

## Inversión pública y sector agropecuario

### PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario quiere establecer el funcionamiento permanente de un Observatorio de Políticas Públicas Agropecuarias. Este proyecto busca realizar un seguimiento a las medidas que las instancias de diversa jerarquía y nivel del Gobierno Central y del Estado adoptan en referencia al sector agropecuario. De este modo, se pretende identificar la orientación de estas políticas, analizar su coherencia y valorar su contenido a la luz de intereses y demandas públicas del pequeño agricultor campesino e indígena.

El plan es que el seguimiento a las políticas se traduzca en varios tipos de productos públicos que reporten alguna relevancia para quienes requieren de insumos para la promoción del desarrollo, la toma de decisiones, o para la discusión y negociación de las políticas agropecuarias. Es por ello que el CEDLA se ha impuesto, como un primer tipo de producto, la elaboración de reportes mensuales originados en el procesamiento de los datos e información, que se vayan obteniendo a través del funcionamiento del Observatorio.

La opinión y sugerencias de ustedes serán sin duda muy importantes para este propósito; en tal sentido, seguramente más adelante nos comunicaremos con ustedes para recabar estos insumos.

Javier Gómez  
Director Ejecutivo

### Introducción

La resistencia popular a la aprobación de la primera versión del Presupuesto General de la Nación de la gestión 2003 (PGN-03), elaborada por el gobierno, ha originado que como nunca—en las últimas décadas por lo menos—el tema sea motivo de atención de los especialistas y de los medios de comunicación social<sup>1</sup>. Es evidente que esta atención ha sido de carácter general y prácticamente se ha agotado en los análisis y propuestas de posibilidades de reducción de los gastos públicos. Sin embargo, este intenso episodio ha servido para que ciertos temas normalmente ignorados, aunque íntimamente relacionados con la composición del PGN y, por consiguiente, con las políticas de desarrollo de los gobiernos que los ejecutan, adquieran alguna relevancia informativa inusual. Es el caso de la inversión pública para el sector agropecuario, el cual fue motivo de información, aunque primordialmente en referencia específica al programa gubernamental “Obras con Empleo”, uno de cuyos componentes es la construcción de riego.

Es entonces frente a la actualidad que ha cobrado el tema y a la especialidad que pretende adquirir el Observatorio de Políticas Agropecuarias del CEDLA, que en este primer Reporte nos hemos propuesto abordar de manera

sintética el tema de la inversión pública en el sector agropecuario<sup>2</sup>. A través de un examen del comportamiento de esta variable en los últimos años intentamos proporcionar a los actores interesados una visión retrospectiva que permita una valoración más fundamentada de la actual propuesta gubernamental en materia de inversión pública para la agropecuaria, plasmada en el PGN-03<sup>3</sup>.

Para cumplir con el cometido propuesto se ha tomado el período 1996-2002, donde el año de inicio es absolutamente arbitrario, aunque es coincidente con el año en que el gobierno de entonces comienza a poner en práctica a plenitud el liberalismo económico, privatizando las mayores empresas estatales de producción. La totalidad de los datos que se han procesado son de fuentes oficiales, aunque por razones de incompatibilidad en el nivel desagregado, se ha tenido que procesar de modo independiente los datos referidos a la inversión municipal y los datos de orden nacional.

1 No es que se ignoren o se reste importancia a las consecuencias sociales y políticas ya conocidas que se dieron luego de la presentación pública de la primera versión de este Presupuesto, sino que en este reporte simplemente se busca concentrar el análisis en los aspectos económicos y financieros del tema.

2 Varios de los conceptos y datos del tema abordado por este Reporte son también parte de una investigación más amplia que el CEDLA ha realizado, cuya publicación está en preparación.

3 Es también basado en este razonamiento que el Observatorio está dejando el análisis del PGN-03 en lo que hace al sector agropecuario, para un siguiente Reporte.

## La orientación de la inversión pública

No es un secreto que en 1985 comienza la adopción de un patrón de desarrollo que limita toda acción productiva directa del Estado, asignando a éste responsabilidades ante todo sociales. Es por ello que en la asignación de recursos de inversión pública han sido los sectores Social e Infraestructura los que gradualmente han ido mereciendo mayor atención del Estado en desmedro del sector Productivo. A su vez, dentro del sector Productivo, las asignaciones presupuestarias para las actividades Extractivas (minería, hidrocarburos) han ido prácticamente desapareciendo para casi concentrarse en las actividades de Apoyo a la Producción, como la expresión más patente del desmantelamiento del Estado productor, pues se trata de la eliminación de recursos de inversión en las empresas estatales de hidrocarburos y de la minería. El sector Agropecuario—junto al de Industria y Turismo—hace parte precisamente de la inversión de Apoyo a la Producción. En este caso, ha sido el sector de In-

dustria y Comercio el sacrificado, es decir, el que ha venido siendo minimizado.

Consiguientemente, si bien la inversión en el sector Agropecuario corresponde a la categoría mayor de la Inversión Productiva, al mismo tiempo, se diferencia de la inversión verazmente productiva (Extractivos) para inscribirse más bien en el sector y noción de Apoyo a la Producción. Esta constatación no sólo tiene importancia nominal, sino esencialmente política, pues la noción de apoyo alude a una participación limitada del Estado en la producción, asumiendo que ésta no es su responsabilidad. Bajo este entendimiento, los gobiernos pueden respaldar sus decisiones de restricción y hasta eliminación de las asignaciones presupuestarias del Estado en algunas actividades agropecuarias que antes de la adopción del patrón de desarrollo aludido eran importantes, como la investigación agrícola, la extensión y capacitación o el crédito agrícola.

## La inversión pública no municipal en el sector agropecuario

En el Cuadro A se ha resumido las magnitudes de inversión pública sin municipios para el sector agropecuario de los últimos seis años. Se trata de recursos ejecutados por entidades centralizadas y descentralizadas, incluyendo las prefecturas departamentales, y los Fondos creados expresamente para la gestión de recursos de inversión social y productiva provenientes de la cooperación internacional y de la condonación de la deuda externa. Lo primero que resalta de esta serie es el incremento, aunque no necesariamente sostenido, de la inversión sectorial programada y ejecutada. El "pico" de este com-

portamiento está representado por las cifras del año 2001, las cuales suponen un incremento de 135 % y 338 % respectivamente del presupuesto sectorial programado y ejecutado del año 1996.

Destaca también en este Cuadro las diferencias significativas entre las cifras programadas y ejecutadas; esto es, que por lo menos en el período considerado, nunca se ha utilizado la totalidad de los recursos programados (el promedio de ejecución en seis años es de 68 %, pero existen índices de 45 %, en 1996, y el máximo de 84 % en 2001). No se conocen con certeza las razones que

**CUADRO A: INVERSIÓN PÚBLICA DEL SECTOR AGROPECUARIO**  
(en miles de bolivianos corrientes)

SUBSECTOR	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	PROG.	EJEC.	PROG.	EJEC.	PROG.	EJEC.	PROG.	EJEC.	PROG.	EJEC.	PROG.	EJEC.	PROG.	EJEC.
<b>Agrícola</b>	104,09	47,21	113,65	56,11	122,32	83,93	199,12	93,28	202,62	154,30	216,78	172,07	215,01	102,04
<b>Pecuario</b>	14,16	5,32	13,45	14,85	27,69	18,46	23,24	30,23	32,58	21,03	20,45	12,58	13,80	3,91
<b>Silvicultura, Caza y Pesca</b>	41,45	16,88	28,69	14,84	28,07	23,61	22,40	16,94	33,39	26,79	27,88	31,30	18,22	26,73
<b>Multiprograma agropecuario</b>	15,57	9,57	33,08	19,85	147,59	137,04	74,37	67,66	81,74	84,46	136,58	118,02	132,33	72,94
<b>Otros agropec.</b>	4,15	1,05	3,70	1,75	0,37	1,02	6,80	2,62	25,15	12,51	19,36	17,91	19,59	8,01
<b>TOTAL</b>	<b>179,41</b>	<b>80,03</b>	<b>192,58</b>	<b>107,40</b>	<b>326,05</b>	<b>264,06</b>	<b>325,94</b>	<b>210,73</b>	<b>375,49</b>	<b>299,09</b>	<b>421,05</b>	<b>351,88</b>	<b>398,95</b>	<b>213,64</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE). Los datos del año 2002 son preliminares. No incluye municipios.

explican esta situación, pero una de las causas que suelen señalar las autoridades es el incumplimiento en que incurrirían algunos municipios y prefecturas en la concreción de sus aportes de contrapartida imprescindibles para el desembolso de algunos recursos del PGN. Lo cierto es que aunque este factor fuera el determinante de los niveles de ejecución de la inversión pública agropecuaria, no deja de expresar al mismo tiempo ineficiencia en el conjunto del aparato estatal encargado de la programación y ejecución del presupuesto sectorial. Pero lo más grave de esta situación es que como resultado de estas diferencias, entre 1996 y 2001 el sector agropecuario ha dejado de utilizar un total aproximado de 507 millones de bolivianos, que es el monto acumulado de diferencia entre el presupuesto programado y ejecutado del sector durante ese período.

El Cuadro A también permite apreciar que dentro de la

estructura del sector agropecuario el subsector Agrícola es el más importante en términos de magnitudes cuantitativas. Obsérvese que en todos los años el índice programado y ejecutado de este subsector es siempre mayor al 50 % del total del sector, exceptuando el año 1998, donde representa el 37 % del total programado y 31 % del ejecutado. Le sigue en importancia el subsector Multiprograma Agropecuario, cuyo crecimiento en el período considerado es acelerado (Estos dos subsectores merecen algunas consideraciones específicas más adelante, atendiendo precisamente su importancia cuantitativa). Los subsectores Pecuario, Silvicultura, Caza y Pesca, y Otros Agropecuario, son los de menor importancia cuantitativa, representando prácticamente un grupo aparte dentro del Sector, donde de todos modos destaca la tendencia nítidamente descendente de Silvicultura, Caza y Pesca.

## La importancia agrícola en el sector agropecuario

Siempre en el marco de las inversiones no municipales, como ya se ha establecido, los dos subsectores más importantes del sector Agropecuario en lo que a asignación de recursos de inversión pública se refiere, son el Agrícola y Multiprograma Agropecuario.

El subsector Agrícola, de acuerdo a la clasificación oficial, comprende básicamente proyectos de Investigación Agrícola, Extensión y Capacitación, Riego, Micro-riego, Drenajes, Sanidad Vegetal e Infraestructura de Apoyo Agrícola. Según la información procesada en el Cuadro B los proyectos que han merecido una mayor atención en el plano de la inversión pública no municipal durante los últimos años son los que corresponden a Riego. En promedio, este tipo de proyectos ha tenido una asignación presupuestaria programada de 55 % respecto del

total del sector Agrícola, con su índice más bajo de 39 % en 1997 y el más alto de 64 % en 1999. Sumando estas magnitudes a las asignadas a los proyectos de Micro-riego, se obtiene que los recursos programados para el aprovechamiento de recursos hídricos en la agricultura son los mayores dentro del subsector. No obstante, aquí también es necesario prestar atención a los índices de ejecución de los presupuestos programados de los proyectos de Riego, pues si bien éstos han ido mejorando en el período desde un 31 % en 1996 hasta 75 % en el año 2000, de todos modos se puede obtener que, debido a estos índices de ejecución, aproximadamente 246 millones de bolivianos no han sido utilizados en proyectos de riego y micro-riego entre 1996 y 2001 a pesar de estar programados los recursos. Este monto equivale al

**CUADRO B: INVERSIÓN PÚBLICA DEL SUBSECTOR AGRÍCOLA**  
(en miles de bolivianos corrientes)

NOMBRE DEL PROYECTO	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	PROG.	EJEC.	PROG.	EJEC.	PROG.	EJEC.								
Investigación agrícola	33,42	17,28	27,339	23,29	21,33	12,80	18,67	12,23	15,14	12,05	21,23	21,18	18,06	19,32
Extensión y Capacitación	3,27	2,79	36,56	7,25	21,05	8,36	31,07	20,34	28,53	21,20	30,22	28,26	36,52	16,16
Riego	54,41	17,51	44,34	17,12	60,06	47,89	128,02	44,32	123,68	92,36	128,34	94,02	128,09	50,44
Micro-riego	8,18	7,59	3,61	6,31	12,92	10,68	17,80	9,52	29,37	22,62	26,92	21,23	22,90	14,40
Drenajes	3,03	1,27	0,15	0,02										
Sanid. vegetal							0,27	0,08	0,30	0,17	10,08	7,38	9,64	1,71
Infraestructura apoyo agrícola	1,79	0,78	1,67	2,13	6,96	4,195	3,29	6,79	5,60	5,90				
<b>TOTAL</b>	<b>104,09</b>	<b>47,21</b>	<b>113,65</b>	<b>56,11</b>	<b>122,32</b>	<b>83,93</b>	<b>199,12</b>	<b>93,28</b>	<b>202,62</b>	<b>154,30</b>	<b>216,78</b>	<b>172,07</b>	<b>215,01</b>	<b>102,04</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información del VIPFE. Los datos del año 2002 son preliminares. No incluye municipios.

49 % del monto total no ejecutado en el mismo período en el conjunto del sector Agropecuario; esto es, que la ineficiencia ejecutora en el sector está dada casi en un cincuenta por ciento precisamente en los proyectos de Riego y Micro-riego. Esta constatación es de suma importancia por cuanto, el gobierno actual ha ido insistiendo que uno de los pilares de su plan "Obras con Empleo" es precisamente la construcción de sistemas de riego. Es decir, si la capacidad de ejecución en el sector Agropecuario y en los proyectos de Riego y Micro-riego no mejora sustancialmente en este gobierno, no será raro encontrar a fines de 2007, cuando haya acabado la actual gestión gubernamental, cientos de millones de bolivianos no ejecutados y, consiguientemente, un nuevo Plan gubernamental incumplido. Dentro del subsector Agrícola tienen también algún relieve los proyectos de Investigación Agrícola y de Extensión y Capacitación. Ambos están íntimamente asociados, ya que se entiende que los segundos se ejecutan en buena medida a razón de los insumos que proporcionan los primeros. Los datos indican que en el período considerado los recursos programados de inversión pública para los proyectos de Investigación y de Extensión y Capacitación han ido man-

teniéndose, en términos absolutos; en efecto, luego de cambios radicales entre 1996 y 1997, desde este último año se asignan montos casi invariables para ambos tipos de proyectos. Esta situación pone en evidencia la pérdida de importancia relativa de estos proyectos en el total del subsector Agrícola (en mayor medida para la Investigación); de este modo, mientras en 1997 el monto programado para Investigación representó el 24 % del total del subsector Agrícola, en el 2002 apenas supuso un 8 %. Adicionalmente, tampoco deja de llamar la atención la ejecución presupuestaria de estos dos tipos de proyectos: siempre con índices menores al 100 %.

Queda para una investigación más profunda establecer si este comportamiento es un reflejo del proceso de definiciones y redefiniciones que ha debido enfrentar la investigación agrícola en el país desde comienzos de la década de los noventa. Por último, dentro del subsector Agrícola los proyectos de Drenajes, Sanidad Vegetal e Infraestructura de Apoyo Agrícola reciben una atención mínima e intermitente desde las entidades estatales no municipales. De acuerdo a las tendencias registradas en el Cuadro B, no sería raro que la asignación presupuestaria para estos proyectos vaya desapareciendo.

## Los proyectos múltiples del sector agropecuario

Entre los subsectores del sector Agropecuario merece también atención el de Multiprograma Agropecuario, desde el momento en que es el más importante después del subsector Agrícola. En este marco, no deja de ser interesante constatar que el crecimiento del presupuesto programado de Multiprograma Agropecuario en el período es inclusive mucho mayor que el del subsector Agrícola, ya que en el primer caso, ese presupuesto se multiplica casi por 9 en tanto que en el segundo caso solo se duplica (Cuadro A). El subsector Multiprograma Agropecuario comprende proyectos de Desarrollo Rural Integra-

do, Desarrollo de Comunidades Rurales, Manejo Forestal Sostenible, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Alternativo, Seguridad Alimentaria, Fortalecimiento Comunitario, y Comercialización Rural, entre otros menores. Aunque para este reporte no se ha llegado hasta el punto de establecer los montos precisos de presupuestos programados y ejecutados de cada uno de estos tipos de proyectos, una revisión rápida ha permitido determinar que entre el 40 % y 50 % de los recursos del subsector son insumidos en los proyectos del Desarrollo Alternativo, dirigidos específicamente a la región del Chapare.

## La inversión pública municipal en el sector agropecuario

Como se sabe, el proceso de descentralización administrativa, impulsado desde 1994, confiere a los gobiernos municipales responsabilidades en materia de inversión social y productiva en el ámbito de su jurisdicción respectiva, con base en la disponibilidad de los recursos de co-participación tributaria.

Los datos obtenidos para el nivel municipal lamentablemente no tienen el detalle que se pudo obtener para los datos de inversión pública no municipal. Sin embargo, la información disponible mediante el

Cuadro C permite evidenciar que la inversión total de los municipios nacionales en el período considerado ha seguido una trayectoria con altibajos, con una ligera tendencia al descenso. Pero la ejecución de esta inversión en el sector agropecuario en general muestra con elocuencia la importancia y/o la política (o la capacidad?) que los gobiernos municipales le confieren al sector, pues difícilmente estas tendencias serán diferentes con la incorporación de los datos de los municipios restantes.

**CUADRO C: INVERSIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO**  
(en miles de bolivianos corrientes)

INVERSIÓN	1996	1997	1998	1999	2000
Sector agropecuario	11,15	8,90	16,39	14,84	8,71
Total municipal	807,40	716,32	706,21	1012,19	868,07
Agrop/Total (%)	1,38	1,24	2,32	1,47	1,00

Fuente: Elaboración propia con base en información del Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (VPEPP). Incluye la siguiente cantidad de municipios por año: 304 en 1996; 231 en 1997; 184 en 1998; 250 en 1999 y 225 en 2000.

## En resumen

INVERSIÓN	AÑOS				
	1996	1997	1998	1999	2000
Municipal	11,15	8,90	16,39	14,84	8,71
No municipal	80,03	107,40	264,06	210,73	299,09
Nacional	91,18	116,30	280,45	225,57	307,80
Municip/Nal (%)	12,20	7,65	5,84	6,58	2,83

Fuente: Elaboración propia con base en información del VIPFE y VPEPP.

Sumando los datos de totales del sector Agropecuario de los Cuadros A y C obtenemos la inversión pública ejecutada en el sector, incluyendo la que ejecutan los municipios. Aceptando la restricción ya señalada de los datos de inversión municipal, se puede apreciar la proporción

que ha representado esa inversión en el total nacional. La que corresponde al año 1996 puede ser indicativa de la significancia municipal en la inversión nacional agropecuaria, ya que comprende información del 97 % de los municipios reconocidos en ese año.

## Algunas conclusiones

**1.** Es innegable el incremento de las magnitudes de inversión pública programada y ejecutada en el sector Agropecuario nacional en el período considerado. Sin embargo, no debe perderse de vista que se trata de valores corrientes, es decir, no se deduce el factor inflación de la economía nacional; asimismo, no se considera la variación de la proporción que representa la inversión pública del sector en relación a la inversión pública nacional.

**2.** Sin embargo a la par del crecimiento de la inversión en el sector, resalta los índices de ejecución siempre menores a los totales programados, generándose una situación que trasciende la mera casualidad o imprevisión para plantear mas bien serias interrogantes respecto a la capacidad (o voluntad) de los gobiernos para el cumplimiento de sus planes y de sus ofertas electorales en materia agropecuaria. La supuesta o real limitación de los municipios y de las prefecturas departamentales

para la provisión de recursos de contraparte es un tácito reconocimiento de fallas en el diseño o en la aplicación de la descentralización en el país en lo que corresponde a las responsabilidades o posibilidades de estas instancias en el desarrollo agropecuario.

**3.** En la estructura de la inversión pública resalta la importancia cuantitativa que los gobiernos le confieren al Subsector Agrícola y –dentro de él– a los proyectos de Riego. También destaca la asignación presupuestaria dirigida al Subsector Multiprograma Agropecuaria, donde los proyectos de Desarrollo Alternativo son los más privilegiados. Empero, el tema de la distribución interna de los recursos asignados al sector Agropecuario nos remite a su vez al tema de la orientación de las políticas agropecuarias (o de la inexistencia de ellas). En este orden, cabe preguntarse: ¿qué determina la mínima importancia cuantitativa que se asigna al subsector Pecuario en tanto actividad complementaria de la agricultura y

hasta central en varias eco-regiones del área rural del país?, ¿es el apoyo menor al desarrollo de las actividades de pesca y silvicultura el reflejo de una visión "agrícola-centrista" en contraposición al discurso de la diversificación agropecuaria siempre esgrimida por los gobiernos?. Luego, asumiendo que los gobiernos tienen respuestas convincentes que justifican la prioridad relativa que le otorgan al subsector Agrícola, surgen otras interrogantes:

¿en qué visión o lectura de la problemática agrícola del país se inscribe la importancia asignada a los proyectos de riego?, ¿porqué la investigación y la extensión agrícola son menos importantes que el riego?. Finalmente, asumiendo razonablemente que las prioridades asignadas por los gobiernos en los presupuestos de inversión

pública para el sector agropecuario son o deben ser la plasmación de sus estrategias y políticas, es de esperar que la composición de esta inversión presente modificaciones importantes en el PGN de este gobierno en función de sus ofertas electorales y de sus anunciados planes.

4. Definitivamente la "vía municipal" de desarrollo (agropecuario por lo menos) no tiene expresión concreta en el apoyo que los gobiernos municipales le otorgan a través de la inversión pública. Empero, ello no necesariamente debe ser atribuible únicamente a la voluntad o a la visión de estas entidades, sino a las limitaciones evidentes de recursos financieros y a otros condicionamientos que intervienen en la administración de los mismos.

### Sugerencias y comentarios:

Observatorio de Políticas Públicas Agropecuarias  
Casilla de correo 8630  
La Paz  
Teléfonos: 2412429/2413175  
Fax: 2414625  
E-mail: [mperez@cedla.org](mailto:mperez@cedla.org)  
Página Web: <http://www.cedla.org>

The logo consists of the lowercase letters 'cedla' in a stylized, rounded, sans-serif font. The letters are black and set against a white background.