienen mayor tradición quesera que el resto; los porcentajes de leche asignada al queso por día varían de 12% a 27% de la producción disponible. Los lecheros de Los Andes no asignan mucha leche al queso (no mayor al 2%). Omasuyos asigna de 4% a 8% de leche para el queso. Finalmente, Murillo asigna al queso 1% a 4% (PDLA, 1999). Aparentemente, la asignación de leche para la producción de queso está en función de la distancia con la ciudad de La Paz. Aroma, Ingavi y Omasuyos son las provincias

---

32. FEDELPAZ, Federación Departamental de Lecheros de La Paz, en el momento reúne a cinco asociaciones provinciales: APLEPO, APLEPLAN, APLEPLI, APLEPROM y ASPROLPA.

relativamente más distantes y son las que más proporción de su producción de leche destinan a la producción de queso. Esta situación indicaría que, por las restricciones que tiene la PIL para el acopio en las provincias más lejanas, los productores prefieren producir quesos a fin de no incurrir en pérdidas mayores.

#### **4.3.2.2. Actores y procesos en el sistema de producción de leche**

El proceso productivo de la ganadería de leche en el altiplano, aunque es parte de un sistema productivo, en términos técnicos obedece a una serie de actividades articuladas. Las principales son: las actividades de alimentación del ganado, de sanidad animal, de construcción y mantenimiento de infraestructura, de transformación, y de comercialización.

En el Gráfico No. 2 se intenta mostrar los procesos y los actores identificados en cada una de las actividades del sistema de producción de leche en el cordón lechero del altiplano de La Paz.

##### ***En el abastecimiento de ganado***

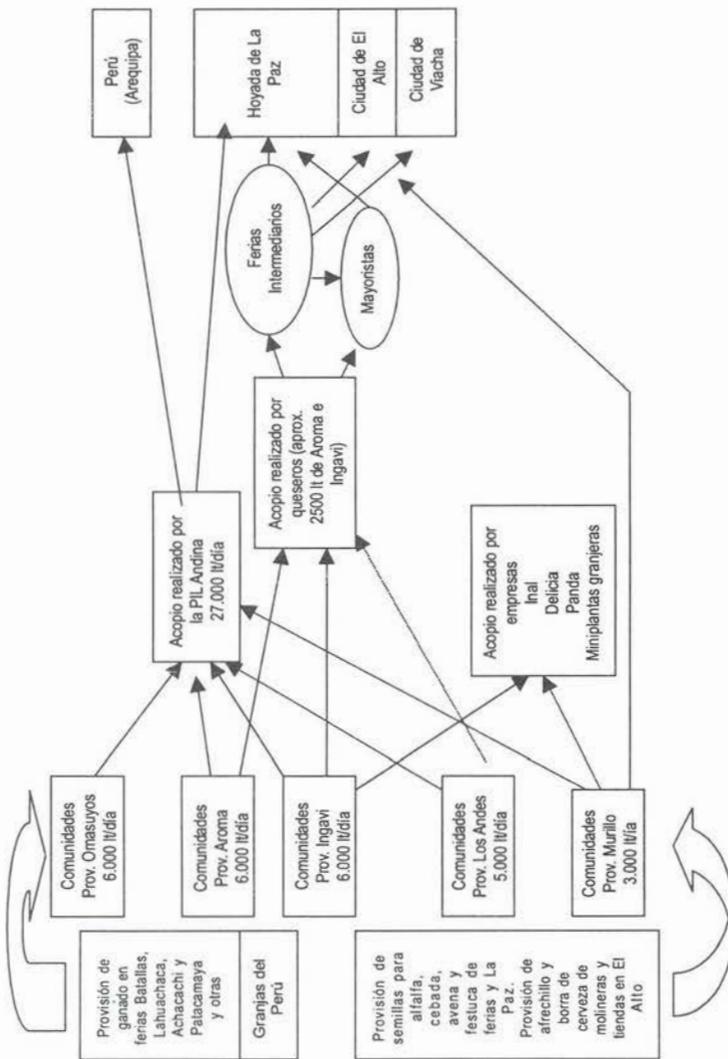
El productor lechero, especialmente aquel que tiene varios años de experiencia en la actividad, dispone permanentemente de ganado apto para la actividad. Esta necesidad conduce a que adquiera, por razones de mejoramiento o de reposición, ganado criollo, mejorado, y/o mestizo adaptado a la altura. La provisión de estos ejemplares ocurre en las ferias zonales importantes (Batallas, Lahuachaca, Achacachi, Patacamaya) o en establecimientos privados como Collana en La Paz y, Horencio y Huancaroma en Oruro (CEDLA, PROCAD/UNITAS, 1997). Eventualmente el ganado media sangre es adquirido en granjas del altiplano peruano (CEDLA, PROCAD/UNITAS, 1997).

No es frecuente, pero existe la actividad de reventa del ganado lechero, es decir, que los productores decidan vender alguna cabeza que hubieran adquirido recientemente, por razones de oportunidad de precios. En estos casos los compradores suelen ser productores vecinos o de comunidades vecinas. Obviamente el ganado lechero que hubiera cumplido su ciclo productivo es vendido en alguna feria zonal.

##### ***En la alimentación del ganado***

La alimentación del ganado se basa principalmente en la disponibilidad de pastos nativos, en la producción y compra de

**GRÁFICO N° 2**  
**Actores y Procesos en el Sistema Productivo de la Leche**



Fuente: Elaboración propia.

forrajes y en la adquisición de alimentos suplementarios. La disponibilidad de praderas nativas es un factor «externo» al productor, ya que esencialmente se trata de un recurso comunal; por tanto, depende de la ubicación física, origen, tamaño y reglas de la comunidad.

La producción de forrajes es una decisión individual del productor. De acuerdo a diversos estudios los cultivos forrajeros más comunes son la alfalfa, la cebada, la avena y la festuca. Prácticamente la totalidad de semilla requerida para estos cultivos es adquirida. En orden de importancia los lugares de compra de estos insumos son: las ferias zonales más importantes, las tiendas especializadas en las ciudades de La Paz y El Alto (especialmente para la alfalfa y la festuca) y proyectos de ONGs. Una de las semillas más demandadas de alfalfa es importada y otra es producida localmente, en Cochabamba. Finalmente, el cultivo de forrajes demanda también el uso de agroquímicos, especialmente de insecticidas, todos ellos provenientes del exterior. Los lugares de compra son las ferias zonales y establecimientos del rubro en las ciudades de La Paz y El Alto.

No es extraño que bastantes productores, en especial los que se ubican hacia el lago Titicaca (provincias Omasuyos y Los Andes) adquieran regular o eventualmente forrajes secos y abono natural de otras comunidades del sur del lago Titicaca (provincias Ingavi y Aroma). Este fenómeno tiene que ver con la relativa menor disponibilidad de tierra de las comunidades del altiplano norte.

Finalmente, es una práctica casi generalizada la adquisición de alimentos suplementarios para el ganado. Destaca el afrechillo, pero también está en crecimiento la borra de cerveza. La compra de sal común, sales minerales y vitaminas es aún ocasional. Los lugares de compra usuales son las ferias zonales, pero no pocos productores prefieren adquirir en forma directa de las molineras ubicadas en la ciudad de El Alto.

### *En la sanidad animal*

La práctica de cuidados sanitarios preventivos es aún poco generalizada entre los productores lecheros (CEDLA, PROCADE/UNITAS, 1997). En este sentido, la demanda de vacunas, antiparásitos y otros insumos es poco generalizada. Prácticamente

la totalidad de estos productos son importados (legal e ilegalmente) y sus lugares de adquisición son las ferias zonales y establecimientos del rubro en las ciudades de La Paz y El Alto. Algunas ONGs ofrecen también estos productos en las mismas zonas y comunidades de los productores.

### ***En la infraestructura y equipo productivo***

La disponibilidad de infraestructura productiva en las unidades lecheras es mínima y no está generalizada. Establos, silos y bretes adecuados usualmente han sido donados o parcialmente subvencionados por proyectos estatales y de ONGs, utilizando materiales del lugar y nacionales que son adquiridos en las ciudades más próximas (cemento, madera y calaminas). Por su costo, muy pocos productores construyen esta infraestructura con sus propios recursos económicos. En cambio, el uso de equipo y herramientas necesarias para la actividad es casi generalizado por las condiciones que exige el principal comprador del producto. Las ferias zonales y algunos proyectos de ONGs son los principales proveedores de estos equipos y herramientas de origen nacional.

### ***En los servicios financieros y no financieros***

Las necesidades de financiamiento -especialmente para las actividades de corto plazo- provienen de ONGs especializadas en crédito rural, varias de las cuales operan en localidades y ferias de la región. Algunos estudios dan cuenta de la persistencia de sistemas no formales de préstamos, íntimamente asociados a relaciones familiares, de compadrazgo y acuerdos adelantados de compra venta de productos agrícolas y no agrícolas. Usualmente se trata de personas o familias de la misma zona y cuya principal actividad ya no es la agropecuaria, sino el comercio.

Los servicios no financieros en los últimos años es patrimonio casi exclusivo de las ONGs que operan en la región a través de sus equipos de campo. Sin embargo, también en los últimos años se ha incrementado la presencia activa de técnicos medios y promotores independientes que ofrecen servicios básicos de asistencia técnica -especialmente en sanidad animal- a cambio de remuneraciones en efectivo o en especie. Se trata entonces de agentes de la misma región y aún zona y que son conocidos por los productores. Algunas empresas importadores de insumos veterinarios también ofrecen

asistencia técnica subvencionada en predio a través de sus promotores. Obviamente esta oferta está asociada a la colocación de los productos que promociona la empresa.

El PDLA efectúa asistencia técnica «puntual» y capacitación y canaliza recursos de financiamiento a través de ONGs locales crediticias ya mencionadas. La asistencia técnica es en predio y la realiza a través de equipos que tienen residencia en campo.

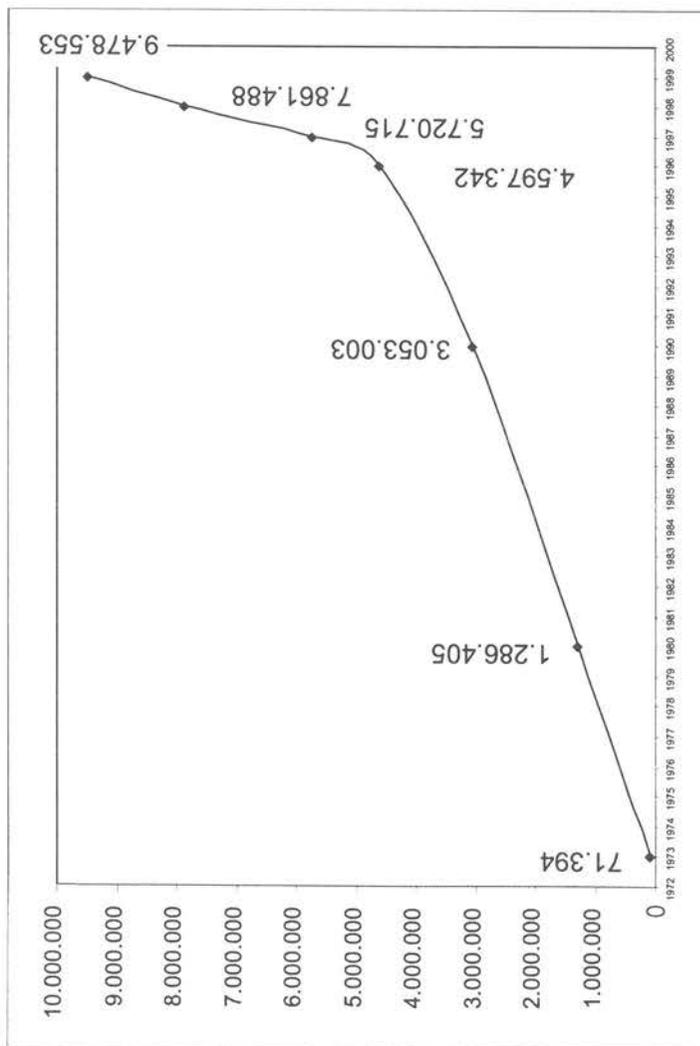
### ***En la comercialización***

La producción lechera en el altiplano está íntimamente relacionada al funcionamiento de la Planta Industrializadora de Leche, PIL Andina y a la producción de queso fresco. Un promedio de 2500 productores venden regularmente leche fresca a la PIL Andina. De este modo, estos productores enfrentan prácticamente una situación de monopsonio. La recolección del producto se realiza a través de 130 módulos y centros de acopio ubicados en todo el cordón lechero. Para este objeto, la PIL Andina contrata a pequeñas empresas, frecuentemente unipersonales, quienes deben transportar el producto diariamente desde los centros de acopio hasta la fábrica en la ciudad de El Alto, cumpliendo estrictamente condiciones de control de calidad. De acuerdo al Gráfico No 2 el acopio de la leche de la PIL Andina tiene un hito curioso, en 1996, año de la privatización, se acelera la trayectoria de la curva.

Al margen de la PIL, los productores lecheros tienen otros mercados menores para la comercialización de la leche fresca:

- La granja Collana que fabrica quesos y está ubicada en la Provincia Aroma.
- La Microplanta Agroindustrial de Batallas que produce derivados lácteos.
- La Microplanta Irpa Taika que fabrica quesos en la Provincia Ingavi.
- La Microplanta de queso de Viacha que además fabrican otros derivados lácteos.
- Alpinna, Delicia, Frigo, Panda y Productos Tobby, empresas que se hallan en la ciudad de La Paz y elaboran derivados lácteos (helados, yogurt, dulce de leche, entre otros).

GRÁFICO N° 3  
VOLÚMENES DE LECHE ACOPIADA EN LA PIL ANDINA LA PAZ (En litros)



El mercado de todas estas plantas industrializadoras de leche -incluyendo la PIL- son las ciudades de La Paz y El Alto.

El otro destino de la producción de leche es la elaboración de quesos frescos a cargo de los mismos productores campesinos. Este producto se comercializa mayoritariamente en las ferias zonales más importantes, aunque algunos productores lo hacen directamente en las ciudades de La Paz y El Alto. Al igual que la mayoría de los productos campesinos comercializados en las ferias los principales compradores son los «rescatistas» quienes adquieren el producto en grandes cantidades para trasladarlo a las ciudades de La Paz y El Alto; allí operan los llamados «detallistas», quienes se encargan de la venta al detalle.

#### **4.3.2.3. Algunos aspectos críticos**

Los cerca de 2500 productores de leche del cordón lechero de La Paz que comercializan regularmente su producción a la PIL están articulados a esta fase de procesamiento y comercialización. Pero la seguridad de mercado para su producción está en un sólo actor. Por tanto, su posición es mucho más débil en cuanto a la negociación de precios, por lo que debe aceptar el precio fijado por la PIL, amén de otras condiciones que debe cumplir en cuanto a calidad del producto. Pero parece que al mismo tiempo la PIL es presa de sus necesidades de mayor calidad y menor costo de acopio, pues la leche del altiplano es de menor calidad que la del valle y de los llanos, y los productores están dispersos en un área muy amplia.

No se sabe a ciencia cierta si son esas circunstancias las que determinan que del valor de un litro de leche fresca al consumidor, algo más del 50% sea el margen apropiado por los segmentos de transporte, procesamiento y comercialización. Esta magnitud subiría a un 75% para la leche acopiada de los productores campesinos no afiliados a alguna organización porque el precio que la PIL paga a estos productores es menor.

Para los productores campesinos la venta de leche fresca a otras plantas no es mejor pues estas plantas fijan precios en referencia a los de la PIL.

En perspectiva, la tendencia parece indicar que la producción de leche en el altiplano de La Paz crecerá. Ciertamente este fenómeno no deja de llamar la atención porque varios estudios muestran que

la actividad lechera -en las actuales condiciones- es de dudosa rentabilidad para el productor campesino del altiplano. En este sentido, la situación más parece ser expresión de una diversificación del riesgo, propio de la racionalidad del productor andino. En otras palabras, en la medida que los desincentivos para los cultivos agrícolas que hacen parte del sistema productivo campesino se mantengan, el campesino incursionará crecientemente en una actividad que ofrezca menor riesgo y que de todos modos le proporcione ingresos monetarios más o menos permanentes. La tendencia además puede estar respaldada por los programas y proyectos, tanto estatales como privados, exclusivamente dirigidos al impulso de la actividad lechera en el altiplano.

Consiguientemente es de esperar que nuevos campesinos del “cordón lechero” -y aún fuera de él- incursionarán en la actividad generando lógicamente incrementos en el número de productores, en el aumento del hato ganadero y en la producción de leche de la región. Pero este crecimiento, en un plazo no muy largo, puede tener límites que provengan de la restricción de más y mejores tierras. El mismo límite que al parecer han encontrado los productores «antiguos» y que no ha podido ser resuelto sólo con la acción de la investigación y de la asistencia técnica, pues la productividad del ganado lechero no puede estar aislada de la cantidad y calidad de la tierra.

Otros factores que pueden incidir en la actividad lechera en el largo plazo es la adopción de criterios «de mercado» de las ONGs crediticias que tradicionalmente han apoyado al sector y los efectos de la desregulación arancelaria en el marco de los acuerdos de integración internacional en los que está comprometido el país.

En este sentido, la sostenibilidad de la actividad lechera campesina del altiplano sugiere grandes interrogantes en el largo plazo, si es que no se resuelven los problemas mencionados.

### 4.3.3. El caso de la ganadería de carne

#### 4.3.3.1. Generalidades

La ganadería bovina es quizás uno de los rubros más expandidos en el altiplano norte y central del departamento de La Paz. En general, la producción ganadera está íntimamente asociada con la producción agrícola a través de la provisión de tracción animal

para las distintas necesidades agrícolas y para el aprovisionamiento de estiércol como abono. Los campesinos en estas zonas tienden a otorgar mayor importancia a la actividad ganadera porque representa una fuente de ingresos monetarios más seguros y mayores que los de la agricultura (PROCADE, 1998).

Sin embargo, al margen de la actividad «regular» en materia de crianza de ganado vacuno para los fines mencionados, algunos productores del altiplano paceño han desarrollado una suerte de «especialidad» en la actividad de engorde de este ganado. El trabajo de los «engordadores» depende de la disponibilidad de bases productivas -pasturas naturales en bofedales principalmente-, distancia a las ferias o principales vías de comunicación y disponibilidad de fuerza de trabajo. Los «engordadores» adquieren ganado a precios de oportunidad, en zonas y épocas ya conocidas, los someten a cuidados y alimentación especiales a fin de que adquieran el mayor peso en el menor tiempo posible. Este proceso dura unos meses -usualmente entre tres a siete-, dependiendo de la disponibilidad de las bases productivas y de las características del ganado. Al cabo de este período el ganado es ofrecido en las ferias, tratando de que coincida con épocas de escasez, para obtener un mejor precio de los mañazos.

El sistema regular de crianza de ganado comprende el uso de praderas naturales y forrajes cultivados para la alimentación. Los cultivos más importantes de forrajes corresponden a la alfalfa y la cebada, los cuales son utilizados con intensidad durante la época húmeda. En cambio, en época seca el consumo mayor es del heno de cebada y la avena.

La actividad de la ganadería de carne -al igual que el de la leche- tiene como uno de sus factores determinantes el factor tierra, tanto en calidad como en cantidad. De acuerdo al PROCADE (1998), entre las provincias con mayor actividad ganadera de carne, Aroma y Villaruel, son las que mayores promedios de cantidad de tierra disponen (de 10 a 30 has. para el primer caso y de 10 a 18 en el segundo caso). En cambio, Los Andes e Ingavi presentan promedios de 3 a 5 has. por familia.

La relación superficie de pasto nativo/animal según esta misma fuente es de 3 has. en Los Andes, 4 en Ingavi, 8 en Aroma y 9 en

Villarroel<sup>33</sup>. Consiguientemente, para el caso de Los Andes e Ingavi ya existe una sobrecarga sobre las praderas naturales.

El sistema de producción de carne vacuna del altiplano tiene pocos insumos externos (los que se han encontrado son el eventual uso de alimentos balanceados y vitaminas).

#### **4.3.3.2. Actores y procesos en el sistema de producción de carne**

La ganadería bovina de carne en el altiplano tiene varios eslabones y actores que configuran un proceso muy complejo desde la adquisición de ganado por parte de los «engordadores» o la simple crianza, hasta llegar al producto final en los mercados de La Paz y El Alto.

El gráfico No. 4 muestra las relaciones de los diferentes actores de esta cadena. Sin embargo, para una comprensión mayor de este diagrama se ha añadido el flujo de la carne del Beni porque es un producto que compete con la carne altiplánica en el mercado paceño.

#### ***En el abastecimiento de ganado***

En la producción «regular» de carne, el ganado bovino macho, luego de cumplido una cierta edad, y al no competir con otros ejemplares del hatu para el cumplimiento de labores en la agricultura (como bueyes), es generalmente asignado para “el descarte” (carne).

En cambio, como se mencionó, la actividad «especializada» del engorde supone adquisición de ganado por parte de los engordadores en las ferias de la región.

#### ***En la sanidad animal***

Las necesidades a este respecto son cubiertas en las mismas circunstancias que el ganado lechero. De hecho, todos los productores de leche son criadores de ganado vacuno en el sentido que ya se explicó y, seguramente, bastantes productores de leche son a la vez «engordadores».

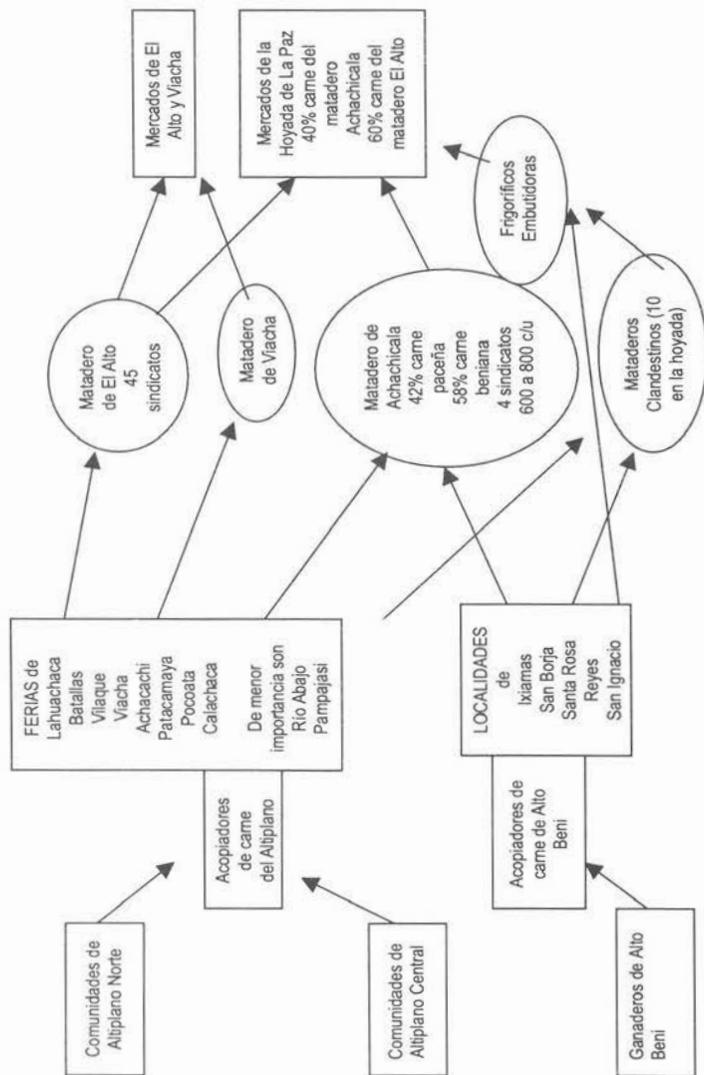
#### ***En la comercialización***

Los rescatistas o minoristas compran el ganado en predio y lo trasladan a las ferias. Es muy importante tener en cuenta que las

---

33. Según Zeballos (1989) esa relación debería ser 4.5 has. por animal.

**GRÁFICO N° 4**  
**Actores y Procesos en el Sistema Productivo de la Carne Bovina.**



Fuente: Elaboración propia.

condiciones de comercialización no premian el peso del ganado en pie. La compra/venta de ganado se hace “al ojo”; es decir, con valoraciones e intereses distintos. Esto ocasiona frecuentemente que el rol del “mañoso” sea el de un fijador de precios cuando interacciona con el rescatista.

Desde el punto de vista organizacional interesa mencionar que los rescatistas y los mañosos tienen organizaciones diferenciadas y separadas. No existe una negociación sobre el precio del ganado entre ellas.

En el matadero Municipal de Achachicala existen cuatro organizaciones de “internadores” de ganado, cada una con alrededor de 400 a 600 miembros. De acuerdo a la información obtenida se trata de organizaciones adhoc, personalistas y frágiles (se basan en una sola figura o familia, funcionan oralmente y carecen de personería jurídica). Sin embargo, los internadores poseen más capital que los rescatistas habida cuenta que tienen transporte, infraestructura de almacenamiento etc.

Los mercados de destino de los productos cárnicos de la cadena altiplánica son fundamentalmente las ciudades de La Paz, El Alto y Viacha.

### ***Servicios financieros y no financieros***

Se puede afirmar que no existe asistencia técnica específica para la crianza de ganado vacuno en el altiplano. En cambio, es probable que algunos programas de asistencia financiera de algunas ONGs especializadas en crédito rural estén apoyando la actividad. Lo más probable es que en esta actividad en particular el tradicional prestamista rural todavía tenga bastante vigencia.

En los últimos años algunas instituciones de desarrollo han intentado dirigir asistencia técnica y financiera específica para la actividad de engorde. Sin embargo, la cobertura de esta acción es baja y comprende a pocas familias de las provincias de Aroma, Los Andes, Villarroel e Ingavi.

#### **4.3.3.3. Algunos aspectos críticos**

Existe una clara articulación del productor campesino –sea «engordador o productor regular»– con los segmentos de la comercialización, del transporte y del procesamiento. A diferencia

**CUADRO N° 17**  
**Actores y roles en la comercialización de la carne vacuna**

ACTORES	ROLES	OBSERVACIONES
Mañaso	Compra los productos de sus vecinos y los vende en la feria (acopiador en el mismo predio).	La población demandante está formada por los acopiadores de ganado, que son los mismos campesinos del lugar o comerciantes externos, llamados mañasos que generalmente provienen de La Paz y El Alto. Los mañasos están organizados por matadero (El Alto y Achachicala). Tanto los mañasos como los rescatistas están organizados.
	Compra de los productores y vende a mayoristas o minoristas.	
	Rescatador expedidor, compra cantidades importantes y las vende en centros de consumo (La Paz y El Alto).	
	Excepcionalmente compra ganado en los predios; y compra frecuentemente en las ferias, para luego acopiar y vender en otras ferias o a mayoristas.	
Mayorista	Reúnen la producción de distintas unidades, haciendo lotes homogéneos para facilitar el transporte y otras funciones de comercialización. No mantienen compromisos que puedan limitar su capacidad de acción ya que se dedican a percibir utilidades por la fluctuación de los precios. A veces se asocian con dueños de camiones y almacenes, pero se mantienen independientes en sus operaciones de compra y venta.	Existe la tendencia de convertirse en mayorista de los rescatistas debido al poder de concentración de oferta que tienen. Existen los "mayoristas de línea amplia", los cuales manejan una variada línea de productos.
Minoristas (Detallistas) existen tres tipos: los de la calle, el mercado y los de tienda.	Cumplen la etapa del menudeo o dispersión final; adquieren los productos de los mayoristas y los fraccionan y distribuyen a los consumidores. Pueden ser locales (en las ferias).	Se localizan preferentemente en sectores populosos con bajos ingresos, dando servicio de "cercanía" al consumidor y de compra a pie sin costo de movilización. (Esto ocurre en las ferias). Algo importante es que conceden crédito a los clientes por las relaciones de amistad y de orden casi afectivo entre detallistas y consumidores.

Fuente: SEMTA, 1994.

de otros productos campesinos, la cadena de la carne vacuna debe ser quizá la única que tiene una articulación férrea y marcada (sin que ello suponga armonía ni mucho menos). En este rubro productivo el productor campesino bajo ninguna circunstancia puede acceder a los otros segmentos del proceso. De esta manera, no tiene ninguna posibilidad de afectar precios y queda a merced de los mañasos. No queda clara la relación que se establece entre los «engordadores» campesinos y el resto de los campesinos que venden su ganado a aquellos, es decir, no se sabe si esta relación reedita la que se establece entre productores y mañasos.

En el balance de la distribución de beneficios que reporta esta cadena, aunque el estudio no alcanzó a cuantificarlo, sin duda, es el productor campesino el que recibe la parte menor. SEMTA (1994) estimó que tomando el precio promedio de venta de un kilogramo de carne en la ciudad de La Paz, cerca a un 30% correspondía al valor de la intermediación, del transporte y del *faeneo*. Empero, una encuesta a algunos productores campesinos que realizó el PROCADÉ a mediados del año 2000, estableció que este margen toma en cuenta sólo la carne propiamente dicha y no los subproductos como el cuero, las vísceras, la sangre, etc. Según el procedimiento que se describe en la mencionada encuesta, los *rescatistas* que operan en las ferias de Lahuachaca y Caracollo, al adquirir un ganado del campesino, descuentan el 50% del peso total estimado porque consideran que esa magnitud corresponde a los mencionados subproductos que tendrían valor nulo. Entonces, los *rescatistas* o *mañazos* pagan -casi como norma- sólo por el 50% del peso bruto estimado del ganado en pie; el valor de los subproductos es ganancia neta para ellos. Consiguientemente, el margen del que se apropian los intermediarios, transportistas y mataderos es mucho mayor al 30%.

Por otro lado, en el final de la trayectoria de la cadena se han identificado dos “cuellos de botella”: los mataderos y los frigoríficos. La razón es que se convierten en “conductos estrechos” del flujo de productos cárnicos, particularmente en la ciudad de La Paz.

La Paz cuenta con un total de tres mataderos legales: Lahuachaca (privado y actualmente en desuso), Achachicala y El Alto que son administrados por los respectivos municipios, y normados por la Prefectura del departamento. La inspección veterinaria se da solamente en el matadero de Achachicala. Aparentemente la capacidad de atención de este matadero es insuficiente, razón por la que varios frigoríficos privados realizan *faeneo* y acopio de carne por su cuenta. Asimismo, por la misma razón, existirían alrededor de diez mataderos clandestinos en La Paz, que no tienen control sanitario. Sin embargo, es posible que la situación tenga que ver más bien con el precio de los servicios de *faeneo* y refrigeración del matadero municipal, que es considerado alto por los internadores, o simplemente con las posibilidades de mayores ganancias que obtendrían quienes asuman el proceso de *faeneo* y refrigeración en forma directa.

Aparentemente, los altos costos que implica una infraestructura de faeneo y refrigeración explican el porqué fracasaron varias iniciativas en ese sentido que algunas instituciones de desarrollo junto a organizaciones de productores campesinos pretendieron llevar adelante.

#### 4.3.4. El caso de los camélidos

##### 4.3.4.1. Generalidades

Las llamas y las alpacas son animales de origen andino. Existen zonas de producción importante en los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí. Se estima que en todo el país algo más de 50 mil familias se dedican a la actividad de crianza de llamas y/o alpacas (MAGDR, 2000).

De acuerdo al primer Censo Nacional de Camélidos realizado por UNEPCA, en 1997 había en el país casi 2,4 millones de llamas y algo más de 400 mil alpacas. El departamento de La Paz concentra la mayor población de alpacas mientras que Oruro tiene la mayor población de llamas.

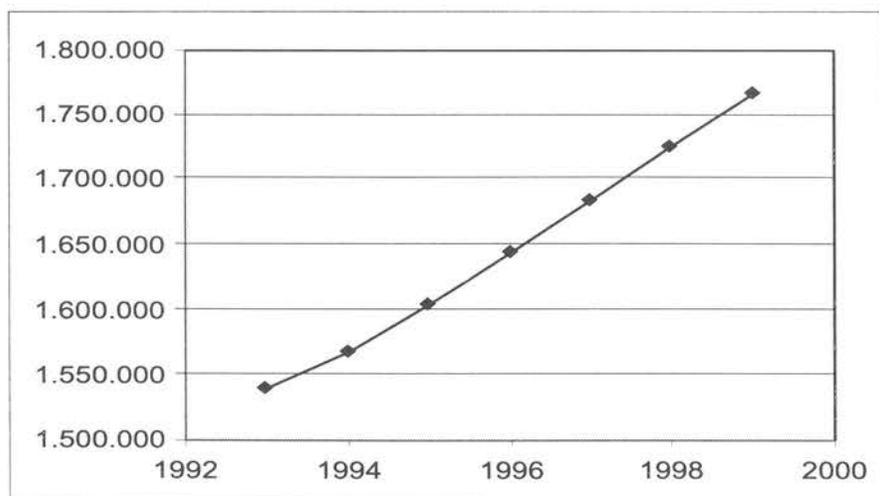
Las zonas más importantes de crianza de llamas son las provincias Pacajes, Pando, y en menor proporción las provincias de Aroma, Ingavi, Tamayo, Saavedra, Camacho, Omasuyos y Los Andes (FIDA, 1991). En Oruro las provincias más importantes son Sajama, Avaroa y Pagador, y en un segundo plano Nor y Sur Carangas, Atahualpa y Litoral. En Potosí las provincias que producen más llamas son Nor y Sur Lipez y Quijarro, y secundariamente las provincias Chayanta, Tomás Frías y Campos.

Las zonas preponderantes de crianza de alpacas en La Paz se ubican en las provincias Tamayo, Saavedra, Camacho, Pacajes y Pando. De mucha menor importancia son Omasuyos, Los Andes, Ingavi y Aroma. Y en Oruro en las provincias Sajama y Atahualpa.

Los gráficos No. 5 y 6 dan cuenta del comportamiento de la producción de llamas y alpacas en Bolivia. Obsérvese que ambas tienen curvas de crecimiento sostenido.

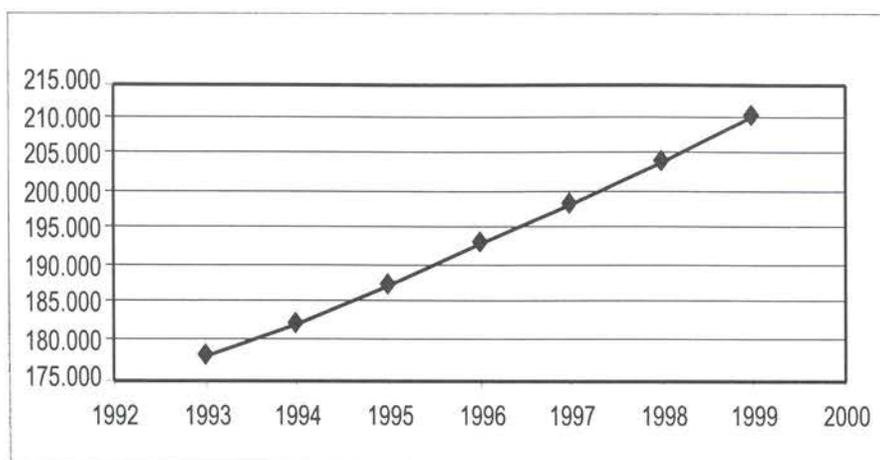
El aprovechamiento de la crianza de camélidos es múltiple para los productores. En primer lugar, obtienen fibra de lana para la confección de vestidos, práctica que aún está vigente en la mayoría de las zonas productoras. En segundo lugar, proporciona carne, ya

**GRÁFICO N° 5**  
**EXISTENCIA DE LLAMAS EN BOLIVIA**



Fuente: Elaboración propia en base a Muller, 2000.

**GRÁFICO N° 6**  
**EXISTENCIA DE ALPACAS EN BOLIVIA**



Fuente: Elaboración propia en base a Muller, 2000.

sea fresca o seca (charque). Las pieles son utilizadas para abrigo. Del cuero se puede obtener elementos de trabajo como sogas, costales etc., Finalmente, los camélidos son útiles y baratos medios de transporte de carga para viajes interecológicos (FIDA, 1991).

En general, la producción de camélidos es rudimentaria. El pastoreo no implica muchos jornales salvo por la distancia que se tiene que recorrer a las pasturas. En el caso de la alpaca, las pasturas máspreciadas son los bofedales. La tecnología, en cuestión, es, entonces, el conocimiento de funcionamiento de esos ecosistemas y en particular de la precipitación pluvial.

Los productores de camélidos que tienen vínculos con el mercado, especialmente en la producción y comercialización de fibra de lana, en general están organizados o por lo menos pertenecen a alguna organización. Es posible que su adscripción a su organización sea nominal, pero lo evidente es que éste es ya un indicio de su ligazón con el mercado. En el Cuadro No. 18 se puede encontrar un resumen de las principales organizaciones de productores de camélidos.

#### **4.3.4.2. Actores y procesos en el sistema de producción de camélidos**

En el gráfico No. 7 se muestra las relaciones y procesos en los que participan los actores del sistema de producción de camélidos en el rubro de fibra de lana de alpaca y de llama.

Generalmente la venta de los productos –lana, cueros y animales en pie– es a los acopiadores locales. El pago puede ser en especie, efectivo o por adelantado. Esto se debe a la inexistencia de ferias locales, a la dispersión de los productores y a la falta de competencia en la adquisición del producto.

Los “alcanzadores” son también acopiadores expresamente encargados por las plantas de procesamiento (inclusive del Perú) quienes tienen el rol de seleccionar la fibra de la lana en el animal vivo; para asegurar la compra de ese producto.

Los «rescatistas» mayoristas compran fibra de los rescatadores locales y la venden a las plantas de procesamiento en las ciudades.

La producción de charque de llama es otro de los rubros que conforma el sistema productivo camélido. Este producto es vendido o intercambiado con rescatistas. Aunque, debido a los altos índices de pobreza, baja cobertura caminera y una baja inserción en el

**CUADRO N° 18**  
**Algunos datos sobre organizaciones**  
**de productores de camélidos**

Organización	Origen y composición	Actividades
Asociación Integral de Ganaderos en Camélidos Alto Andinos, AIGACAA.	Nace en 1979. Agrupa a alpaqueros del Altiplano Norte y Central. Tendría 599 socios en La Paz y 694 socios en Oruro.	Acopia y comercializa fibra a través de COPROCA. En 1996 recibió parte del financiamiento de \$us 4.5 millones para un proyecto de alpacas. Posteriormente recibió otros financiamientos de UNEPCA y del Programa PL 480.
Asociación de Productores Ganaderos de Camélidos APCA 25 de Octubre.	Agrupa a criaderos de camélidos del Ayllu Chullpa, Prov. Bustillos de Norte Potosí y contaría con 300 socios de 14 comunidades.	Acopia fibra. Recibió apoyo del Proyecto de Autodesarrollo Campesino, PAC, hasta 1997 (año de cierre de este proyecto que fue financiado por la Unión Europea).
Asociación Regional de Criadores de Camélidos ARCCA.	Creada en 1996. Tendría más o menos 400 asociados formales en las provincias Nor y Sur Lipez, Baldivieso y Quijarro del departamento de Potosí.	Recibió apoyo de PROQUIPO, de UNEPCA y de SARTAWI.
Asociación de Ganaderos de Turco AGT.	Su área de influencia es la Provincia Sajama del departamento de Oruro, agrupando a 106 familias.	Disponen de un matadero, cuya construcción fue apoyada financieramente por UNEPCA. Tiene un convenio con AIGACAA.
Asociación Nacional de Productores de Camélidos ANAPCA.	Nace en 1995 por iniciativa de la Federación de Trabajadores Campesinos de Oruro, AIGACAA y COPROCA. Agruparía alrededor de 15.000 familias ganaderas.	
ISQANI	Al parecer funciona con criadores de alpacas de las provincias Tamayo, Saavedra, Camacho del departamento de La Paz. Agruparía más o menos a 600 familias.	Obtuvo apoyo del CECI para un fondo de acopio, transformación y comercialización de la fibra de lana de alpaca.

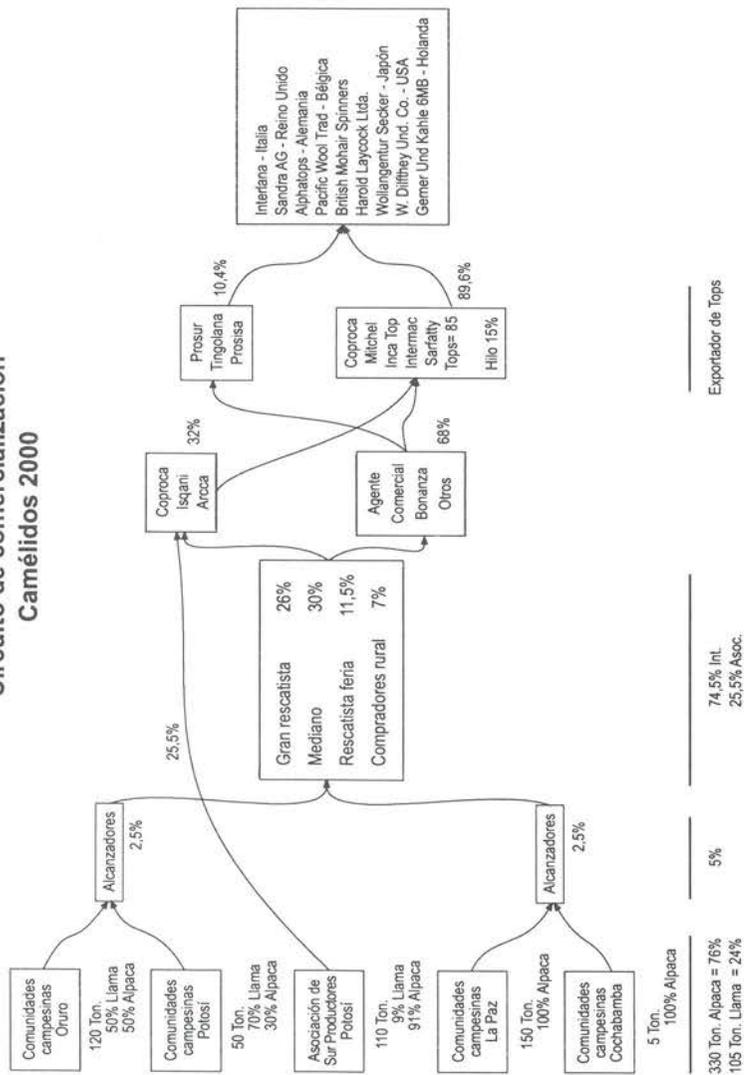
Fuente: elaboración propia en base a LAGUNA, 1997.

mercado, es muy común encontrar productores de camélidos que hacen trueques de charque por otros productos que son producidos en otros ecosistemas p.ej. tubérculos deshidratados, maíz, kerosene o fósforos (SHULTE coord., 1999).

El faeneo o preparación de la llama para su venta como carne generalmente se realiza en mataderos clandestinos. Los mataderos legales de Lahuachaca y Turco no están aún «institucionalizados» en el sentido que aún no son referentes de procesamiento para la mayoría de los productores de llama. Sin embargo, si esto ocurriera, la actual infraestructura legal instalada para el faeneo con seguridad sería insuficiente.

Se ha estimado que los alpaqueros y llameros tienen una producción de 434.000 pieles al año. Sólo un 20% de ese total es utilizada

**GRÁFICO N° 7**  
**Circuito de comercialización**  
**Camélidos 2000**



Fuente: PRODEM, 2000.

industrialmente; un 25% es exportada principalmente por contrabando al Perú o a Chile y el resto es utilizado en el autoconsumo (MAGDR, 2000).

#### **4.3.4.3. Algunos aspectos críticos**

La gran dispersión física en la que comúnmente se desenvuelven los criadores de camélidos parecer uno de los elementos más críticos para un sistema de producción articulado. Esta circunstancia que desde los segmentos de la comercialización y del procesamiento es vista como costo, parece que condiciona una posición de desventaja absoluta del productor en términos de precios. El sistema de redes de acopio que algunas instituciones de desarrollo y asociaciones de productores han establecido es insuficiente.

Por otro lado, por el momento parece que el sector presenta potencialidades en términos de población ganadera, pero las posibilidades de concreción tienen demasiados condicionamientos, en especial en lo que se refiere al aprovechamiento de la llama. Desde ya la oferta «comercial» de fibra de lana del productor llamero no es significativa, «*se debe inducir la oferta*», decía un entrevistado muy comprometido con la actividad. Asimismo, por el momento no existe la práctica de la ganadería de carne de llama, en el sentido estricto, es decir, no existe crianza especializada para la venta comercial de carne. Al parecer, esta situación tiene que ver con el arraigo de prácticas, costumbres y, en definitiva, con una racionalidad que condiciona o limita actividades estrictamente mercantiles.

Si bien en la última década la atención al sector ha crecido, en especial desde la cooperación internacional no gubernamental y desde las instituciones de desarrollo locales, la asistencia técnica que desde allí se desarrolla no parece ser suficiente para dinamizar una oferta que debe masificarse para justificar plantas de procesamiento más acabado de la fibra de lana de llama, en especial.

Finalmente, a pesar de que entidades del Estado y algunas instituciones de desarrollo sostienen que en términos técnicos la fibra de lana de llama ya no presenta o presenta menos problemas respecto de su grosor, al parecer el problema subsiste, y puede ser un factor que limite viabilidad a la actividad.

#### 4.4. LA PERTINENCIA DEL ENFOQUE CADENAS PRODUCTIVAS EN LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN CAMPESINOS ¿QUIÉN ENCADENA AL SECTOR RURAL?

A la luz de las condiciones teóricas que configura el enfoque de las cadenas productivas, se puede llegar a la conclusión de que en ninguno de los casos analizados existe o funciona estrictamente cadenas productivas. Una condición fundamental del enfoque presume una *interacción* entre los actores sociales involucrados en las cadenas, es decir, presume influencia recíproca entre ellos. Y esta posibilidad -por lo menos en las actuales condiciones- es prácticamente nula para los productores campesinos. El productor campesino no tiene ninguna influencia sobre los segmentos que ofrecen insumos y servicios. Los precios de los productos que los campesinos ofertan son fijados invariablemente por los compradores, sean estos intermediarios, acopiadores, transportistas o exportadores.

Es que la participación de los productores campesinos en cualesquiera de las cadenas estudiadas es individual, pues es en esa condición que se relaciona con los demás segmentos de la cadena. La dispersión y multiplicidad que caracteriza al sector es, sin duda, un determinante de esta situación, pero es también resultado de una visión que los demás actores y el Estado tradicionalmente han tenido sobre el campesino<sup>34</sup>. Las iniciativas de organización de productores campesinos no han resuelto esta situación y será difícil que lo vayan a hacer en el futuro por las condiciones que deben salvar. Muchas de estas iniciativas han fracasado y las sobrevivientes aglutinan sólo a una parte de los productores del sector, y usualmente tienen algún soporte financiero y técnico de la cooperación externa<sup>35</sup>.

---

34. La clásica política de precios del Estado pre-ajuste orientada a favorecer al consumidor urbano a costa del productor campesino tiene un mayor asidero en el marco de la liberalización de precios prevaleciente desde 1985.

35. En realidad, casi siempre las iniciativas de organización de productores campesinos ensayadas en las últimas décadas (llámese cooperativas, asociaciones o simples grupos) han estado vinculadas al apoyo financiero y técnico de ONGs nacionales e internacionales.

En cuanto a la distribución de los beneficios que reporta el funcionamiento de una cadena, si bien el estudio no pudo llegar a un cálculo de su magnitud y de sus distribución entre los actores, por el momento, el eslabón de la producción primaria parece ser el menos favorecido. Las estimaciones gruesas que se han ensayado para los casos de la leche y de la carne corroboran esta percepción.

Por otro lado, la noción de cadenas productivas aboga por el establecimiento negociado de patrones de eficiencia, calidad o equidad, que fortalezcan la competitividad y la sostenibilidad de la cadena como un todo (Castro, et al, 1999).

Este atributo es el más ausente de las cadenas analizadas. Sencillamente no operan mecanismos de concertación y negociación que impulsen esta característica de las cadenas. En todo caso, por el momento se trata de cadenas «no cooperativas».

Ahora bien, ¿existen posibilidades de que esta situación cambie en pro de un mejoramiento de la situación de los productores ya inmersos en cadenas agroexportadoras y agroalimentarias? Quizá sí, a condición de que existan y funcionen los mecanismos de concertación y de negociación que la noción de cadena exige. Sin embargo, esta posibilidad pasa por la conformación de gremios especializados y fuertes de productores campesinos competitivos y eficientes. Esta condición puede suponer inclusive la exclusión de algunos o muchos productores que actualmente están en estas cadenas. En este marco, queda también la duda acerca de las posibilidades reales de concertar o minimizar la participación del segmento de la comercialización en su expresión del *rescatismo*, tanto en el comercio del producto final campesino como en la provisión de algunos insumos claves. Si bien la existencia de un segmento puente entre los pequeños productores dispersos y los consumidores finales es una necesidad, la fragmentación de ese segmento intermedio es un signo evidente de subempleo, pero con arraigo estructural en la economía campesina del país.

Otro aspecto que parece que pierde de vista la noción de cadena productiva (por lo menos para el caso de la agropecuaria campesina) es la pervivencia de una racionalidad andina que ha forjado todo un sistema de producción y reproducción. Esta racionalidad –seguramente vigente aún en amplias zonas del altiplano– es parte de y quizá condiciona esa *ruralidad* a la que ya

se hizo referencia en varios pasajes del estudio, y puede no ser compatible con la necesidad de «especialización» que requiere la sostenibilidad de las cadenas.

Y aún después de que se pudiera salvar estos problemas, subsistirán otros mayores: ¿qué pasará con el sector en un marco en el que la noción de cadena puede ser la premisa para que un campesino sea o no considerado productor? En las actuales circunstancias, ¿cuántos productores campesinos pueden tener la esperanza de ser eficientes y calificar para una cadena? La restricción de tierra que afecta a más de la mitad de los productores campesinos del país ¿es un primer factor de exclusión masiva del enfoque?

## 5. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS FUTUROS

- 5.1. El ajuste estructural en Bolivia visto como una gran política del Estado boliviano tiene algunos indicadores objetivos de efectos negativos fundamentales sobre los productores campesinos en general, y altoandinos en particular. Es a la luz de la apertura comercial, sin duda, que puede medirse con mayor objetividad los efectos del ajuste sobre el sector rural y agropecuario campesino. El hecho de que en general la producción campesina no haya evolucionado a la par del crecimiento de la población en este período habría determinado transformaciones importantes en la estructura agropecuaria y rural que aún no se ha logrado identificar. Por ahora, sólo se sabe que muchos (miles?) de productores campesinos habrían emigrado del campo en forma definitiva, y/o ampliado actividades extraprediales para compensar el déficit de ingresos monetarios, y/o ingresado a una producción absolutamente marginal, sumiéndose en una espiral de infrasubsistencia.

La reforma de la privatización se expresa en el sector a través de los planes de privatización de los servicios de asistencia técnica y fundamentalmente de la definición de un marco legal que privilegia la participación de la inversión privada en el aprovechamiento de los recursos agua y tierra. En la medida que este marco regulatorio y normativo no cambia la situación adversa que los campesinos han venido enfrentando históricamente (en especial, el acceso a más y mejores tierras), la reforma de la privatización teóricamente neutral para los

campesinos, tiene efectos que agudizan los que ha generado la apertura comercial.

La reforma de la descentralización tiene innegables méritos teóricos en términos de acceso a recursos fiscales y de definición del destino de los mismos por parte de las comunidades campesinas e indígenas. No obstante, en la práctica, ha derivado en un instrumento de dudosa efectividad para paliar los efectos del ajuste desde una perspectiva eminentemente social. Los esfuerzos para dinamizar el desarrollo productivo, aprovechando la escala local que privilegia la Participación Popular, hasta el momento son esencialmente teóricos y, de concretarse, serán insuficientes para revertir la actual situación del desarrollo rural y agropecuario, pues este desafío parece desmedido para la noción de municipio productivo.

En síntesis, por omisión o por comisión, para el Estado boliviano post 1985 ya no existe el tradicional sector campesino ancestralmente productor, al parecer sólo ve un sector rural como una pesada carga social. Sostener que este sector o grandes estratos del mismo no son viables en el marco de la globalización es una verdad a medias, pues la competitividad del sector ya estuvo minada antes de este proceso por restricciones de acceso a tierra fundamentalmente.

Es importante, por tanto, como desafío futuro, profundizar en el conocimiento de los alcances y los mecanismos que han operado en el sector agropecuario campesino como consecuencia de la aplicación de la apertura comercial. Este análisis debería ser también prospectivo, es decir, acercarse a evaluar las consecuencias de la inminente desregulación arancelaria dispuestos por los acuerdos de Bolivia con el Mercosur y con la Comunidad Andina de Naciones, CAN.

Resta también establecer fehacientemente los efectos del ajuste estructural en el sector rural y agropecuario campesino respaldado por un análisis de la trayectoria y de la magnitud del Financiamiento Rural. La información a la que ha tenido acceso este estudio no ha permitido realizar esta exploración en los términos originalmente propuestos. Consiguientemente, esta tarea debería ser parte de este primer desafío.

- 5.2. Las cadenas productivas agroexportadoras y agroalimentarias en su acepción teórica son selectivas, por tanto, en el eslabón de la producción primaria, involucrará sólo a determinados estratos de los productores campesinos.

Ya existen estos estratos y ya operan, pero son una cantidad mínima frente a la totalidad de productores campesinos y es difícil su crecimiento en términos cuantitativos, pues la eficiencia requerida por la noción de cadenas productivas no podrá ser cumplida por cualquier productor. Al contrario, es posible que algunos de estos estratos ya existentes puedan reducirse debido a este proceso necesario de selección.

En términos de empleo, por tanto, las cadenas productivas no tienen perspectivas de impacto en el segmento de los sistemas productivos campesinos. La eficiencia requerida conlleva inevitablemente a la necesidad de mantener y/o bajar costos. Esta necesidad será salvada por la tecnología y no con la contratación de mano de obra. Y esa tecnología sólo podrá ser adquirida por los que tienen mayores posibilidades económicas.

En términos de ingresos, por definición, las repercusiones en el segmento del sistema productivo son las menores, mientras que los mayores impactos suelen estar en el segmento del comercio. Esta constatación histórica que registra la literatura previsiblemente se repetirá y/o se generará en el caso boliviano. En casos extremos, las organizaciones de productores perderán poder frente a los segmentos superiores por cuanto siempre habrán competidores en el nivel de los productores.

Un elemento decisivo de la viabilidad de las cadenas productivas (y del desarrollo rural y agropecuario campesino en general) es el límite que tienen los productores campesinos del altiplano en términos de disponibilidad de tierra. Los extremos que reconocen las mismas fuentes oficiales en cuanto a este tema, determinan un horizonte sin futuro para los campesinos si es que no se corrigen las rigideces de la nueva legislación agraria. (La reconcentración del acceso a la tierra en la región andina, por efecto del funcionamiento de un mercado de facto y de las masivas emigraciones, no parece que llegue a mitigar esta situación).

Finalmente, un elemento cuyo valor y peso es incierto, pero sin duda será influyente en el funcionamiento de las cadenas productivas, es el de la cultura, rasgo fundamental de la ruralidad boliviana. En este sentido, la necesaria especialización de los productores campesinos participantes en una cadena no parece que llegue a ser un proceso fácil y mucho menos de corto plazo.

Esta conclusión permite identificar un segundo gran desafío futuro: realizar una re-lectura del sector agropecuario y rural boliviano, en especial del subsector de la agropecuaria tradicional. Es importante ante todo, investigar los cambios en la disponibilidad de tierras, los cambios en los patrones de consumo y de producción, el funcionamiento y la articulación de los sistemas de producción campesinos de las tierras bajas y altas y su ampliación a los ámbitos urbanos, el proceso de diferenciación socioeconómica en el mundo rural campesino, el surgimiento de nuevos actores, y en definitiva, la prevalencia y/o características de la ruralidad. Esta actualización puede permitir establecer una línea base y monitorear su comportamiento en el marco de los procesos de la asistencia técnica privatizada, el municipio productivo, y las repercusiones en el empleo y los ingresos.

- 5.3. Articulando los elementos anteriormente mencionados, se puede percibir una coherencia entre la aplicación del modelo de ajuste y las políticas dirigidas al sector agropecuario campesino. En definitiva, el Estado no parece tener intenciones de establecer soluciones estructurales a la problemática del sector, pues ningún documento oficial de ningún Gobierno Nacional elegido después de 1985 menciona la escasez de tierra para los campesinos, como problema fundamental del sector. Con esta posición este Estado parece que busca agudizar las diferenciaciones internas en el sector de tal modo que se fortalezcan o surjan productores campesinos ligados a procesos (cadenas) productivos competitivos, especialmente vinculados al mercado externo.

La asistencia técnica privatizada o semi-privatizada, y las definiciones del “municipio productivo” parecen estar pensados para el fortalecimiento de este tipo de iniciativas. La base de este proceso es o serían los cambios en el acceso y

la propiedad de la tierra, es decir, una suerte de concentración (imperceptible) de este recurso en manos de los productores campesinos con iniciativas “empresariales”. Estos productores articulados, seguramente por su tendencia y/o necesidad de la especialización, agudizarán la existencia o el funcionamiento de un mercado de tierras campesinas. Los productores “ineficientes” -la mayoría- seguirán subvencionando a la ciudad, pero a la larga deben “desaparecer”, pues ninguna política productiva pensada para el sector o subsector los involucra. Precisamente allí parece encontrar cabida la política social de corte asistencial canalizada a través de la Participación Popular.

## PERSONAS ENTREVISTADAS

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO – INSTITUCIÓN</b>
Pedro Uchani	Alcalde Municipio de Comanche
Germán Condori	Gerente CODECO
Michael Shulte	Investigador PIEB
Secundino Mamani	Presidente FEDELPAZ
Juan Lopez	Presidente ANAPQUI
Bernabé Ichuta	Gerente de Comercialización COPROCA
Antonio Gallo	Director PDLA
Francisco Valderrama	Oficial de Fortalecimiento Institucional PDLA
Luis Mamani	Técnico de Campo PDLA
Miguel Campos	Gerente Administrativo Matadero de Achachicala
Jorge Aranda	Administrativo Matadero de Achachicala
Angel Gandarillas	Cajero Matadero de Achachicala
Victor Laguna	Departamento de Agropecuaria Municipio de Viacha
Roxana Liendo	Directora Ejecutiva CIPCA (La Paz)
Paulino Guarachi	Asesor FEDELPAZ
Victor Condori	Mallku Localidad de Comanche
Claudia Ranaboldo	Consultora
Alvaro Claros	Coordinador Programa PRORECA IICA -FIDA
Miguel Urioste	Director TIERRA
Grover Bustillos	Coordinador BOLICERT
Renata Hoffman	Coordinadora Ayuda Obrera Suiza
Eugenio Jacinto	Técnico Fundación SARTAWI
José E. Pinelo	Asesor CIOEC
Timoteo Condori	Técnico de Campo (Achocalla) SEMTA
Francisco Condori	Técnico de Campo (Achocalla) SEMTA
Juán Herrera	Técnico de Campo (Aroma) KURMI
Victor Canqui	Técnico de Campo (Aroma) KURMI
Oscar Mamani	Técnico de Campo (Aroma) KURMI
Ramiro Flores	Técnico de Campo (Aroma) KURMI
Máximo Ortega	Técnico de Campo (Aroma) CIPCA
Santos Reynaldo Quispe	Técnico de Campo (Aroma) CIPCA
Nicolás Mamani	Técnico de Campo (Los Andes) QHANA
Cleofe de Zárate	El Alto ASARBOLSEM
Maximo Laura	Técnico de Campo (Los Andes – Batallas) QHANA
Nemesio Tola	Técnico de Campo (Los Andes – Laja) QHANA
Francisco Aruquipa	Técnico de Campo (Los Andes – Pucarani) QHANA
María R. Aparicio	Encargada de Mercadeo PRODEM
Rolando Sahnoro	Encargado de Planificación y Métodos PRODEM
Juan C. Zapana	Gerente General Llamactiva S.A.
Matilda Gutierrez	Productora de leche Comunidad Calacahi (Aroma)

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIGACAA	Asociación Integral de Ganaderos en Camélidos de los Andes Altos
ANAPCA	Asociación Nacional de Productores de Camélidos
ANAPQUI	Asociación Nacional de Productores de Quinoa
APLEPI	Asociación de Productores Lecheros de Ingavi
APLEPLAN	Asociación de Productores Lecheros de Provincia Los Andes
APLEPO	Asociación de Productores Lecheros de Omasuyos
APLEPROM	Asociación de Productores Lecheros de Provincia Murillo
ARCCA	Asociación Regional de Criadores de Camélidos
ASPROLPA	Asociación de Productores Lecheros de Provincia Aroma
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CECAOT	Central de Cooperativas Agropecuarias Operación Tierra
CEDLA	Centro de Estudios de Desarrollo Laboral y Agrario
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CODECO	Consejo de Desarrollo de Comanche
COPROCA	Compañía de Productos de Camélidos
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CSUTCB	Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia
ETPA	Estrategia de Transformación Productiva del Agro
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
FEDELPAZ	Federación de Lecheros de La Paz
FIDA	Fondo Interamericano para el Desarrollo de la Agricultura
FIS	Fondo de Inversión Social
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FSE	Fondo Social de Emergencia
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
has.	Hectáreas
KIT	Koninklijk Instituut Voor de Tropen
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
LEDAL	Lechería del Altiplano Sociedad Anónima
MAGDR	Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MILENIO	Fundación Milenio
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OTBs	Organizaciones Territoriales de Base
PADER	Promoción al Desarrollo Económico Rural

PDLA	Programa de Desarrollo Lechero del Altiplano
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PEA	Población Económicamente Activa
PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social
PIB	Producto Interno Bruto
PIL	Planta Industrializadora de Leche
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PROCADE	Programa Campesino de Desarrollo
PRODEM	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa
SAFCO	Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental
SEMTA	Servicios Múltiples de Tecnologías Apropriadas
SENASAG	Sistema Nacional de Sanidad Agropecuaria
SIBTA	Sistema de Investigación Boliviano de Tecnología Agropecuaria
SISIN	Sistema de Información de Inversiones
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TM	Toneladas Métricas
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas
UDAPSO	Unidad de Análisis de Políticas Sociales
UNEPCA	Unidad Ejecutora del Proyecto de Camélidos
UNITAS	Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social
USAID	United States AID
VPPFM	Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal

## Bibliografía

- Alcón M.  
1996 *Análisis de la Inversión Pública en el Período 1987 - 1994, el Caso del Sector Agrícola Campesino*. Tesis de grado. UCB. La Paz.
- Antelo E.  
2000 «Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985», en *Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad*. UCB-CEPAL. La Paz
- BOLICERT  
2000 *Documentos de Trabajo*. Mimeos. La Paz.
- Aguirre, Alvaro et al.  
1997 *Producción Campesina y Mercados: la Ganadería Lechera en el Altiplano*. CEDLA/PROCADE/UNITAS. La Paz.
- Congreso Nacional de Bolivia  
1999 *Proyecto de Ley del Recurso Agua*. Documento de trabajo. Mimeo.  
1996 *Ley INRA*. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz.  
1995 *Ley de Descentralización*. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz.
- FIDA  
1991 *Proyecto de Desarrollo de Camélidos en el Altiplano*. Mimeo. La Paz - Roma.
- Galindo M.  
1998 *La Participación Popular y la Descentralización Administrativa en Bolivia en Las Reformas Estructurales en Bolivia*. MILENIO. La Paz.
- Gomes M. et al  
1999 *Curso sobre Análisis Prospectivo de las Cadenas Productivas*. EMBRAPAS. Mimeo. Brasil

Guzmán, A. / Montenegro, Diego

2000 *Inversión y Productividad en el Sector Agrícola- Agroindustrial Boliviano, Caso de la Agricultura Comercial, Período 1995-1998, en Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad.* La Paz

Instituto Nacional de Estadística (INE)

1999 *Anuario Estadístico 1998.* INE. La Paz.

INE, MDSP, COSUDE

1999 *Atlas Estadístico de los Municipios.* Plural Editores CID. La Paz.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (IICA)

1996 *La Agricultura Sostenible y el Medio Rural en Bolivia. Comentarios a una Propuesta.* IICA e ILDIS. La Paz.

1997 *La Agricultura Sostenible y el Medio Rural en Bolivia. Elementos para una Visión Prospectiva.* IICA. La Paz.

Laguna P.

1997 *Estudio Sobre Organizaciones de Productores de Camélidos.* Informe de Consultoría. Consultora SUR. Mimeo. Sucre

Lavadenz I.

1997 *Tenencia y Distribución de la Tierra en Bolivia.* Documento de trabajo para el Instituto Nacional de Reforma Agraria. Mimeo.

Marconi R.

2000 (Sin referencia). *Encuesta sobre Microcrédito.* Resultados Preliminares. Mimeo. La Paz.

Ministerio de Hacienda

1997 *Estrategia de Transformación Productiva del Agro.* Documento de Trabajo. Mimeo. La Paz.

Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDR)

1999 *Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural.* La Paz.

2000 *Diagnóstico Nacional Agropecuario.* La Paz

2000 *El Agro Boliviano, Estadísticas Agropecuarias 1990 - 1999.* La Paz.

2000 *Propuesta para la elaboración de los planes departamentales de desarrollo agropecuario y rural.* La Paz.

Morales R.

2000 *Bolivia, Política Económica, Geografía y Pobreza.* Universidad Andina Simón Bolívar. La Paz.

Morales J.A.

1990 *El impacto de la NPE en el sector agropecuario.* COTESU/MACA/ILDIS. La Paz.

Müller y Machicado

1987 *Estadísticas Socio Económicas*. Müller y Asociados. La Paz.

Müller y Asociados

2000 *Estadísticas Socio-Económicas*. Müller y Asociados. La Paz.

Muñoz

2000 *El Mercado de Tierras en Bolivia*. Informe para la CEPAL. Mimeo.

PDLA

2000 *Consultoría de Apoyo a la Reorientación del PDLA*. Documento de Trabajo. Informe de consultoría a cargo de Luis Boudoin. Mimeo. La Paz.

2000 *Plan Estratégico de la Asociación de Lecheros de Provincia Ingavi*. Documento de trabajo. Informe de consultoría para el PDLA a cargo de SISTEMÁTICA. Mimeo. La Paz.

1999 *Resultados de Censos Agropecuarios*. Documentos de trabajo. Mimeos. La Paz.

Presidencia de la República de Bolivia

1997 *Plan General de Desarrollo Económico Social*. Mimeo. La Paz

2000 *Diálogo Nacional 2000*. Documento de Trabajo. Mimeo. La Paz

2001 *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. Mimeo, La Paz

PROCADE/UNITAS

1994 *Diagnóstico Micro-regional del Sur Este Aroma*. Mimeo. La Paz.

2000 *Sistematización del sistema bovino lechero en el Altiplano*. UNITAS-PROCADE. Mimeo. La Paz.

Ranaboldo C. y Uribe M.

2000 *Informe de Desarrollo Local en Bolivia*. Informe de Consultoría para el PROCASUR. Mimeo. La Paz.

Salvatierra

1996 *Ley INRA: Entre la Realidad del Latifundio y la Necesidad de Cambio Social en el Mundo Agrario*, en Artículo Primero, Año 1, No 2. CEJIS. Santa Cruz.

SEMTA

1994 *Diagnóstico de la Microregión de Comanche*. Mimeo. La Paz

Shulte M. (coord).

1999 *Llamereros caseros: la economía regional kallawaya*. PIEB. La Paz.

Toro G.

1993 *Políticas de Ajuste Estructural y su Impacto en el Sector Agropecuario*. Mimeo. La Paz.

1992 *Políticas y sector agropecuario*. CEDLA. La Paz.

Urioste A.

- 2000 *Catastro e Impuesto en el Municipio de Pailón, en Las Tierras Bajas de Bolivia a Fines del Siglo XX, Acceso, Tenencia y Uso de la Tierra y los Bosques, Primera Parte.* Mimeo.

Urioste M.

- 2000 *Del Estado Anticampesino a la Mancomunidad de Municipios.* Tierra. La Paz.
- 2000 *Mercado de Tierras en un Nuevo Contexto.* Mimeo de Tierra. La Paz
- 2000 *Una Visión General Sobre las Tierras Bajas de Bolivia,* Mimeo de Tierra. La Paz

Urioste M., Pacheco D.

- 2000 *Bolivia: Mercado de Tierras en un Nuevo Contexto.* Documento de Trabajo para la Fundación Tierra. Mimeo.

Valderrama F. et. al

- 1999 *Municipio Productivo, Promoción Económica Rural.* CID. La Paz

**ANEXO**

## INTRODUCCIÓN

En atención a las políticas institucionales del CEDLA y KIT y a las previsiones establecidas en el respectivo convenio, la versión preliminar del estudio “Escenarios Virtuales y Reales Para el Sector Agropecuario y Rural” fue presentada en un evento de debate público. El evento -bajo la modalidad de seminario- se realizó el 15 de marzo del presente año en la ciudad de La Paz y fue co-auspiciado por el Secretariado Rural Perú - Bolivia.

El seminario contó con la asistencia de sesenta y dos personas (ver detalle más adelante) entre las que destacan representantes de las organizaciones de productores que participaron en la investigación, entidades estatales relacionadas al desarrollo rural, organizaciones no-gubernamentales, cooperación internacional, académicos y otros invitados.

La presente sección contiene los comentarios presentados en el seminario por Vladimir Sánchez de AIPE, Rodolfo Soriano de COSUDE - Nogub y de María Julia Jimenez, de CIOEC. Asimismo, se añaden las intervenciones de Fred Van Sluys (KIT) quien inauguró y clausuró el evento y de Mario Arrieta (CEDLA), moderador del evento.

## INAUGURACIÓN

### Fred Van Sluys (KIT- Holanda)

Buenos días y bienvenidos a todos de parte de KIT Holanda; a los representantes de las organizaciones del Estado, de la Cooperación Internacional, de las ONG's y organizaciones e instituciones locales; y finalmente, pero no menos importante, a las organizaciones de productores campesinos.

Me gustaría hacer una pequeña introducción sobre el por qué el KIT está aquí, en este ejercicio con CEDLA y con ustedes hoy. El tema o la referencia central es el *cambio*. Siempre existen cambios en diferentes entornos. El KIT también pasó por un proceso de cambio como empresa de investigación

y consultoría holandesa que trabaja en áreas de salud, cultura y en desarrollo rural. En este último tema del desarrollo rural el KIT tuvo que cambiar o adaptarse al entorno en que trabajó por muchos años a través de proyectos, asesorías y consultorías a tal punto que inclusive cambió el nombre del departamento de desarrollo agropecuario y empresarial; ahora es «Rural Change» o Cambio Rural.

El entorno en el cual opera la asistencia técnica cambió de énfasis debido, entre otros factores, a las políticas de la globalización económica que a su vez afectó a la demanda de asistencia técnica. La consecuencia es que ahora hay menos atención a la producción primaria y más atención a lo que ocurre en los aspectos institucionales, organizativos y definición de políticas. Este cambio está relacionado con lo que se observa en varios países: procesos de reforma del Estado, la descentralización, la privatización y los cambios en el sistema de financiamiento rural, procesos que son muy conocidos en Bolivia.

Por otra parte, se observa que en la cooperación técnica internacional existen diferentes organismos que enfatizan menos en la implementación de proyectos locales y más en un enfoque sectorial, es decir, apoyar a una política sectorial elaborada por los mismos países y sus instituciones públicas. Esto generó, lógicamente, unas interrogantes: “si es así, ¿cómo se define esta política?”, “¿cómo participan los diferentes actores sociales en esa definición?”, y “¿cómo se toma en cuenta las capacidades y respuestas locales?”. Estas interrogantes condujeron al KIT a iniciar un proyecto de exploración bastante global en tres continentes; África, Asia y América Latina en febrero del año pasado. Visitamos con consultores nacionales, particularmente de CEDLA y de Nicaragua y Honduras; a varios países, entre ellos Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Salvador y Perú. Lo mismo se hizo en los otros continentes, con esta pregunta general: “¿cómo se definen las políticas sectoriales en relación a procesos de reforma del Estado?”. Después de ello, se realizó un taller internacional en Holanda en el que se reunió a todos los equipos que hicieron esta primera exploración y se analizó, de manera muy global, qué está pasando en este tema.

En el seminario se obtuvo una conclusión que tal vez no es tan novedosa: que la definición de políticas sectoriales con la participación activa de los diferentes actores sociales no es tan fácil. Esta situación o dificultad se observó en muchos países donde existen valiosos intentos y esfuerzos sobre cómo hacerlo; cómo llegar a esta definición de políticas, y cómo la cooperación técnica internacional se puede vincular a estos procesos.

Se generó la oportunidad de profundizar estos procesos en una etapa posterior en un número reducido de países. Ahí es que entra Bolivia como el país donde se decide desarrollar esta segunda etapa, al igual que en India (Asia) y en Burkina Faso (África). En los tres países el KIT colabora con instituciones nacionales en la profundización de conocimiento de los procesos mencionados; no solamente para obtener un mayor conocimiento,

sino también para desarrollar o implementar estrategias y métodos que faciliten la participación de los diferentes actores sociales en la profundización de conocimiento y en la definición de políticas

En India el énfasis queda en la privatización de los servicios agrícolas. Burkina Faso está en proceso la descentralización; antes urbana y ahora rural, lo cual hace necesario analizar el avance y aprendizaje que se pueden obtener de la descentralización en el nivel urbano para aplicarlo en el área rural. Para el proyecto de Bolivia el énfasis acordado es en las políticas sectoriales productivas en relación a la descentralización, la privatización, el financiamiento y apertura comercial. En este sentido, la idea fue generar este conocimiento, en particular respecto a los mecanismos de cómo se logra que el conocimiento sea realmente utilizado para que generen o para que se adecuen las políticas sectoriales y nacionales. Así fue que el KIT encontró buena compañía en CEDLA, con quien se comparte la visión mencionada, es decir, la generación de conocimiento en función de un proceso de involucramiento de los diferentes actores sociales en el conocimiento y en el debate de la realidad, en este caso, agropecuaria, rural y en la definición de políticas.

Para Bolivia, Mamerto Pérez nos va a presentar hoy los primeros resultados de un estudio exploratorio breve que se hizo con un equipo formado por técnicos de CEDLA y el KIT. Estamos muy conscientes que es siempre una ventana a través de la cual miramos una realidad, sabemos que cualquier manera de ver la realidad tiene sus restricciones. No podemos abarcar todos los elementos. Tiene sus limitaciones por nuestra manera de ver las cosas. Cuando una persona del exterior llega a Bolivia estaría sorprendida de tantos procesos, elementos y debates que existen, y por tanto es lógico que cualquier estudio, más que todo cuando es exploratorio, apenas logra vislumbrar algunos elementos de esta complejidad del desarrollo agropecuario y rural del altiplano. Por ejemplo, se debe referir la reforma del estado, la descentralización y la municipalización, donde se buscaba reforzar la capacidad de gestión a nivel local. A su vez Bolivia está dentro de procesos de integración macroregional en el MERCOSUR y el CAN donde nos damos cuenta que los márgenes de los actores sociales están muy reducidos; vemos movimientos campesinos indígenas que nos hacen recordar a los procesos en otros países como México en que se dan reclamos fuertes sobre la tierra y el agua. En Guatemala, la cuestión agraria y el proceso de la paz, apunta a la tierra otra vez como si fuera un tema que nunca hubiera salido de la agenda desde los años setenta.

Lógicamente no se puede abarcar todo dentro de una breve investigación pero estamos conscientes que a través de este estudio de ventana es posible de iniciar debates, intercambiar ideas, profundizar el conocimiento y llegar finalmente a compaginar o concertar acciones conjuntas para el futuro.

Cabe decir que para el KIT es interesante el proceso porque nuestra institución promueve el intercambio de estas experiencias y los

conocimientos y metodologías a nivel internacional, lo cual ubica este labor entre KIT y CEDLA en un marco mas amplio.

Me queda ahora invitarlos a todos y todas ustedes a participar y aportar en este debate, a profundizar el conocimiento de manera crítica y de plantear ideas sobre cómo podemos concertar en el futuro acciones que dirijan a esta definición o adecuación de políticas. Otra vez agradecemos su llegada; (felizmente llueve, así que no creemos que se vayan a salir pronto!) Muchas gracias.

### COMENTARIOS AL DOCUMENTO *ESCENARIOS VIRTUALES Y REALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL. UNA APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL CAMPESINO ALTIPLÁNICO.*

Vladimir Sánchez (AIPE)

Gracias, quiero agradecer a CEDLA, KIT Holanda y al Secretariado Rural, por la invitación para comentar el trabajo realizado por Mamerto [Pérez], Carlos [Alborta] y la compañera [Benedicte Marcilly].

Cuando inicié la lectura del documento, me hice la siguiente pregunta: ¿antes de los ajustes estructurales de primera y segunda generación, lo campesino, se caracterizaba, por ser una unidad de producción, de autoconsumo, de comercialización; en sentido general, por tener una producción agropecuaria diversificada, utilizar mano de obra, fundamentalmente, familiar, aún cuando algunos sectores campesinos contratan mano de obra. Además, por tener una relación particular con su entorno, es decir que los campesinos establecen relaciones específicas con el eco sistema? El otro elemento que no podemos soslayar es que tienen una base cultural fundamental: la cultura andina.

Ahora bien, ¿después de 15 años estos rasgos se modificaron sustantivamente?

Hay otro elemento más que me pregunto, ¿la economía campesina - indígena se caracterizaba por estar subordinada al resto de la economía nacional y transferir sistemáticamente excedentes económicos? En las actuales condiciones se han modificado estas relaciones, ¿qué es lo que esta pasando?

Con estos elementos y con esta ventana voy hacer los comentarios sobre el documento que nos ha sido entregado.

Respecto a la apertura comercial, sin lugar a dudas los datos son, diríamos, a veces contradictorios y susceptibles de interpretar de varias formas. Si observamos el cuadro que nos presentan sobre la evolución de la producción campesina y comparamos entre el 80, el 92 y el 99, podemos ver que, excepto en la papa y tal como lo planteó Mamerto, ha habido incremento en el área cultivada; pero, como rasgo importante, en todos los cultivos se han incrementando los rendimientos por hectárea. Ese es un aspecto

importante, teniendo en cuenta que los rendimientos se han incrementado, en muchos casos, en más del 20 y 30%. Volviendo a la papa, en 1980 el rendimiento por hectárea estaba en 4.7 toneladas por hectárea; en 1999 fue de 6.5 toneladas por hectárea, hay un incremento importante.

Respecto a 1992 los rendimientos eran de 5.7%, inferiores a los rendimientos del 1999 y si comparamos con los otros cultivos, vemos que hay un incremento importante de los rendimientos y los volúmenes de producción son superiores a los de 1992.

¿Qué significa?, ¿cómo se puede leer esta información en el contexto de los ajustes estructurales? si ha habido un proceso de dismantelamiento y de privatización en sentido general de la asistencia técnica ¿qué es lo que está pasando en área rural y en particular en el altiplano? Es otra pregunta que formulo.

Después, si cruzamos estos datos con la inversión y, sobre todo, con la inversión que se realiza en los municipios observamos lo siguiente:

En 1994, en forma conjunta, los municipios en el sector agropecuario y riego invirtieron alrededor de los 18 millones de dólares, en 1999 la inversión se incrementó a los 44 millones de dólares; por tanto, la inversión en el sector agropecuario se duplicó. Revisando la información del Viceministerio de Inversión Pública, se evidencia que existe la tendencia de invertir más en el sector agropecuario. Este es un dato importante, en parte, para entender por qué se incrementaron los rendimientos de los productos agrícolas campesinos.

Otro aspecto a comentar es la Ley INRA, al respecto comparto los criterios vertidos y no los voy a repetir. Esta Ley no beneficia a los campesinos del Altiplano, sólo ratifica los logros que los campesinos aymaras obtuvieron en 1953, con la Reforma Agraria.

El otro tema importante analizado en el documento, es la Descentralización, más bien, Municipalización. Acerca de la Participación Popular, puedo decir que en el documento solamente se recoge los planteamientos del PADER y tal vez esto se debe a la capacidad de comunicar de Iván Arias; no se recoge los planteamientos del Programa de Gestión Participativa de la GTZ, la del Viceministerio de Participación Popular y los de la AIPE, criterios que tienen matices en la interpretación de este tema.

Otro elemento a trabajar es la estrategia de desarrollo económico municipal. Desde noviembre del año pasado se está implementando, en el país, en 60 municipios esta estrategia que tiene una visión mucho más integral que los primeros PDM's. Actualmente se efectúan algunas evaluaciones sobre la EDEM, que permitirá su validación y posterior aplicación en el resto de los municipios del país.

En lo referente a que las propuestas de desarrollo a nivel municipal no tiene su correlato en políticas en el Estado a nivel central y a nivel

departamental, estoy de acuerdo con el trabajo presentado por Mamerto. Creo que falta una política nacional que acompañe los esfuerzos que se realizan a nivel municipal. Estas iniciativas, fundamentalmente, se están desarrollando en el ámbito local.

Los estudios de caso que se presenta respecto a los niveles de desarrollo de participación popular, caso Viacha y Comanche, me parecen interesantes. No conozco a profundidad estas experiencias en el Altiplano; si puedo hablar de otras, en otros ecosistemas. Por ejemplo las inversiones realizadas por municipios en el sector agropecuario en 1994 estaban alrededor del 15 y el 20%, hoy en muchos municipios están entre el 35 y el 45% y algunos han pasado el 50%. Esto significa que se le da mayor importancia a este sector y a los intereses de los campesinos.

Uno de los problemas que tenemos para analizar estos temas es no contar con la suficiente y adecuada información. La escasa información con que contamos es sesgada, no recoge lo local, problema que lo hemos estado discutiendo en varias oportunidades y se puede comprobar; por ejemplo les puedo dar datos concretos sobre inversiones en las distintas secciones municipales de la provincia Chayanta en Potosí, Zudañez en Chuquisaca, Mizque y Aiquile en Cochabamba, que no están recogidas en la información oficial a nivel nacional. Se plantea que hay una posta sanitaria, cuando en esas provincias existen hospitales además de varias postas sanitarias. En los sistemas de riego pasa lo mismo; entonces, tenemos serios problemas en la calidad de la información.

Respecto a las cadenas productivas, los autores hábilmente, a partir del concepto, articulan este a lo social; incorporan algunos criterios de las cadenas de valor y hacen algunas referencias de la diversidad cultural que tiene el país. Este es un aspecto importante a tener en cuenta en una visión integral, para entender, en parte, lo que está pasando en el área rural, en particular en el altiplano.

Además, con el enfoque de las cadenas productivas, los autores muestran algunos problemas estructurales que hay en el proceso de producción y también algunos problemas técnicos. Y, por supuesto, el problema estructural más importante es la tenencia de la tierra; en el caso del Altiplano, por el cuadro presentado en el trabajo, cerca del 60% de la población campesina tiene tierras hasta 3 hectáreas; que en las condiciones del ecosistema del Altiplano, no permiten producir lo suficiente para satisfacer las necesidades de toda la familia. Además, se tiene en cuenta las características e influencia que tiene el ecosistema altiplánico en el todo el proceso productivo. Es un ecosistema que sólo permite una producción al año, máximo adelantar un mes la siembra con riego porque el invierno no permite otra estrategia y la producción ganadera en esas condiciones se torna difícil y complicada.

Otro aspecto importante que se refleja en el estudio de los distintos productos que se presentan en las cadenas de valor, es que hay una

constante: en los sectores primarios de la cadena hay dificultades en la organización del proceso productivo y la tecnología, los que repercuten en la baja productividad de la producción agropecuaria campesina. Es un aspecto a destacar en el trabajo.

El trabajo destaca que los campesinos producen y comercializan en forma aislada y no están en condiciones similares al resto de los componentes de la cadena para negociar; en particular con los rescatistas, transportistas y comercializadores.

Otro aspecto relevante planteado en el documento, es que en términos de valor, los campesinos como promedio transfieren entre el 40 y 50% del valor, lo que afecta a sus ingresos significativamente.

Con referencia a la transferencia de excedentes económicos del área rural al urbano, teniendo en cuenta que en la actualidad, a partir de la participación popular, se efectúan importantes inversiones en el área rural, pregunto ¿qué influencia tienen estas inversiones en los municipios donde la población es fundamentalmente campesina? Respondo, en parte, que la mayor parte de los municipios rurales, el 72% de este país, no tienen la capacidad de retener los excedentes que se producen. Este es un aspecto importante que tenemos que trabajar y seguir investigando. Aquí tenemos una contradicción dialéctica para analizar, hay inversión pública significativa en los municipios, pero, vía mercado, se transfieren excedentes.

Diría que el problema a solucionar, desde las propuestas de municipio productivo o de desarrollo local, es la salida de excedentes, buscando cómo disminuir los actuales volúmenes. Este es un importante desafío que tiene que ver con el tema de cuáles son las distintas estrategias para trabajar el tema de desarrollo rural.

Tomando en cuenta lo presentado en el documento y por lo que se ha discutido, debemos trabajar en la formulación de una estrategia de desarrollo rural que tenga en cuenta la heterogeneidad y diversidad de lo rural, de lo campesino. Este es un aspecto importante; por tanto, no creo que solamente con políticas de fomento en las cadenas de valor, de la promoción de productos, a partir de este criterio, o de apoyo a la producción, se pueda resolver estos problemas.

También quiero señalar el siguiente aspecto. Está demostrado, por los estudios presentados y por la experiencia y el conocimiento que tenemos del área rural, que, incluso, en estos productos más vinculados al mercado, hay una importante transferencia de excedentes. El problema es ¿será posible disminuir esta transferencia de excedentes a partir, solamente, de asistencia técnica y financiera? Me da la impresión que no. Comparto los criterios planteados por Mamerto.

Asimismo, ¿será posible disminuir la transferencia de los excedentes en los marcos de una visión integral de desarrollo municipal, donde se apoye

esta visión de lo rural, que tenga en cuenta la heterogeneidad y las características de la producción, desarrollando en el ámbito del municipio, de la mancomunidad de municipios, los centros poblados o capitales de provincia como proveedores de servicios?

Hay algunas experiencias que conozco, en las que, por lo menos parte de los excedentes que salen por esa vía, se pueden disminuir y también se pueden reducir los costos de la producción agrícola. El otro aspecto importante a analizar es la posibilidad que tiene el campesino de articularse en mejores condiciones al mercado.

Estos son los comentarios que deseaba plantearles. Tengo algunos más específicos, a partir de cada uno de los productos, también, sobre municipio productivo. Creo que en el debate se puede plantear, no tengo más tiempo. Para concluir quiero felicitar a los autores por el trabajo realizado. Muchas gracias.

### **Rodolfo Soriano (COSUDE)**

Buenos días a todos. Gracias por la invitación. Es un placer estar y compartir con todos ustedes, sobre todo un placer el ver a Mamerto [Perez] después de varios años.

Siempre es complicado hacer un comentario de este tipo de documentos, ya que como todo sistema complejo, exige muchas lecturas, y todas tienen su validez.

Voy a tratar de presentar otra perspectiva más bien que otros argumentos: otra manera de ver que complementa mejor esta holografía, esta imagen virtual que estamos queriendo construir del mundo agropecuario rural.

Me voy a concentrar en cuatro puntos que no siguen exactamente el documento:

- 1) La relación entre ajuste estructural y crisis agropecuaria rural;
- 2) El tamaño del desafío de lo rural;
- 3) De la existencia de los servicios en general; y
- 4) Las cadenas productivas

En base a ello haré una pequeña propuesta de desafíos complementarios a los que están planteados.

#### **1. Relación entre ajuste estructura o reformas y la crisis agropecuaria rural**

Siempre he visto que muchos buscan “demostrar” que las reformas, los ajustes y en general todas las acciones estatales explican de alguna manera la crisis del sector campesino. Y cuando se hacen análisis de correlaciones entre esas medidas o reformas y los momentos en que se acentúa la crisis, se concluye ésta se explica de una manera muy clara por los tiempos de las medidas.

Por mi parte –en una visión muy particular que la arrastro hace años– sostengo lo contrario: la crisis del sector rural «se estaba», siempre ha estado, y en general las reformas, las medidas estatales le son indiferentes. Considero que la mayoría de las medidas le «pasan por el costado» a lo agropecuario y rural. Sólo algunas medidas benefician y algunas perjudican parcialmente a la crisis.

Y una lectura así también tiene cierta consistencia. Véase el caso de una comunidad en la provincia Zudáñez de Chuquisaca, donde hice un trabajo el año 1996, en la que todos afirmaron que estaban peor que antes de la Reforma Agraria. Se basaban en el hecho que, por ejemplo, sus padres o abuelos tenían como 300 ovejas cada uno, y ellos ahora tenían menos de 100. Estaba claro que estaban decaídos, pero lo que complementa este dato es que en durante la Reforma Agraria eran 25 familias y cuando estábamos charlando eran 79 en el mismo territorio.

Esto lleva a la tierra: si se mira un agricultor que en 1950 ha recibido 10,00 hectáreas cultivables, ese era un buen patrimonio. Ese agricultor, en 1970 ha dejado 2,50 hectáreas a cada uno de sus cuatro hijos, y en 1990 están dejando 0.60 hectáreas a cada uno de los cuatro nietos, superficie con la que no vive nadie. Y no sólo no vive nadie, sino que ni siquiera lo puede mantener porque no puede hacer rotaciones, y por tanto no hay descanso de la tierra y la productividad sigue bajando.

Por otra parte, el ajuste estructural se hizo en 1985, pero los efectos de la gran sequía de 1982 empezaron desde finales de 1983 y 1984, y si se analizan todos los datos de migración al Alto Beni, a las ciudades, al Alto, era a partir de esos años. Es decir, ya venía la crisis independientemente de las reformas.

El sector está en crisis, y viene profundizándose cada vez de manera más acelerada.

A otro nivel, a la Ley INRA se le observa que busca el comercio de tierra como parte de los procesos de liberalización, aspecto que no tiene sentido discutirlo sin considerar que, todos modos, los fenómenos de compra-venta de tierras entre campesinos ya era muy visible, muy significativo diez años antes. En la provincia Los Andes, todos ya conocen el flujo (los de Los Andes se vienen al Alto y el espacio que dejan los llenan los de atrás, los de Omasuyos, los de Muñecas, los de Camacho). En el área de colonización de Alto Beni, en 1984 ya se vendían lotes por 15 .000 dólares, a título de mejoras.

Entonces, mi planteamiento es que la crisis ya estaba presente y no se inicia o agrava sensiblemente con las reformas. Ahora bien, el punto no es entrar en debate sobre cuál argumento es el adecuado: parece más importante meditar sobre el hecho que si esta segunda visión que planteo es relativamente correcta, entonces estamos frente a una problemática que es mucho más estructural que las reformas estructurales. Significa que las

reformas, pese a su profundidad, aún no habrían tocado nada de los aspectos críticos del sector rural.

De todos modos habrá que analizar mejor las interacciones entre ambas dinámicas; por ejemplo, lo que he podido recoger en todos los bloqueos que me han tocado en diferentes lugares de este país en septiembre, he visto que básicamente es crisis de empleo. La gente ha protestado porque ya no ha podido ir a trabajar al Chapare (no hay coca ni trabajo asalariado) y tampoco puede ir a comerciar (a contrabandear) a Oruro porque está la Ley de Aduanas, entonces al final no hay empleo. Esa ha sido una crisis de empleo del sector rural.

## 2. El tamaño del desafío de lo rural

En el documento, hay comentarios sobre las diferentes leyes y las medidas. Por mi parte, quisiera hacer énfasis en que enfrentar el desarrollo rural e inclusive sólo el agropecuario en este país se tienen que considerar dos aspectos centrales que no deberíamos olvidar nunca en ningún análisis de cualquier propuesta.

Uno es la magnitud del problema, sobre todo cuando analizamos en términos de superficies, de costos. Por ejemplo, querer arreglar los caminos de los efectos de estas lluvias nos va a costar un esfuerzo impresionante, más allá de las posibilidades nacionales.

Y el otro problema es que tenemos una diversidad casi sin límites, la heterogeneidad que ha señalado Vladimir [Sánchez]: siempre pienso en San Borja, y no sé qué se puede proponer para ese municipio. Existen mosetenes y chimanes, (trabajo para los indigenistas), existen grandes ganaderos cambas, colonizadores collas, madereros de todo lado; entonces qué se puede proponer en una ley de tierras ahí?. Francamente no me imagino. Lo mismo con la ley de aguas: los anteproyectos hay que leerlos - y criticarlos- si se considera la diversidad. Si se está en el municipio de Colquechaca en Potosí, hay que considerar el agua potable o el micro-riego en la comunidad, o el cierre de la mina que está contaminando el agua de siete municipios pero está generando el empleo temporal a la mitad de la población. Entonces, cómo maneja esa ley?

Hay que hacer la crítica a este tipo de medidas, siempre si está respetando o considerando la diversidad.

Es en ese marco (magnitud del problema y diversidad) que también hay que leer la Ley de Participación Popular. Reconozco como un acierto del documento el decir que “el municipio productivo es el atributo ausente de la ley de participación”, pero, después de tantos años de haber hecho planes y trabajar con todo el mundo, sostengo que todos sabemos que no es cuestión de decir: “ya, le metemos y a coser y cantar, empieza la producción”. No es cuestión de voluntad del Estado, ni local ni nacional ni departamental (que considero que es el «huevo negro» del proceso de planificación).

Y en cualquier caso, frente a la pregunta subyacente en el texto sobre el sacar el desarrollo rural del marco de la LPP pues no se ha avanzado nada, contesto con un rotundo «sería mucho peor sin la ley de participación popular». Dejar que el desarrollo rural –y sus acciones a nivel de comunidades o cantones– siga siendo pensado por algunos «genios» aquí en La Paz, no nos va a llevar a ninguna parte.

Por último, en ese marco de magnitud y diversidad, quisiera referirme rápido a las cuatro preguntas de la página 20 (no sé para quién son clásicas, pero de todos modos las retomo).

Que los intermediarios no se pueden normar: claro, hay tantos, tan dispersos, tan diversos, y si no hay mercado no va nada. Eso es cierto pero además hay que considerar que no hay (no conozco) ningún campesino que no venda. Tal vez sólo venda un peso al año, pero vende, todos venden, todos están con el mercado; y a través de los intermediarios

Si además de ser rentable una acción no debe ser socialmente excluyente ya es mucha belleza, casi una alucinación.

Algo que me parece un error de escritura (porque nos conocemos y seguramente nos podremos entender y encontrar coincidencias) es afirmar que la cultura está alejada de la lógica de mercado, pues parece una lectura no adecuada. Ahora bien, si tuvieran razón, si la cultura está contra el mercado (en este mundo donde manda el mercado) estaríamos perdidos en este país plurimulti.

## 2. Sobre la existencia de servicios en general

Sobre la existencia de servicios, entiendo que hay una lectura que no parece adecuada. Enfatizaría tres puntos:

- Como lo ha demostrado el sector de servicios financieros, el primer problema es que haya el servicio, no importa el costo, que lo haya. Si no lo hay, la población está desatendida. Y además, tiene que haberlo en realidad, efectivamente. Está aquí don Gualberto Condori del CEIBO, a quien le consta que en el Alto Beni había IBTA, pero no servía para nada, por lo que el CEIBO ha tenido que auto construir su sistema de extensión y generación de plantas mejoradas. Entonces se puede decir que no había el servicio.
- Se puede pagar o no, el servicio puede ser privado o público, ser o no de servicios personales o institucionales; no importa. Pero se puede afirmar que en todos los casos en que no hubo demanda de la población, en que era un invento institucional, estos servicios eran completamente gratuitos, sin ningún aporte efectivo de la población. Eso siempre ha sido así. No necesariamente habrá que cobrar, pero si se lo plantea, sin duda no estamos hablando de Satanás.
- Cuando hay ganancia, cuando hay un buen negocio, la gente se mueve sola. Es maravilloso ver cómo en el Chapare se ha contagiado toda la

tecnología y la semilla de la coca, sin ningún ingeniero, sin ningún extensionista, ninguna cartilla, nada. Hay que releer los servicios con esa lógica.

### 3. Sobre las cadenas productivas

La definición que plantea el documento es correcta e inobjetable. Lo que quiero decir es que las cadenas siempre han existido, siempre han funcionado como un sistema en equilibrio dinámico, con sus ventajas y deficiencias, y (si entiendo bien el documento, afirmo en contra) que en principio una cadena no excluye ni incluye a nadie, es la relación de productores, transformadores, comercializadores y consumidores, como está en el texto.

Yo diría que lo único nuevo es que los técnicos del desarrollo acaban de descubrir que existen las cadenas. Pero todavía no acaban de descubrir cómo funcionan, y esto debido especialmente a que el punto de abordaje es muy desde arriba y no por abajo, por la base.

Tomo dos ejemplos: diferencial de precios entre puntos de la cadena. No sé como será en muchos cultivos pero en la papa, hemos descubierto que no hay diferencial de precios entre lo que se paga en Ravelo, en Potosí, al productor y lo que cuesta con la mayorista aquí en La Paz. Lo que varía es el peso, pero el peso siempre es el mismo, es una carga; varía el peso de la carga, la carga que se le paga al productor es de 9 arrobas y después de 8, de 7, de 6, de 5. Esa lógica es un problema de cultura para los técnicos. No logran entender que no cambia el precio.

Aprovechando del documento, y sin ser una crítica al CEDLA ni a Mamerto sino a nuestros conocimientos como profesionales, lo que se presenta con los datos de Los Andes, 470 familias con 5.000 litros de leche, es un dato parcial, sólo de la PIL. Puedo afirmar ahora, sin temor a equivocarme, que por lo menos hay 1.300 familias produciendo leche en Los Andes, si no son 3.000 o 4.000 (eso podemos afirmar con los colegas de Qhana y Hernán Romero que está presente) y si es así la producción de leche está entre 15.000 a 50.000 litros de leche, con lo cual nos hemos equivocado de 3 a 10 veces con nuestro análisis del documento. Repito no es una crítica al dato en sí, sino a cómo estamos tocando el tema: si nos olvidamos de estas 9 veces de leche, que casi todo está yendo como queso a El Alto sin pasar por la PIL, cómo se puede hacer un análisis de cadena. Entonces, se trata de estudiar la cadena efectivamente, para verla en toda su magnitud.

Un último ejemplo, el margen de los mañasos: en la página 56 dicen que es el 30%. No sé si es correcto o no, pero lo que sí puedo decir es que cuando hemos trabajado en el Alto Beni con los papayeros veíamos que estos intermediarios parecían tener grandes ganancias, hasta que hemos encontrado un pequeño detalle: dos a tres viajes al año se les tranca el camión por los derrumbes en Sacramento, en Caranavi y botan los 500 quintales de papaya al camino, pues se ha podrido. Si se le mete costo a eso

(tres camiones de 500 qq de papaya al año) lo que se obtiene es una utilidad razonable del intermediario, que no es «chupasangre» que se está volviendo millonario. Y además, está prestando muchos servicios en las comunidades, empezando por el crédito informal.

### **Propuesta de desafíos complementarios**

Diría que hay dos puntos centrales:

El de estudiar en serio a profundidad sin prejuicio. Y sin prejuicio quiere decir con la mente abierta, tratando de reducir la valoración (casi prejuiciosa) en esto. Estudiar las cadenas, estudiar el MERCOSUR (porque nos van a pasar por encima en dos años; si piensas en el municipio de Tarabuco, cuando entre el trigo argentino, el tomate argentino, el maíz argentino, no van a tener nada que vender: o hacen ponchos o migran).

También estudiar el tema que siempre está pendiente, que saca mucha roncha: el analizar mejor algunos casos críticos, situaciones extremas, la inviabilidad relativa de algunas zonas, me parece central que toquemos ese tema, hay zonas que no parecen tener viabilidad, y digo relativa porque hoy, con las propuestas, la tecnología, los medios y la infraestructura existentes, no parecen ser viables, pero no para decir que este es o no es, sino escoger dos o tres ejemplos y analizar cuál es la respuesta que la propia gente está dando a esto, está migrando, está produciendo otras cosas, se dedica a la ganadería, etc., etc.

El otro punto, el de repensar las intervenciones, pensar el concepto de intervenciones, lo que es servicios, en el sentido amplio lo digo, y también repensar lo que es la inversión en el área rural, sea pública o privada, y lo que es la planificación regional. Porque está claro que lo productivo no lo vamos a resolver (y en eso concordamos todos) a nivel municipal, es una escala más grande, regional, subregional, departamental, mancomunidad, sea cual sea pero por encima el municipio. Muchas gracias.

### **María Julia Jimenez (CIOEC-B)**

Empezaré agradeciendo el espacio que brindan a que la voz del CIOEC y de las OEC's pueda estar en estos espacios de reflexión. Eso es muy nuevo y es muy importante para el sector de los productores campesinos organizados.

Voy a iniciar refiriéndome a qué es el CIOEC, el Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia. Actualmente estamos liderizando un proceso de integración y coordinación de todo el sector de las OEC's muchas de las cuales han sido parte de este estudio. El CIOEC quiere lograr políticas y programas de desarrollo que favorezcan al sector de las OEC's, queremos que se considere este sector como el tercer sector, de la economía, después de la empresa privada y de las empresas estatales estamos las empresas asociativas, para dar forma a una economía más solidaria y más justa. Eso es lo nuevo de la característica de nuestro sector.

Estamos hablando de un tercer sector en la economía mundial y en la economía boliviana.

Hacen algunos años en los talleres, en los diálogos, en las reflexiones nunca participábamos, ahora tenemos un pequeño espacio muy valorado por nosotros y nuestro sector invisible también, estaba poco coordinado y estaba subestimado.

Hemos aprovechado la dinámica del diálogo nacional para realmente reunir a todas las organizaciones de productores del país y mediante cumbres sectoriales, es decir cumbres por rubros de producción, quinueros, trigueros, lecheros, fruticultores, etc., un total de 14 cumbres sectoriales, hemos logrado que vayan trabajando los productores organizados, sus propuestas concretas para políticas que realmente favorezcan el desarrollo económico en las áreas rurales.

Además de todas estas propuestas sectoriales, lo que hemos hecho es buscar la síntesis y los temas transversales y de ese modo surge un documento previo que era la propuesta productiva con identidad, de la cual posteriormente sale como síntesis nuestro documento importante, *La Agenda para el Desarrollo Estratégico de las Organizaciones Económicas Campesinas*, reitero la invitación para que le den una ojeada y vean lo que estamos proponiendo.

Eso es lo que está haciendo el CIOEC al momento. Estamos muy activos en este momento sobre todo en el proceso de integración y coordinación de este sector.

### **Comentario de la investigación**

Vemos que el objetivo del estudio se parece mucho al objetivo del CIOEC, buscar promover la mayor participación de las organizaciones sociales en el debate y la argumentación de propuestas que incidan en la formulación de políticas públicas para el desarrollo agropecuario y rural. Nosotros queremos lograr una verdadera interlocución con el Estado en esta formulación de políticas públicas, por lo tanto teníamos un mismo enfoque de objetivos con este estudio.

También han ido saliendo varios puntos que nosotros hemos ido tocando en todo este proceso de integración y reflexión que tienen las OECAS. Sobre todo los temas importantes están alrededor de la noción de municipio productivo y desarrollo de cadenas productivas, dos temas que son sobresalientes en este estudio.

Respecto a las cadenas de producción, los temas en los que encontramos coincidencias con el estudio es que destaca la falta de normativas jurídicas, tributarias, crediticias que estimulen el desarrollo asociativo y la agroindustria rural.

Por otro lado, coincidimos también con que hay una apertura comercial dogmática y sin análisis sobre los efectos de la producción campesina y las

cadenas en formación. Además coincidimos con que hay una falta de infraestructura como laboratorios, etc., para poder entrar en el mercado globalizado con calidad internacionalmente reconocida y certificada. Todos esos instrumentos no están dados cuando hablamos de cadenas de producción.

Por otro lado, respecto al municipio productivo creemos en la creciente importancia de los municipios en el desarrollo productivo pero que aún falta capacidad para priorizar realmente inversiones productivas frente a inversiones de carácter social. [Este es...] el comportamiento tradicional que vemos reproducirse continuamente en los planes y programas de los municipios.

Al entrar como productores en el enfoque sectorial, sentimos con mucha fuerza la ausencia de políticas sectoriales que vayan a estimular inversiones en zonas determinadas y alrededor de productos determinados, las políticas públicas han entrado en un enfoque integral del desarrollo y se ha dejado de lado acciones y políticas que promuevan lo sectorial.

Creo que siempre es importante destacar que un marco negativo a todo el desarrollo y políticas con cualquier plan que se intente es la corrupción y la burocracia alrededor de la cual tenemos que movernos buscando el desarrollo de las organizaciones en el marco estatal que nos rodea.

Quiero tocar con más profundidad el tema de cadenas productivas. Como decían quienes antecedían, es uno de los temas “de moda”, es un nuevo instrumento para entender el desarrollo.

No estamos de acuerdo con las conclusiones que plantea en cuanto que no habría cadenas productivas coordinadas. Reitero están las cadenas productivas, mal o bien, desencontradas, ineficientes, o en algunos casos desarticuladas, etc., pero están ahí. Hay todo un sistema alrededor de la producción que podemos entenderlas como cadenas.

Como instrumento para orientar el desarrollo tenemos serias dudas respecto a la aplicación del enfoque de cadenas, sobre todo se está utilizando el enfoque de cadenas productivas en los planes de desarrollo departamental y es uno de los criterios de priorización en el marco del SIBTA, el Sistema de Investigación de Tecnología Agropecuaria. Nos preocupa porque justamente la supervivencia de la familia campesina está en la diversificación de sus fuentes de ingreso y más bien el enfoque tiende a priorizar el monocultivo y la especialización.

Por otro lado, el enfoque de cadenas productivas nos parece que manda a segundo plano el análisis de problemas estructurales como minifundio, agua, degradación de recursos naturales, etc., y son asuntos básicos que hay que analizar en el momento de elaborar un plan de desarrollo departamental, limitarse a encontrar las cadenas productivas en un departamento, es tener un enfoque muy limitado de lo que realmente puede ser el desarrollo rural que tenga un impacto en la población.

Nuestra mayor preocupación, que estamos analizando y reflexionando desde el CIOEC y las OECAS, es que en este concepto están tendiendo a perpetuar, continuar con la tradicional división del trabajo. Es decir, asignar al productor un papel de abastecedor de materia prima y nada más. Nos están pidiendo que seamos más eficientes en producir materia prima, reducir costos, aumentar rendimientos, mayor productividad, etc., pero nos quedamos en el nivel, con el rol, en la cadena de abastecer con materia prima, cuando justamente las experiencias, la realidad de las organizaciones económicas campesinas nos muestran que todas ellas han nacido para incursionar cada vez más en las cadenas en las que están rodeados y ganar otras partes y otros eslabones de esta cadena. Aquellos eslabones en los que se vaya generando valor agregado, creo que es una de las tendencias, las orientaciones, las perspectivas que tienen las OECAS y las experiencias que tenemos, las han mencionado acá nuestros compañeros cafetaleros, quineros, fruticultores, etc. [Estas experiencias] están mostrándonos acciones que permiten generar valor agregado. Por lo tanto, como organización campesina incursionamos en otros eslabones más de la cadena, no quedarnos en el plano de proveedores de materia prima.

Tal vez las cadenas que existen, los diferentes eslabonamientos no sean los mejores, no hayan buenas coordinaciones, efectivamente, todo eso está en proceso, pero si va a ser mucho más fácil en la medida en que las OECAS ganen más eslabones de la cadena, ahí se va a dar la coordinación, ahí se está dando la coordinación en las experiencias que nosotros ya les podemos compartir.

El estudio que ha investigado algunas de las OECAS más importantes del Altiplano, CODECO, los compañeros lecheros, ANAPQUI, son OECAS importantes en el Altiplano, pero en sus conclusiones parece que no han captado la importancia de estas organizaciones, textualmente dice en la Pág. 61 en conclusiones: “.....*la participación de los productores campesinos en cualquiera de las cadenas estudiadas es individual*”, claro si nos mantenemos en el nivel de proveedores de materia prima.

Luego dice textualmente “.....*las iniciativas de organizaciones de productores campesinos no han resuelto esta situación ni se espera que lo vayan a hacer en el futuro, muchas de estas iniciativas han fracasado y las sobrevivientes si bien se han articulado a alguna cadena aglutinan a un mínimo de productores que se sostienen gracias al apoyo externo*”, creo que eso es una visión muy corta del potencial que puede tener una OECA. Es como un insulto a las OECAS que han sido estudiadas y a las OECAS que están acá presentes; es no tener una visión de toda esta perspectiva que proponemos al momento que se organizan los productores.

Es verdad que los socios son pequeños productores y que su desarrollo está en parte condicionado por dinero de la Cooperación Internacional, eso es muy cierto. Pero su esencia está en el objetivo de tratar de generar valor agregado a la producción primaria. Para eso hay que organizarse y

cuando hablábamos de un tercer sector de la economía, de las empresas asociativas estamos hablando de empresas que no se generan alrededor del capital sino alrededor de una necesidad, esa es una gran diferencia y con esa necesidad, con esa opción organizativa, se está intentando generar valor agregado a la producción primaria y así ir abriendo mercados e ir negociando, ir ganando espacios de los intermediarios y además incursionar en la transformación y generando escala para tener mejores precios.

Entonces, ahí está el valor de lo que se propone cuando los productores se organizan. Creemos que se ha hecho un análisis estático en esta investigación que obviamente pone de manifiesto una serie de problemas que los conocemos, que no los negamos y que se están tratando de resolver.

Hubiera sido muy interesante complementarlo con un análisis más histórico, que hubiera mostrado justamente que estas organizaciones tratan de vencer todos estos obstáculos para que los productores campesinos dejen de ser simples productores de materia prima con bajo valor agregado, con precios impuestos por los acopiadores y con ninguna influencia en políticas públicas.

Este proceso está lleno de éxitos y de fracasos, pero en este proceso, creo que las organizaciones de productores han ganado sabiduría porque ahora además están reflexionando su situación y, como decíamos en nuestro documento "*Quiriendo ser Propositivos*", encontrar dónde vamos a poder cambiar nuestras cosas.

Se tienen fuertes problemas organizativos desde la vista de observadores externos, por eso es demasiado fácil argumentar que no van a tener futuro; [Esta] es solamente una visión estática, reiteramos.

Además todas las organizaciones son democráticas y tienen asambleas, tienen candidatos, por lo tanto también hay pugnas, etc., y hay contradicciones internas. Justamente es el espacio de la democracia y [las contradicciones internas] muchas veces se ven, se reflejan, salen a la luz pública. Lo menciona en algunos ejemplos la investigación. Pero justamente son fases de todo un proceso de maduración de las organizaciones campesinas y es un proceso que además está reflexionando para que vayan superándose esos problemas. Vemos que son procesos que están en ascenso, que hay más familias beneficiadas que hace diez años que hay más fuerza en el aspecto económico, más inserción en el mercado, sobre todo hay más experiencia organizativa que nos permita reconocer fallas también organizativas.

Menciona la investigación, por ejemplo, problemas entre AIGACA y ANAPCA como un conflicto de representatividad y competencia, efectivamente ha habido un momento en el sector de camélidos. Pero es un problema en una fase del proceso y si no se hubiera visto en forma estática también habría que tomar en cuenta que dentro de poco a iniciativas de CIOEC se va a orientar y reestructurar ANAPCA que es la asociación nacional de

productores de camélidos para convertirla en una coordinación nacional del sector. Ese es un logro que se ha hecho al momento de reunir a los productores en las cumbres nacionales que ha auspiciado el CIOEC y cosa similar está pasando con los sectores de quinqueros, sector de artesanos, sector de productores ganaderos, etc.

En estos encuentros se está trabajando por representaciones nacionales legítimas. Es otro aspecto que muestra el avance de este sector.

La investigación se refiere a una mínima cantidad de productores involucrados, tampoco estamos de acuerdo porque tal vez la cantidad de socios activos que se han encontrado no están a la altura que los investigadores buscaban.

Sin embargo, son las asociaciones las que, si hubiera un apoyo decidido del gobierno local y de la cooperación pueden convertirse en puente de una gran masa de productores en su zona para poder mejorar su posición económica; por ejemplo, gracias a la existencia de las asociaciones lecheras en las provincias hay un fuerte crecimiento de la lechería tal vez hubiese sido interesante desde la investigación hacer la abstracción de cuál hubiera sido el panorama sin la existencia de organizaciones. Tendrán una serie de problemas pero han tenido un rol en todo el proceso del desarrollo estas organizaciones.

No pensamos que el Altiplano se vaya a convertir en una zona exportadora de leche, pero si va a ser una zona donde la lechería aporta significativamente a la seguridad alimentaria de las familias y de todo el entorno que rodea a estos cordones lecheros.

Efectivamente [los productores] tienen que enfrentarse a problemas de competitividad en el marco globalizador; esto es lógico, es algo a lo que estamos sujetos. Pero además el problema de competitividad con el entorno nacional porque [por ejemplo] el precio internacional de la leche en polvo importada amenaza la rentabilidad de la actividad lechera en Bolivia. Esto también hay que tomar en cuenta cuando decimos que “hay competitividad dentro de los productores”, hay competitividad con el entorno del país mismo, de las condiciones en que estamos en este enfoque globalizador y neoliberal.

Como organizaciones económico campesinas luchamos para que la apertura comercial se haga con más prudencia, no tiene sentido dejar entrar productos que sobran en Europa y que se vienen subsidiando en sus países a países como Bolivia donde somos tan neoliberales que acá no hay subsidios, no hay nada, no es que los estemos pidiendo sino que queremos más prudencia en estas aperturas comerciales.

Creo que sería interesante analizar realmente la realidad de los aranceles alrededor de los productos que están produciendo en las áreas rurales y así salvar los pocos rubros que realmente benefician al sector campesino,

indígena de nuestro país y que además están relacionados con un real uso de la tierra y que tienen tasas de crecimiento importantes en el consumo nacional.

Otro aspecto en el análisis de cadenas al que no se ha dado suficiente atención –y que sería muy importante profundizar el estudio para tener el panorama real– es el tema tributario. Sabemos muy bien que nuestro sistema es una relación de créditos y débitos fiscales. Facturas que uno vende contra las facturas que uno compra, no hay problema, eso es en toda la cadena de impuestos, funciona crédito contra débito, pero quién es el que carga todo el peso del sistema? Justamente es el primer eslabón de toda esa cadena de tributos, es aquel que no tiene suficiente crédito para pagar los débitos. Es decir que es aquel que no factura porque produce directamente, no compra y ese es el productor agropecuario.

Entonces, este tema no está investigado en el estudio porque hay que tomar en cuenta que en Bolivia hay un sistema que es el Régimen Agropecuario Unificado que se ha aplicado solamente en algunos sectores más importantes como la producción de leche, por su relación con la PIL Andina. En los otros sectores no se ha implementado el RAU. Es impresionante cómo nosotros hemos podido ver que en el interior las oficinas de Servicios Internos, ni siquiera se conoce la normativa, y no están ni los mecanismos para poder aplicar, por ejemplo en Tarija o Chuquisaca.

Entonces es una implementación a medias de un sistema que pensaban incorporar a la producción porque con este sistema tal vez solucionen en algo la situación del productor primario frente a toda la cadena de impuestos pero no soluciona la situación de la agroindustria, el nivel en que están las organizaciones económicas campesinas.

La agroindustria, entonces, al comprar de los productores y no recibir factura igual no tiene el crédito fiscal necesario para introducirse en el resto de la cadena y esto implica un costo. La agroindustria y las OECAS tienen que pagar igual que cualquier empresa comercial el 15.5% sobre las ventas brutas, sin descontar la compra de materia prima.

Por estas razones no es extraño que la cadena informal con rescatistas sea más rentable para muchos productores en lugar de hacer un esfuerzo para construir una cadena dentro de la economía formal. Es un tema que no está aún resuelto y que no se lo toca en el estudio.

No es extraño entonces que las organizaciones económicas campesinas tengan serios problemas cuando logran captar eslabones en la cadena y se introduzcan en el campo formal y justamente ahí viene un problema de costos que luego se va a traducir como ineficiencias y es un problema realmente de fondo tributario.

Es similar con las garantías que piden en el banco para los créditos, son asociaciones que no tienen patrimonio propio. [Lo] habíamos dicho; las

organizaciones de productores no se crean alrededor de un capital se crean alrededor de una necesidad. Por lo tanto, surgen sin patrimonio, y sin patrimonio no se puede acceder a un crédito porque no hay garantía. Ahí tenemos el problema: que el sistema formal el crédito que se requiere no es para el acopio. Esto no sirve a un banco porque no aceptan productos acopiados como garantía. No hay esos sistemas. Nuestro rol es reunir la producción para poder incursionar en el mercado. [Los productos acopiados son] lo que se tiene pero eso no está considerado con el valor que podría impulsar. Entonces son políticas que obstaculizan el desarrollo que nosotros queremos como CIOEC para las OECAs.

Lo que queremos es que las cadenas productivas en gran parte estén en manos de los propios productores y en ese sentido, nosotros quisiéramos un marco jurídico, tributario, crediticio favorable y si tuviéramos un marco jurídico tributario crediticio verían que las OECAs tienen la capacidad de sustituir a parte de los intermediarios y que pueden lograr un producto transformado de calidad para el mercado nacional e internacional.

En el tema de *municipio productivo* estamos de acuerdo con los autores del estudio referente al análisis. Es un concepto que suena muy bien, hay muchas expectativas al respecto, pero en la aplicación de municipio productivo encontramos muchos problemas, los problemas sobre todo están relacionados con la capacidad del municipio y las OTB's de priorizar bien las demandas sociales y de elaborar proyectos factibles.

Es una capacidad de dos formas: técnica y política. Muchos proyectos de los municipios son estándares y están relacionados con caminos porque es más fácil elaborar el presupuesto de una obra, hacer un diseño y luego verla. En cambio, en proyectos productivos, el tema es más complicado, tenemos que partir de un estudio de mercado y es más probable además que hay que hacer una pre inversión para este tipo de proyectos y nadie garantiza el mercado. O sea, no va a ser visible, no hay una garantía que esto se pueda dar, es de más largo aliento, es todo un proceso la inserción en el mercado; obviamente es más fácil hacer un camino.

Estamos muy preocupados porque en la estrategia de lucha contra la pobreza se diluye la visión productiva, y esto es lo que nosotros hemos peleado en el diálogo nacional. Analizando la estrategia de lucha contra la pobreza, analizando conceptos, analizando indicadores, analizando presupuesto, vemos que se ha diluido lo que nosotros pensábamos una visión productiva que podía reflejarse justamente en la responsabilidad de un municipio productivo.

Además las OECAs tampoco estamos bien posicionadas en la nueva dinámica municipal. Un problema serio que tenemos es que las OECAs no están debidamente identificadas en las regiones. Por eso estamos trabajando ahora en una guía de municipios y OECAs porque muchas veces la organización económica campesina agrupa a un porcentaje de la población del municipio,

no a la totalidad y esto debilita nuestra posición en el momento de priorizar la inversión pública, obviamente se busca inversiones que beneficien a todos, cuando nuestras organizaciones representan un porcentaje de todos.

Muchas veces las organizaciones están por encima de un municipio. Las organizaciones abarcan tres o más municipios o más comunidades o regiones más amplias. Aun no hay la instancia que pueda normar la acción misma como aliados, municipio y organización económica en un consejo funcional, algo así como un consejo de desarrollo económico. Con esta instancia tal vez nosotros podíamos tener un aliado que promueva políticas de apoyo a la producción.

Otro rubro que nos preocupa en el tema de municipio productivo es la poca eficiencia en entidades del Estado, sobre todo en los fondos y las prefecturas que deberían acompañar este trabajo del municipio productivo, consideramos que es muy importante establecer programas cogestionados entre productores, Estado y Cooperación Internacional donde los directores de estos programas puedan fiscalizar el uso de fondos de mejor manera que un programa meramente estatal concentrándose en los objetivos del programa y así evitaríamos la corrupción y la burocratización.

Sería muy interesante la participación en este nivel de los productores y en este caso estamos con mucha expectativa en que el modelo SIBTA sea muy interesante y se pueda aplicar a otros sistemas donde el 60% de los miembros proviene del sector productivo. Ahí realmente podríamos hablar de una verdadera cogestión y participación.

Finalmente nos interesa, desde las organizaciones económica campesinas y el CIOEC complementar y apoyar el estudio que han iniciado el CEDLA y el KIT porque han involucrado el aspecto organizativo de las familias campesinas en su análisis. Casi nunca se habla de OECAS o se entrevista a las OECAS, generalmente se habla de pequeños productores individuales.

Por lo tanto, esperamos que profundicen el análisis justamente conceptualizando mejor a las OECAS como instrumentos para cambiar las cosas en el área rural y lograr que las familias pobres logren una mejor inserción en el mercado y dejen de ser el sector excluido y marginado en esta economía globalizada.

Pensamos que la Agenda que les mencionaba puede servir para encontrar algunos problemas y también para encontrar algunas propuestas que nos ayuden a profundizar el tema de investigación. Gracias.

### **Intervención de Mario Arrieta (CEDLA)**

Voy a hacer un resumen [del evento], cosa que es bastante complicada. Es más o menos como las cadenas productivas; yo vengo a tratar de ofrecer el eslabón perdido aquí en la cadena.

Ocurre que es no más una realidad la heterogeneidad de este país: [heterogeneidad] cultural, étnica y de muchas otras naturalezas. Nadie está diciendo que el ajuste [estructural] ha creado esta situación de un día para el otro. Si vemos las políticas de ajuste, si vemos las cadenas productivas; son instrumentos, pero instrumentos de interpretación de una realidad global de todo el proceso productivo de un país, de un continente, del mundo entero y permiten ver cómo se reordenan, se redistribuyen los beneficios y las pérdidas.

Si en algo la globalización no puede ser refutada totalmente es que es un proceso concentrador de la riqueza en países, en regiones, en instituciones y en personas. Esto quiere decir que en el mundo del futuro, cuando hayan desaparecido todos los agricultores incompetentes –esto que vendría a ser una especie de “población excedentaria” –sólo van a quedar en este planeta los que sí son eficientes, viables, etc.

Yo creo que el problema de hoy y de mañana es encontrar los nexos para que la globalización permita subsistir al globo; o sea a la globalidad.

No podemos seguir con una política que no tiene nada que ver con las actuales y que, en nuestro caso, empezó en la conquista; y que, para los que tenemos unos cuantos años más, se reflejó en la época de la Reforma Agraria, cuando aparece el dicho término de *campesino*. Como decía aquí un compañero, *cualquiera puede ser campesino*, pero el término de “campesino”, cuando se promulga la Ley de Reforma Agraria, lo que quería era haber liquidado el antiguo término peyorativo de “indígena”, “indio”, o lo que ustedes quieran. Entonces se optó por la palabra *campesino* como una especie de reivindicación, de tipo indigenista. Claro, la picardía criolla en muy poco tiempo empezó a hablar de *los campestres* que era otra manera de referirse a la misma segregación.

Cuando hablamos de la crisis, no estamos hablando de una crisis económica puntual; no estamos hablando de una crisis organizativa, administrativa, de cualquier naturaleza. Estamos hablando de una crisis de sobrevivencia, de una crisis que tiene que ver con la existencia o no de nuestros países en la forma en que los hemos concebido, de nuestras naciones como dice el compañero, nuestros pueblos, que quieren organizarse por sí mismos, etc.

Este siglo se ha caracterizado por su pregón a todas voces de las loas a la heterogeneidad cultural, a los ecosistemas variados, a la diversidad. Este milenio empieza bajo la plataforma de la Conferencia de Río, etc., y es justamente este sistema el que está conduciendo a una especie de estratificación sin posibilidades de variaciones en las formaciones sociales.

Por lo menos es opinión mía — no se si represento exactamente la del CEDLA — que si la sociedad boliviana no es capaz, a través del diálogo, de los estudios, de las investigaciones completas, incompletas, secundarias o primarias, de los aportes que puedan hacer los productores organizados, y no logra encontrar un ambiente de mínima compatibilidad entre sus propios

sectores internos globalizados; es un país en el que va a ser muy difícil vivir.

En la década de los 60 se decía que los campesinos votaban con los pies porque se iban. Al final, cuando las condiciones de trabajo eran tales que no podían permitir ni siquiera la reproducción del ciclo familiar, se iban. Es lo que está haciendo prácticamente toda nuestra población. Los que están más atrás de la provincia Los Andes ocupan el espacios que dejan Los Andes, dentro de poco vamos a quedar ciudades intermedias y algunas zonas agropecuarias transnacionalizadas o industrializadas al último estilo de la tecnología.

[Se da una] sucesión de expulsiones. Como país, somos expulsados de la economía regional, pero dentro del país nos expulsamos también mutuamente. No sólo la confrontación que el sector agropecuario, el sector agrario o campesino, se la pasa transfiriendo excedentes a los centros urbanos o a los otros rubros de la economía. [Es una] segregación que hace que no seamos capaces de conducir un diálogo que sea constructivo.

Está la larga historia de las ONG's prefabricadas que vivieron mientras se pudo, gastaron esfuerzos, sacrificios y también dinero externo para realizar proyectos técnicos, tecnológicos, que nunca o muy pocas veces tuvieron en consideración los ecosistemas en los que estaban, y que generalmente eran calcados de estudios agronómicos de otra naturaleza, hechos en otras partes, en otras realidades, que no tenían en cuenta la enorme fragilidad del sistema, no sólo altiplánico, sino del sistema del continente. [Por ejemplo] la Corporación Regional de Santa Cruz – cuando existía – hizo un estudio hace muchos años donde se demuestra que sólo el 4% de la tierra del oriente es apta para cualquier cultivo sin limitaciones. Lo que está pasando ahora siempre podemos echarle la culpa al Niño o la Niña; de los errores que cometen los adultos. Pero si se están desbaratando las cuencas de los ríos, si se están contaminando las aguas, si se está destruyendo la cubierta vegetal, si los bosques están siendo arrasados; entonces no podemos echarle la culpa a los fenómenos climatológicos por más que sea verdad que ahora están ocurriendo en una escala que, además, era permisible desde la Conferencia de Río.

Tenemos también que darnos cuenta que nos estamos extralimitando en nuestra capacidad de sobre-explotar un medio productivo que necesita de la sabiduría por la cual la rotación de cultivos permitía la regeneración de la fertilidad, en que habían zonas en las que se destinaba hasta nueve años para el descanso antes de iniciar nuevas explotaciones; o lo que hacían en el Oriente: simplemente utilizar los “chacos” que se hacían de forma natural para sembradios temporales y que se recogían en la finalización de la época de recolección de fruta o de seguimiento de ciertos animales de caza.

No vamos a volver ahora a la edad de los picapiedras, pero a lo que vamos a volver es a reconstituir la imagen de la solidaridad y de la inter relación.

Si eso nos falla a nosotros o a la sociedad mundial globalizada, los días que se avecinan van a ser bastante críticos, sobre todo para los jóvenes. No es casualidad que en este momento los zapatistas estén en El Zócalo discutiendo con el Congreso [Mexicano], no es casualidad que la CONAIE haya sustituido a un presidente en el Ecuador. Están surgiendo nuevos actores sociales que no son los técnicos, que no son los que lo sabían todo hasta hace unos años y que resulta que sus conocimientos, en realidad, son endebles ante la [misma] realidad.

Quisiera terminar de sintetizar este esfuerzo que ha hecho el CEDLA para suministrar algunos elementos si no tanto para el diálogo, por lo menos, para la reflexión acerca de lo que puede significar en adelante la organización de los productores, pero no sólo de los productores sino de la sociedad boliviana.

## CLAUSURA

### Fred Van Sluys (KIT - Holanda)

Creo que hemos tenido una jornada interesante: no hay mucho que añadir a lo que dijo nuestro compañero Mario.

Lo que resalta es que aparte de buscar esas famosas “alianzas”, aparte de entender sus tendencias, aparte de buscar soluciones técnicas, también creo que debemos ser un poco visionarios, porque realmente el mundo está navegando hacia una dirección en la cual, de pronto, tenemos la impresión que no tenemos ningún control. Entonces, justamente, yo creo que esta es la reflexión: hasta qué punto podemos crear una nueva sociedad mundial. Tampoco es para terminar como filósofos, pero creo que es una tónica que debemos combinar con nuestros trabajos diarios. Ojalá podamos seguir trabajando en conjunto y nos contemos nuestros sueños futuros.

**Asistentes Seminario:**
***Políticas Públicas y Producción Campesina en el altiplano***

NOMBRE	INSTITUCIÓN
Andrés Maldonado	AIGA CAA
Vladimir Sanchez	AIPE
Henry Michel Barrios	AIPE
Gabriela Rodrigo	ANDINE
Jorge Céspedes	AOPEB
Daniel Oti	AOPEB
Japhet Zapana	ARCCA
Fernando Salas	AUMM
Grover Bustillos	BOLICERT
Saul Mamani	CADA
Mario Torres Eguino	CADA
Jorge Bravo	CALP - CAOC
Luella van Turnhout	CCCH
Hernán Romero	CENTRO QHANA
Javier Quisbert	CEP
José Nuñez del Prado	CIDES/UMSA
Jolu Vargas Vega	CIDES/UMSA
María José Jimenez	CIOEC-B
Zacarias Calatayud	CIOEC-B
Gualberto Condori	CIOEC-B
Luis Ticona	CIOEC-B
Gregorio Machicado	CIPCA
Susana Mejillones	CIPCA

NOMBRE	INSTITUCIÓN
Anastacio Chipana	COMISIÓN NACIONAL
Iván Arias	COSUDE
Gabriel Tabera	ECONOTICIAS
Marten de Boer	EMBAJADA DE LOS PAÍSES BAJOS
Gary Montaña	EMBAJADA DE LOS PAÍSES BAJOS
Clemente Sarqui	FSUTCLP -TK
Bartolomé Soliz	FECAFEB
Pedro Patana	FECAFEB
Paulino Guarachi	FEDELPAZ
Alvaro Claros	FIDA-IICA
Juan Pablo Chumacero	FUNDACIÓN TIERRA
Brigitte Anthone	I.I.NORWAY COMISIÓN NACIONAL
Silvia Alemán	IICA
Bénédicte Penda Marcilly	KIT
Fred Van Sluys	KIT
Javier Jemio	M.A.G.D.R.
Lourdes Córdova	MANCO- MUNIDAD DE MUNICIPIOS AUC

NOMBRE	INSTITUCIÓN
Rodolfo Soriano	NOGUB- COSUDE
Mario Morodías	PDLA
María René Aparicio	PRODEM
Rolando Sahonero	PRODEM
Andrés Abasto	SEDAG-LPZ
David Choque	SEMTA
Ton de Wit	SNV
Vera Giannoten	SNV
Vladimir Claire	SUPER- INTENDENCIA AGRARIA
René Baptista	UNITAS - PROCADE
Rolando Torres I.	V.A.C.

NOMBRE	INSTITUCIÓN
Mario Gutierrez	V.M.D.R. - M.A.G.D.R.
Inna Brokhoff	Particular
Hernando Larrazabal	Particular
Felix Maita	CEDLA
Mamerto Pérez	CEDLA
Carlos Flores	CEDLA
Carlos Alborta	CEDLA
Javier Gómez	CEDLA
Mario Arrieta	CEDLA
Silvia Escobar de Pabón	CEDLA
Enrique Ormachea	CEDLA
Carlos Villegas	CEDLA
Alejandra Vargas	CEDLA

Este libro se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2001,  
en los Talleres de Editorial Offset Boliviana Ltda. "EDOBOL",  
Calle Abdón Saavedra N° 2101 • Telfs.: 41 04 48 - 41 22 82 - 41 54 37  
Fax: 37 25 52 • Casilla 10495  
La Paz - Bolivia

