

Pro Campo

revista del desarrollo rural
N° 101 / marzo de 2008 / Bs 5
(Gratis para suscriptores de Nueva Crónica)



Políticas públicas agropecuarias: la historia de nunca acabar

En 2007 y al llegar a su número 100, ProCampo cumplió 20 años de vida, un logro nada sencillo en un país que quiere reiventarse con cada nueva gestión gubernamental.

Precisamente, uno de los rasgos de esa fugacidad es la inestabilidad institucional, que obliga ha elaborar y rehacer planes de desarrollo que normalmente no se cumplen. A esa temática está destinado este número, preparado por el Grupo Interinstitucional de Desarrollo Rural G-DRU. Conviene comenzar definiendo qué se entiende por políticas públicas:

Existe algún consenso para definir política pública como *lo que los gobiernos optan por hacer o no hacer*¹ (Thomas Dye 1992). Es decir que una política pública se compone de las acciones –o de la ausencia de acciones– que un gobierno escoge deliberadamente, entre diversas alternativas (ver Hall y Jenkins 1995).

Las políticas públicas tienen dos dimensiones que se complementan: una positiva y otra negativa. En su dimensión positiva, la política pública busca aumentar el bienestar social²; y en su dimensión negativa busca disminuir algún problema que impide el aumento de ese bienestar.

La definición del problema que busca enfrentar una política pública determina la orientación de sus acciones y la evaluación de sus resultados.

Una política pública incluye *las decisiones y conductas, legalmente adoptadas por un organismo público en respuesta a una situación o problema relevante, que afecte seriamente a la población o a los organismos de que dependen de la jurisdicción de ese organismo público.*

Es decir que una política pública se expresa a través de leyes, decretos, regla-

mentos, prácticas, instituciones, programas, proyectos, inversiones, incentivos y otros instrumentos que un gobierno adopta para ejecutar una política pública. Esto equivale a decir que una política pública no existe si no se expresa a través de instrumentos, puesto que es una acción.

También es importante definir cuáles son los actores que intervendrán en una determinada política pública, sea para concertar su formulación, financiarla, ejecutarla, beneficiarse de ella, controlar su correcta ejecución o evaluarla.

Una política pública debe ser sometida al control social y ser evaluada periódicamente, tanto en su dimensión positiva (¿ha aumentado el bienestar social?) como negativa (¿ha disminuido el problema?), tomando en cuenta su relación costo/beneficio. La evaluación deberá recomendar renovarla, modificarla, sustituirla o anularla.

1 Dye, Thomas R: *Understanding Public Policy* Prentice Hall.

2 **Bienestar social.** El bienestar se mide ordinalmente, en términos relativos. Es decir que se compara un nivel de bienestar con otro nivel de bienestar. El bienestar social se mejora cuando hay una ganancia neta en el bienestar humano.



Contenido

Más de medio siglo de planificación pp. 2-4

El G-DRU promueve el desarrollo de capacidades p. 5

Un resumen del plan de Revolución rural, agraria y forestal pp. 6-8

Los pequeños productores campesinos comentan el Plan pp. 9-10

Suregencias para el plan agropecuario pp. 11-12

Los desafíos que plantea el Ministerio de Desarrollo Rural pp. 13-14

Políticas agropecuarias 1953-2006 pp.15

Más de medio siglo de planificación para apenas 11 años de implementación

Luis Bredow

Todavía están vigentes los obstáculos que disminuyen el efecto de los esfuerzos de planificación

Jorge Albarracín Deker¹ centra actualmente sus esfuerzos en una investigación sobre la historia de las políticas de desarrollo agrícola expuestas en las diversas Estrategias y Planes de Desarrollo que tuvo el país en los últimos 54 años, desde el 1953 hasta la fecha.

Sus constataciones son muy esclarecedoras, particularmente para el G-DRU, pues este grupo tiene precisamente el objetivo de aumentar las capacidades del Estado y de la sociedad civil para formular planes y políticas públicas que favorezcan el desarrollo de las áreas rurales en general y de la producción agropecuaria en particular. El presente artículo es producto de una entrevista realizada a este investigador².

Albarracín Deker inicia su investigación en 1953 (pero parte rescatando el informe de la misión Bohan de 1942), pues la historia de la planificación en Bolivia comienza en 1955, con el gobierno de la Revolución Nacional. Por supuesto que esta historia continúa hasta nuestros días y su última expresión es el *Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien* y el *Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA) para la Revolución Rural, Agraria y Forestal*.

En este gran período de 1955 a 2007, Albarracín observa en la planificación boliviana tres grandes sub-períodos o momentos. Todos ellos están marcados por un vaivén en el protagonismo del Estado. El primero comienza en 1955 y termina en 1985. Se caracteriza por la visión de un Estado empresario y promotor de la producción. El segundo comienza en 1985 y finaliza en el 2005. En ese periodo disminuye el protagonismo del Estado y predomina la visión neoliberal de libre mercado. El tercer sub-período comienza en febrero del 2006 y devuelve roles y protagonismo al Estado, como los que tuvo en el primer período y además incorpora nuevas funciones en base a aspectos coyunturales y de contexto propios del período en cual se encuentra Bolivia.

El Primer sub-período de 1955 a 1985

El afán planificador en el sector público se inicia poco después del primer momento crítico de la reforma agraria de 1953, que por cierto no se realiza siguiendo una planificación sino al calor



de las demandas de los sectores campesinos. Dos años después de la Reforma Agraria, el gobierno del MNR promulga el *Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional (PIPEGRN 1955)*, que contiene algunos importantes aspectos que atañen a la producción agropecuaria.

Sin embargo cabe apuntar que el *PIPEGRN 1955* no nace directamente de la ideología de la Revolución Nacional sino que encuentra sus antecedentes y raíces trece años antes, en 1942, en el *Informe de la Misión Económica de los Estados Unidos a Bolivia*, más conocido como *Plan Bohan*.

Albarracín nos sorprende al informarnos que “ese primer Plan fue elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, a pesar de tener el país una Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento”. Y explica que esa peculiaridad se debe a la dependencia del gobierno de Bolivia hacia la ayuda americana ya que el mismo plan reconoce que “...fue elaborado para el gobierno norteamericano”, pues su implementación dependía del financiamiento estadounidense.

Por supuesto, que el Plan Bohan es influido por las corrientes teóricas de desarrollo económico de la época. Sin embargo, esas corrientes no pierden vigencia en los años siguientes. Todo lo contrario, apunta Albarracín, que constata que “todos los gobiernos que han elaborado Estrategias y Planes de desarrollo para el sector agropecuario, han tenido como eje de referencia los lineamientos planteados en el Plan Bohan”, el cual proponía y buscaba generar la diversificación e integración de la producción agropecuaria y la sustitución de las importaciones de alimentos; donde el objetivo final era el de ahorrar divisas en la compra de productos en los cuales Bolivia tenía las aptitudes y potencialidad para su producción. Asimismo no debemos olvidarnos que el contexto del modelo de desarrollo estaba basado en la industrialización.

En todo el período de 1952 a 1985, en Bolivia y en el mundo se pensó que la industria tenía la primacía en el esfuerzo para alcanzar el desarrollo económico a largo plazo. Por ello, subsidiar la industria, a expensas del contribuyente fiscal y de otros sectores, fue una práctica común. Los analistas Norton⁴ (2004) y Meier (2002), coinciden en que esta fue la doctrina de la primera generación de los economistas del desarrollo económico y, consecuentemente, de las estrategias que estos economistas proponían. En este enfoque de desarrollo, el rol de la agricultura fue el de proveer excedentes de mano de obra, divisas y ahorro interno para impulsar el desarrollo industrial.

De hecho, la política de sustitución de importaciones es la que logró los mejores resultados parciales en la economía agropecuaria nacional. Por ejemplo, el país dejó de importar azúcar⁵ en 1963 cuando la producción nacional logró cubrir el 100% de la demanda del mercado interno. También las importaciones de arroz pudieron ser sustituidas.

En 1962 el Ministerio de Planeamiento, con la participación de la Junta Nacional de Planeamiento y el apoyo de la CEPAL y la FAO, elabora el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*, con un alcance decenal pues propone políticas públicas para el periodo 1962-1971. Este Plan responde a lineamientos propuestos en el Programa de la Alianza para el Progreso, este plan propone cambios estructurales en el sector agropecuario y una política de promoción de las exportaciones. Sin embargo, el mismo comienza a perder impulso debido a la falta de los recursos ofrecidos por el gobierno de Estados Unidos⁶ para su implementación.

En 1962 el Ministerio de Planeamiento, con la participación de la Junta Nacional de Planeamiento y el apoyo de la CEPAL y la FAO, elabora el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*, con un alcance decenal pues propone políticas públicas para el periodo 1962-1971. Este Plan responde a lineamientos propuestos en el Programa de la Alianza para el Progreso, este plan propone cambios estructurales en el sector agropecuario y una política de promoción de las exportaciones. Sin embargo, el mismo comienza a perder impulso debido a la falta de los recursos ofrecidos por el gobierno de Estados Unidos⁶ para su implementación.

A pesar de estos esfuerzos de planificación, en los siguientes nueve años, el único Plan que realmente se implementa es un *Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social 1963-1964*, desprendido del Plan Decenal, con escasos recursos que no permitían alcanzar las metas planteadas inicialmente.

En 1964 ocurre el cambio de un gobierno constitucional a una junta de gobierno militar. Este nuevo gobierno disminuye los roles del Estado empresario y propone políticas de apoyo a las empresa privada, con énfasis en la modernización de la producción agropecuaria. Además, se desestima la elaboración de planes y estrategias de mediano y largo alcance y en su lugar cobran relevancia los programas y proyectos de corto plazo, autónomos y desarticulados de una estrategia de carácter nacional.

Con el apoyo de Naciones Unidas, el gobierno de Ovando elabora la *“Estrategia del Desarrollo Socioeconómico*

*Nacional*¹, con un alcance temporal ambicioso, pues propone una política pública para veinte años, de 1971 a 1991. Aunque el proceso de elaboración de esta estrategia, es novedoso, pues permitió sistemáticamente la participación de todos los sectores en los diagnósticos y en las propuestas, el resultado no pasa de ser un ejercicio intelectual, ya que el miso se trunca por el golpe militar de Hugo Banzer, pero ante la escasez de propuestas de desarrollo, este gobierno de facto empieza a implementar la Estrategia durante la gestión de 1975.

En 1976, a un año de iniciada la implementación de la EDSN que debía continuar hasta 1991, el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), elabora por primera vez un plan sectorial, olvidando la Estrategia. Se trata del *Plan Quinquenal Agropecuario 1976-1980*, que no es implementado.

Posteriormente, ocho años después, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, con una amplia participación de instituciones públicas, privadas y de organizaciones de productores, elabora un *Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1987*, que tampoco fue implementado.

En este primer sub-periodo de 30 años, el Estado implementa durante apenas ocho años, algunas políticas públicas que surgen de un Plan o de alguna Estrategia. Sin embargo, de esos ocho años, sólo existe un periodo de cinco y otro de dos años que tienen una continuidad superior a un año. Sin embargo, estos dos periodos están separados por tres años. Luego transcurre más de una década en la que se continúa planificando y se implementa un solo año de una Estrategia que pretendía un alcance de veinte años.

Ante este panorama, no cabe duda que en lugar de políticas públicas de amplio y largo alcance, los gobiernos se vieron obligados a implementar programas y proyectos de corto plazo, desarticulados y con poca o casi nula coordinación entre ellos, debido a que respondían a intereses y modelos de las fuentes financieras.

Albarracín, continua indicando que la actual situación del sector agropecuario, es en parte reflejo de la implementación de políticas coyunturales de gobierno, de escasa continuidad y de corto plazo, en su mayoría dirigidas y sesgadas a determinados actores.

La reforma agraria de 1953, generó una estructura agraria basada en el modelo de la ampliación de la frontera agrícola, que benefició tanto a los empresarios del Oriente como a los campe-

sinos migrantes de Occidente. Los primeros obtuvieron extensas dotaciones de tierras y los segundos se beneficiaron con tierras en importantes zonas donde actuaron programas de colonización, que disminuyeron en cierta medida la presión demográfica e incorporaron en la producción a determinadas regiones potenciales del país.

Los años 1983 y 1984 fueron muy duros para el sector agropecuario. La sequía de 1983 disminuyó gravemente los rendimientos agropecuarios que tardaron diez años en recuperar sus niveles. Por otra parte, la hiperinflación de 1984 marcó el fin del modelo de Estado creado en 1952. El nuevo modelo que surgió de esa crisis imprimió nuevos paradigmas a la planificación del desarrollo agropecuario y rural.

El segundo sub-periodo de 1985 a 2006

Según Albarracín, en este periodo las reformas a la estructura del Estado y la ideología neoliberal, disminuyeron aún más, el interés del Estado hacia el sector rural y agropecuario. Aunque se esperaba que los sectores "modernos" se desempeñaran de manera competitiva en el libre mercado, el Ministerio de Agricultura continuó bajo el control del sector empresarial con acciones y políticas que los favorecían, especialmente en los momentos de definir las inversiones y en la condonación de sus deudas.

Recién en 1989, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación elaboró, con el apoyo de consultores de la GTZ y PREAL-CEPAL la *Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989-2000*, que busca un alcance nacional e intenta articular las estrategias sectoriales.

El Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaria Nacional de Hacienda y la Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo elabora la *Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA) 1994-2000*, para presentarla al Grupo Consultivo de París y obtener así financiamiento. Esta Estrategia es implementada durante un año, en 1995, pero muchas de sus propuestas tienen efectos importantes en la estructura institucional sectorial.

Luego, el Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural elabora una *Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural 1999-2004* con el mismo propósito de obtener recursos del Club de París. Esta Política es implementada durante los dos años que median entre el 2000 y el 2001.

Críticas y propuestas de Gonzalo Flores

En un artículo de ProCampo publicado en junio de 2006¹, el sociólogo Gonzalo Flores también se pregunta: "¿Por qué... generamos planes, no ejecutamos planes y volvemos a generar más planes?", y sugiere algunos motivos que nos impiden implementar los planes que elaboramos:

1. Los gobiernos dudan entre dar señales a los actores agropecuarios para que éstos actúen solos, o intervenir en la economía en forma directa.
2. Los gobiernos no escogen entre objetivos que son contradictorios ni tienen prioridades. Más bien prefieren mantener todos los objetivos.
3. Los gobiernos no acumulan los resultados de los planes ejecutados. Por consiguiente, no hay aprendizajes ni sinergia de inversiones.
4. Los gobiernos insisten en políticas específicas (riego, crédito, cadenas productivas específicas, etc.), que son menos influyentes que las políticas de sentido amplio (régimen de tenencia de tierras, mercado de tierras, mercado de capitales, tasa de cambio, normas para el comercio exterior, etc.).
5. Los gobiernos planifican de lo general a lo particular. Empiezan por un diagnóstico o un plan muy general y van bajando hacia los niveles operacionales. El efecto es la inclusión de supuestos falsos y la no incorporación de mecanismos concretos que podrían hacer el trabajo más eficiente.

Los métodos participativos de planificación, que podrían alcanzar mejores resultados, terminan por ratificar decisiones ya existentes o simplemente producen una lista de demandas aisladas.

6. Bajo la presión de los actores, los gobiernos modifican casi cualquier medida. Esto se debe en parte a que los gobiernos no son neutrales ni estables y sus funcionarios no son completamente responsables por sus actos. Así, las medidas pierden contenido, dirección y efecto.

7. No hay una división del trabajo adecuada ni coordinación entre el organismo central (ministerio) y sus órganos especializados, los programas mayores, las prefecturas y los gobiernos municipales.

El autor concluye que "sin prioridades, sin un ciclo lógico y continuo, con decisiones inseguras y cambiantes y sin coordinación, no es posible ejecutar planes de ninguna naturaleza".

Gonzalo Flores finaliza su artículo enumerando nueve medidas para iniciar un círculo virtuoso que nos haga salir del círculo vicioso de los planes mal formulados y peor ejecutados. Además, sugiere adoptar tres, "y sólo tres", objetivos para desarrollar el sector agropecuario: "Elevar la productividad, elevar los ingresos y asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales y del medio ambiente".

¹ Ver Flores, G: "¡No más planes agropecuarios, por favor!", en revista ProCampo No. 97, junio de 2006, pp. 4-6.

Finalmente, la *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (EN-DAR) 2003-2007* es también elaborada por un equipo de consultores, bajo la supervisión del Ministerio de Agricultura.

Entre 1992 y 2007 se suceden varias estrategias y planes. Una característica es la tendencia a fragmentar y multiplicar los esfuerzos de planificación. En la década de los 90 y principios del 2000, se elaboraron varias estrategias y planes sectoriales y subsectoriales para el desarrollo agropecuario y rural. Así por ejemplo, se elaboró una *Estrategia de Biodiversidad*, una *Estrategia para los Pueblos Indígenas y Originarios*, una *Estrategia de Desarrollo Sostenible*. Según Albarracín estos Planes sectoriales no se articularon entre ellos y contenían a menudo pro-

puestas incompatibles y hasta contradictorias entre ellas.

La doctrina más importante que marca este período es la apertura al mercado exterior y el aliento a las exportaciones. A pesar de lo que proponen las corrientes teóricas y los discursos, el mercado interno deja de tener importancia porque es considerado muy pequeño y no alienta procesos de competitividad del sector agropecuario.

Aunque este sub-periodo dura 22 años, la implementación de las estrategias y planes que se elaboran en él alcanzan apenas tres años. Sin embargo, todas las estrategias contienen datos, diagnósticos, visiones y reflexiones muy interesantes y valiosas, pues responden a diferentes problemas que van surgiendo

y adoptan nuevos paradigmas de desarrollo que comienzan a imponerse. Así, por ejemplo, se comienza a prestar importancia a la sostenibilidad de la producción agropecuaria en relación con el medio ambiente y se aumenta el interés por las ventajas y oportunidades que ofrece la producción orgánica.

También los ejercicios de los diferentes Diálogos relacionados con la administración de los recursos HIPIC ofrecen la oportunidad de desarrollar capacidades para una planificación más participativa, que contrasta con las prácticas usuales de planificación "desde arriba".

El tercer sub-periodo que se inicia en 2006

Con el advenimiento del gobierno del Presidente Evo Morales, se inicia la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo para el sector agropecuario y las áreas rurales.

El *Plan Nacional de Desarrollo*, que tiene un enfoque diametralmente diferente al paradigma neoliberal de la etapa que acaba de concluir. En el marco de este plan nacional se delinean dos propuestas importantes por parte del Ministerio para el sector agropecuario: uno es el *Plan de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con soberanía para vivir bien* y el segundo es el *Plan de Desarrollo Sectorial: Revolución Rural*,

Agraria y Forestal.

En ellos es notable la voluntad del Estado de asumir nuevos roles para impulsar un nuevo paradigma de desarrollo y la importancia que cobran en lo operativo y en las acciones, actores que en el pasado fueron desdeñados, como son los productores de subsistencia, las comunidades campesinas e indígenas.

Estos Planes están todavía en proceso de elaboración y aun es temprano para evaluar su implementación.

¿Por qué no se implementan los Planes y las Estrategias?

Este apretado resumen de la historia de los afanes de planificación en Bolivia pone en evidencia que los esfuerzos no llegaron a tener resultados que respondan a las inversiones realizadas en los diagnósticos y consultorías que son necesarias para contar con la información que precisa la elaboración de un Plan o de una Estrategia.

En lugar de contar con planes y estrategias integrales de largo alcance, afirma Albarracín, prevalecieron explícita e implícitamente los modelos de sustitución de exportaciones y de aliento a las exportaciones a través de la ampliación de la frontera agrícola. Este modelo ha permeado y se ha mantenido históricamente al margen de los diversos programas y proyectos sectoriales.

Ante ese panorama, cabe preguntar



los motivos para la escasa implementación de los diferentes planes y estrategias elaboradas durante los últimos cincuenta años. Albarracín propone las siguientes respuestas a esta interrogante:

- El Estado no contaba con los recursos necesarios para implementar Planes y Estrategias de desarrollo integral y de largo alcance temporal. Todos los esfuerzos de planificación que realizó el gobierno boliviano –desde el primero que fue elaborado “para el gobierno norteamericano”– albergaron la esperanza de lograr financiamiento externo, de la cooperación internacional multilateral o bilateral. Y esa cooperación estuvo siempre sujeta a cambios de enfoque de doctrinas del desarrollo y de política. De ahí que la cooperación internacional no ha estado dispuesta a comprometerse en acciones de largo plazo y los programas que fueron implementados, tuvieron siempre condicionamientos de la cooperación.

- La falta de impactos expresó la falta de recursos humanos idóneos en los diferentes ministerios encargados de los temas agropecuarios y rurales, que tuvieron limitaciones y escasas capacidades para desarrollar e implementar políticas públicas continuas y propias. Esta debilidad fue siempre destacada en los diagnósticos de los planes y estrategias. A menudo estos ministerios simplemente administraron planes y proyectos sectoriales.

- Otro motivo para los pocos resultados es que los planes y estrategias, fueron elaborados y diseñados unos meses antes de la finalización de los periodos de gobierno, al calor de las acciones que realizaban los gobiernos para buscar su reelección. Basta revisar las fechas de su elaboración para descubrir que la mayoría fue elaborada en el último año y hasta en los últimos seis meses de cada gestión gubernamental. Es decir que los planes y estrategias fueron simplemente formulaciones de promesas electorales o planes de gobierno para el futuro. Como en la mayoría de los casos, el poder fue transmitido a un nuevo partido, los planes y estrategias del gobierno anterior cayeron en el olvido.

- La debilidad y la crónica falta de institucionalidad y de instituciones

encargadas de diseñar e implementar políticas públicas, que no solo ocurre con cada cambio de gobierno sino hasta dentro de una misma gestión, es otro de los motivos para la escasa implementación de planes y estrategias de largo alcance. Además, la dispersión de atribuciones entre las diversas instituciones del sector público impide implementar planes o estrategias y, más bien, alienta la realización de programas y proyectos.

Hoy siguen vigentes todos estos obstáculos a la implementación de políticas públicas de largo alcance y con la continuidad suficiente para alcanzar logros determinantes para el desarrollo integral de las áreas rurales y de la agropecuaria.

Una manera de salvar estos obstáculos –que no por ser modesta es menos acertada– es la constitución de un espacio de diálogo, intercambio de información y coordinación entre las instituciones públicas y privadas, los actores sociales y productivos, las universidades y las agencias de cooperación que tienen interés en el desarrollo rural y agropecuario.

Los diálogos que se conforman en ese espacio aumentan las capacidades de todos estos actores para contribuir a la implementación de políticas públicas con las características mencionadas. El Grupo-Interinstitucional de Desarrollo Rural (G-IDRU) se ha esforzado desde los

1 Docente - investigador del CIDES-UMSA y coordinador del Programa de Formación de Postgrado de esa Universidad. Escribe actualmente la tesis doctoral *Desarrollo Agropecuario en Bolivia: análisis de la construcción de la ruta de desarrollo agropecuario en Bolivia; Estrategias y planes de desarrollo agropecuario de Bolivia 1952-2002*.

2 La redacción y las ideas centrales contenidas en este artículo han sido revisadas y corregidas por Jorge Albarracín. Por lo tanto, este artículo cuenta con su anuencia.

3 Plan Inmediato de la Revolución Nacional 1955.

4 NORTON, R. 2004. Política de desarrollo agrícola: conceptos y principios. FAO. Serie 2. Capacitación en políticas agrícolas y alimentarias. Roma.

5 En 1952 el valor de las importaciones de azúcar representaba para Bolivia 5, 06 millones de dólares, para 1963 este monto bajo a 0,4 millones de dólares, que representaban un 7% del consumo nacional: memoria del banco Central de Bolivia. 1963.

6 El gobierno de Estados Unidos estimó una inversión de 20.000 millones de dólares para el Programa de la Alianza para el Progreso.

Suscríbase a:

NUÉVA CRÓNICA

—Y BUEN GOBIERNO—

y reciba GRATIS cuatro libros anuales y seis números de ProCampo

La Paz:

12 números y dos libros: Bs 120
24 números y cuatro libros: Bs 200

Resto del país:

12 números y dos libros: Bs 140
24 números y cuatro libros: Bs 250

Pedidos a:

Plural editores, Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador
Tel. 2411018 / plural@plural.bo

Desarrollo de capacidades¹

El G-DRU promueve el desarrollo de capacidades a través de un proceso comparable al vuelo de una mariposa.

El desarrollo de capacidades es un concepto amplio, pues no se limita a personas que adquieren habilidades, sino que abarca también a organizaciones.

De ahí que el concepto no sea sinónimo de *capacitación* o *fortalecimiento de capacidades*, que es la creación de una capacidad específica y generalmente técnica, que puede ocurrir dentro del proceso más amplio de desarrollo de capacidades.

El desarrollo de capacidades es una dinámica o proceso que conduce a individuos, organizaciones, redes de cooperación y sociedades a adquirir capacidades –en el plano individual y colectivo– para desempeñar funciones en la toma de decisiones y en la solución de problemas. Estas capacidades habilitan a estos actores a establecer y lograr objetivos para participar equitativamente en la toma de decisiones.

Es decir que el desarrollo de capacidades es el proceso por el cual individuos y colectividades adquieren y utilizan conocimientos para solucionar problemas específicos, mediante instrumentos apropiados.

En otras palabras, la capacidad fundamental a promover es la capacidad de aprender y crear nuevas soluciones, movilizando y utilizando económicamente recursos de todo tipo para conducir y coordinar un proceso de adquisición y utilización de conocimientos, en el que colaboran varias personas u organizaciones. Por ejemplo, planificando, monitoreando y evaluando procesos; accediendo, seleccionando, utilizando y compartiendo información con diversos actores vinculados por alianzas y redes.

Todo el proceso busca aumentar la capacidad de las colectividades para organizarse y asociarse, y cooperar con otras para participar en la formación del capital social¹, que posibilita a la ciudadanía a asociarse, articularse y participar activamente en la toma de decisiones y en la definición de las normas y reglas de la sociedad.

Capacidades blandas y duras

Para desarrollar capacidades es importante diferenciar dos tipos de éstas: las capacidades en recursos, también llamadas *capacidades duras* (un concepto similar al *hardware*), y las capacidades *blandas* o de gestión de conocimientos. Para desarrollar capacidades *blandas*, es necesario acceder a capacidades *duras*, es decir, a los diversos recursos que son necesarios –en una proporción congruente– para la aplicación de las capacidades adquiridas.

Las cuatro dimensiones interdependientes del proceso para desarrollar capacidades

El proceso que conduce al desarrollo de capacidades ha sido comparado a una

1. Procesos individuales de aprendizaje

3. Procesos de cooperación entre organizaciones y redes

mariposa, pues ésta tiene cuatro alas. Como la mariposa, el desarrollo de capacidades tiene cuatro dimensiones interdependientes. Y así como una mariposa vuela mejor cuando sus cuatro alas se agitan armónicamente, las cuatro dimensiones del desarrollo de capacidades dan alas al proceso.

Estas cuatro dimensiones del proceso se diferencian en función de sus objetivos, de sus actores y de los temas que deben promoverse. Las cuatro son interdependientes:

1. Los procesos individuales de aprendizaje comprenden el desarrollo de recursos humanos con el objetivo de ampliar la capacidad de los individuos de aprender nuevas habilidades y conocimientos, actitudes, metodologías y destrezas para proceder a una reflexión propia y poder construir valores. Incluye la capacidad de aplicar las capacidades adquiridas.

Los actores clave de este proceso son las personas y los equipos de trabajo.

Para promover este proceso es preciso identificar las necesidades de las personas y de la organización para que logren desempeñarse adecuadamente y suministrarles asesoramiento y *capacitación* para promover la adquisición de valores, actitudes, habilidades prácticas, fortalezas en comunicación, coordinación de equipos, liderazgo, estrategias de acción, etc.

2. Los procesos de desarrollo organizacional y de gestión del cambio organizacional tienen el objetivo de promover un aprendizaje de la organización misma para aumentar su flexibilidad y capacidad de adaptarse al entorno para poder elaborar productos y prestar servicios. Para ello es necesario mejorar sus procesos internos de cooperación, de monitoreo y dirección y para la gestión de recursos.



2. Procesos de desarrollo organizacional y de gestión del cambio organizacional

4. Procesos de desarrollo del marco normativo-institucional

Los actores clave de este proceso son las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y del Estado.

Para promover este proceso se debe compartir la visión, la estrategia, la interpretación del entorno y de los límites del sistema. Incluye la planificación y dirección, y el establecimiento de reglas y normas para la gestión del conocimiento y la comunicación y el uso óptimo de los recursos. Es necesario definir a los clientes y los servicios o productos, configurar sus procesos de elaboración, la división laboral y la definición de áreas y niveles de toma de decisión.

3. Los procesos de cooperación entre organizaciones y redes tienen el objetivo de fortalecer la cooperación horizontal entre diferentes actores, a través de la construcción y conducción de redes para que intercambien conocimientos, coordinen actividades o elaboren conjuntamente productos y servicios.

Los actores clave de este proceso son las redes y alianzas de actores, en cadenas de producción, en agrupaciones sectoriales y temáticas.

Para promover este proceso se debe fortalecer la creación, desarrollo y gestión de redes, estableciendo mecanismos de coordinación entre actores privados y públicos a partir de sus ventajas comparativas, mediante la negociación de acuerdos viables para una cooperación horizontal, optimizando efectos de escala y de localización.

4. Los procesos de desarrollo del marco normativo-institucional tienen el objetivo de fortalecer el capital social, es decir, de aumentar las capacidades de negociar y acordar normas, reglas y políticas que favorezcan el desarrollo de las capacidades de los actores para que

logren participar de manera proactiva en los procesos políticos locales, regionales, nacionales e internacionales que conduzcan hacia un desarrollo económico-productivo, incluyente, pluricultural, equitativo y democrático.

Los actores clave de este proceso son los grupos de actores asociados y organizaciones que se articulan en la negociación de normas y reglas institucionales en todos los niveles de la sociedad; por ejemplo, instituciones públicas y privadas, universidades, sindicatos, gremios, partidos, universidades, etc.

Para promover este proceso se debe ofrecer asesoramiento a las políticas de los actores mencionados para aumentar su legitimidad y representatividad, promoviendo la cultura de la negociación, la confianza recíproca, la elaboración de agendas conjuntas, la capacidad de articulación equitativa mediante formas para la gestión de la participación. Fortalecer prácticas de respeto a derechos fundamentales y al imperio de la ley, división de poderes y rendición de cuentas, transparencia, gestión pacífica de conflictos, etc.

* Para una historia del concepto y sus diversas definiciones, ver <http://www.universalia.com/files/occas35.pdf> (lamentablemente únicamente en inglés).

¹ *Capital social* es el conjunto de normas, pautas, tradiciones y redes sociales que permiten, por las buenas y las malas, la acción y la cooperación para el beneficio recíproco, fomentan la conformación de comunidades, la acción colectiva, la previsibilidad de las relaciones personales y la confianza en las personas y en las instituciones (Bourdieu 1985, Putman 1996). Para el Banco Mundial, el capital social hace referencia a “las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y la cantidad de las interacciones sociales de una sociedad”. La OCDE lo define como “las redes y normas, valores y opiniones compartidas que facilitan la cooperación dentro y entre los grupos”.

Revolución rural, agraria y forestal

Diego Pacheco*

Este documento presenta un resumen del Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (mdrayma) para la Revolución Rural, Agraria y Forestal.

El modelo neoliberal de desarrollo rural

La actual política de gobierno promueve un cambio radical de los diferentes modelos de desarrollo rural implantados en la historia de Bolivia, y particularmente del modelo neoliberal de desarrollo rural de las últimas décadas.

El primer modelo de desarrollo rural que se inició con la fundación de la República (1825-1952) fue una continuación del modelo colonial extractivista, que se centró en la explotación de los recursos colectivos de las comunidades y en la entrega de esos recursos a hacendados privados bajo el sistema de colonato. La producción salía desde las comunidades, pero los comunarios no recibían retribuciones, y lo que no se producía se importaba de otros países.

El patrón nacional estatista (1953-1985) estableció una dinámica de desarrollo rural que eliminó el trabajo de servidumbre en las haciendas y buscó diversificar la producción y sustituir las importaciones. En la práctica, a los "campesinos" se les entregó pequeñas superficies y se hizo muy poco para apoyarlos en su desarrollo integral. Más bien se apoyó la producción de cultivos empresariales en grandes extensiones agrícolas. En general, en esa época prevaleció la corrupción en la administración pública, que apoyó casi únicamente al sector privado empresarial agrícola y ganadero.

El patrón privatista neoliberal (1986-2005) hizo un enorme esfuerzo para achicar el rol del Estado, dejándole solamente funciones normativas y de regulación. La mayoría de las competencias de los ministerios sectoriales fueron terciarizadas. Este patrón debilitó al Estado y privatizó las empresas públicas. En esa época se apoyó con más fuerza al sector privado agropecuario y forestal empresarial, sobre todo en el oriente del país, otorgándole recursos económicos para hacer crecer la agroindustria rural exportadora.

El patrón productivo implantado por el modelo neoliberal desestructuró las capacidades del Estado para intervenir en el proceso productivo, desincentivó la producción de alimentos y aumentó la dependencia alimentaria, aceptando la libre importación de los productos básicos alimentarios. Todo ello para impulsar la producción de cultivos industriales

articulada a mercados de exportación. Es decir que apostó por el desarrollo de un solo actor rural y fomentó el deterioro de los recursos ambientales, generando desequilibrios económicos, ambientales, sociales y regionales.

Consecuentemente, este patrón económico desvalorizó el rol de los productores de alimentos y generó el significativo crecimiento de la producción de los productores agropecuarios medianos y grandes o de la agricultura empresarial capitalista de las tierras bajas.

Desde 1985, las políticas públicas y el apoyo financiero rural se orientaron a potenciar al sector empresarial agroexportador. El resultado fue el incremento de la superficie cultivada por los cultivos empresariales, mientras que el sector campesino y originario, que tradicionalmente se dedica a la producción de alimentos, no recibió ningún impulso, por lo que solamente presentó un leve crecimiento.

Como se observa en la Figura 1, actualmente se cultivan aproximadamente 2,5 millones de hectáreas, de las cuales 1,4 millones corresponden a los pequeños productores campesinos, indígenas y originarios del occidente y oriente del país, que producen alimentos para el consumo de la población (cereales, frutas, tubérculos, y hortalizas). Las 1,1 millones de hectáreas restantes se destinan a cultivos industriales empresariales (soya, algodón, sorgo y otros).

Esta consolidación de la agricultura empresarial ha sido posible gracias a la entrega de grandes extensiones de tierra. El Cuadro 1 muestra la desigual distribución de la tierra en el país. En efecto, poca tierra –apenas 0,46% de todas las hectáreas distribuidas– se concentra en una gran cantidad de pequeñas propiedades: el 52,7% del total de los predios. Mientras que la mayor parte de la tierra –el 80,06% de todas las hectáreas distribuidas– fue entregada a pocas propiedades: solamente el 13,9% del total de predios.

Este proceso tuvo importantes efectos en el patrón productivo del país. El Cuadro 2 muestra que en 1986 (a inicios de la implementación del modelo neoliberal), el 85% de toda la superficie cultivada servía para cultivar cereales, frutas, hortalizas, forrajes y tubérculos para el consumo interno. En el 2005 estos cultivos usaron solamente el 52% de la superficie cultivada en el país, mientras que los cultivos industriales pasaron a ocupar cada vez más superficie: del 13% del total de la superficie cultivada en el año 1986 al 47% el año 2005.

Cuadro 1. Rangos de tamaño de superficies y número de predios

Rangos de tamaño de propiedades (ha)	No. hectáreas	%	Predios	%
0-50	277.634	0,46	30.913	52,7
51-500	2.298.501	3,88	11.491	19,6
501-2.000	9.237.643	15,60	8.101	13,8
2.001-2500	5.555.924	9,38	2.405	4,1
2501-50.000	37.790.430	63,81	5.685	9,7
Más de 50.000	4.069.328	6,87	42	0,1
TOTAL	55.169.132	100	58.637	100

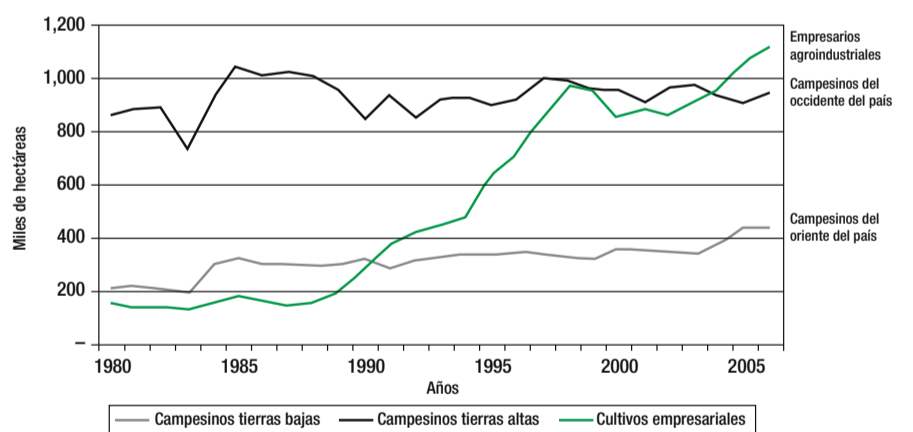
Fuente: Con datos del INRA.

Cuadro 2. Superficie cultivada y producción agrícola (en miles de hectáreas y miles de toneladas)

Productos	Año 1986			Año 2005		
	Prod.	Sup.	%	Prod.	Sup.	%
Cereales	825,7	648,5	47	1.782,6	902,3	34
Estimulantes	28,6	33,5	2	24,7	25,3	1
Frutas	678,9	89,7	7	927,4	100,5	4
Hortalizas	342,9	110,2	8	376,2	111,0	4
Tubérculos	1.213,1	211,5	15	1.156,2	167,0	6
Forrajes	442,1	110,3	8	332,3	103,2	4
Industriales	3.089,5	173,5	13	6.900,0	1.239,3	47
Total	6.620,8	1.377,2	100	11.499,4	2.648,6	100

Fuente: MDRyMA, 2007.

Figura 1. Superficies cultivadas por tipo de actor rural (1980-2007)



Fuente: Estimaciones con datos del MDRyMA, 2007

El modelo de desarrollo rural heredado, al establecer la premisa de "exportar o morir", desequilibró las prioridades nacionales. Al privilegiar los cultivos industriales y al sector agroexportador, no se pensó en las necesidades de la población boliviana, no se planificó para alcanzar una seguridad y soberanía alimentaria y no se incidió en la disminución de la pobreza.

El nuevo modelo de desarrollo productivo rural

Para cambiar de raíz esta situación, la actual gestión de gobierno ha puesto en marcha la **Revolución Rural, Agraria y Forestal**. En el marco de estas tres

revoluciones se viene construyendo un nuevo patrón de desarrollo rural basado en la seguridad y soberanía alimentaria; en la recuperación del protagonismo del Estado en la planificación y apoyo al proceso productivo; en la diversificación de la producción; en la priorización del conjunto de los actores rurales; en la consolidación de la propiedad de las tierras trabajadas y redistribución de la tierra a campesinos, indígenas y originarios; en el manejo integral y sustentable del bosque y en la revalorización de la sagrada hoja de la coca.

• La **Revolución Agraria** promueve la consolidación de la propiedad de las tierras trabajadas y la distribución de

* Asesor de Despacho y Responsable de la Unidad de Relaciones Internacionales del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente

la tierra para los campesinos, indígenas y originarios, por la vía de asentamientos comunitarios.

- La **Revolución Rural** impulsa intervenciones integrales para mejorar los sistemas productivos del conjunto de los actores rurales, promoviendo una economía rural plural: estatal, mixta y privada-comunitaria.

- La **Revolución Forestal** impulsa el aprovechamiento soberano, integral y sustentable de los bosques y de la biodiversidad y la cogestión de las áreas protegidas.

Las políticas que orientan la Revolución Rural, Agraria y Forestal son siete. De ellas se desprenden los programas que ponen en marcha el nuevo modelo de desarrollo productivo y rural.

La revolución rural

Esta revolución se lleva a cabo en el marco de tres niveles y dos programas articuladores.

En el **PRIMER NIVEL** se desarrolla la constitución de **Empresas Públicas Estratégicas**, que tienen por objeto apoyar a los actores rurales de pequeña y mediana escala en la producción, acopio, transformación y comercialización de productos agropecuarios básicos.

En el **SEGUNDO NIVEL** se avanza en la conformación de **Empresas Mixtas (público y privada-comunitarias)** en las que las organizaciones territoriales (sindicatos, ayllus y otros) y organizaciones económicas (asociaciones de productores, organizaciones económicas y otras) conjuntamente con el Estado, participan en sociedad en la producción,

transformación y comercialización de productos agroalimentarios.

En el **TERCER NIVEL** se apoya al desarrollo de **Emprendimientos Productivos Privados y Comunitarios**, a través de dos modalidades: a) vía créditos productivos a través de la Banca de

Desarrollo Productivo (BDP), y b) vía transferencias directas no reembolsables de recursos financieros a las organizaciones comunitarias territoriales y económicas, en el marco de los siguientes programas:

En el marco de los **PROGRAMAS**

Modelo Neoliberal de Desarrollo Rural	Nuevo Modelo de Desarrollo Productivo Rural
Visión agrarista del desarrollo rural y patrón de desarrollo primario exportador (agroindustria).	Visión integral del desarrollo rural, manejo sustentable de los bosques y de la biodiversidad y priorización de la seguridad y soberanía alimentaria para Vivir Bien.
Priorización en la distribución de la tierra a determinados actores.	Consolidación de la propiedad de las tierras trabajadas y redistribución de las tierras ociosas a campesinos, indígenas y originarios.
Nula intervención del Estado en la economía rural.	Papel protagónico del Estado en la planificación, en el proceso productivo y en la gestión de los recursos naturales.
Priorización de actores rurales (agroindustrial y forestal empresarial) y regiones, e intervención marginal en otros actores.	Intervención con el conjunto de los actores rurales con énfasis en productores pequeños y medianos, promoviendo desarrollo productivo en la totalidad de las regiones del país.
Terciarización de las principales funciones y competencias de los ministerios sectoriales.	Ejecución directa de programas y proyectos por parte de Unidades Ejecutoras del MDRyMA y Unidades de Desarrollo Integral (UDIs).

Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA)

EMAPA tiene como principales actividades la compra de insumos agropecuarios, entrega de insumos agropecuarios a los agricultores, transformación básica de la producción, comercialización de la producción y prestación de servicios para el sistema de producción (asistencia técnica, alquiler de maquinaria, almacenamiento y otras actividades relacionadas con la producción agropecuaria).

Apoyo a Emprendimientos Productivos Privados y Comunitarios

a) **SEMBRAR** el Derecho Humano a la Alimentación para promover procesos de articulación de los actores locales para el impulso a la producción de alimentos, en el marco de los Consejos Nacional, Departamental y Municipales de Alimentación y Nutrición.

b) **CRIAR (Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales)** para el apoyo a la producción de alimentos en pequeña escala. A través de este programa el MDRyMA implementa el componente productivo de los programas multisectoriales de Desnutrición Cero y Comunidades en Acción.

c) **EMPODERAR (Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionario)** para el apoyo al desarrollo productivo rural y el apoyo a la producción de alimentos en mediana y gran escala, a través de dos modalidades de intervención: a) enfoque concursable de proyectos y b) programas productivos concertados localmente.

Políticas de la Revolución Rural, Agraria y Forestal

1. **Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y los bosques:** para avanzar de manera activa en el cambio de las condiciones de acceso, uso y manejo de la tierra, bosques y biodiversidad.

2. **Transformación de los patrones productivos y alimentarios:** para consolidar sistemas productivos y alimentarios de los productores rurales, más eficientes, ecológicamente sustentables y socialmente responsables, que garanticen la seguridad y soberanía alimentaria y el desarrollo productivo rural, recuperando sus propias visiones culturales y fortaleciendo el poder autogestionario de sus organizaciones sociales y económicas.

3. **Apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables:** para impulsar, con la activa participación del Estado, la transformación con alto valor agregado de la producción agropecuaria y forestal, y de otros recursos naturales renovables estratégicos, con diferentes escalas de procesamiento industrial.

4. **Dinamización y restitución integral de capacidades productivas:** para garantizar el desarrollo integral y sustentable de los sistemas de producción de los actores rurales y el potenciamiento del conjunto de las capacidades productivas de los territorios rurales.

5. **Protección, manejo y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad:** para promover el aprovechamiento y manejo sustentable del suelo, de los recursos forestales y de la biodiversidad, asegurando la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la misma.

6. **Gestión ambiental y de riesgos: equilibrio entre las necesidades del desarrollo y la conservación del medio ambiente:** para fortalecer el rol del Estado en la conservación de la naturaleza y la mejora de la calidad ambiental.

7. **Desarrollo y fortalecimiento institucional:** comprende el desarrollo y consolidación de las capacidades estatales para la planificación, administración, ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos identificados en este Plan Ministerial.

Figura 2. Políticas y programas de la Revolución Rural, Agraria y Forestal

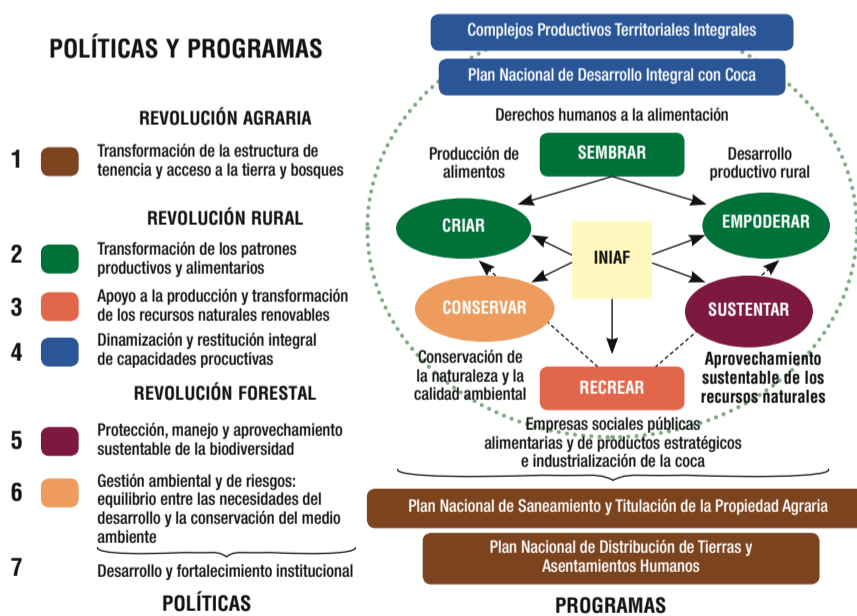
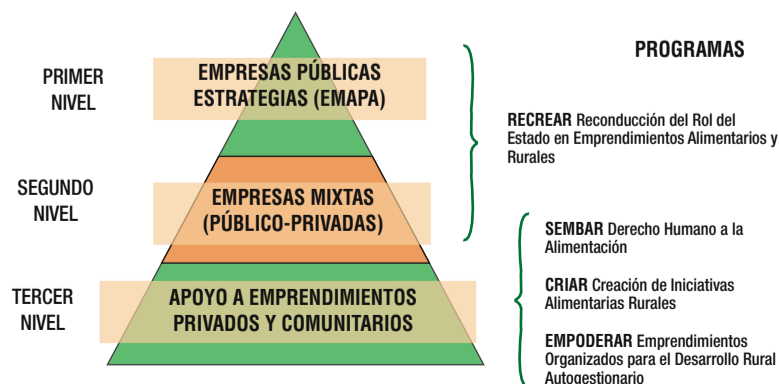


Figura 3. Los tres niveles de la Revolución Rural



ARTICULADORES se integran el conjunto de las intervenciones de la Revolución Rural en regiones geográficas determinadas.

La Revolución Agraria

Programas articuladores de la Revolución Rural, Agraria y Forestal

a) Complejos Productivos Territoriales Integrales: tiene como propósito articular los tres niveles de la Revolución Rural y el conjunto de los programas de la Revolución Rural, Agraria y Forestal en regiones determinadas, para facilitar el desarrollo simultáneo y progresivo del conjunto de las capacidades productivas de los productores rurales, beneficiando con preferencia a los productores rurales más pobres.

b) Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca: tiene como propósito articular los programas de la Revolución Rural, Agraria y Forestal en las zonas productoras de coca del Trópico de Cochabamba y de los Yungas de La Paz para promover su desarrollo integral y sustentable.

Esta revolución se lleva a cabo a través de dos programas de intervención:

1. Implementación del Plan Nacional de Saneamiento y Titulación de la Propiedad Agraria: tiene como propósito concluir hasta el año 2013 el saneamiento de la propiedad agraria en el conjunto de las macrorregiones del país (llanos, valles, altiplano) y áreas especiales, priorizando la realización del saneamiento en áreas potencialmente fiscales, presuntas tierras de latifundio y en las demandas de pueblos indígenas y originarios.

2. Implementación del Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos: es el instrumento para avanzar en la efectiva distribución y redistribución de tierras y bosques a familias sin tierra o con tierra insuficiente, que solicitan la dotación con el respaldo de sus organizaciones comunitarias, formando nuevos asentamientos humanos agrícolas y/o forestales, de acuerdo a la vocación de uso del suelo.

La Revolución Forestal

Esta revolución se lleva a cabo en tres escenarios de intervención, como se presenta gráficamente a continuación.

Cada uno de estos escenarios presenta un conjunto de líneas de acción prioritarias, que se detallan a continuación:

1. Cambios y ajustes normativos

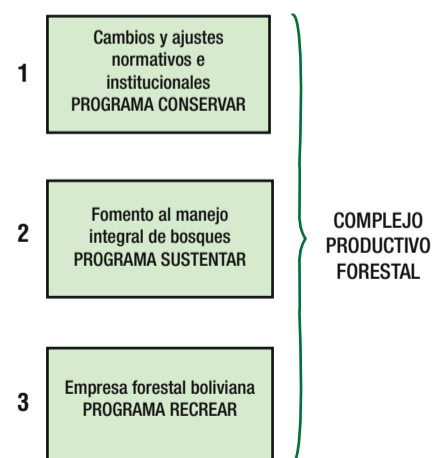
e institucionales: que se lleva a cabo en los siguientes ámbitos: a) manejo forestal en bosques estatales: a través de la restitución del pago de la patente forestal a los niveles establecidos en la legislación forestal vigente y de la implementación de las auditorías forestales a concesiones; b) manejo forestal comunitario: que supone el establecimiento de un sistema plural de manejo de bosques; la puesta en marcha de un sistema de autogestión comunitaria incluyendo mecanismos de autorregulación y control social; la constitución de una red de agentes forestales comunitarios; y el monitoreo continuo del manejo forestal comunitario en el marco de los sistemas de gestión local; y c) institucionalidad pública forestal: que comprende ajustes a los sistemas de monitoreo y control del aprovechamiento y transporte de la madera; modernización del sistema de monitoreo de la deforestación y control del desmonte ilegal en propiedades privadas; y ajustes para la desburocratización de los procedimientos administrativos sancionadores forestales.

2. Fomento al manejo integral y plural de bosques: que comprende la implementación de iniciativas comunitarias basadas en sistemas alternativos formulados localmente, el apoyo al desarrollo de inversiones productivas comunitarias y de pequeña escala en biocomercio, manejo forestal, plantaciones forestales y servicios ambientales; la inclusión de actividades de fomento al manejo forestal comunitario; y la formación técnica de agentes forestales comunitarios para el desarrollo de servicios de apoyo al manejo forestal.

3. Constitución de la Empresa Forestal Boliviana: para el apoyo a la producción, transformación y comercialización mediante el establecimiento de alianzas de inversión público-privadas y la distribución de excedentes provenientes de operaciones forestales en recuperación de tierras forestales degradadas.

Institucionalidad estratégica

Figura 4. Los tres escenarios de la Revolución Forestal



para la implementación de la revolución rural, agraria y forestal

La institucionalidad estratégica para la implementación de la Revolución Rural, Agraria y Forestal se detalla a continuación.



Unidades ejecutoras de programas y proyectos

Para contar con una estructura institucional de apoyo al desarrollo de emprendimientos privados y comunitarios, y fortalecer la capacidad estatal en la implementación de políticas públicas, se han constituido cuatro unidades ejecutoras de programas y proyectos del MDRAYMA, las que realizan transferencias directas de recursos de la cooperación internacional a las organizaciones territoriales y económicas.

Instituciones descentralizadas y desconcentradas

a) Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF): sistema público de investigación básica, aplicada y adaptativa, y construcción colectiva de conocimientos y oferta de servicios de asistencia técnica en las áreas agrícolas, pecuarias y forestales.

b) Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA): entre sus principales responsabilidades se encuentra llevar adelante el saneamiento de la propiedad agraria en el marco del Plan Nacional de Saneamiento y Titulación de la Propiedad Agraria.

c) Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP): responsable de

conservar el patrimonio natural y cultural de las áreas protegidas y su entorno.

d) Servicio Nacional de Sanidad Animal e Inocuidad Alimentaria (SENASAG): entidad encargada de la administración del régimen de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria en todo el territorio nacional, con atribuciones para preservar la condición sanitaria del patrimonio productivo agropecuario y forestal, el mejoramiento sanitario de la producción animal y vegetal, y garantizar la inocuidad alimentaria en los tramos productivos y de procesamiento que correspondan al sector agropecuario.

Sistemas

a) Sistema Único Nacional de Información de la Tierra (SUNIT): para generar información altamente confiable y de bajo costo sobre el recurso tierra y otros recursos naturales, con el propósito de establecer un sistema único de administración y monitoreo de los recursos naturales renovables (tierra, agua, bosques y suelos).

b) Sistema Nacional de Información Rural (SNIR): para consolidar un sistema público de información rural sobre producción, provisión de alimentos, mercados y contingencia rural articulado al INIAF.

Unidades ejecutoras del MDRAYMA

a) Unidad Ejecutora CRIAR-PASA: responsable de la administración y ejecución de programas y proyectos de apoyo a la producción de alimentos en pequeña escala, con énfasis en las comunidades con mayor vulnerabilidad, en el marco de los programas SEMBRAR y CRIAR.

b) Unidad Ejecutora EMPODERAR: responsable de la administración y ejecución de los proyectos de apoyo al desarrollo productivo rural y producción de alimentos en mediana y gran escala, en el marco del programa EMPODERAR.

c) Unidad Ejecutora DICOCA-FONADAL: responsable de la administración y ejecución de programas y proyectos relacionados con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca.

d) Unidad Ejecutora SUSTENTAR: responsable de la administración y ejecución de programas y proyectos relacionados con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, bienes y servicios derivados de la biodiversidad, manejo forestal comunitario, rehabilitación, aprovechamiento y manejo de suelos, en el marco del programa SUSTENTAR.

Los pequeños productores campesinos comentan el Plan gubernamental

“El CIOEC coincide con el análisis que hace el Plan para la Revolución Rural, Agraria y Forestal, en el sentido de que durante el neoliberalismo las políticas públicas identificaron un solo tipo de actor: el empresariado agroindustrial, mientras que los otros actores fueron relegados”.

La Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (CIOEC) no cesa de reflexionar sobre los nuevos desafíos que plantea la actual política económica a los pequeños productores campesinos. En esta reflexión, el CIOEC constata que uno de los varios procesos que han desarrollado los campesinos para enfrentar sus problemas los ha conducido a ofrecer un fuerte compromiso e impulso al actual gobierno “con la expectativa de cambiar la situación de abandono y pobreza del área rural”.¹

El CIOEC coincide con la visión del actual gobierno, que se resume en el propósito de *VIVIR BIEN* y que incluye el objetivo de desmontar el neoliberalismo y el colonialismo para construir participativamente “algo que realmente cambie la manera cómo hasta hoy se ha estado trabajado”. La coordinadora de los pequeños productores afirma que sus expectativas coinciden con esta visión y considera que ésta ya significa un cambio importante al dejar de hablar de un desarrollo para el mañana y más bien proponer comenzar a *vivir bien*, desde hoy.

Exclusión de procesos

Sin embargo, el CIOEC verifica que en el *Plan Nacional de Desarrollo* “hay una lectura de lo mal que estaba todo, de todo lo que faltaba”, pero que al buscar respuestas a los problemas que el Plan enumera, éste no “rescata las alternativas de solidaridad y autogestión que existían antes de que se proponga el cambio de gobierno y que ya estaban socavando el modelo neoliberal y que dieron lugar al proceso de cambio”. Es decir que el Plan propone dirigir y alentar nuevos procesos y no habla de fortalecer los ya existentes.

Por su parte, el CIOEC apunta que si bien hay una serie de problemas estructurales en el área rural, ésta es dinámica y no se quedó sujeta a su destino. En efecto, las poblaciones rurales han buscado múltiples medidas para resolver sus problemas y que éstas respuestas

han desarrollado muchos procesos y han abierto muchos caminos que están en diferentes grados de avance.

Por ejemplo, los pequeños productores campesinos tomaron desde hace años la decisión de organizarse ya sea con propósitos reivindicativos o con fines económicos. En su trabajo productivo han diversificado su economía y han encontrado una serie de respuestas, todas muy diversas, que han adoptado individual o colectivamente. Algunas respuestas, que se han integrado en una estrategia de migraciones que tiene varios años de práctica, han fortalecido la identidad campesina, mientras que otras han llevado a los campesinos a integrarse a la vida urbana moderna en forma colectiva e incorporarse un poco más a la modernidad. Las migraciones también han causado la dispersión de las familias campesinas por toda la geografía del país.

Todas éstas han sido estrategias micro, que han asumido miles de familias campesinas para comenzar a *vivir bien* por su propio esfuerzo en circunstancias muy adversas.

Sin embargo, el CIOEC comprueba que el Plan Nacional de Desarrollo menciona la exclusión, la dependencia, el colonialismo, el regionalismo, etc., pero no presta importancia a todas esas estrategias micro que los

campesinos han venido desarrollado para mejorar sus condiciones de vida. Es decir que el Plan y el nuevo régimen económico que éste propone olvida “todas esas iniciativas micro, no rescata todo un tiempo histórico y no

reconoce exactamente a los actores, sus procesos y los roles que han tomado”.

Exclusión de actores

Es en torno al tema de los actores que el CIOEC inicia su análisis del *Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAYMA)*. Nuevamente el CIOEC coincide con el análisis que hace este *Plan*, en el sentido de que durante el neoliberalismo las políticas públicas identificaron un solo tipo de actor: el empresariado agroindustrial, mientras que los otros actores fueron relegados. También coincide con la necesidad de reconocer a los otros actores rurales para poder plantear políti-



cas diferenciadas en función del tipo de actores rurales, grandes, medianos, pequeños y combinar estrategias para los diferentes pisos ecológicos.

Sin embargo, el CIOEC percibe que el *Plan* del MDRAYMA establece diferencias en el seno mismo de los pequeños productores, diferenciando entre *campesinos* e *indígenas*. Además, no dirige nada para otros actores del sector empresarial rural. Esta diferenciación inquieta al CIOEC, pues “puede llevar a una polarización del área rural donde habrá un sector privilegiado y otro sector ignorado”.

La Coordinadora de las OECAS observa también que el *Plan* parece excluir de su apoyo a las formas agrícolas del Oriente de Bolivia, y si bien el CIOEC acepta que “la agricultura del Oriente no ha sido una respuesta para generar desarrollo y economías locales, no ha aportado a la soberanía alimentaria del país y ha explotado los recursos”, expresa su preocupación de que en la exclusión del Oriente se excluya también “a todos los pequeños productores y a las organizaciones de pequeños productores que están actuando en el Oriente.” Además, el CIOEC anota que “el Oriente tiene una gran productividad agrícola y los necesitaremos para lograr la Soberanía Alimentaria del país”.

La nueva cadena productiva

Gran parte de la reflexión del CIOEC aborda la decisión del gobierno de crear

una Empresa Estatal de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), que fue establecida por el Decreto Supremo 29230 del 15 de agosto 2007.

El CIOEC no duda en calificar a EMAPA como una “nueva cadena productiva”, similar a las promovidas por los gobiernos anteriores. Para llegar a esta conclusión, CIOEC realiza el siguiente análisis:

En la realidad económica en que se desenvuelven los pequeños productores campesinos, éstos están confinados en el extremo menos rentable y más riesgoso de la cadena productiva o de valor. En efecto, cuando los campesinos permanecen en la producción primaria, asumen las heladas, inundaciones, las bajas de precios, las alzas en el mercado de insumos, etc., mientras que los beneficios mayores son logrados por los actores económicos que están más cerca del mercado final.

Por eso, las Organizaciones Económicas Campesinas se han planteado el objetivo de avanzar organizadamente en la cadena productiva para acceder a los eslabones más cercanos al mercado. Es decir que los campesinos no sólo desean sembrar, cosechar y acopiar, sino también transformar, comercializar o exportar, y es un hecho que ya tienen múltiples experiencias en este proceso.

Sin embargo, el gobierno propone ahora que empresas estatales se encarguen del acopio, la transformación, la comercialización y, si es posible, de la

¹ Todas las citas provienen del documento Un primer acercamiento al “Plan Sectorial de la Revolución Rural, Agraria y Forestal” desde la óptica de las OECAS, difundido por CIOEC-BOLIVIA en noviembre de 2008.

exportación, mientras que los campesinos e indígenas deberán limitarse a crear Empresas Comunitarias –que recibirán mucho apoyo legal, técnico y financiero– para concentrarse en la producción primaria, es decir, para ocupar el eslabón menos conveniente de toda la cadena productiva.

De esa manera, el Estado terminará por conformar una nueva cadena productiva, en cuyo nivel inferior de producción estará la economía comunitaria.

También preocupa al CIOEC la participación de los campesinos en las nuevas empresas. El CIOEC evidencia que en el directorio de EMAPA están varios ministerios, pero ningún representante de los productores campesinos. Ante este precedente, el CIOEC se pregunta en qué medida participarán los productores en sus Empresas Comunitarias, y la poca participación que se vislumbra lleva al CIOEC a decir que “el plan de *vivir bien* en democracia y participativamente aún no se está dando”.

El CIOEC también observa que el Plan para la Revolución Rural, Agraria y Forestal afirma que la producción de las Empresas Comunitarias y de las Empresas Sociales Estatales será orientada para aprovisionar un mercado específico. Este nuevo mercado es llamado *mercado seguro* y se sumaría al mercado interno y al mercado externo, ya existentes.

Sin embargo, este *mercado seguro* ya es conocido por los pequeños productores, pues es el que surge de las compras estatales, como el desayuno escolar, el subsidio de lactancia, los programas alimenticios, etc.

Los pequeños productores agrupados en el CIOEC han participado en ese mercado. Partiendo de sus experiencias, afirman que éste no puede ser calificado de ninguna manera como un mercado seguro, pues se licita cada año, tiene

condiciones muy exigentes y el Estado no paga a tiempo. En el pasado reciente, los productores que entraron muy motivados a ese mercado terminaron muy desalentados, lo que lleva al CIOEC a afirmar que “las compras estatales hasta ahora no fueron un mercado seguro para los pequeños productores”.

Para que ese mercado sea *seguro* no debería haber licitaciones, y eso significaría que se determine quién produce y quién vende, lo que conduciría a otro sistema de economía. Ante esta perspectiva, el CIOEC pregunta si ya está decidido que el gobierno elaborará una planificación para que determinados sectores tengan asegurada la comercialización de determinados productos. Y también pregunta cuáles serán los criterios para gozar de esas seguridades y así saber si los pequeños productores de las OECAS serán incluidos o serán, nuevamente, excluidos.

Exclusión de temas

Continuando con su análisis del Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA) para la Revolución Rural, Agraria y Forestal, el CIOEC constata la exclusión de algunos temas o la poca claridad de ciertas formulaciones. El CIOEC, que desde hace años promueve la Soberanía Alimentaria, considera que el Plan para la Revolución Rural, Agraria y Forestal minimiza este importante asunto y lamenta que “muchas políticas estén orientadas hacia la seguridad alimentaria, sin proyectarse hacia la soberanía alimentaria”.

Además, el CIOEC constata que el gobierno ha adoptado un nuevo comportamiento y está promoviendo ayudas alimentarias desde el mismo Estado. Por ejemplo, está comprando harina de la Argentina y ha convertido a los cuarteles de las FF.AA. en productores de pan.

El CIOEC se pregunta: “¿Se trata de un dumping contra un sector productivo nacional y en especial contra los pequeños productores? ¿Los cuarteles van a pagar impuestos por el pan que venden? ¿Cómo están cubriendo sus costos? ¿Los soldados van a cobrar por su trabajo o debemos considerarlos como mano de obra barata o regalada?”

Otro paradigma muy valorado por las organizaciones económicas campesinas es el de la autogestión campesina, que ocurre cuando la gente puede determinar “qué es lo que quiere hacer, qué es lo que puede hacer y qué debe hacer”. El CIOEC afirma que los campesinos desarrollan su capacidad de autogestión cuando tienen sus propias experiencias y manejan sus procesos, con errores y aprendizajes.

A este respecto, el CIOEC echa de menos en el Plan una concepción de la autogestión campesina. Allí, el término “autogestión” es utilizado como un sinónimo de una gestión de recursos con control social.

Además de éstos, hay otros temas que el CIOEC echa de menos en el Plan para la Revolución Rural, Agraria y Forestal. Por ejemplo, lamenta que el Plan no mencione el sistema tributario para el área rural y para la pequeña producción. Además, el CIOEC pregunta si las empresas comunitarias y las empresas estatales van a aplicar el Régimen Agropecuario Unificado (RAU) y cómo van a financiar el crédito fiscal. Es decir, cómo van a actuar estas empresas que se hallan en el primer eslabón de la cadena impositiva, ante el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y ante el Impuesto a las Utilidades.

Puesto que los impuestos impactan directamente en los costos y la competitividad de las unidades productivas rurales, el CIOEC considera importante que el Plan para la Revolución Rural, Agraria y Forestal tenga una propuesta sobre este tema vital.

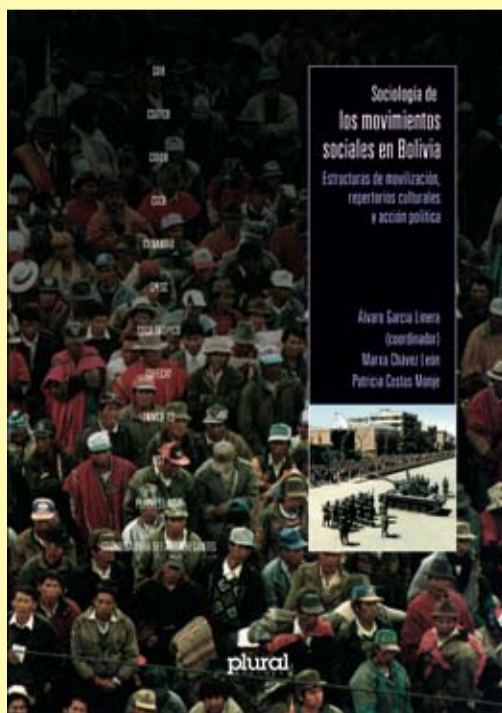
También le preocupa al CIOEC la ausencia en el Plan de una política exterior para el comercio agrícola, y advierte que muchas propuestas productivas muy interesantes podrían estancarse si el mercado nacional continúa admitiendo productos importados de contrabando, que tienen como efecto un verdadero dumping de los precios.

Además, el CIOEC recuerda que Bolivia está negociando sus relaciones comerciales con la Unión Europea y el MERCOSUR, y que el resultado de esas negociaciones terminará reconfigurando la situación del mercado nacional de alimentos. Una política vigorosa debería evitar que el campesino boliviano quede, una vez más, rezagado en su mercado natural.

El CIOEC también reclama la formulación de una política pública ante el advenimiento de los biocombustibles y una posición clara ante los transgénicos. Esas nuevas tecnologías van a cambiar el mundo agropecuario, pero el Plan para la Revolución Rural, Agraria y Forestal no menciona políticas defensivas, complementarias o alternativas al respecto.

Para finalizar su análisis del Plan y de algunas medidas tomadas por el gobierno, la institución coordinadora de los pequeños productores campesinos termina afirmando: “No queremos sacar conclusiones porque aún todo está en planteamiento. El gobierno y el ministerio están empezando a operar, y nuestra expectativa es ver el impacto que van a lograr. También nos interesa saber dónde van a estar los campesinos en las negociaciones de todo este Plan y qué nuevos programas van a salir de él. Estamos esperando que haya más luz para poder plantear, desde nuestra experiencia, las orientaciones que ayuden a efectivizar el cambio para *vivir bien*.”

Plural editores: desarrollo rural, sociología, antropología



Más moscas se mata con miel: sugerencias para el plan agropecuario

Gonzalo Flores*

Soy un enemigo declarado de los planes agropecuarios. Más aún: me he puesto de rodillas para que no se haga uno nuevo. Motivos me sobran, y están resumidos en este mismo número de ProCampo (ver pág. 3).

Pero el país ya tiene un nuevo plan agropecuario. No hay duda que el presente Gobierno tiene algunas ventajas que podrían favorecerle en su ejecución. Por ejemplo, el apoyo de los campesinos y colonizadores, una red de ONGs simpatizantes y su compromiso abierto con algunos temas centrales, como la seguridad alimentaria. Pero el Gobierno enfrenta también desventajas que otros gobiernos no tenían; en especial el deseo de refundar todo.

He leído todas las versiones del *Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA) para la Revolución Rural, Agraria y Forestal*. Y si ya está planteado, hay que procurar que sea el mejor posible. Para contribuir a ello me he permitido escribir unas cuantas sugerencias.

Helas aquí, en breve exposición:

1. Se debe partir de un diagnóstico real del pasado. Para empezar, hay que reconocer que en el pasado también hubo cosas buenas. Menciono algunas rápidamente:

- el Programa Nacional de Semillas, que se levantó casi de la nada y difundió ampliamente el uso de semillas de calidad;

- los pioneros de la producción orgánica, que crearon un movimiento que se amplió extraordinariamente;

- las empresas forestales que lograron certificar sus planes de manejo y cadenas de custodia;

- los centros mixtos pero de interés público, como SEFO, SEPA, CIAT, PROINPA y otros, que con estabilidad y no mucho dinero lograron resultados de alta calidad; la exportación de castaña, que nos puso por encima del Brasil;

- los proyectos de apoyo a los caficultores de Yungas, que lograron que éstos produzcan cafés especiales de alta calidad;

- el mejoramiento genético de ganado vacuno en Beni y Santa Cruz. Estos son éxitos de los que se debe aprender. El *Plan* haría bien en recogerlos y aprender de ellos para replicarlos.

2. Se debe asegurar un ambiente económico favorable, primero para la agropecuaria, y después tomar medidas específicas. Las políticas agrarias son de dos tipos: generales y específicas.

Las políticas *generales* son las que tienen más impacto sobre la agricultura. Se calcula que logran más del 70% de los resultados del sector agropecuario, en cualquier país. Son las siguientes:

1. El régimen de propiedad o acceso a la tierra.
2. La seguridad de este régimen.
3. El número y nivel de los impuestos.
4. La libertad o restricción para vender y exportar.
5. El tipo de cambio.
6. La convertibilidad de monedas.
7. La estabilidad y previsibilidad de las políticas.
8. La presencia o ausencia de corrupción.

Estas políticas son las que crean o destruyen un ambiente de seguridad, confianza y competitividad.

Las políticas *específicas*, en cambio, responden por sólo el 30% del desempeño del sector agropecuario, y son:

1. Política de precios
2. Política de mercadeo
3. Política de insumos
4. Política de créditos y financiamiento
5. Política de mecanización
6. Política de investigación y extensión.
7. Política de riego.

Figurativamente podríamos decir que las políticas generales son como un invernadero donde se crea un clima y condiciones para el cultivo. El resto –las políticas específicas– son cañerías, tubos, semillas y macetas, pero que sin un buen clima nunca darán buenas plantas. Esto significa también que quienes realmente deciden el destino del sector agropecuario son los ministerios de Planificación, Hacienda y Finanzas, la Aduana y el Banco Central. Ellos son el verdadero foro donde se decide el destino de la agricultura. El resto se decide en los organismos propiamente sectoriales. Por eso es necesario saber que si queremos una agricultura floreciente tenemos que crear en primer lugar un ambiente favorable, lo que implica trabajar con los organismos mencionados.

3. No se debe hacer todo, hay que fijar prioridades. De lo contrario se pierde tiempo, energía, dinero y prestigio. Yo sugiero seis prioridades que me parecen de la mayor trascendencia:

• **Institucionalizar el MDRyMA y todos sus órganos especializados.** Esta vital tarea debe ejecutarla un tercer órgano, neutral y creíble, que debe ser creado especialmente: imagino una entidad similar a una Corte del Servicio Civil, que reclute, entrene y evalúe a todos los funcionarios del sector público. Para

que el *Plan* funcione se precisa instituciones estables y con calidad, que deben tener como mínimo sistemas de gestión modernos y personal profesional, estable y bien pagado. Sin buenos marineros no se llega a ninguna parte, y el *Plan* no es la excepción a esta regla.

• **Se debe eliminar los incentivos legales y fiscales que estimulan la deforestación y la degradación de los suelos.** Actualmente, la ley INRA, su ley modificatoria y sus reglamentos, alientan la deforestación al exigir que se instale actividades agropecuarias para demostrar que existe la Función Económica y Social (FES). Los propietarios, deseosos de asegurar su propiedad sobre la tierra, desmontan el bosque para implantar casi cualquier cultivo, pues esa es la “demostración” de que realizan una función económica social. Esas normas son destructivas. Hay que modificarlas para evitar más deforestación, y también cortar la vigencia de incentivos indirectos a la deforestación, como caminos innecesarios hacia bosques, asentamientos humanos en zonas ecológicamente sensibles, créditos baratos para la ganadería y otros. Lo mismo se aplica a la degradación y erosión de suelos. El que tiene acceso al suelo debe tener también la responsabilidad de su conservación, aunque éste se encuentre en su propiedad privada. No debe haber tierras baldías, ni en descanso, un eufemismo muy popular, pero eufemismo al fin.

• **Los actuales títulos de propiedad de la tierra deben permitir ejercer pleno derecho propietario.** La falta de mercados de tierras en todo el país impide que la tierra fluya hacia los que pueden darle el uso más eficiente, frena la inversión y nuestro desarrollo. La inversión no la hacen sólo las grandes empresas; la hacen también los medianos y pequeños propietarios. Si logramos que cada familia rural invierta en promedio 100 dólares al año habremos logrado una inversión de 60 millones de dólares anuales. Pero si logramos que invierta 1.000 dólares habremos logrado una inversión de 600 millones de dólares, con lo que no necesitaríamos ni inversión pública ni cooperación internacional. Por esto es imprescindible que cada propietario de tierra pueda venderla, comprarla, alquilarla o hipotecarla. El pleno derecho propietario no puede ser un privilegio de las empresas. Los pequeños productores, campesinos y colonizadores también deben tener derechos propietarios completos, incluso más allá de las restricciones impuestas en las comunidades por motivos culturales.

• **Se debe asegurar que el país incremente los rendimientos físicos de todos sus productos agropecuarios.** En cinco años (¡ya perdimos dos!) Bolivia debería ponerse por lo menos a nivel de la media latinoamericana en todos los rubros, especialmente en los principales cultivos alimentarios. Esto debe hacerse principalmente con mejores tecnologías.

• **Se debe instalar mecanismos de incentivo** a la producción orgánica, a la innovación exportadora, a las plantaciones forestales y a la prevención de riesgos. Estas actividades necesitan de apoyo regulatorio y financiero, y el Gobierno ahora está en condiciones de dar ambos. Los protagonistas que han acumulado experiencia tienen muy buenas ideas y generalmente no cobran por ellas.

• **Se debe generar un buen sistema de información.** Puesto que la información es la base de todas las decisiones buenas, se debe asegurar que el país tenga toda la información que necesita: en primer lugar, el Censo Agropecuario, pero también un sistema de estadísticas agropecuarias continuas, un sistema de alerta temprana para emergencias, y una manera de que las autoridades sepan lo que pasa en la agropecuaria cada quince días, incluyendo los efectos de la implementación del propio *Plan*.

4. Se debe convertir esos objetivos en metas sencillas. El *Plan* será más comprensible cuando se proponga metas sencillas pero relevantes, y que todos podamos comprender. Por ejemplo, el *Plan* podría proponer algunas de las siguientes metas:

- a. 90% de la tierra agropecuaria con títulos de propiedad plenos y seguros (la mitad a nombre de mujeres).
- b. 80% de los agricultores con acceso crédito.
- c. 10% de incremento anual de las exportaciones agropecuarias.
- d. 60% de las tierras cultivables con riego.
- e. 60% de las tierras de cultivo con protección de suelos o agroforestería.
- f. 60% de las tierras de cultivo bajo certificación de producción orgánica.
- g. 80% de las tierras forestales bajo planes de manejo.
- h. 70% de las áreas de cosecha con caminos transitables todo el año.
- i. 90% de las comunidades rurales con buena escuela.
- j. 90% de las comunidades con acceso a servicios de salud.
- k. 95% de las comunidades con agua para uso doméstico.

* Boliviano, sociólogo.

- l. 90% de las comunidades con energía eléctrica, telefonía e Internet.
- m. 80% de las comunidades en riberas con defensivos contra inundaciones.
- n. 80% de las comunidades con sistema de almacenamiento de agua para época seca.
- o. 80% de las comunidades con acceso a bancos locales de semillas.
- p. 30% de las comunidades conectadas a sistema de alerta temprana.
- q. 80% de las comunidades actualmente asentadas en zonas altamente deleznales, en proceso de traslado.
- r. 90% de los Gobiernos Municipales aportan 1% de sus ingresos a una cuenta de provisiones para desastres.

Estas metas son fáciles de comprender. No tienen doctrina, ni matiz ideológico, religioso, regional o étnico. Por todo eso son aceptables por la mayoría. Estas metas pueden ser distribuidas en el tiempo y usadas como hitos para hacer el seguimiento y evaluación del *Plan*, de sus programas y proyectos.

5. Se debe aprovechar las oportunidades, ¡son fantásticas! Actualmente existen oportunidades que perderemos si no las aprovechamos. Menciono algunas: la castaña, los productos orgánicos, la madera; la carne, tanto de vacunos como de camélidos; el haba, la quinua y muchos otros productos menores. Esas oportunidades deben ser aprovechadas ¡ahora!, pero el *Plan* no parece darse cuenta de que los mercados no esperan y la competencia no perdona. Sería muy fácil movilizar recursos y voluntades hacia esas excelentes oportunidades, en lugar de perderse en temas generales. Muchas comunidades rurales pueden convertirse en comunidades exportadoras si se les ayuda a aprovechar de estas oportunidades, como han demostrado las comunidades exportadoras de cacao y chocolate, de ajo, de haba, de cebolla blanca y de cafés especiales.

Informo a todos que existe un instrumento que permite saber cuáles son los efectos de las fallas de políticas y de mercados e identificar los productos con ventajas y desventajas comparativas. Ese instrumento sirve para decidir qué apoyar y qué no. Se llama *matriz de análisis de políticas* y consiste en un simple cuadro de doble entrada donde se compara los costos, ingresos y beneficios de un producto a precios privados y a precios sociales. Toma trabajo construirlo, pero es muy fácil de entender y usar. Su uso reportaría grandes beneficios, ya que pone una base real a las decisiones.

6. Es mejor usar las capacidades y competencias existentes que duplicarlas o competir con ellas. Una de las debilidades actuales es que el Ministerio de Agricultura no posee una línea de comando. Si el Ministerio desea que algo ocurra en una provincia lejana, no hay quién le obedezca. ¿Cómo se puede resolver este problema? Pienso que la vía correcta es hacer un acuerdo de trabajo con las Prefecturas y Gobiernos Municipales; involucrar adecuadamente a la

cooperación internacional y a las ONG; ganar a los casi setenta centros de capacitación técnica agropecuaria que hay en el país y seducir a la abundante y variada sociedad civil rural, incluyendo a los influyentes medios de comunicación rurales, especialmente a las radios. Esto crearía una poderosa red que el Gobierno podría movilizar si la amarra adecuadamente. Duplicar estructuras ya existentes es un error, particularmente en el nivel departamental. Un acuerdo razonable es lo mejor. Las Prefecturas y los Gobiernos Municipales lo saben perfectamente. *Ellos también necesitan un acuerdo.*

Se debe ser muy cauto ante las iniciativas de formación de nuevas entidades. El *Plan* propone la creación de seis fondos, siete sistemas, cuatro subsistemas y varias empresas estatales. Es poco probable que todas esas instituciones sean puestas en estado operacional en plazo breve. Y es menos probable que sean eficientes. ¡Se debe pensar diez veces antes de crear una institución nueva!

7. El Gobierno debe dirigir la orquesta, no tocar los instrumentos. El Gobierno ha tomado la decisión de intervenir directamente en la economía. Pero una cosa es intervenir y otra es hacerlo con manos propias. Si el Gobierno interviene mediante sistemas que implican la administración directa de la agropecuaria, se obligará a dedicar tiempo y energías a temas cada vez menores. Los gobernantes deben dedicar su tiempo a resolver los problemas de la pobreza rural, la seguridad alimentaria, la prevención de riesgos y la sostenibilidad de los recursos naturales. No a decidir si el proyecto X tendrá cuatro escritorios o tres. La microgerencia es al mismo tiempo una tentación deliciosa y una manera absurda de no hacer lo importante.

8. El Plan debe salir del sector agropecuario. Todos sabemos que los campesinos están vinculados al mercado no sólo como productores sino también como consumidores, y que obtienen una parte de sus ingresos de actividades no agropecuarias. Los campesinos necesitan comprar ropa, combustibles, alimentos y herramientas; pagar por servicios como transporte, educación, salud y muchos otros. Muchos trabajan como mineros, trabajadores de la construcción y comerciantes. La combinación de fuentes de ingreso en la familia rural es una de las claves de las estrategias de sobrevivencia rurales y explica por qué los desastres no tienen un mayor impacto. Por consiguiente, el *Plan* debería contener programas para crear empleos e ingresos no agropecuarios y para facilitar el acceso de los campesinos a los bienes y servicios que debe comprar. Todos los órganos del Gobierno que tienen que ver con el medio rural deben cooperar para establecer enfoques multisectoriales, que si bien toman más trabajo al empezar, son más eficientes y rendidores.

9. Se debe promover profundamente la innovación tecnológica,

siempre que sea ambientalmente sana. Sin menoscabar en absoluto la existencia de saberes locales de larga data, debo decir que la clave del progreso del sector agropecuario está en la tecnología. Nuestros bajísimos rendimientos físicos deben ser superados cuanto antes. Para eso necesitamos que todos –desde grandes empresarios hasta pequeños campesinos– mejoren radicalmente la tecnología que usan. El *Plan* no debe vacilar y debe proponer semilla certificada, fertilizantes, riego, agricultura de precisión, cultivos orgánicos, análisis de suelos, inoculantes y rizobiología, control de calidad, sanidad vegetal y animal, finanzas y microfinanzas, manejo de bosques, estándares internacionales, capital semilla y *start-up*, germoplasma, semen congelado, transferencia de embriones, cultivos *in vitro* e hidroponía. ¡Son esos elementos los que lograrán mejores relaciones insumo-producto, producto-producto y costo-beneficio, y en conjunto, el gran empujón que precisa nuestra agropecuaria!

10. Se debe reducir las contradicciones. El *Plan* tiene contradicciones fuertes. Por ejemplo, quiere bosques mejor manejados, pero también quiere asentar en tierras forestales a población de comunidades que no tienen la menor experiencia de bosque. Quiere fortalecer empresas comunitarias e indígenas, pero alienta la formación de empresas estatales. Quiere desarrollo integral, pero tiene un fuerte sesgo hacia las áreas productoras de coca. Estas contradicciones deben ser superadas o llevarán a emprendimientos contradictorios.

11. Se debe calcular los costos del Plan, hacer análisis realistas y no descansar en la cooperación internacional: Se debe empezar por calcular los costos, ingresos y beneficios del *Plan*; proyecto por proyecto, y para cada grupo de participantes, usando los precios que tendrán que ser pagados en la práctica y aplicar las tasas universalmente aceptadas para examinar el valor de un proyecto. Así se sabrá si las acciones que el *Plan* propone llevarán a ganar o a perder dinero a cada una de las partes y en cuánto tiempo: en eso consiste el análisis financiero.

Después se debe repetir los cálculos, pero con precios libres de subvenciones, distorsiones, transferencias y donaciones, es decir, con “precios económicos”. Hay que calcular los beneficios del *Plan* en términos de ingresos a la población, de empleos directos e indirectos, de impuestos a ser captados por el Gobierno, de producción de alimentos, de sustitución de importaciones y otros indicadores verificables: ése es el análisis económico que nos dirá si el *Plan* es conveniente a la sociedad en conjunto o no.

Por último, habría que mirar nuevamente los costos y la estrategia de financiamiento del *Plan* con realismo y aplicar esta simple regla: si la ejecución del *Plan* depende de que la cooperación internacional le regale a Bolivia más de

la mitad de su presupuesto, entonces el *Plan* no está bien pensado ni bien calculado. No podemos depender de regalos. El *Plan* debe descansar sobre todo y ante todo en nuestros propios esfuerzos, conocimiento y recursos. Una que otra ayudita no está mal. Pero no al revés.

12. Se debe tener en cuenta a los proveedores de insumos y servicios. En el *Plan* no se menciona ni una vez a los importadores de semillas, de sistemas de riego, de maquinaria y herramientas; a los proveedores de créditos y seguros; a los servicios de transporte, a los proveedores de diesel, ni a las empresas consultoras, certificadoras y otras que prestan servicios al sector. El *Plan* debe incluir referencias explícitas a todos estos actores y medidas concretas para elevar su eficiencia.

13. Se debe pensar en los impactos ambientales. El *Plan* podría mejorar mucho si se somete a una evaluación ambiental apropiada, particularmente en el espinoso tema de distribución de tierras forestales a migrantes sin experiencia de bosque. También conviene que el *Plan* tenga una política clara frente a elementos capaces de causar daños ambientales considerables, como los pesticidas y otros agroquímicos. De todos los insumos agropecuarios importados, los pesticidas son lo que se importan cada vez más. Los pesticidas altamente peligrosos, de las categorías 1a y 1b, se comercializan y usan libremente en todo el país. También ya existe un stock cuantificado de pesticidas obsoletos que son un grave riesgo ambiental. En la actual gestión de Gobierno ya se ha distribuido a los campesinos paquetes de semillas con pesticidas prohibidos.

14. El Plan debe ser tan claro, tan realizable y tan inclusivo que todos queramos trabajar por él. Hasta este momento, el *Plan* está dirigido a fortalecer a comunidades campesinas e indígenas y al propio Estado, pero ha minusvalorado el papel de las empresas medianas y grandes. El *Plan* debe también contener medidas claras para fortalecer a estas empresas, para mejorar su productividad, para que exporten más, para que mejoren su desempeño ambiental y también para que paguen más impuestos. Si se las incluye en el *Plan*, se opondrán menos. Es también notorio el sesgo territorial que tiene el *Plan*, pues presta mucha más atención a los valles occidentales y al altiplano que a la amazonia, a las tierras bajas y el Chaco. Las zonas productoras de coca reciben más atención que ninguna otra, aunque su contribución a la seguridad alimentaria, a la conservación de los recursos naturales y a las exportaciones legales es insignificante. Se debe superar estos desequilibrios mediante la búsqueda de las soluciones más convenientes e inclusivas y menos costosas y problemáticas. Eso facilitará la aparición de consensos que faciliten la aplicación del *Plan*.

Agenda del G-DRU

Los desafíos que plantea el plan del MDRAYMA

Jorge Albarracín Deker, Oscar Bazoberry, Víctor Gallo, David Haquim, María Julia Jiménez, Huber Mazurek, Alfredo Paz

Introducción

Actualmente, Bolivia se encuentra en un proceso de cambios y de generación de propuestas. El debate se centra ahora en determinar si las propuestas son realmente nuevas o si son simplemente una continuidad de políticas y propuestas que ya se han estado desarrollando, aunque con nombres diferentes.

Por otra parte, el Grupo de Desarrollo Rural - G-DRU es un espacio de análisis y reflexión sobre programas y políticas para el desarrollo agropecuario y rural.

La gran ventaja de este grupo de reflexión es que acoge la participación de instituciones de la cooperación internacional, del Estado, de las universidades, de las ONG nacionales e internacionales, etc.

Esa particularidad le permite al Grupo tener una incidencia significativa, pues accede directamente a los formuladores y operadores de políticas.

El G-DRU tuvo la gentileza de invitarme a identificar los cuellos de botella y los desafíos, y proponer temas que convendría incorporar en los espacios de debate, reflexión y coordinación interinstitucional que alberga el G-DRU.

Por eso, el objetivo del presente documento es presentar de manera sintética algunos temas que considero deben ser incorporados en la agenda de reflexiones y discusiones del G-DRU para el 2008.

Para satisfacer esa invitación, he estructurado este artículo en dos partes: en la primera se rescatan temas que han sido identificados en la jornada académica de reflexión convocada en noviembre de este año por el CIDES e IICA para comentar el Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAYMA) para la Revolución Rural, Agraria y Forestal. La segunda parte expone algunos temas de



investigación y reflexión que surgen de una lectura de las partes del Plan Nacional de Desarrollo que atañen al sector rural y agropecuario.

1. Comentarios al Plan de la Revolución Rural, Agraria y Forestal

El CIDES y el IICA desarrollaron una serie de jornadas académicas, el 7 de noviembre de 2007, con el propósito de revisar varios artículos escritos para el No. 16 de la revista *Umbrales* del CIDES.

En este evento, los autores de los artículos comentaron –según sus respectivas especialidades académicas– aspectos del Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAYMA) para la Revolución Rural, Agraria y Forestal.

A continuación presentaré algunos de los comentarios más destacados.

Oscar Bazoberry¹ asumió la tarea de comentar la política de tierras que propone el Plan:

- Es necesario analizar el tema de la conversión en TCO de las tierras que contaban con títulos individuales y comunales.
- Es posible que surjan conflictos entre los sectores campesinos y los indígenas cuando tengan intereses diferentes sobre la tierra.
- Hay una tendencia a articular procesos económicos con procesos políticos. Es necesario debatir este aspecto.
- Es preocupante que todos los procesos de producción, transformación y comercialización dependan

de la administración directa del Estado.

Huber Mazurek² y **Víctor Gallo**³ comentaron el tema de ordenamiento territorial:

- Existe una gran confusión entre las políticas e instrumentos de ordenamiento y de planificación territorial.
- Es necesario trabajar los conceptos que definen las políticas de territorio como una construcción social.
- Se debe reflexionar sobre cómo construir un Estado en relación a principios de territorialidad, en un país donde tienen mucha importancia las percepciones y construcciones sociales del territorio.

Estos temas deben ingresar a la agenda 2008 del G-DRU, pues tienen mucha importancia para la planificación del desarrollo nacional, regional y local.

David Haquim⁴ y **Alfredo Paz**⁵ presentaron las siguientes propuestas:

- Trabajar sobre los factores que determinan la estabilidad de la oferta de alimentos (desertificación y degradación de suelos; disminución de rendimientos; cambio climático).
- Análisis de los incentivos y desincentivos a las inversiones.

Por su importancia, este es un tema, junto al de soberanía alimentaria, que debiera tomarse en cuenta en la agenda del G-DRU.

Respecto a las Organizaciones Económicas Campesinas –OECAS y la Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB)–, María Julia Jiménez sugirió que los pla-

nes y las políticas del gobierno incluyan a todos los actores productores en su conjunto (campesinos, mediana, pequeña y gran empresa).

Además, indicó que las OECAS no se sienten representadas si sólo son vistas como organizaciones campesinas.

2. Plan Nacional de Desarrollo

Los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo proponen cambiar el paradigma sobre el que se basa la actual estructura económica y social de Bolivia.

Si somos consecuentes con esta búsqueda de un nuevo paradigma, es importante reflexionar sobre el desafío que significa medir con nuevos parámetros la productividad, eficiencia, eficacia y nuestras relaciones económicas internacionales y de desarrollo económico y social, pues no tiene sentido seguir midiendo esos indicadores –que fueron contruidos en un modelo basado en la mercancía y en los valores de cambio– con los mismos parámetros del paradigma que estamos buscando cambiar.

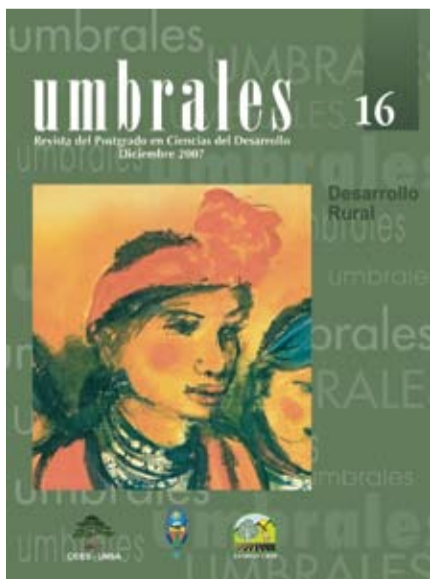
1 Autor del artículo “De la reivindicación a la política de tierras”, en revista *Umbrales* N° 16.

2 Autor del artículo “El ordenamiento territorial en los planes de desarrollo”, en revista *Umbrales* N° 16.

3 Autor del artículo “El ordenamiento territorial y su proyección al desarrollo rural en el plan nacional de desarrollo sectorial”, en revista *Umbrales* N° 16.

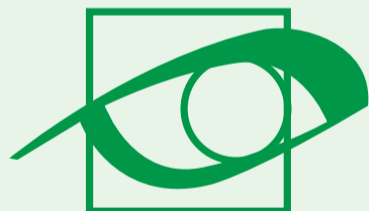
4 Autor de “El tratamiento de la seguridad y soberanía alimentaria en el Plan Nacional de Desarrollo”, en revista *Umbrales* N° 16.

5 Autor de “El tratamiento de la seguridad y soberanía alimentaria en el PND: los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro la concepción de desarrollo del PND”, en revista *Umbrales* N° 16.



Otras propuestas del Plan Nacional de Desarrollo que merecen ser analizadas

Tema	Propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo	Aspectos a ser analizados como desafíos
Políticas productivas selectivas	El plan propone "un enfoque de estrategias neutrales y horizontales, donde ningún sector será el privilegiado".	Analizar el principio de <i>desarrollo equilibrado</i> . La discusión y la realidad han demostrado que cada país tiene su propio punto de partida en esta relación. La pregunta es cuál es el punto de partida de Bolivia.
Política comercial estratégica	La estrategia propone crear un patrón exportador diversificado y con mayor valor agregado. Para ello plantea criterios de selección para la aplicación de incentivos fiscales, financieros e institucionales. Además, propone proteger el mercado interno con medidas de control de importaciones.	La política propuesta no hace diferencias entre mercados. En cambio, la realidad define diferentes tipos de mercados con relación a las características de los productos. El plan no explica, por ejemplo, los mercados para productos orgánicos, para productos convencionales, para servicios ambientales, etc.
Política de inversiones	Pasar de una política de inversiones en infraestructura de apoyo, a una política de inversiones públicas para la producción. Pasar de 7% (2005) a un 9,5% (2011)	Falta información y bases de datos. Las cuentas del Estado no permiten tener información sistematizada sobre las inversiones del sector público y de la cooperación en los diferentes rubros. Esta información se encuentra atomizada en diferentes lugares, y acceder a ella es casi imposible.
Política de financiamiento al sector productivo		Es importante precisar las formas de financiamiento y de concesión de créditos. El crédito siempre ha estado dirigido a un rubro y producto específico. Es necesario pensar en financiar sistemas complejos de producción. En este caso, es necesario considerar la matriz que generan los diferentes sistemas de producción. Crédito productivo vs. crédito agropecuario.
Transformación de los recursos naturales	Hidrocarburos. Se habla de la importación de diesel por 100 millones de dólares.	El Plan propone trabajar en la investigación y adecuación de tractores a gas natural. Es necesario precisar esta idea y analizar su factibilidad. Por otra parte, Bolivia debe construir e invertir estratégicamente en el desarrollo de su matriz energética. Este es también un tema sobre el cual debe reflexionarse.
Suelos	El Plan se refiere a los procesos de degradación de suelos y qué se haría con toda la superficie en proceso de desertificación. El Plan llega a plantear metas.	Es necesario ver LAS METAS en su real dimensión: una cosa es recuperar los suelos de parcelas cercanas y otra es recuperar suelos erosionados en <i>aynokas</i> alejadas. Las prácticas para la recuperación de suelos significan un cambio en los ciclos de rotación, pastoreo y en el manejo de los suelos.
Desarrollo Agropecuario	Se hace un diagnóstico del potencial de uso del suelo. Se habla de superficies destinadas al pastoreo, a la agricultura, a bosques, etc.	Estos datos han ido variando en cada una de las estrategias y planes. Se habla sólo de 3,7 millones de hectáreas; esto representa apenas el 3,4% de la superficie total. Otros hablan del 7% y otros llegan hasta 14 millones de hectáreas. Se dice que entre un 2% a 4% de las tierras son de uso intensivo (pág. 130). Estos datos no son confiables. Con datos tan diversos, ¿cómo se puede hablar de una planificación y de un ordenamiento territorial? Por eso, es primero necesario ponernos de acuerdo respecto a las cifras y datos.
Tamaño de la propiedad agraria		La Reforma Agraria de 1953 definió el tamaño reglamentario de la propiedad según zonas ecológicas. Para determinar esa superficie se utilizaron diferentes criterios. A la luz del nuevo contexto (social, económico, ambiental, demográfico, tecnológico, de productividad, etc.), es necesario definir nuevamente los criterios y parámetros para definir el tamaño de la propiedad agraria.
TCO		Para determinar la superficie de las TCO se habló de una fórmula para definir las necesidades espaciales para el desarrollo cultural de los pueblos indígenas. Ahora es necesario pensar en cómo ese espacio puede llegar a ser un motor de desarrollo y cómo redistribuir los beneficios entre todos los actores insertos en ese espacio.
Riego		Todavía se conserva la visión de que un proyecto de riego termina con la finalización de las obras civiles. Sin embargo, ese es el momento cuando comienza el verdadero proyecto, pues empiezan a actuar todos los factores que fueron identificados en el diagnóstico. Por lo tanto, todo proyecto de riego debe ser estructurado de manera integral, considerando el componente productivo y la asistencia técnica para todas las actividades que ocurrirán luego de la conclusión de las obras civiles. Si no se actúa de esa manera, volveremos a construir "elefantes blancos".
Propuesta de cambio	Se propone una ruta de desarrollo donde el cambio técnico no se basa en las prácticas químicas, que son prácticas sustitutivas de tierra, sino que plantea la agricultura ecológica.	La estructura del sistema actual no apoya ni facilita la ruta de desarrollo que propone el Plan. Los motivos son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Precariedad de los datos. • Aunque los rendimientos en la agricultura orgánica son más bajos, en el ecosistema se desarrollan propiedades denominadas emergentes, que hacen sostenible al sistema y a esa agricultura. • La estructura institucional está construida a partir del modelo de la revolución verde. Incluso los recursos humanos han sido formados bajo este modelo de paquetes tecnológicos • El crédito tiene la lógica del producto o rubro productivo, y no la del sistema de producción • Las cadenas estudiadas son para sistemas de producción de un solo cultivo (monocultivo). Por eso, las estrategias de marketing, mercado y comercialización que se proponen a los productores para que se articulen a los mercados, son insuficientes puesto que ponen énfasis en un solo producto. • Se propone créditos de largo plazo. En sistemas agroecológicos no es necesario trabajar con plazos tan largos, ya que se ha demostrado que estos sistemas pueden hacer pagos mensuales del crédito recibido



Bases para el concurso de narraciones cortas

"La sociedad civil boliviana supera la pobreza, preservando el medio ambiente"

1. Antecedentes

La Alianza Boliviana de la Sociedad Civil para el Desarrollo Sostenible (ABDES) convoca a todas las personas interesadas a participar en un concurso de narraciones cortas que narren los esfuerzos del hombre / mujer boliviano para superar la pobreza en su interrelación con el medio ambiente, así como el papel de las organizaciones no gubernamentales y gubernamentales en el apoyo institucional de estos esfuerzos individuales / colectivos por mejorar sus condiciones de vida. Este proceso se debe dar en el marco de la utilización sostenible de los recursos naturales, conservación y mejoramiento del medio ambiente y la distribución equitativa de recursos naturales (particularmente tierra, biodiversidad y calidad de aire).

La narración ganadora del concurso debe desarrollarse en el marco de las cuatro macroregiones de Bolivia (altiplano, valles interandinos, Trópico húmedo y Chaco), enfatizando en la necesidad de promover el desarrollo sostenible en Bolivia, además de incorporar criterios de equidad de género, inclusión e interculturalidad, de diversidad geográfica y otras

características del país, además de la distribución tentativa de la historia en 20 diferentes partes, para su eventual adaptación radiofónica.

2. Los participantes del concurso

Podrán participar de este concurso cualquier persona natural o jurídica, con diferentes propuestas (sin limitar el número de ellas) debiendo acompañar cada una de ellas con su respectivo seudónimo.

3. Premio

Se entregarán dos únicos premios. Un primer premio de 800 dólares americanos y un segundo premio de 300 dólares americanos, cantidades que estarán sujetas a las retenciones impositivas que correspondan.

4. Presentación de las propuestas

La presentación de las propuestas de narraciones cortas deberá regirse a las siguientes reglas básicas:

Se debe presentar un sobre A que incorpore los datos del autor (nombre, dirección, teléfono, dirección de correo electrónico, o cualquier otro dato

considerado relevante). El sobre B incorporará la propuesta en cuestión, tanto en soporte físico como en formato magnético.

Ambos sobres (A y B) deberán ser incluidos en un sobre manila grande donde además de los elementos ya mencionados, se incorpore una carta de presentación donde se consigne el seudónimo a ser utilizado.

Todas las propuestas deberán tener el siguiente rótulo "LA SOCIEDAD CIVIL BOLIVIANA SUPERA LA POBREZA, PRESERVANDO EL MEDIO AMBIENTE"

5. Lugar para la presentación de las propuestas

Las propuestas deberán ser enviadas hasta el 28 de marzo a la casilla N°11237 La Paz o en su defecto ser presentadas en las oficinas de ABDES, ubicadas en la calle Fernando Guachalla N°521, piso 2, timbre 2 (Entre Av. 20 de Octubre y Ecuador).

Para cualquier consulta se puede comunicar con el mail carce@abdes.org.

Políticas agropecuarias 1953-2006

Hernán Zeballos H.

“La nueva propuesta política para el sector agropecuario se destaca por la alta discrecionalidad con que puede aplicarse al tema de la tenencia de tierra, creando inseguridad jurídica y, por tanto, poco favorable a la posibilidad de nuevas inversiones en el sector”.

Un vistazo a vuelo de pájaro. La comprensión de la propuesta de política actual sobre el sector agropecuario sólo puede entenderse si uno mira retrospectivamente cuál ha sido la característica de desarrollo del mismo en las últimas 5 décadas.

El desarrollo del sector se hizo posible mediante la aplicación de la Ley de Reforma Agraria de 1953, que tuvo tres efectos principales: i) significó la redistribución inmediata a partir de la vigencia de la Ley de las Tierras que eran parte de las haciendas, tanto en la parte andina como en la amazónica del país; ii) liberó al campesino de la situación servidumbre en la parte andina del país, eliminando el pongueaje; iii) permitió un mayor ascenso social del campesinado boliviano en la parte andina del país y su desplazamiento masivo, tanto mediante programas de colonización dirigida o espontánea o a través de la fuerte demanda de mano de obra en el departamento de Santa Cruz, fruto del desarrollo agroindustrial de la región.

Después de un bajón inicial de la producción agropecuaria, motivo de la readecuación del sistema de tenencia de la tierra, la producción empezó a recuperarse y crecer de manera sostenida en los últimos 40 años, aportando de manera sostenida al crecimiento del PIB nacional. Ver Gráfico 1.

En el gráfico se puede apreciar que 1983 tuvo un descenso acentuado del PIB agropecuario, como resultado del fenómeno El Niño que, en la actualidad, va castigando cíclicamente al país, como se ha evidenciado el 2007.

Ese crecimiento es atribuible, por un lado, al crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo en la parte andina e interandina del país, con una agricultura predominante de subsistencia, un promedio de cultivo de 1,4 a 1,7 ha por unidad familiar. En el otro extremo, la interconexión terrestre Cochabamba - Santa Cruz, con la vieja carretera primero y posteriormente con la ruta Montero - Villa Tunari - Cochabamba, aseguró el mercado interno a la producción cruceña y a la ganadería beniana, a lo cual se fue sumando el mérito de los productores cruceños de incursionar en la agricultura de exportación, la cual sentó las bases de su desarrollo, contribuyó a mejorar la autosuficiencia alimentaria del país y a generar exportaciones de algodón, azúcar y particularmente oleaginosas. Ese desarrollo permitió al mismo tiempo un mejor aprovechamiento de otros recursos, tales como los forestales en maderables y

no maderables, como la castaña; algunos de la biodiversidad amazónica, caso lagartos, que añaden su cuota a las tasas de crecimiento del sector.

Algunos programas y políticas que explican el crecimiento del sector

La política nacional, aquí como en todos los países del mundo, es determinante para lograr mejores tasas de crecimiento, o para impedir de manera directa o indirecta el crecimiento del aparato productivo.

Tres políticas específicas merecen destacarse. La primera, la **creación de la Corporación Boliviana de Fomento**, que permitió la formación de un primer núcleo de empresas agroindustriales que significaron “seguridad de mercado”¹ para el desarrollo del sector azucarero, lechero, oleaginosas, avicultura y ganadería bovina de avanzada. La segunda política corresponde a la meta planteada en el Plan Decenal de Desarrollo 1962 - 1971 de lograr un **proceso migratorio** que significase el traslado de 100.000 familias de las tierras altas de Bolivia a las tierras bajas del norte de La Paz, Chapare y norte de Santa Cruz.

El proceso de migración interna significó el desarrollo inicial del norte de La Paz, el eje Caranavi - Alto Beni - Yucumo - Rurrenabaque, seguido de la conexión por carretera con Trinidad, el exitoso programa cacaoero del Alto Beni, y el otro eje: Yapacaní - Pto. Grether - Villa Tunari y su extensión hasta San Miguel del Isiboro, que lamentablemente derivó en gran medida hacia la coca y su agroindustria perniciosa. En Santa Cruz, además de Yapacaní, se desarrollaron inicialmente Cotoca, Chane, San Pedro y San Julián. Los tres ejes principales recibieron asistencia económica y técnica tanto del gobierno nacional como de USAID Bolivia, PMA y el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

Los programas de Desarrollo Alternativo, complementarios a ese sostenido programa de migración interna, han permitido avances en varios rubros como café, cacao, goma, cítricos, banano para exportación y pimienta. No se puede desconocer la acción gubernamental en todo ese desarrollo.

Como tercera línea merece destacarse el proyecto de tierras bajas del este, surgido como parte de la interrogante formulada por el experto del Banco Mundial, David Moravetz, quien señaló: “Después del estaño qué?”, aludiendo

a la crisis en la economía generada por la caída de los precios de los minerales, particularmente del estaño, que desembocaron en una inflación de proporciones extraordinarias.

Este proyecto, logrado con financiamiento del Banco Mundial, desarrolló los siguientes componentes: Planificación y manejo de recursos naturales; Investigación y extensión agrícola; Desarrollo de la población nativa; Mejoramiento y mantenimiento de caminos Rurales; Producción agrícola y crédito; Componente legal del Proyecto Nacional de Administración de Tierras (INRA- INC); y Fortalecimiento regional y municipal.

La contribución de Santa Cruz al desarrollo agropecuario nacional, puede apreciarse, a diciembre del 2006, con los siguientes datos:

- Superficie anual de siembra en Bolivia: aproximadamente 1,9 millones de ha.
- Superficie sembrada con soya y girasol: 43% del total nacional y 70% del departamento de Santa Cruz.
- El 2006, el 68,9% de las exportaciones bolivianas se concentran en minerales e hidrocarburos, aceites comestibles tortas y harinas de oleaginosas.
- Entre 1990 y 2006, el PIB agropecuario de Santa Cruz se incrementó de \$us 350 a \$us 685 millones.
- Entre 1990 y 2006 las exportaciones agropecuarias aumentaron en 400%.

En resumen: pese a todas las críticas que puedan hacerse a las políticas nacionales, la presencia de ellas han tenido un efecto positivo en el desarrollo del sector agropecuario y el mejoramiento de las condiciones de vida de un alto porcentaje de la población.

Los dos pilares de la propuesta de política actual

Pilar 1. Ley 3545 o de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria.

Sus principales componentes. Cumplimiento de la Función Económico-social: i) áreas efectivamente aprovechadas, ii) áreas de descanso, iii) servidumbres ecológicas legales, y iv) áreas de proyección de crecimiento.

- La proyección de crecimiento de la mediana propiedad es del 50% del área efectivamente aprovechada.
- Para la empresa agropecuaria, 30%.
- Para la empresa agrícola desde un 30% hasta un 50%.

Énfasis: “Los empresarios deben demostrar el cumplimiento de la función

económico social en sus predios”. Debe ser verificada por el INRA, así como las mejoras o inversiones hechas por el propietario.

La Ley regula la reversión de la propiedad agraria

Art. 28. Amplía y armoniza los alcances de la reversión con la C.P.E., la cual, en el Art. 22, establece: “Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo”.

Pilar 2. Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA)

¿Qué es? Una empresa social pública de administración descentralizada del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, bajo tuición del MDR y MA.

Objeto: impulsar la producción de alimentos para contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria.

Estrategia: i. Seguridad y soberanía alimentaria en productos básicos; ii. Mejores condiciones de producción y comercialización para los pequeños y medianos productores; iii. Convertir al Estado como el principal agente de la producción agrícola; iv. Fortalecer las organizaciones sociales y económicas existentes.

Modalidades de intervención:

1. Organización de listas de beneficiarios, zonas y superficies. Firma de contratos.
2. Provisión de insumos, con cargo de anticipo para pago con producción.
3. Asistencia técnica gratuita.
4. EMAPA se encarga de transporte, acopio y silos.
5. Compra de producción a agricultores,
6. Transformación de producción primaria.

Comercialización mayorista

En resumen, la nueva propuesta se destaca por la alta discrecionalidad que puede aplicarse al tema de la tenencia de tierra, creando inseguridad jurídica y, por tanto, poco favorable a la posibilidad de nuevas inversiones en el sector.

La propuesta de una empresa que pretende resolver por sí sola la soberanía y seguridad alimentaria es, por decir lo menos, poco realista, cuando la experiencia de los últimos 50 años revela que el proceso de mejora en el sector es un proceso lento, donde el sector privado empresarial ha demostrado una dinámica efectiva y el sector campesino muy lentamente contribuye en ciertos rubros, como la quinua, o los cultivos orgánicos, pero bajo la condición de una fuerte asistencia técnica.

La agenda del G-DRU para el 2008

Comentarios de Carlos Carafa Rada al finalizar el último Taller del G-DRU.

Para definir la agenda 2008 del Grupo DRU es conveniente revisar las acciones del Grupo en el periodo pasado, pero también es importante recordar que el propósito del G-DRU ha sido, desde sus inicios, el *desarrollo de capacidades para la formulación e implementación de políticas públicas*.¹

Como el rol del Estado es justamente formular e implementar políticas públicas, no hay duda que el centro de las acciones y reflexiones del Grupo DRU es el actor estatal. El Grupo busca contribuir a que los planteamientos y propuestas de política pública se apoyen en la reflexión y se engloben en estrategias.

Para que esto se torne posible, es necesario *desarrollar capacidades* en cuatro ámbitos:

1. La gestión de conocimientos para la *capacitación* de recursos humanos que sean capaces de reflexionar y proponer políticas públicas.

2. El *fortalecimiento de los actores* organizados de la sociedad civil, a través de redes de cooperación y coordinación.

3. El *fortalecimiento de las estructuras, instituciones y normas del Estado* para que éste tenga las capacidades necesarias para implementar políticas públicas.

4. La *creación y fortalecimiento de redes de cooperación interinstitucional*.

El *desarrollo de capacidades* en estos cuatro ámbitos ha sido comparado a una mariposa de cuatro alas. La mariposa tomará vuelo si funcionan sus cuatro alas, y no volará, es decir, no generará una política pública si sólo funcionan algunas.

Una de las capacidades necesarias para formular e implementar políticas públicas es la coordinación entre diversas instituciones. Por eso, el Grupo DRU ha querido desempeñarse como una plataforma interinstitucional que contribuya a la articulación y cooperación entre las instituciones estatales, privadas y de la cooperación para que sus acciones y recursos humanos sirvan para construir políticas públicas.

En este afán de desarrollar capacidades, en los dos últimos años han surgido varios temas importantes que han solicitado el interés del Grupo. Uno de ellos es el *Desarrollo Económico Local*, que es una teoría y una práctica que han acumulado muchas propuestas y experiencias. Una de estas experiencias es el Desayuno Escolar, que es visto como una palanca para alentar la producción local de alimentos.

El Desayuno Escolar es una experiencia directa y práctica que han desarrollado varios municipios y que, sin embargo, carece de una política pública coherente. Esas experiencias municipa-

les alentaron al G-DRU a intentar promover la formulación de una política de Estado que aliente el Desayuno Escolar para incentivar la producción local de alimentos.

El G-DRU estudió las experiencias piloto a nivel local e identificó las capacidades que requieren tanto los productores como los gobiernos municipales para aumentar la producción local de alimentos con el incentivo del Desayuno Escolar.

Este estudio constató algunas dificultades, como por ejemplo el volumen insuficiente de la producción y los obstáculos que levanta la normatividad efectiva del sistema de compras estatales.

Las instituciones que participan de la plataforma DRU contribuyeron a identificar las oportunidades que abriría una política pública que fortaleciera el *Compro Boliviano*, las Ferias a la Inversa y que satisfaga la necesidad de información. Se constató además que gracias a la información es posible relacionar a las organizaciones productivas y todos los encadenamientos necesarios para promover el Desayuno Escolar.

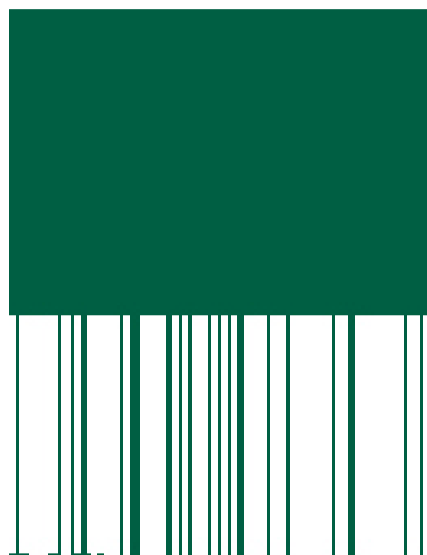
Se propuso también que esa política pública ofreciera *incentivos* –tanto desde el gobierno central como desde las prefecturas– a los municipios que desarrollen buenas prácticas de Desayuno Escolar y promovieran así el desarrollo económico de sus localidades.

Esas buenas prácticas podrían también fortalecer otras en otros ámbitos, como por ejemplo el Subsidio Materno-Infantil o las compras estatales para las Fuerzas Armadas.

Estos esfuerzos para promover políticas públicas para el Desayuno Escolar condujeron a constatar de que cuando existe un espacio propicio y una masa crítica de buenas prácticas es posible alimentar la generación de políticas públicas. Además, se constató que las propuestas para una política pública deben surgir desde los actores de base, de manera horizontal y no desde “arriba”.

El Grupo DRU trabajó estos temas en el transcurso de los años 2006 y 2007. Sin embargo, también se constató que no se pueden esperar avances significativos si los actores principales no se involucran. Es decir que los talleres del G-DRU que revisan las propuestas y las problemáticas deben contar con la presencia de los productores, del CIOEC, del Comité de Enlace, de la Red AIDE y no sólo del Ministerio de Desarrollo Rural, Agricultura y Medio Ambiente, sino también del Ministerio de Descentralización y del Ministerio de Producción y Microempresa.

En el mediano plazo, este tema de *seguridad y soberanía alimentaria* debe



contemplar el estudio de la *productividad y producción local*, considerando el mercado interno, pero sin excluir la exportación de productos alimenticios.

El G-DRU analizó también la orientación de los aspectos referidos a la descentralización del Plan Nacional de Desarrollo para llegar a una política sectorial más clara.

La revista *Pro Campo* publicó un balance de los 17 años de trabajo del Grupo DRU, en sus esfuerzos por desarrollar capacidades.²

Hacia una agenda para el 2008

En la agenda del próximo año debemos incluir algunos temas que son impuestos por los cambios que están acaeciendo y combinarlos con temas de carácter más estratégico.

Para comenzar a elaborar esa agenda, el G-DRU realizó en La Paz, el 16 de noviembre de 2007, un taller con el objetivo de identificar los temas centrales relacionados con el desarrollo rural y agropecuario, en el marco de las políticas estatales, para que éstos sirvan de orientación en la definición de una agenda anual del G-DRU. A partir de varias presentaciones³ y de las reacciones de los participantes, se sugirieron los siguientes temas:

• **Políticas públicas de Estado.** Es muy difícil implementar estas políticas sobre la base de acuerdos. Por ello, se deben identificar ejes estratégicos, como por ejemplo Seguridad Alimentaria, Territorio y Cultura u otros. La discusión de esos temas podrá alimentar políticas de gobierno para que evolucionen a políticas de Estado.

• Las políticas de Estado deben ser consistentes, coherentes y continuas. El G-DRU puede analizar la consistencia de una propuesta de política pública. Por ejemplo, ahora mismo el gobierno propone un nuevo paradigma, pero en su implementación continúa el modelo anterior. Esto disminuye la coherencia y consistencia de un modelo para el fu-

turo. Por eso, es necesario realizar un trabajo sobre la base de conceptos más estratégicos y buscar posibles compatibilidades. Algunas instituciones con mucha experiencia pueden profundizar estos temas y de esa manera contribuir a que el Gobierno decida las opciones más convenientes.

• **Territorio y cultura.** Es necesario trabajar sobre la manera de articular el territorio y las culturas. Aunque es verdad que ese tema puede reproducir la discusión que ahora está en boga sobre las autonomías y la descentralización, que puede ser discursiva, ideológica y hormonal, también es cierto que esa discusión puede ser orientada para obtener opciones técnicas a partir de las diferencias y similitudes de las prácticas concretas. El Gobierno no puede orientar esa discusión; en cambio, el Grupo DRU, que incluye a instituciones tanto del Estado como del ámbito privado y de la cooperación, puede proponer opciones. Por ejemplo, puede tratar con profundidad algunos asuntos que ahora mismo están en vigencia, como el de las mancomunidades o el de los territorios y las culturas.

• Otro conjunto de temas que también puede ser incluido en la agenda del G-DRU para el 2008 es de carácter más específico y tiene relación con la **gestión de conocimientos para sistemas de innovación**. Las universidades, que debieran ser la punta de lanza de la innovación tecnológica e incluso da la formulación de políticas públicas, permanecen todavía como actores adormecidos.

Estos son algunos temas que se pueden incluir en la agenda del G-DRU para el 2008. Por supuesto, esta agenda permanece abierta a la discusión y a la sugerencia de otros temas.

En general, es necesario alentar discusiones en profundidad, sobre la base de experiencias concretas y recogiendo aprendizajes de otros países que han vivido o viven experiencias similares a las nuestras. Así, el G-DRU podrá contribuir con opciones de enfoque que pueden interesar tanto al gobierno central como a las prefecturas.

1 “El G-DRU: un cachito sobre sus alcances y limitaciones”, Carafa, C., en revista *ProCampo* No. 100, junio 2007.

2 “Grupo DRU: balance y perspectivas de una comunidad de reflexión y trabajo”, en revista *ProCampo* No. 100, junio de 2007.

3 Exposiciones de:
– Diego Pacheco, asesor del MDRyMA, sobre el *Plan de Desarrollo Sectorial Revolución Rural, Agraria y Forestal*.
– Jorge Albarracín, coordinador de CIDES-UMSA, sobre temas que identificó una jornada académica de reflexión organizada por CIDES e IICA.

– Claudia Ranaboldo, investigadora principal de RIMISP, sobre el enfoque de desarrollo territorial rural.