

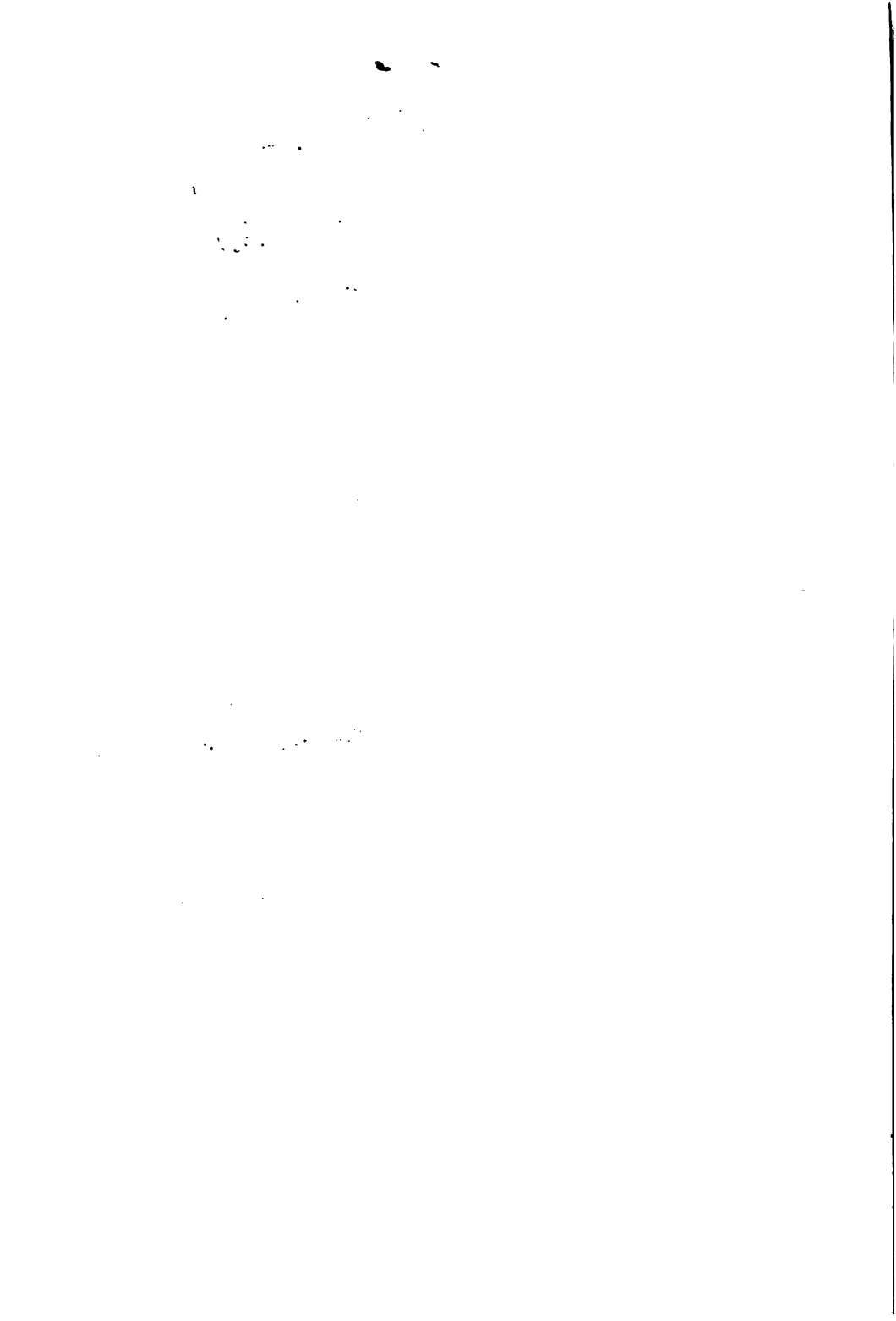
LA AGRICULTURA SOSTENIBLE Y EL MEDIO RURAL EN BOLIVIA

comentarios a una propuesta



IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA
8 DIC 1997
RECIBIDO

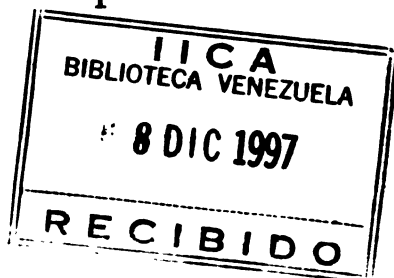
DIRECCION GENERAL
20 JUN 1995
RECIBIDO





LA AGRICULTURA SOSTENIBLE Y EL MEDIO RURAL EN BOLIVIA

Comentarios a una Propuesta



00003577

LA AGRICULTURA SOSTENIBLE Y EL MEDIO RURAL EN BOLIVIA
Comentarios a una Propuesta
JUNIO 1996

Depósito Legal No. 4-1-641-96

Editores:

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
AGENCIA DE COOPERACION TECNICA EN BOLIVIA (IICA)
Av. 20 de Octubre No. 2038 Edif. FONCOMIN Piso 12 La Paz
Cajón Postal 9142 - Tels. 352086 - 371892 - 310530 - Fax 591-2-369578
Correo Electrónico iica.bolivia@megalink.com

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES (ILDIS)
Av. 6 de Agosto - Pasaje Pascoe No. 3
Tels. 368052 - 315917 - 314029 - Fax: 392038
Casillas de Correos: 8745 - 12960
La Paz - Bolivia

Impresores:

Artes Gráficas Latina
Av. 20 de Octubre 1826
Tels. 379494 -377449
La Paz - Bolivia

Diseño de la

Portada y Edición: Tota Arce

PRESENTACION EDITORES	5
<i>Dr. Thomas Manz (ILDIS) - Dr. Benjamín Jara (IICA)</i>	
EL FUTURO DE LA AGRICULTURA BOLIVIANA Y EL NUEVO ESQUEMA DE DESARROLLO HEMISFÉRICO	11
<i>Manuel Otero</i>	
DIRECTOR DEL CENTRO REGIONAL ANDINO DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (IICA)	
LA AGRICULTURA SOSTENIBLE Y EL MEDIO RURAL EN BOLIVIA	
Elementos para una Visión Prospectiva	19
Presentación del Documento	21
<i>Dr. Benjamín Jara Guillén</i>	
REPRESENTANTE DE LA AGENCIA DE COOPERACIÓN TÉCNICA DEL IICA/BOLIVIA	
Capítulo I	27
Los paradigmas del desarrollo	
Capítulo II	57
La integración sistémica	
Capítulo III	89
La nueva institucionalidad	
Capítulo IV	107
El análisis y la proyección sectorial	
Capítulo V	145
Aspectos metodológicos de la planificación prospectiva	

COMENTARIOS

El nuevo rol de la agricultura en la economía, en el marco de la Estrategia de Desarrollo Rural Sostenible de Bolivia y la visión que propone el documento 179

Lic. José Guillermo Justiniano

MINISTRO DE LA PRESIDENCIA

Perpetuación de los sentidos excluyentes de la Dualidad en la Agricultura o convergencia hacia la Sostenibilidad, Equidad y Competitividad. Reflexión sobre la propuesta del Documento 197

Miguel Urioste

H. DIPUTADO NACIONAL

La dimensión del Desarrollo Rural y los procesos de ajuste. Reflexiones sobre el Documento del IICA 215

Mario Arrieta

INVESTIGADOR DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES (ILDIS)

El enfoque de la demanda para una Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Agrícola Sostenible y la visión del Documento 229

Walter Nuñez

GERENTE DE LA CÁMARA AGROPECUARIA DEL ORIENTE (CAO)

RELATORIA 243

Carlos Toranzo Roca

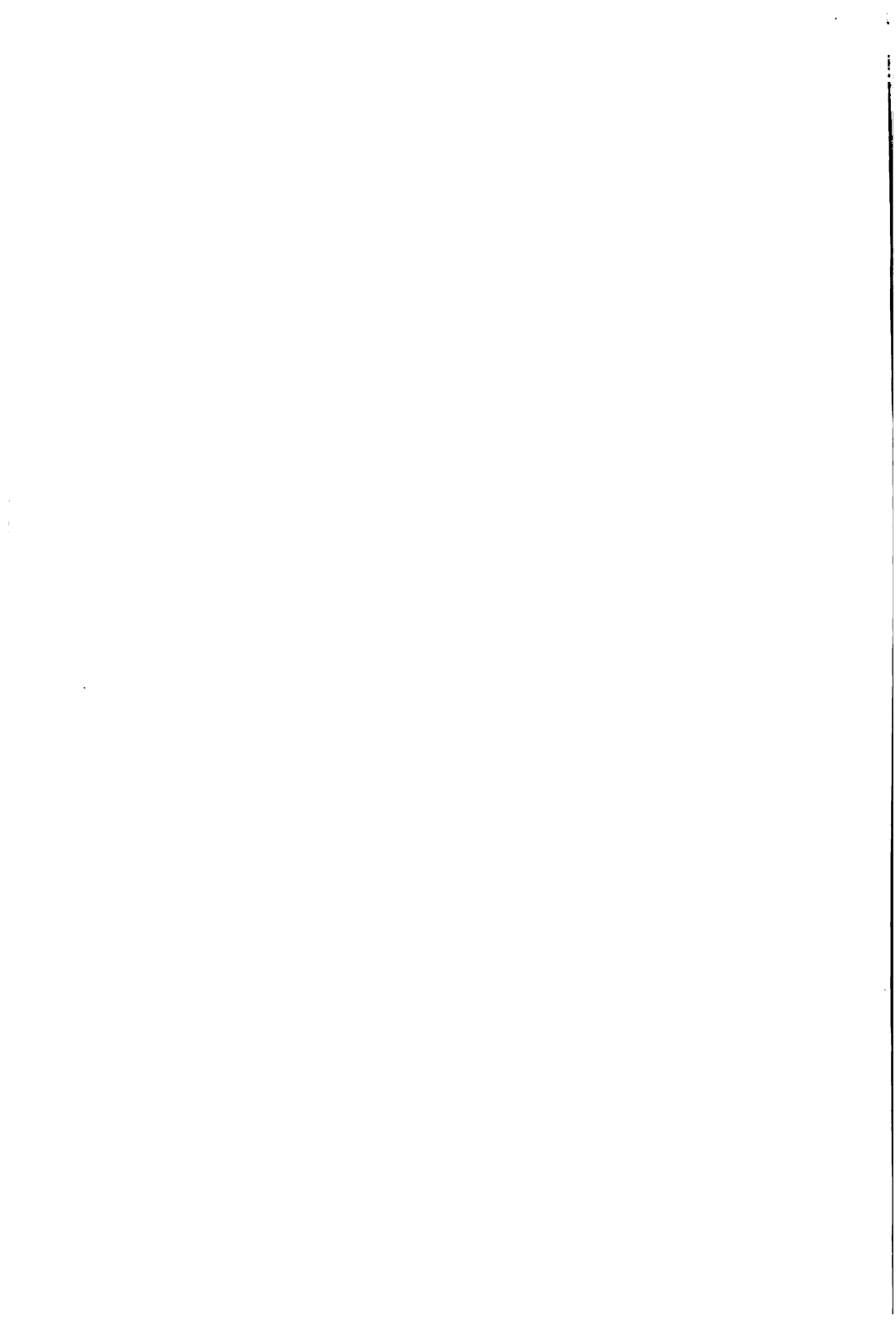
INVESTIGADOR DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES (ILDIS)

Registro de Participantes 255

PRESENTACIÓN

Dr. Thomas Manz
DIRECTOR ILDIS

Dr. Benjamín Jara
REPRESENTANTE IICA/BOLIVIA



En febrero de este año, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) coincidieron en la necesidad de propiciar un nuevo proceso de análisis y reflexión acerca del comportamiento del sector agropecuario boliviano. Se decidió retomar la línea de trabajo que, desde 1985, inició el ILDIS con su serie de Debates Agrarios y, en enero de 1990, con el análisis del impacto de los ajustes estructurales en el sector agropecuario.

*En aquella ocasión, Juan Antonio Morales y Juan Carlos Requena, utilizando un modelo de equilibrio general, buscaron dilucidar la respuesta del sector agropecuario boliviano a las medidas de la Nueva Política Económica, puesta en vigencia en 1986. Por medio de una serie de conjeturas razonables y razonamientos económicos se buscó reenfocar la visión del sector agropecuario incorporando en las variables de análisis aspectos como **índice de protección efectiva, rentabilidad neta real** y otros, estimulando a la comunidad de investigadores, analistas y estudiosos de la problemática agraria a que asumieran las condiciones de complejidad introducidas por el predominio de criterios macroeconomicistas.*

Pese a los vacíos que presentó el debate, a causa de observaciones no concluyentes por lo corto de los períodos de análisis –tres años–, algo se avanzó en la recomendación

general que clamaba por el inicio de un proceso de diseño e implementación de políticas sectoriales que remontara la orfandad aparente en que el sector quedó después del ajuste.

Habiendo el IICA retomado el tema, ambas instituciones creyeron oportuno aunar esfuerzos para alimentar las percepciones prevalecientes de que la dinámica de cambios en el entorno global ha complicado aún más la comprensión de una realidad de creciente complejidad, lo que requería un replanteo a fondo de los paradigmas que el sector se había construido.

Con tales miras, propiciamos el Foro de Análisis del documento "La Agricultura Sostenible y el Medio Rural en Bolivia; elementos para una visión prospectiva", elaborado por el IICA, y destinado a la discusión constructiva y fundamentada de sus propuestas con calificados representantes del sector agropecuario y la realidad rural boliviana.

La publicación que nos complace presentar ahora, recoge los elementos clave de los planteamientos de aquel estudio, los sustanciales aportes de los comentaristas invitados, los argumentos debatidos con los asistentes y la relatoría final del evento.

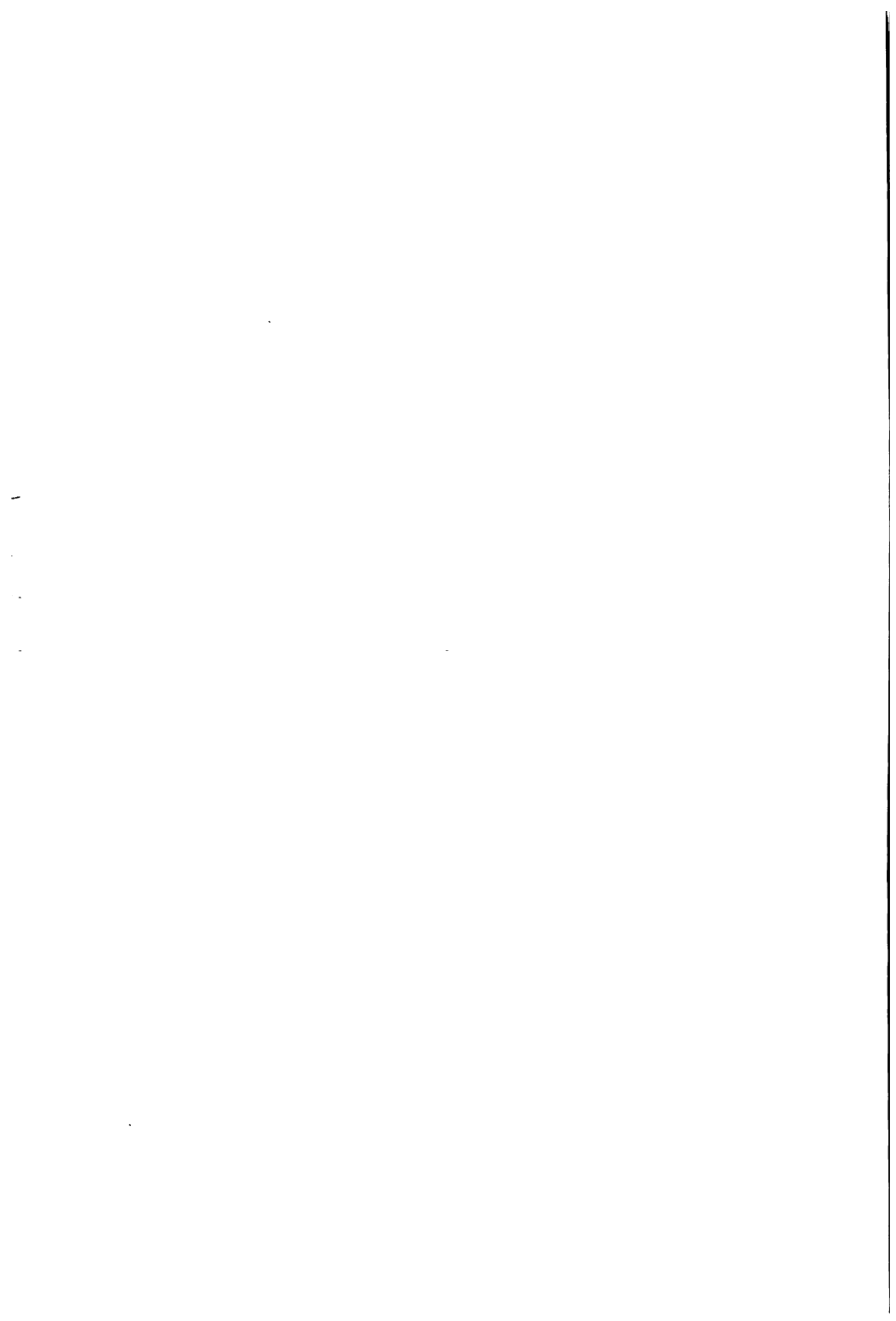
Tanto el ILDIS como el IICA consideran esta entrega apenas como un primer paso en la tarea conjunta de contribuir activamente a esclarecer, mediante el estudio fundamentado y el análisis objetivo, la complejidad de la estructura agraria boliviana.

No se trata de lograr excelencias academicistas, sino de contribuir a que las nuevas orientaciones y propuestas

de los especialistas puedan transformarse en políticas públicas que provengan del convencimiento de los principales actores en su capacidad de planificar sobre realidades y llegar a las indispensables transacciones que posibiliten su realización en un contexto democrático, equitativo y sostenible en el tiempo.

Dr. Thomas Manz
DIRECTOR ILDIS

Dr. Benjamín Jara
REPRESENTANTE IICA/Bolivia



EL FUTURO DE LA

**AGRICULTURA BOLIVIANA
Y EL NUEVO ESQUEMA DE
DESARROLLO HEMISFERICO**

Manuel Otero
DIRECTOR DEL CENTRO REGIONAL
ANDINO DEL INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA
(IICA)



INTRODUCCIÓN

Don Carlos Aquino Gonzales, Director General del IICA, me ha pedido expresamente que les transmita cómo él entiende como de gran trascendencia este tipo de reuniones, puesto que en ellas se debate nada más y nada menos que el futuro de la agricultura boliviana.

Si bien Bolivia ha tomado la delantera al discutir este tema, es claro que todo el hemisferio americano está en un proceso de introspección muy profunda, tratando de entender cuál es el rol, cuál es la función que debe asumir el sector agropecuario en el contexto del nuevo esquema de desarrollo.

Quisiera en esta oportunidad hacer algunas reflexiones: los países miembros del IICA aprobaron en 1994 un plan estratégico, plan que señala con absoluta claridad la necesidad de revalorizar la agricultura. En el Instituto, llamamos a esta revalorización el enfoque sistémico de la agricultura.

Esto no es un capricho ni una visión voluntarista. Creemos —y éste es un mandato de los países miembros— que llegó la hora de dejar atrás la visión restringida, quizás perdedora, de la agricultura, que era característica del otro modelo de desarrollo, del modelo urbanista en el que la agricultura tenía un rol subsidiario; en el que era, apenas, una función generadora de productos primarios, una agricultura quizás extractiva, lo cual merece una profunda reflexión.

Como Instituto, creemos que llegó la hora de definir una nueva visión de la agricultura y de darle un enfoque multidimensional a través de tres ejes.

El primer eje es el de la competitividad y yo diría que es el eje estratégico. En él, la agricultura tiene que cumplir un rol dinamizador para liderizar el proceso de inserción en el contexto global. El segundo es el eje de la equidad que es absolutamente esencial, puesto que sólo a través de la inclusión de los pequeños productores y de la economía campesina vamos a lograr la verdadera transformación del agro. Y, por último, el eje de la sostenibilidad que puede ser vista como la equidad desde un punto de vista intergeneracional.

Ese enfoque sistémico de la agricultura trata de plasmar la nueva visión de una agricultura ganadora, que empieza a difundirse por el hemisferio americano. Para transformar o para plasmar esa visión en una realidad, tenemos que superar varias situaciones paradójales.

La primera paradoja es entender que el tema de la agricultura ampliada está ya superado desde hace treinta años en los países desarrollados.

En Estados Unidos, en el Departamento de Agricultura caracterizan a la agricultura ampliada o al Agri Bussines como un sector agrícola dinámico, que aporta al Estado la quinta parte de los empleos, la cuarta parte de las exportaciones y la cuarta parte del valor agregado global. Esto quiere decir que EE.UU., como sociedad que ha entrado en la tercera revolución tecnológica, no tiene la menor duda de que debe proteger a su agricultura. Concretamente, hace quince días se ha aprobado la ley agrícola de EE.UU. y ésta ha merecido la atención de todos los medios de prensa.

En España, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación reconoce que hay un sector agroalimentario que tiene un rol —a través de la agroindustria— fundamental para la estabilidad y la prosperidad de la sociedad española. En Europa, el fenómeno de las vacas locas ha puesto en jaque la estabilidad del gobierno de Inglaterra y ha merecido reuniones de jefes de Estado, y nosotros, como países latinoamericanos, estamos viendo cómo capitalizar eso coyunturalmente, en lugar de plantear propuestas estructurales.

Como países con una clara vocación agrícola, tenemos que institucionalizar, de una vez por todas, esta visión multidimensional de la agricultura.

Hay otra paradoja que en el IICA nos preocupa y es que en el anterior esquema de desarrollo se reconoció que la agricultura tenía, por lo menos, un rol anticíclico y que había hecho una contribución sustantiva al producto bruto. Con el inicio del nuevo esquema y con la eliminación de algunas medidas antiagrarias, se pensaba que la agricultura iba a tener un crecimiento enorme y que nos iba a salvar a todos. Acá hay que hacer algunas reflexiones.

La primera es que no podemos pedirle a la agricultura más de lo que la agricultura puede dar. La segunda es que hay que entender que con la distorsiones de algunas variables macro económicas, como el tipo de cambio y las tasas de interés, en el contexto de modelos de apertura, aquellos sectores dinámicos que están con miras a la exportación se ven muy perjudicados.

Estamos en un proceso de transición muy profunda; estamos asistiendo al final del modelo de la agricultura primaria. Tenemos que empezar a considerar el modelo de

la agricultura multidimensional, en la que los tres ejes: la competitividad, la equidad y la sostenibilidad, son esenciales para el fortalecimiento de los sistemas políticos. Por eso vemos con mucho agrado cómo la dirigencia política boliviana ha considerado que la transformación productiva del agro sólo es posible a través de la incorporación de los pequeños productores y de los campesinos, a este nuevo proceso.

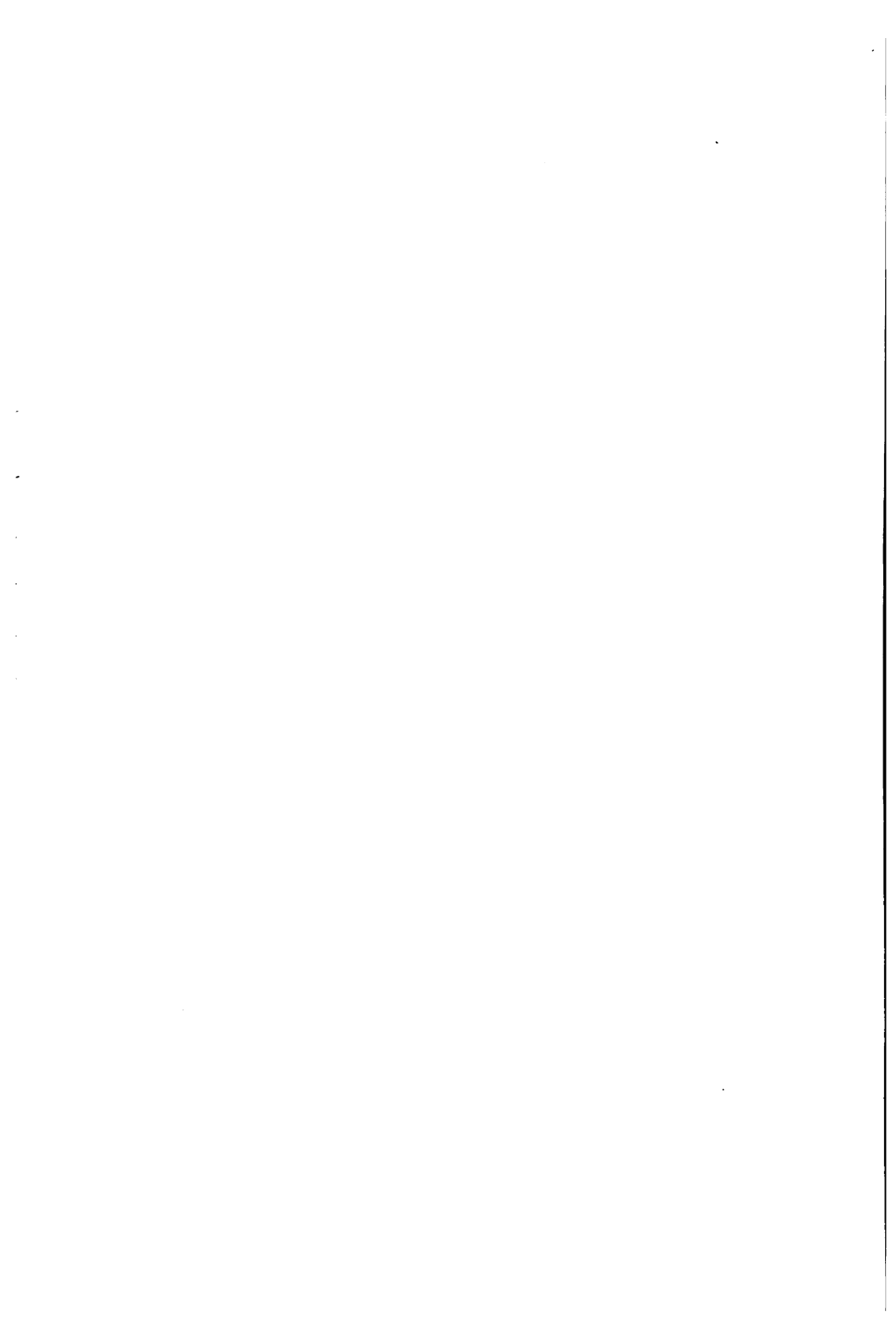
Como señalé anteriormente, la discusión sobre la nueva agricultura pronto va a tener alcances hemisféricos. Es por esa razón que el IICA está montando un sistema hemisférico para la reflexión sobre este tema.

A modo de ejemplo quiero señalar que en mayo, el gobierno chileno ha pedido una reunión de ministros iberoamericanos para tratar sobre el futuro de la agricultura, y estoy hablando de Chile con una economía realmente pujante, con una nueva institucionalidad, pero con una legítima preocupación sobre el futuro de su agricultura.

En junio, el Presidente de Costa Rica ha convocado a una reunión de presidentes centroamericanos para tratar el problema de la agricultura. En septiembre, el gobierno brasileño, que está impulsando la reforma institucional de su Ministerio de Agricultura, ha convocado a una reunión de Ministros de Agricultura, para tratar este tema que a todos empieza a preocuparnos.

Por eso vemos con mucha satisfacción este tipo de eventos, en los que, más que discutir el documento, lo importante es ver cómo, a partir de los elementos esenciales que allí están plasmados, se define una estrategia, un curso de acción y se transforman en realidad algunos planteamientos que se están haciendo con mucha valentía.

Por último, quiero decir que para el IICA es un honor estar presente en esta reunión. El estar presentes acá genera un compromiso para seguir apoyando a las autoridades sectoriales del gobierno boliviano, en la medida de nuestras posibilidades, para pasar de este conjunto de ideas a la acción y para que, ojalá, Bolivia pueda liderizar el proceso de la visión de una nueva agricultura para el hemisferio americano.



LA AGRICULTURA
SOSTENIBLE Y EL MEDIO
RURAL EN BOLIVIA

Elementos para una visión prospectiva

Oscar Ponce Blanco
Ronald Anzoleaga A.
Victor Hugo Loayza B.
Héctor Nogales S.
Iciar Pávez Lizárraga

NOTA SOBRE LOS AUTORES

Oscar Ponce Blanco. Coordinador técnico del equipo. Ingeniero Agrónomo graduado de la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha sido Subsecretario de Desarrollo Forestal y Subsecretario de Agricultura. Experiencia en gestión pública y planificación sectorial.

Víctor Hugo Loayza Barea
Economista graduado de la Universidad Católica Boliviana; con Maestría en Economía en la Universidad de Rutgers (New Jersey, EE.UU.) y Diploma Superior en Desarrollo Humano del CIDES/UMSA. Experiencia en planificación y preinversión, y análisis de sistemas de gestión institucional.

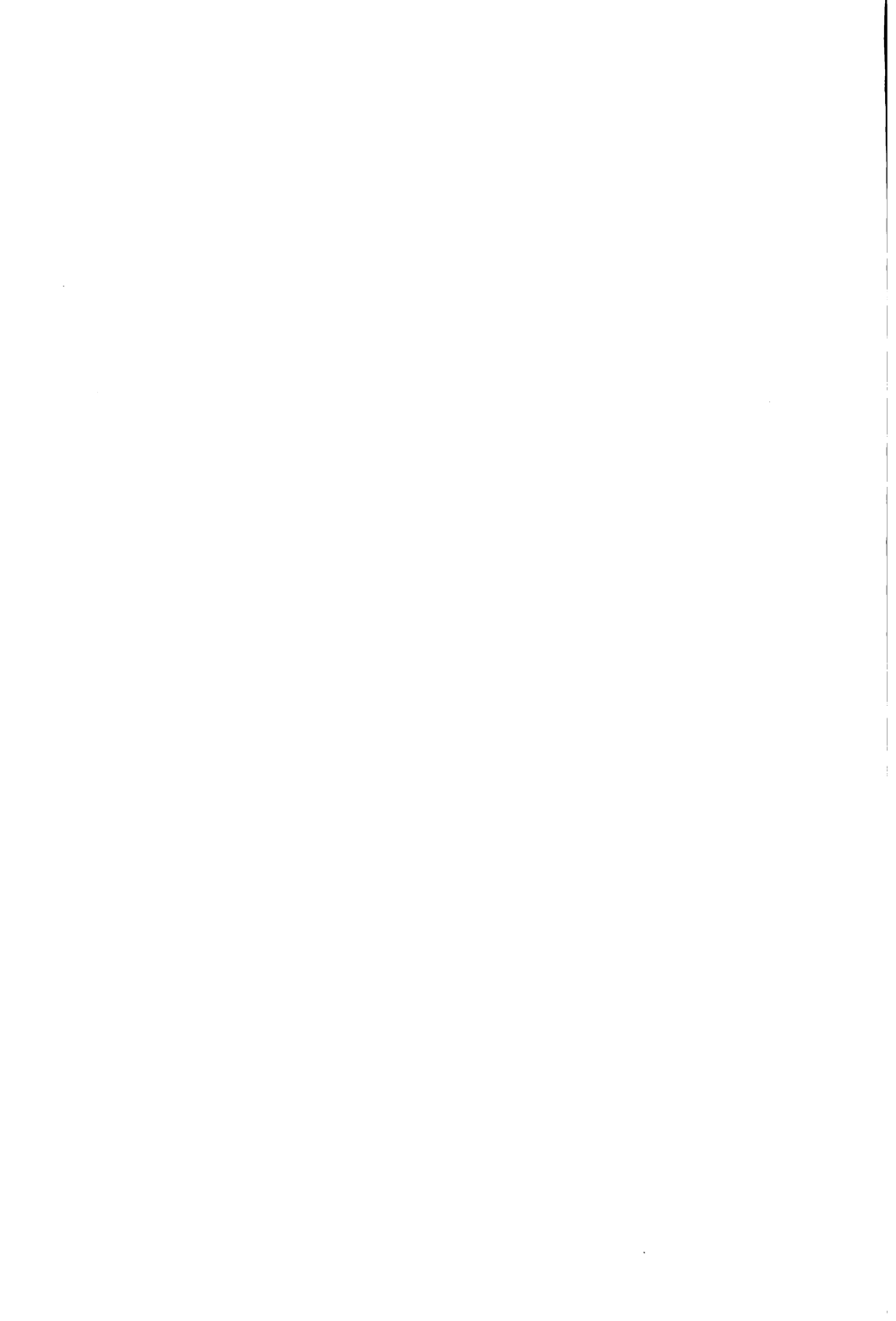
Franz Ronald Anzoleaga Ayllón
Economista graduado de la Universidad Católica Boliviana; con Maestría en Economía Agrícola de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Post-Grade en Programación Macroeconómica del PIMA/Universidad Católica de Chile. Experiencia en análisis económico sectorial.

Héctor Nogales Segura
Economista graduado de la Universidad Mayor de San Andrés; con estudios de Post-Grado en Estadísticas Agropecuarias en la Universidad del Estado de Nueva México y Universidad del Estado de Pennsylvania (EE.UU.). Experiencia en sistemas de información y estadística agropecuaria, y en planificación.

Iciar Pávez Lizárraga
Ingeniero Agrónomo de la Universidad Técnica del Beni "José Ballivián"; con Maestría en Economía Agrícola de la Universidad Católica Boliviana. Experiencia en análisis de mercados y comercialización de productos agrícolas.

PRESENTACIÓN

Dr. Benjamín Jara Guillén
**REPRESENTANTE DE LA AGENCIA DE
COOPERACION TECNICA DEL IICA/BOLIVIA**



15.2

Durante el período de aplicación del ajuste estructural en la economía boliviana, iniciado en 1985, en el sector agrícola, en un sentido amplio, no se han desarrollado con el suficiente dinamismo los procesos previstos de su transformación productiva, comercial e institucional. Por el contrario, las políticas económicas de diseño global no han resultado suficientes para la modernización sectorial, producto de limitaciones para la inversión productiva y de restricciones estructurales, que no le permiten asumir con éxito los desafíos de la liberalización y apertura comercial, que exigen mayores niveles de competitividad, equidad y sostenibilidad.

En tanto el resto de los sectores económicos muestran señales de recuperación, el sector agrícola y rural experimenta problemas para acomodarse al nuevo entorno de desarrollo, lo que pone en evidencia las deficiencias de los sistemas internos de comercialización, de servicios a la producción y, en suma, de los procesos y estructuras de la producción y de la gestión sectorial.

En relación a este último aspecto, para ningún interesado en el desenvolvimiento del sector es ajena la persistente debilidad institucional para instrumentalizar y retroalimentar el proceso de formulación de políticas sectoriales, en el marco de las referidas reformas estructurales, que limita la coordinación y concertación entre instituciones públicas, privadas y las organizaciones de agentes económicos involucrados en el desarrollo del agro.

Es así que, entre los temas estratégicos que los países miembros del IICA han planteado con miras al diseño de una nueva agenda para el desarrollo de la agricultura y el medio rural, se encuentran aquellos referidos al análisis de la situación y perspectivas del sector, con una visión renovada; los nuevos roles y relaciones entre los sectores público y privado; las relaciones intra e intersectoriales; la valorización de la producción agrícola así como el desarrollo del recurso humano y la conservación del medio ambiente y la innovación tecnológica, amén de aquellos que se refieren a las políticas macro, en los planos económico y social, tanto como al comercio interno e internacional y la integración regional.

En este orden, para ser consecuente con la demanda de los países y afrontar los retos que la presente década plantea, el IICA ha definido como objetivo general de su Programa de Cooperación Hemisférico:

Apoyar a los Estados Miembros para lograr el Desarrollo Agrícola Sostenible, en el marco de la Integración Hemisférica y como contribución al Desarrollo Humano.

La Agencia de Cooperación Técnica del IICA en Bolivia ha adecuado su Estrategia de acción en el país, guiándose por los principios de la estrategia general del Plan de Mediano Plazo 1994-1998. Con esas directrices y a través de la permanente identificación de las necesidades prioritarias del sector agrícola y rural boliviano, logrado por medio de un proceso constante y sistemático de análisis y consulta con las instituciones relevantes del sector, se ha estructurado una estrategia que busca entre otros objetivos:

Contribuir a desarrollar la capacidad de las instituciones del sector agrícola y rural, para identificar la naturaleza de las políticas, reformas institucionales y requerimientos de inversión que el país pueda utilizar, como elementos de una estrategia de desarrollo rural a través de la transformación productiva y revalorización de la agricultura.

En esa dirección, se inscribe el esfuerzo desplegado en la elaboración del documento sobre “La Agricultura Sostenible y el Medio Rural en Bolivia. Elementos para una Visión Prospectiva” que el IICA/Bolivia tiene el agrado de presentar a la consideración de las instituciones involucradas en la problemática del sector, con la convicción de poder contribuir al análisis y discusión conducente a mejorar el desempeño del sector en su relación con los otros sectores de la economía y a la redefinición de roles público y privado.

Por otra parte, el trabajo se enmarca en la iniciativa, emprendida por el IICA, de crear y poner en funcionamiento un Sistema Hemisférico de Reflexión y Acción Estratégica para la Agricultura de las Américas, cuyo objetivo es el de subsanar con efectividad, eficiencia y oportunidad la necesidad sentida por parte de los líderes y protagonistas del sector agrícola de reflexionar sobre su presente y futuro, desde una perspectiva hemisférica, estratégica y participativa.

Finalmente, se espera que del análisis y debate del documento que se presenta, surjan contribuciones que mejoren la capacidad institucional para generar a futuro renovadores planteamientos de políticas agrícola y rural articuladas a las políticas socioeconómicas generales, en el marco de las nuevas corrientes de cambio por las que

atraviesa el país y la región, con miras a la consecución de logros más trascendentales en favor del desarrollo sostenible y la transformación productiva.

Dr. Benjamín Jara Guillén
Representante de la Agencia
de Cooperación Técnica del
IICA/Bolivia

Capítulo I

LOS PARADIGMAS DEL --- DESARROLLO

- I. EL CONTEXTO GLOBAL DE LOS CAMBIOS
- II. LA NUEVA REALIDAD
- III. ASPECTOS CRÍTICOS DEL MODELO
- IV. LA PROYECCIÓN DE UN NUEVO ESTILO DE DESARROLLO
- V. EL ENFOQUE DE SISTEMAS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE
- VI. LOS NUEVOS ROLES Y DEMANDAS DE LOS ACTORES DE DESARROLLO
- VII. LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA
- VIII. LA RECONCEPTUALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA



I. El Contexto Global de los Cambios

El amplio reconocimiento de problemas críticos en la biósfera, cambios climáticos y el simultáneo deterioro de las condiciones de vida, la pobreza y la expansión de las brechas entre países ricos y pobres, tanto como los desequilibrios de densidad poblacional en diversas latitudes, que afectan a más del 80% de la población¹; son los temas de mayor preocupación para los gobiernos y sociedades a escala mundial, que cuestionan los estilos de desarrollo seguidos en la era contemporánea, dando lugar al surgimiento de nuevas corrientes de pensamiento y a la manifestación de tendencias renovadoras que afectan la vida en sociedad, en todos los órdenes.

Particularmente, tras la crisis energética de fines de los años setenta, se dieron las condiciones para una gran acumulación de recursos financieros en la banca internacional que fluyeron indiscriminada e irresponsablemente, provocando una acelerada marcha de endeudamiento de los países en desarrollo, que posteriormente, junto con otros signos de agotamiento de los modelos desarrollistas, suscitaron nuevas crisis internas. En ese marco y como resultado

1 De acuerdo con informes del Banco Mundial y del PNUD los problemas de la pobreza y del medio ambiente son las mayores amenazas actuales. Véase por ejemplo "World Economic Prospects", "Informe de Desarrollo Mundial 1993", entre otros.

del “shock” provocado por la deuda externa², se registraron los procesos de estabilización y ajuste estructural que emprendieron los países de la región durante la primera mitad de 1980.

Los efectos traumáticos de estos procesos, indujeron a cambios substanciales en las estructuras políticas, sociales, económicas e institucionales de la región, provocando la transición hacia gobiernos democráticos, que asumieron como tareas principales el reordenamiento de la economía y la reconducción de los procesos de desarrollo en nuevos contextos y bajo parámetros distintos³. Así, los desafíos que se han planteado involucran temas cruciales como el equilibrio entre la población y la capacidad de soporte del medio ambiente, que involucra las múltiples relaciones de causalidad e interdependencia con los fenómenos de la pobreza y la crisis ecológica –conflictivos en medio de una revolución de patrones de consumo y presiones de la población por mayores fuentes de trabajo y mejores ingresos– y se complejizan más, debido a las renovadoras demandas de la sociedad surgidas del influjo de realizaciones y percepciones sobre la reivindicación étnica y cultural, la exclusión de segmentos sociales de las corrientes del crecimiento, o la discriminación y desigualdad de oportunidades por

2 La crisis de la deuda es, sin duda, uno de los fenómenos que han marcado la experiencia económica de los países de la región en la década pasada. Véase “La Política Agrícola en el Nuevo Estilo de Desarrollo Latinoamericano” (FAO/ Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 1994), entre otros, que destacan este tema.

3 Varios cónclaves mundiales importantes en la presente década han contribuido a configurar las nuevas facetas a perseguirse en los procesos de desarrollo. Entre ellos: La Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992); La Conferencia Internacional sobre Alimentación y Nutrición (Roma, 1992); La Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1994) y La IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995). Además, otro acontecimiento de importancia para el ámbito regional fue la Cumbre Iberoamericana sobre los Pueblos Indígenas, realizada en México, en 1992.

razones de género. Estos aspectos, entre otros, que inciden sobre el deterioro de las condiciones en la calidad de vida, en general, y afectan a amplios sectores socioeconómicos y grupos vulnerables de la sociedad, implican nuevos retos para la gestión gubernamental y pública.

De esta forma, las tendencias dinámicas que hoy se registran en el mundo en los diversos campos de la actividad humana y, de modo palpable, en los ámbitos económico y tecnológico —que configuran **procesos de transformación productiva y de relacionamiento comercial**—, en un contexto de globalización de la economía mundial, introducen **nuevas concepciones para la conducción de las políticas públicas**⁴ en los países en vías de desarrollo, por ser éstos más susceptibles de verse afectados por esos cambios y ante los cuales, a menudo, se encuentran inermes y vulnerables.

La combinación de las transformaciones globales y los procesos internos suscitados en las economías en vías de desarrollo, y sus efectos, ejercen ahora una influencia importante sobre el manejo y comportamiento de las variables macroeconómicas y sectoriales claves, lo que a su vez se refleja en el desempeño de los agentes sociales y económicos.

⁴ La política pública se entiende como aquella posición o lineamiento definido o acordado en torno a aspectos que conciernen al conjunto de la sociedad, de allí surge la noción de lo público a diferencia de lo estatal.

II. La Nueva Realidad

Aunque el nuevo modelo económico vigente en la región, y en el mundo en general, establece la **libertad de mercado** como el elemento asignador de los recursos económicos, la **estabilidad macroeconómica** como condición necesaria para la generación de expectativas y la toma de decisiones racionales, y la **apertura al sector externo de las economías** como un medio para mejorar el bienestar social, en la realidad este marco no tiene la neutralidad necesaria para que los mercados funcionen eficientemente. Al contrario, prevalece la rigidez en la aplicación de las políticas y la eliminación de algunos instrumentos y prácticas discriminatorias, que distorsionan los mercados y los precios, y hacen menos transparente su desempeño.

Más allá de los equilibrios macroeconómicos, **el modelo persigue la consecución de un conjunto de objetivos estratégicos de desarrollo** que, si bien se los avizora en un horizonte de largo plazo, deben sustentarse desde el presente en políticas y acciones orientadas a dichos logros. Entre estos objetivos se incluyen los siguientes: **la inserción internacional**, bajo cánones competitivos; **la transformación productiva**, con la incorporación de criterios de eficiencia; **el aprovechamiento razonable de los recursos naturales y energéticos**, sobre bases sostenibles; y, por último, **el logro**

de una relación armónica entre la población y los recursos naturales⁵.

Por otra parte, la emergencia de nuevos paradigmas de desarrollo enfatizan la necesidad de **situar al ser humano como sujeto y objeto de todo proceso de desarrollo⁶**. En consecuencia, el mayor objetivo estratégico se define en términos de la **elevación de la calidad de vida de la población**, a través del acceso de ésta al conjunto de los beneficios del crecimiento y los satisfactores de necesidades, en **igualdad de oportunidades**. En concordancia con lo anterior, se plantea otro objetivo fundamental y determinante: **el perfeccionamiento de la democracia**, mediante la ampliación de los mecanismos de participación social, que posibiliten la creación de un ambiente adecuado para la concertación⁷.

Por lo tanto, se considera que para el conjunto de agentes gubernamentales y actores privados, surge la necesidad de concebir e implantar **estructuras y procesos adecuados para la gestión institucional en todos sus ámbitos de competencia**, bajo una nueva concepción y estilo, sobre aspectos que les conciernen o son de interés común. Es así

5 Estas proposiciones han sido propugnadas en la Cumbre Mundial de Desarrollo y Medio Ambiente, y constituyen nuevas condiciones para la concepción de los procesos de desarrollo a nivel global. Varios gobiernos de la región, incluido el de Bolivia, han adoptado como suyos estos planteamientos. Véase a este respecto "Plan General de Desarrollo Económico y Social" Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 1994.

6 El desarrollo humano sostenible, como nuevo paradigma de la política de desarrollo, sustenta esta posición. Mahbub Ul Haq se constituye en su precursor y principal exponente. Véase "El Desarrollo Humano Sostenible, Nuevo Enfoque de Desarrollo" (PNUD, 1995).

7 La CEPAL ha emprendido un serio proceso de reflexión en torno a las implicaciones de la aplicación de programas de estabilización y ajuste estructural en la región que, si bien reconoce el contexto de las nuevas tendencias de globalización, sitúa la equidad en el centro de los procesos de cambio y transformación productiva a futuro.

que, para los agentes gubernamentales, se plantea la necesidad de un permanente **seguimiento, análisis y prospección** de los mismos, sus **relaciones causales e impactos**, que contribuyan a la **redefinición y conducción de la política pública**. Para los actores privados, se considera la **capacidad de previsión y/o de adaptación a las tendencias y los cambios de orientación de las políticas**, y en casos pertinentes, de participación en las negociaciones sobre las mismas, pues sobre todo les induce al **fortalecimiento de la capacidad de articulación y sustentación de sus demandas**. Esto significa que ambas partes deben interactuar y concertar en torno a propósitos y acuerdos básicos, imponiéndose al conjunto de dichos actores **nuevos patrones de desempeño económico**, a fin de provocar efectos sinérgicos en el emprendimiento de las acciones de desarrollo. Empero, también adquiere máxima relevancia en este contexto, el saber que los cambios de orientación en la conducción de las políticas, y de las concepciones sobre las que éstas se construyen, entrañan por definición una ruptura que, con frecuencia, ocasiona confusiones y situaciones de crisis, que aparecen en los momentos de ajuste o adaptación.

En este sentido, y a los efectos de comprender mejor estas situaciones, es de vital importancia el reconocimiento de la necesidad de los cambios y sus implicaciones, por parte del conjunto de la Sociedad Civil y del Estado.

III. Aspectos Críticos del Modelo

Tras varios años de aplicación de las medidas, las percepciones de la población acerca de las consecuencias y derivaciones de los programas de estabilización y ajuste estructural en la región son inquietantes, pues los altos costos sociales asociados a estos cambios cuestionan sus posibles beneficios. Es decir, mientras las condiciones de vida no cambien de un modo tangible, la tendencia común es a asociar todos los males a las imprevisiones y falacias del modelo. Desde luego, es innegable que las medidas de ajuste han tenido un efecto negativo más gravitante en la economía de los sectores de menores ingresos y los más pobres; que las brechas de ingreso entre sectores se han profundizado; que la estructura y condiciones del empleo han sido alteradas, y que parecen agudizarse ciertas tendencias hacia un bajo crecimiento en las economías; sin embargo, también se han dado algunas situaciones de excepción en la región⁸. Igualmente, se debe reconocer que muchas de las situaciones actuales pueden atribuirse a **condiciones de carácter estructural**, afianzadas en el tiempo y no superadas, y cuyo peso se siente y exacerba en los momentos de coyuntura. Más aún, en algunos casos rebasan la posibilidad de ser afrontados en lo inmediato, frente a nuevas presiones por encaminar los procesos de cambio en

8 En el marco de la Octava Junta Interamericana de Ministros de Agricultura que se desarrolló en San José de Costa Rica el 19 de Septiembre de 1995, el punto de partida de las discusiones fue reconocer todos estos aspectos mencionados.

otras áreas cruciales para la sustentación del modelo, constituyéndose en fuentes adicionales de perturbación, que influyen en las percepciones o expectativas de la gente y vuelven a plantearse como elementos de conflicto e insatisfacción.

En efecto, muchos problemas se manifiestan como producto de **anteriores paradigmas de desarrollo** fundados en **visiones unidimensionales de progreso y modernización**, a menudo basadas en supuestos procesos de industrialización y urbanización que, por lo general, han tendido a ser: **concentradores de ingresos y poder**, en lo económico; **polarizantes y excluyentes**, en lo social; **depredadores en el uso y manejo de los recursos y ecosistemas**, en lo ecológico y ambiental; y que, además, han mostrado evidencias de ser insostenibles a largo plazo.

Es más, muchas de esas tendencias aún se reproducen y deben ser revertidas en el marco de las **concepciones** emergentes en la actualidad; es decir, que el nuevo modelo económico —y su impacto sobre el rumbo y ritmo de las actividades económicas—, ahora percibido y criticado como desfavorable, debe mostrar también su capacidad para afrontar los problemas pasados, junto a los propios del presente. Así, entre los comentarios más críticos se sostiene que hasta el presente su aplicación en el ámbito regional y, en particular, en el contexto propio de los países —algunos con estructuras heterogéneas—, las condiciones económicas, sociales y ambientales de gran parte de la población parecen no corresponder con los objetivos propuestos por el modelo y que, al contrario, muchos que supuestamente debieron alcanzarse, o cuando menos mostrar alguna señal de cambio, no se produjeron.

Este panorama introduce un alto riesgo para el desenvolvimiento del sistema político y social, pues atenta contra

la **estabilidad democrática**, permitiendo el cuestionamiento de las condiciones para la gobernabilidad. Es decir, pone en discusión la capacidad gubernamental de integrar respuestas posibles ante los problemas visibles y de asumir decisiones sobre política pública en un marco de **concentración e intercambio** con los diversos actores sociales⁹.

No obstante, para contrarrestar dichas tendencias, se refuerzan otras dirigidas hacia una mayor **desconcentración del poder público y una descentralización de las decisiones**, junto con los mecanismos participativos de la cogestión y el control social, que transfieren a los miembros de la colectividad **nuevos derechos y atribuciones en la precautelación del bien común**¹⁰; lo cual introduce nuevas facetas al proceso de administración y enfatiza la creciente importancia de los **poderes locales o municipales**. Más aún, la emergencia de nuevos paradigmas de desarrollo —que ubican al **ser humano** en el centro de las preocupaciones y a la vez, como actor y factor de cambio—, añade otras dimensiones a los propósitos de la acción **para el desarrollo**.

Por tanto, deben encararse políticas y medidas instrumentales para enfrentar estos desafíos y demandas, que plantean a la sociedad y al propio Estado nuevos requerimientos de acción y gestión, en el marco de los nuevos estilos de desarrollo que empiezan a definirse.

9 La gobernabilidad constituye una nueva preocupación de los gobiernos y las sociedades actuales, y en el marco de las transformaciones en curso se ha vuelto una condición para su impulso y culminación. Véase "La Gobernabilidad para el Desarrollo Humano Sostenible" de Enrique Correa (PNUD, 1995).

10 En el caso de Bolivia, estas propuestas han cobrado importancia en virtud de la promulgación de dos disposiciones legales: las Leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa.

IV. La Proyección de un Nuevo Estilo de Desarrollo

En el contexto de globalización de la economía mundial, donde la economía de mercado prevalece como el principal sistema de organización y asignación de recursos, el Estado adquiere una fisonomía y funciones distintas que se definen como de carácter inductor para la esfera institucional y como regulador para la productiva. Asimismo, emerge un nuevo protagonismo desde la Sociedad Civil, cuyas organizaciones adoptan para sí los nuevos paradigmas y recrean el sentido de los cambios.

Estos elementos pueden contribuir a proyectar un nuevo estilo de desarrollo, que introduzca una modalidad diferente de cómo integrar los elementos dinámicos: económicos, sociales y ambientales. En ese sentido, el nuevo estilo de desarrollo afianza los avances logrados por el reciente modelo económico e incorpora las cuestiones que surgen de la interpretación de las necesidades sociales y sus diferentes sectores en el tiempo. Por tanto, además de establecer una agenda de las asignaturas pendientes para la complementación del modelo –sin duda, muy necesaria–; el nuevo estilo permite vislumbrar en realidad cómo y sobre qué bases se pueden inducir los comportamientos esperados del conjunto de los agentes y actores., para de esta manera reencauzar los procesos derivados de su interacción al interior de sí y con el entorno, toda vez que se trata de ver sistemas abiertos.

El reordenamiento de las estructuras productivas de la esfera real de la economía y la renovación de las estructuras institucionales del Estado y de la propia Sociedad Civil, característico de la esfera intangible, constituyen el fundamento de los cambios. Por ello, es importante que estos encuentren su correlato en los ámbitos organizacional y decisional, pero fundamentalmente que se constituyan en relaciones de tipo sinérgico.

Estos procesos deben contribuir a fortalecer las funciones redistributivas, puesto que se torna imprescindible que las opciones de solución incorporen o puedan definir los elementos o términos que contribuyan a la **equidad** en un amplio sentido; de tal forma que en todas las actividades humanas se reflejen las condiciones de igualdad de oportunidades y de acceso a los beneficios del crecimiento, particularmente, para productores y consumidores.

Esto significa que los procesos de transformación asociados a tales capacidades deben ser dinámicos y permanentes en sus efectos e impactos, involucrando la administración de los recursos físico-biológicos, humanos y técnico-financieros, bajo nociones de sustentabilidad o **sostenibilidad**. Debe entenderse que estas premisas son, o pueden ser, de aplicación general en la economía, en la sociedad y en el Estado.

En ese sentido, frente a las tendencias observadas a nivel mundial en los campos económico y tecnológico, que enfatizan la valorización y preponderancia cada vez mayor del conocimiento, la formación y la capacitación de los recursos humanos como factores determinantes de la

competitividad y productividad¹¹, se plantean nuevos desafíos a las capacidades productivas de los países.

En consecuencia, las preguntas que surgen de inmediato son, por qué esos elementos de cambio son considerados importantes para la nueva visión de desarrollo y, luego, cómo integrarlos. Es claro que para ello se requiere establecer qué elementos están ausentes o son insuficientes en el marco del actual modelo económico, aceptando que este marco constituye la base sobre la cual se construye el estilo de desarrollo y que su futuro en la región se puede visualizar vinculándolo a su propia perfectibilidad.

Al respecto, se sugiere a continuación:

- Los ajustes esperados en cada uno de los sectores económicos y productivos, bajo los principios del nuevo modelo económico, son aspectos que al parecer han sido dados por supuestos y que no han ocurrido en forma integral. Una muestra de esta situación es el caso de la agricultura.
- La búsqueda de la eficiencia en la asignación de recursos no ha sido lograda, ni lo será, en tanto no sea posible resolver los problemas de la distorsión de precios y la imperfección y falta de transparencia en los mercados de bienes y servicios, como de factores.
- La formulación de políticas orientadas a la distribución del ingreso, se constituye en una de las condiciones importantes para la viabilidad o sostenibilidad

11 Véase Michael E. Porter " The Competitive Advantage of Nations", (Harvard Business Review No. 90211 - Reprin, Marzo-Abril, 1990), entre otros trabajos sobre los nuevos desafíos en este orden.

del propio modelo en el tiempo, toda vez que la credibilidad del sistema reside en su capacidad para resolver los problemas de desigualdad, exclusión y pobreza.

- El aumento de la productividad y la calidad, por la vía de la inversión social y la incorporación creciente de la tecnología en los procesos productivos.
- La agregación de valor en etapas sucesivas e integradas de producción, son un aspecto crucial para la inserción internacional y la competitividad, que supone la integración y el eslabonamiento de las actividades productivas entre sí.
- En general, el impulso a un conjunto de medidas dirigidas a la creación de condiciones adicionales o complementarias en áreas tales como la capitalización de las actividades productivas, la generación de nuevas fuentes de empleo en la economía, la intermediación financiera, el equilibrio fiscal y presupuestario, la inversión en infraestructura productiva y social y, en algún caso, la incorporación de estímulos transparentes, flexibles, puntuales y temporales para el aprovechamiento de las potencialidades latentes en los diversos sectores de la actividad.

Las consecuencias de estos procesos son, en todo caso, ilimitadas y ya puede verse cómo, progresivamente, cambian y se abarcan nuevas áreas de acción e interés común, empezando a definirse los **mecanismos de gestión** para intervenir en función de las **prioridades** definidas, dando lugar a múltiples esquemas de implementación. Pero más importante aún, están dando lugar a **nuevas concepciones** sobre el propio desarrollo y sus verdaderos fines. Todo ello habla

de la necesidad de perfilar una nueva institucionalidad que sea capaz de liderizar de manera verosímil los cambios que se antelan.

En suma, a través de enfoques innovadores y prospectivos, y sobre nuevas bases conceptuales, se propugnan nuevos estilos de acción y gestión que puedan inducir efectos sinérgicos en el conjunto social, capaces de proyectarse en la esfera real de la producción y, más allá de ello, en el conjunto de las relaciones humanas: de producción, de consumo, de distribución, de residencia y de goce, que se traduzcan en elevados niveles de calidad de vida.

V. El Enfoque de Sistemas y el Desarrollo Sostenible

Ante la aceleración de los cambios, los riesgos y la incertidumbre que ellos provocan en la sociedad actual y frente a los problemas estructurales y coyunturales del subdesarrollo, que se originan en situaciones complejas y de múltiple causalidad, se torna imprescindible **encontrar respuestas creativas e integradas**.

En efecto, los nuevos paradigmas del desarrollo se definen desde conceptos centrales tales como el de la sustentabilidad –al que se atribuye una connotación económica– y/o el de la sostenibilidad –que más se vincula con una concepción ecológica–, entre otros relacionados. Pero también, como ya se ha sugerido, los conceptos de la productividad o la competitividad son factores críticos para la sustentabilidad de los procesos productivos e institucionales, pero con connotaciones de distinta índole. Más aún, ningún esfuerzo de desarrollo puede a la vez perseguir la transformación de las estructuras y de los sistemas en general, si no se rige por principios como la ética y la equidad en el manejo de la política pública, que concierne a todos y es inherente al nuevo estilo de desarrollo. En consecuencia, de ellos y de su integración emerge el concepto de **desarrollo sostenible**¹².

12 La noción de sostenibilidad adoptada por muchos países se basa en las concepciones de la FAO y el PNUMA. En Bolivia se recoge estos conceptos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 1994).

El concepto de sistema alude a la conjunción de elementos interrelacionados que actúan como una totalidad o unidad, en medio de un entorno o contexto externo, y se rige bajo el principio de retroalimentación y autocontrol para un propósito común¹³. Este enfoque ha ganado preponderancia, pues permite una comprensión de los procesos y estructuras complejos, propios de las actividades humanas y fenómenos naturales y, por tanto, de las disciplinas que los estudian. A la vez, posibilita el abordaje de las relaciones de causalidad e interdependencia de los elementos y variables condicionantes e inherentes a su desarrollo. Si se considerara a la agricultura como sistema, podrían abordarse sus propias relaciones internas, tanto como las vinculaciones con las restantes actividades; es decir, las dimensiones de lo intra e intersectorial, contribuyendo así a establecer varios niveles de análisis y de síntesis. Esto es crucial porque facilita una visión multidimensional y transdisciplinaria, susceptible de relacionar, creativamente, los diversos componentes de lo económico, lo social, lo cultural, lo ecológico y ambiental, lo científico y tecnológico, lo jurídico e institucional, y lo político; cuando se intenta redefinir enfoques o formular proposiciones.

Los temas que surgen en este orden tienen relación con áreas tales como el **ordenamiento jurídico-institucional del país; la reforma del Estado; la gestión del gobierno y de los procesos de descentralización; el ordenamiento del territorio, junto con la lógica de uso y ocupación del espacio; la regulación de los procesos socio-demográficos, la densidad y el balance poblacional; la gestión del medio**

13 Ludwig von Bertalanffy con su obra precursora "La Teoría General de los Sistemas" (Fondo de Cultura Económica, 1980) inició un cambio de enfoque en las ciencias hacia visiones de síntesis e integración. Las ciencias naturales como la ecología y luego las ciencias sociales como la economía han adoptado crecientemente este renovador enfoque.

ambiente, los ecosistemas y los recursos físico biológicos; la gestión de la ciencia y tecnología; la administración de procesos de formación de capital humano y de fortalecimiento de las instituciones del desarrollo junto al impulso de los procesos productivos, entre otros; todos ellos orientados en función de los nuevos paradigmas¹⁴.

Por consiguiente, en virtud de esta nueva visión, el desarrollo sostenible se fundamenta en la integración y relación de los siguientes elementos centrales e interactuantes, entre los que se considera: **la competitividad económica, la equidad social, la renovación ecológica o de los recursos naturales y del medio ambiente, y la gobernabilidad política e institucional.** A partir de estos elementos, han venido instituyéndose las categorías de análisis y las relaciones sistémicas, que configuran un marco de condiciones para su aplicación en la **gestión pública.**

En este contexto, el enfoque de sistemas se constituye como la noción fundamental, sobre cuya base empieza a construirse una nueva visión del desarrollo, en el marco de los procesos de cambio y los paradigmas que estos conllevan.

14 Véase a este respecto Gerardo Escudero "Problemas e Implicaciones de Nuevos Modelos de Desarrollo Económico para la Agricultura, Alimentación, el Medio Ambiente y la Pobreza Rural" (IICA, Costa Rica, 1995), y el Documento "Hacia el Desarrollo Sostenible de la Agricultura y el Medio Rural de las Américas: La Cooperación Técnica Participativa del IICA" (Junta -Interamericana de Agrícola IICA, San José de Costa Rica, 1995).

VI. Los Nuevos Roles y Demandas de los Actores del Desarrollo

Entre las condiciones para el cambio, resulta claro que se requiere de un nuevo modo de articular esfuerzos y enfoques y que, en lo posible, estos sean concertados. Para el caso de los actores privados –cuya acción es considerada como el elemento dinámico del desarrollo– se requiere de **reglas más estables, políticas creativas de estímulo e inducción y señales transparentes del mercado**. En cambio, para los agentes gubernamentales, se plantea la creación de las condiciones necesarias y suficientes para el **funcionamiento de los mercados, el desarrollo de la infraestructura, la formación de los recursos humanos, la normatividad y el apoyo al desarrollo científico y tecnológico** –por la vía de la inversión pública–, y la **regulación sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente**¹⁵.

Empero, más allá de tales consideraciones, es preciso remarcar la necesidad de lograr un **cambio de actitud respecto al desarrollo entre todos los actores y agentes de la sociedad y el Estado**. En otras palabras, se busca una **nueva definición cualitativa de roles para el conjunto de los actores y agentes del desarrollo**.

15 Las nuevas propuestas de la FAO recogen estas nociones. Véase a este respecto "La Política Agrícola en el Nuevo Estilo de Desarrollo Latinoamericano (Oficina Regional de FAO para la América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1994).

La revitalización de la Sociedad Civil –como actor del desarrollo–, es un fenómeno propio de esta transformación global en curso. Y lo es, a partir de las concepciones del **desarrollo humano sostenible**, que introduce a su vez un nuevo paradigma, mediante el cual **la seguridad humana, la equidad social, la igualdad de género, la diversidad étnico-cultural, la institucionalidad pública y la gobernabilidad socio-política**¹⁶, son de manera similar tan importantes –por sus implicaciones para el cambio– como las antes referidas condiciones de las esferas económica y productiva, científica y tecnológica o ecológica y ambiental. Por ello se las incorpora como nuevos elementos de permanencia y sostenibilidad.

Desde la óptica integral del desarrollo sostenible, no es viable ni deseable que ciertas condiciones permanezcan desatendidas. Dicho de otro modo, en tanto las preocupaciones por **la vida y la dignidad humanas** no sean plena y conscientemente asumidas como la esencia de los reales problemas del desarrollo, las opciones y soluciones que puedan surgir e implantarse tampoco serán efectivas. El desarrollo sostenible, o mejor aún, un estilo de desarrollo sostenible, supone una cabal y apropiada comprensión de éstos aspectos.

*A partir de la posibilidad teórica propuesta, urge dar respuesta práctica a las ya clásicas preguntas de el qué, el cómo, para quién y para qué deben conducirse los procesos productivos e institucionales inscritos en los marcos del **desarrollo sostenible** y la **transformación productiva**.*

16 Informes de Desarrollo Humano 1991, 1992, 1993 y 1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

VII. La Transformación Productiva

En ese marco general, las acciones de desarrollo se concentran en torno a dos polos complementarios que, por un lado, dan cuenta de los **aspectos productivos o la esfera real** y, por el otro, de los **aspectos institucionales o la esfera intangible** (cognoscitiva). Ambos convergen hacia el punto nodal de un proceso que se cristaliza en la concepción de la **transformación productiva**. Los agentes gubernamentales y privados, de acuerdo a sus competencias e intereses y basados en el mejor conocimiento y comprensión de las premisas y condiciones que sustentan dicha transformación pueden, en consecuencia, orientar la conjunción de sus recursos y capacidades hacia niveles superiores de logro y materialización.

La transformación productiva es un concepto integrador que se constituye en el eje principal de los procesos de cambio, puesto que a través de él se postula una reconfiguración de los métodos y sistemas de producción, en términos de la oferta productiva y su orientación¹⁷, y permite una articulación, innovadora y adaptativa a los cambios en las tendencias de la demanda. Lo anterior, debe examinarse bajo una visión de mercados ampliados, tanto en los planos interno como externo. Asimismo, bajo nuevas consideraciones para la generación de excedentes, el aprovechamiento de las potencialidades, ventajas y

17 Op. cit. PGDES y FAO.

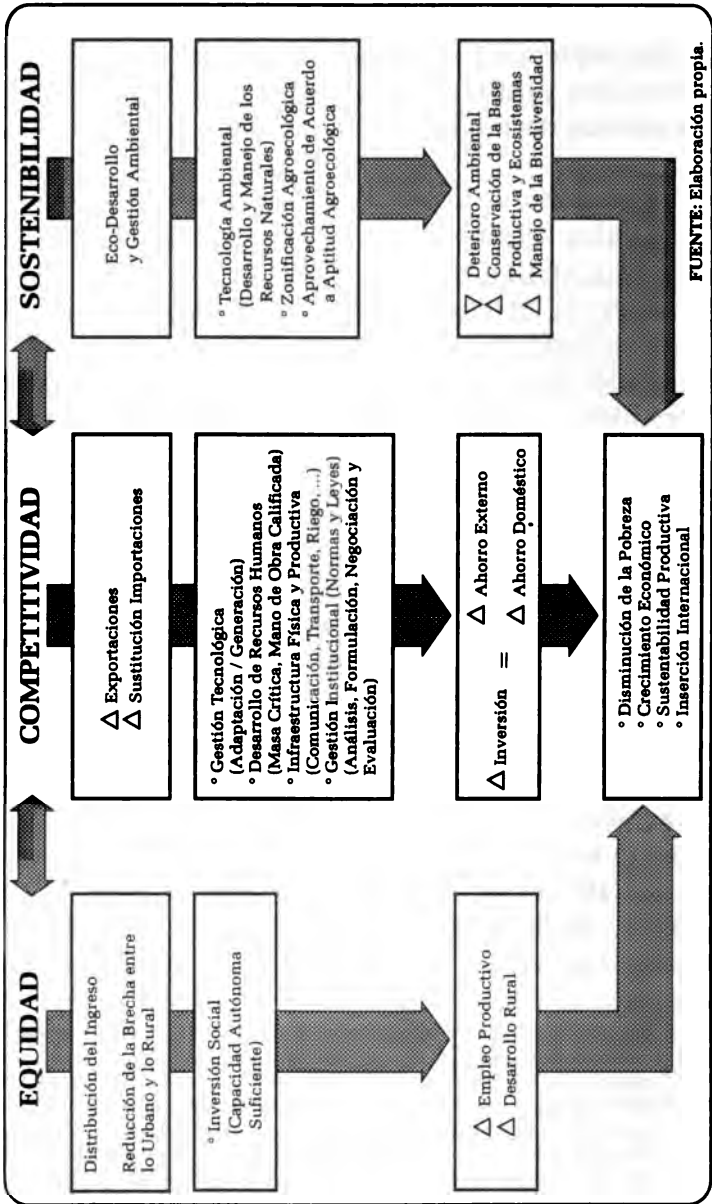
oportunidades económico-comerciales, y la redefinición de los esquemas y escalas de organización económica, que introducen y estimulan un sentido flexible y polivalente en las estructuras productivas¹⁸.

Por tanto, a los efectos de lograr la **transformación productiva**, es vital la incorporación de nuevas tecnologías y la prospección de oportunidades económicas y comerciales en el ámbito externo: la mejora de los sistemas de comercialización, la transparencia de los mercados, la prestación de servicios de apoyo a los productores, el establecimiento de condiciones accesibles al crédito, el fortalecimiento de un marco institucional adecuado y acorde con las necesidades y tendencias de cambio. Por último, el proceso transformador debe traducirse en una inducción hacia la intersectorialidad económica y la recreación de modalidades de organización, gestión e interacción de procesos y estructuras en distintos niveles de agregación sistémica. (Véase Gráfico 1).

Desde otra perspectiva, y aunque parezca obvio, es importante enfatizar que todo planteamiento o propuesta de acción, enmarcados en esta concepción transformadora, **puedan internalizar y/o compatibilizarse con las nociones de rentabilidad y eficiencia económica, tanto como con aquellas de beneficio y eficacia social.** Ambas son susceptibles de garantizar la sostenibilidad de las acciones a largo

18 Las nociones de flexibilidad y polivalencia se refieren a la versatilidad de una unidad productiva o de los recursos humanos para adecuar sus estructuras o capacidades y destrezas, respectivamente, en función de las necesidades de la producción y en respuesta a las demandas cambiantes del mercado. Si ambos conceptos surgieron en el contexto de la industria ahora se ha extendido su uso a los demás sectores de actividad productiva. Más aún, es posible encontrar una aplicación de principios similares en la agricultura andina y, por tanto, puede considerarse ello como una ventaja que debe reforzarse a futuro.

Gráfico 1.
ELEMENTOS DE TRANSFORMACIÓN SECTORIAL PRODUCTIVA



plazo, puesto que constituyen una de las condiciones *sine qua non* del desarrollo sostenible.

Finalmente, es de absoluta importancia poner de relieve que los mejores propósitos pueden quedar trancos en su realización si se obvia la necesidad de incorporar en esta concepción las nociones de **planificación estratégica y prospectiva**¹⁹, además del **análisis y la búsqueda o construcción de escenarios presentes y futuros**, como funciones intangibles de la **gestión política pública**. De igual forma, los enfoques instrumentales aptos para la **regulación y gestión de los sistemas** de producción económica, de generación (o adaptación) tecnológica y científica, de intermediación social y política o de conservación ecológica y ambiental entre los más importantes, y a cuyo desarrollo deben contribuir los actores y agentes involucrados, tanto del ámbito público como del privado.

El propósito principal de la transformación productiva, reside en la verdadera integración de los actores económicos a las corrientes del mercado y en el impulso a su capacidad de respuesta.

19 Las nuevas concepciones de la planificación se inscriben en un contexto de cambios en los marcos de la dinámica macroeconómica y empresarial. La planificación estratégica se refiere al desarrollo de propuestas estratégicas en función de las oportunidades y amenazas o riesgos, y de las fortalezas y debilidades de una unidad productiva, de una región o un país, y la planificación prospectiva se remite al desarrollo de imágenes objetivo basadas en el estudio de escenarios futuros posibles, sus probabilidades de verificación y la manera de enfrentarlos o prepararse para ellos desde una situación presente.

VIII. La Reconceptualización de la Agricultura

La agricultura actualmente atraviesa por una declinación de su importancia relativa y se afirma que se halla en situación de crisis, debido a la serie de cambios provocados por la globalización de las políticas económicas implantadas, que la han desarticulado de las corrientes de la economía de mercado y le han restado su carácter central de motor del desarrollo. Hoy, es uno más de los sectores de la actividad económica de los países; sin embargo, es preciso reconocer que su rol sigue siendo importante e imprescindible para el desarrollo del medio rural. Pero también debe establecerse que su protagonismo no puede ser mayor que el de cualquier otro y que en el contexto de las tendencias de cambio, se hace cada vez más evidente la necesidad de ver su futuro asociado al de todos los sectores clave de la economía.

En consecuencia, se impone la necesidad de considerar al sector dentro del contexto de las **reformas estructurales e institucionales** y, en el marco del **nuevo modelo económico**, con una perspectiva de mayor alcance y **enfoques innovadores y sistémicos**, que trasciendan la visión inicial de los equilibrios macroeconómicos, para que contribuyan a **una verdadera transformación productiva**. En otras palabras, el sector agrícola ya no puede seguir al margen del proceso global de los cambios en la economía y la sociedad, como tampoco del influjo de la política pública.

Por tanto, existe la necesidad de reconceptualizar la agricultura visualizando su rol en el modelo económico vigente y encauzando su desempeño hacia un nuevo estilo de desarrollo; en ese sentido, se debe proyectar o afianzar su importancia relativa en el contexto productivo e institucional del país.

Más aún, el proceso de transformación productiva en el agro sólo puede gestarse tomando como base una acción integral, de efectos sinérgicos, de las macro políticas que actúan a partir de los ámbitos monetario, financiero, tributario, arancelario y/o comercial, e incorporando, como parte de su propia estrategia, los alcances y premisas de las reformas claves, actualmente en curso en el país. Concretamente: la participación popular; la descentralización y la reforma del Poder Ejecutivo; la reforma educativa y la capitalización. A éstas, se suma un conjunto de nuevas disposiciones legales como la Ley del Medio Ambiente y su reciente Decreto Reglamentario, y otras acciones de reordenamiento en el ámbito sectorial que afectan el uso y tenencia de la tierra, la gestión de los bosques y otros recursos; las cuales empiezan a tener sus efectos sobre el desempeño general de los actores sociales o agentes económicos y, específicamente, el de los pobladores rurales y productores agrícolas.

Los elementos de la reconceptualización pueden traducirse de modo fundamental en los siguientes conceptos estratégicos.

- i) El país requiere encaminar su sector agrícola hacia una **agricultura sostenible**, con un perfil basado en los rasgos que definen los nuevos paradigmas del desarrollo. Ello implica que el sector pueda ser capaz de afrontar los nuevos desafíos del cambio, las

tendencias de globalización y superar la crisis en la que se encuentra.

- ii) Se debe partir de un nuevo enfoque que supere la visión estrictamente sectorialista y productivista, para dar espacio a una integración real de los sistemas involucrados en los procesos de **transformación productiva e inserción internacional**. Ello significa que la integración debe darse al interior del sector, en su contexto exterior y luego en términos internacionales. Por lo tanto, no se puede pretender que el sector resuelva por sí mismo los problemas del desequilibrio de densidad poblacional, los flujos migracionales, del medio ambiente, la seguridad alimentaria o la pobreza rural. Tampoco debe afianzarse, exclusivamente, en los procesos de la esfera productiva real; sino más bien, ser el resultado efectivo de la interacción de varios elementos provenientes de las esferas política, social, cultural e institucional con una fuerte participación y compromiso de los agentes y actores.

- iii) La gestión sectorial y la conducción de la política pública debe internalizar la **valorización del conocimiento**, como un nuevo factor crítico de la producción y el desarrollo, entendido en su más amplio alcance como la información, ideas, saberes ancestrales y conocimientos de carácter científico y técnico, imágenes y símbolos, valores culturales, destrezas y habilidades de los recursos humanos, sistemas de dominio tecnológico, relaciones humanas, sociales e institucionales, entre otros. Ello supone que debe producirse y administrarse con **eficiencia, eficacia y efectividad** en todos los ámbitos de acción e intervención, enfatiéndose en áreas económico-comercial, institucional y tecnológica, y en los sistemas de gestión relacionados.

- iv) La agricultura basada en los nuevos paradigmas del desarrollo sostenible conduce a la posibilidad de lograr el más eficiente aprovechamiento de las potencialidades **espaciales o regionales**, derivadas de la diversidad de ecosistemas, y de las oportunidades temporales relacionadas a la estacionalidad y nuevas condiciones de flexibilidad y adaptabilidad productiva. Busca, además, establecer nuevos esquemas de integración y contribuir a una óptima asignación de recursos en el sector, con miras a su inserción competitiva internacional y su transformación productiva. De igual forma, lleva a configurar estructuras productivas polivalentes y flexibles, para desarrollar mecanismos e instrumentos que garanticen la transparencia de los mercados de productos agrícolas y, por tanto, minimicen las distorsiones de precios en ellas. Coadyuva, también, a una mejor distribución del ingreso en favor de los productores del sector, y viabiliza la seguridad alimentaria y el acceso de la población a los alimentos. En suma revierte los círculos viciosos del subdesarrollo y pobreza rural y urbana, hasta convertirlos en círculos virtuosos de desarrollo y elevada calidad de vida.

Esta visión global del cambio en la agricultura y el medio rural está orientada a una complementación con las grandes reformas que encara el país.

En consecuencia, **la agricultura sostenible, como nueva imagen-objetivo para el sector**, adquiere mayor relevancia porque es una concepción de desarrollo que encierra entre sus contenidos una nueva misión y un sentido de dirección que puede orientar el devenir de la nueva agricultura. Asimismo, se inscribe en una visión en la que el futuro debe construirse desde el presente, a partir de programas de desarrollo integral que vinculen lo rural y lo urbano, lo

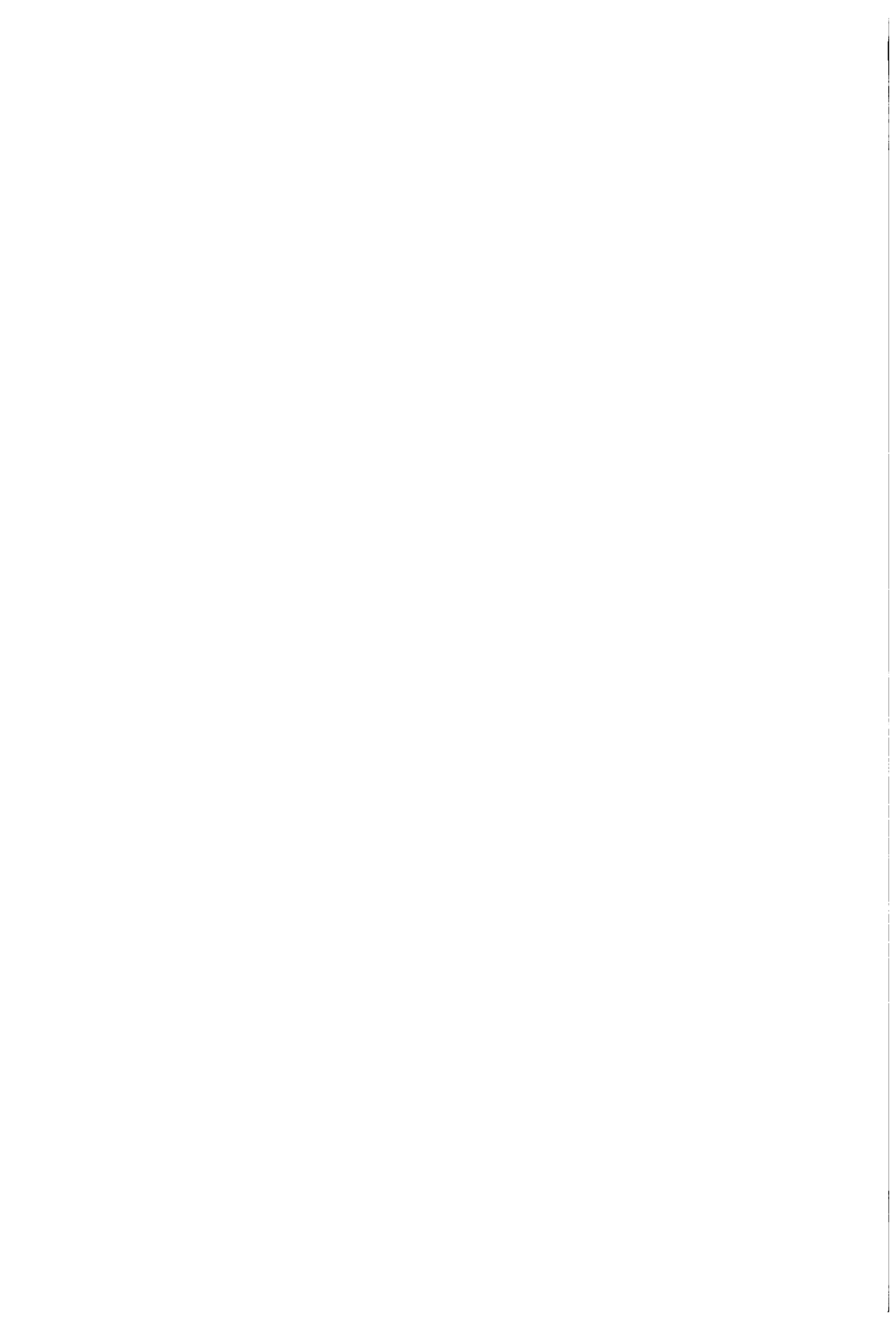
cual puede constituirse en una fuente de oportunidad antes que en un escollo para el cambio, y que pueden proveer al país y al sector de condiciones adicionales para la creación de nuevas ventajas competitivas y comparativas dinámicas, en la medida en que afiancen los impulsos y avances en pos de los códigos de una modernidad inserta en los paradigmas del desarrollo.

De lo que se trata en esencia es de reorientar la inversión hacia el sector, de rentabilizar las actividades productivas, de producir para mercados internos y externos, de acceder físicamente a los mercados y comerciar en un marco estable y transparente.

Capítulo II

LA INTEGRACION SISTÉMICA

- IX. LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN
SECTORIAL
- X. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
- XI. PLANIFICACIÓN PROSPECTIVA:
VISIÓN Y MÉTODO
- XII. PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA:
MARCO DE DESARROLLO
- XIII. LA PLANIFICACIÓN TRANSACCIONAL:
EL ESLABÓN ENCONTRADO
- XIV. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN
- XV. LOS SISTEMAS DE RECURSOS
HUMANOS
- XVI. LOS SISTEMAS INTEGRADOS O REDES



IX. Los Sistemas de Planificación Sectorial

Los rumbos a seguir en materia de estructuración y funcionamiento de los sistemas de gestión institucional, los señalan los nuevos paradigmas de desarrollo en las esferas real e intangible. Para definirlos se requerirá de capacidades y aptitudes para responder a los nuevos desafíos y requerimientos de la actividad productiva, así como de propósitos deliberados y sentido de compromiso y responsabilidad pública o social, para propugnar el manejo integrado de elementos y conjuntos complejos que caracterizan los cambios en la economía mundial contemporánea. Por eso, es importante establecer los elementos integradores apropiados, como son la **planificación, información y recursos humanos**, cuyos alcances se abordan más adelante.

El primer elemento de integración que se juzga relevante es, sin duda, la **planificación** que debe ser entendida –con el fin de superar las concepciones que prevalecen en la actualidad en la esfera institucional– como un proceso continuo de decisión; un sistema de dirección; un método de análisis, formulación y diseño de estrategias; un instrumento para el cambio y como una filosofía de gestión.²⁰

Su importancia como una de las funciones críticas de la política pública está dada por su nuevo contenido con-

20 Steiner, George A. "Planificación de la Alta Dirección". Ediciones Universidad de Navarra, S. A. Pamplona - Barcelona: 1979, Cap. I y III.

ceptual y metodológico, que abre **una era de cambios en los enfoques y esquemas** para los procesos y estructuras que nos preocupan, posibilitando una adaptación flexible e innovación continua, en estos procesos y estructuras, frente a diferentes situaciones y fenómenos.

La planificación, asumida como función crítica, independientemente de las esferas en las que sea aplicada, **se revela como la esencia misma de la inteligencia económica y comercial, que contribuye a la eficiencia en la asignación de recursos y a la eficacia de su uso en pos de los resultados esperados.**

En este sentido la planificación sectorial, entendida como un proceso eminentemente institucional, ha de encaminarse —en el contexto de desarrollo del medio rural, articulado al desarrollo espacial global— hacia el reordenamiento de todos los elementos que conforman los procesos y estructuras sistémicas en las actividades agrícolas, con la premisa de recuperar e impulsar su carácter prospectivo y propositivo. Para ello se requiere **redefinir sus alcances** para proveer un nuevo sentido de dirección a la agricultura en su transformación productiva y así contribuir a establecer las pautas y orientaciones de su intervención o acción.

Al ser la planificación sectorial de naturaleza múltiple, por el amplio espectro de funciones y procesos productivos que se alternan y combinan en su desarrollo, vuelve imperiosa la necesidad de utilizar un enfoque de sistemas, que permita delimitar los procesos y estructuras en unidades de análisis independientes, para luego llevarlas a un plano de síntesis o reconstitución de una totalidad; es decir, de un sistema. Es claro que sin tales elementos, o en ausencia de uno de ellos, el sistema no puede existir como tal; por ello, resulta pertinente entender los alcances que cada

elemento conlleva o cómo se definen, para conformar el sistema. Ellos se explican de la siguiente manera²¹:

- los elementos funcionales y conceptuales conforman los **procesos**, que se expresan como flujos intangibles y se traducen en actividades realizadas o verificables en etapas secuenciales, que se ordenan desde su inicio hasta su conclusión, para conducir o culminar el desarrollo de una función unitaria, sea ésta una rutina administrativa o un acto productivo; y
- los elementos organizacionales y materiales constituyen las **estructuras**, que se reflejan en el ordenamiento de un marco físico-ambiental y/o jurídico-institucional, que están integradas por los recursos humanos, técnicos y financieros de acuerdo a normas y modelos establecidos por el sistema, y dentro de las cuales se realizan y verifican las actividades en todas sus etapas.

En este marco de análisis y de síntesis del enfoque sistémico, es posible reconstituir procesos y estructuras, que si bien ya se habían mostrado como elementos desconectados o aislados uno de otro, actualmente se encuentran o aparecen igualmente dispersos, luego de la Reforma del Poder Ejecutivo²². Esto, plantea nuevos retos a la gestión institucional y muestra la necesidad de crear sistemas flexibles que permitan la articulación y coordinación de

21 Ver Nudelman U., Pablo "Sistemas Nacionales de Planeación. Aspectos Conceptuales" PROCADE/Naciones Unidas. México: 1981, pp. 1-33.

22 Por ejemplo, el uso y tenencia de la tierra y la gestión de los recursos naturales bajo la tuición del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente; el análisis económico, el crédito y la comercialización; los sistemas de producción agrícola y de investigación tecnológica, entre otros, al cuidado del Ministerio de Desarrollo Económico o el desarrollo rural en sus múltiples facetas bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Humano.

políticas y acciones, programas y planes conducentes a los fines de la **transformación sectorial**.

Parece claro, entonces, que se hace necesario introducir renovadas hermenéuticas para el análisis y proyección de las políticas públicas en la esfera institucional gubernamental, en pos de orientar y concertar sentidos de dirección; es preciso, además, que ellas puedan interpretar los desafíos del cambio, desde las perspectivas que mejor correspondan con las responsabilidades de las instancias de gobierno.

Las razones son simples: los procesos de descentralización y participación popular devuelven a la sociedad civil y a sus organizaciones facultades de decisión y administración de los recursos públicos, que requieren, necesariamente, ser orientados y supervisados para lograr la concentración de esfuerzos y recursos, en pro de procesos que auguren un crecimiento con equidad y, al mismo tiempo, conduzcan a los actores sociales y a los sistemas productivos hacia los objetivos de sostenibilidad.

De igual modo, en el campo de la actividad privada o civil, los agentes económicos disciernen sobre sus necesidades específicas relacionadas con su capacidad de responder a la dinámica del mercado y vislumbran opciones de producción, distribución, consumo e inserción competitiva, según las cuales deben adoptar decisiones permanentemente.

El enfoque sistémico para la agricultura, esencialmente estratégico, permite identificar y evaluar las oportunidades y amenazas en el presente y el futuro próximo. Es así que, mediante el uso y aplicación de conceptos y conocimientos transdisciplinarios, de métodos y técnicas de análisis, de

diagnóstico y pronóstico; se completan procesos de evaluación de costos y beneficios, de síntesis y de diseño o formulación estratégica, que permiten producir planes, políticas y programas o proyectos ejecutivos.

Desde la amplia perspectiva que ahora proveen los cambios, suscitados en el país en los últimos años, y que apuntan básicamente a una nueva definición de los sistemas de gestión, también emerge en el contexto de esta función, la noción de la **planificación participativa**, la cual intenta reconstituir las demandas y percepciones propias de los actores económicos y sociales involucrados²³. Ella se fundamenta en el propósito de articular en adelante, y desde la comunidad o sus organizaciones de base, todas aquellas iniciativas que antes les eran impuestas y que fueran determinadas por autoridades del aparato burocrático institucional.

Para el caso del sector agrícola, la **planificación participativa** debe mantener una relación con la **planificación prospectiva**, de modo tal que las acciones a emprenderse en el plano operativo desde la base del sistema, puedan a su vez contar con los elementos óptimos de decisión y orientación, haciendo posible la advertencia a los agentes sociales y económicos acerca de las oportunidades y amenazas de dichas acciones.

Aunque no se ha postulado de una manera explícita, existe la posibilidad de establecer un **punto de encuentro entre ambos esquemas** y de lograr los consensos necesarios para el andamiaje de la organización institucional y pro-

23 Véase "La Ley de Participación Popular"- Ley No. 1551 de 20 de abril de 1994. (Gaceta Oficial).

ductiva, que reside en otra modalidad de planificación, denominada **planificación transaccional**²⁴.

En síntesis, se trata de definir una visión sobre la situación futura que se desea para el sector, basada en la misión institucional estratégica que se sustenta en valores compartidos. Los métodos susceptibles de adoptarse en ese marco, incorporan enfoques específicos, de acuerdo con la naturaleza del fenómeno o situación que se analiza. Sin embargo, es innegable que se debe buscar la complementación de enfoques deductivos que, en general, han sido propios del ámbito oficial o gubernamental y enfoques inductivos que parecen más usuales entre los agentes privados de la esfera productiva.

24 La noción de planificación transaccional fue acuñada por Jorge Elizondo Alarcón en su trabajo "Algunos Enfoques de Planificación" UNAM/Fac. de Ingeniería. México: 1982. (Citado por Sergio Molina E. y Sergio Rodríguez A. en "Planificación Integral del Turismo").

X. Planificación Estratégica

En este contexto, se ubica a la **planificación estratégica** como una de las herramientas más versátiles de la gestión institucional y empresarial; se le considera clave en el abordaje de situaciones de crisis y transformación. Más allá de la definición de propuestas de acción para el futuro, se convierte en un proceso dinámico de decisiones, basado en el análisis de situaciones y en la simulación de escenarios futuribles²⁵, lo que permite antelar los posibles riesgos y confrontarlos, mediante el giro de orientación o acciones deliberadas, que puedan colocar al sector, a una rama de él o de sus productos, en sintonía con expectativas racionales²⁶ sobre el curso de la economía o los mercados.

La planificación estratégica permite intervenir en todas las instancias y etapas del proceso de una organización o establecimiento, ya sea éste de carácter estatal o gubernamental, privado o empresarial, colectivo o de otro tipo. Las cuestiones fundamentales que se plantea en toda formulación estratégica a las autoridades o ejecutivos, hasta los

25 El término "futurible" es un neologismo utilizado en la Prospectiva, para referirse a **futuro posible**.

26 Este concepto se basa en el hecho de que los agentes económicos establecen sus preferencias y decisiones de futuro de acuerdo a la mejor información disponible, para tener una idea sobre la probabilidad de que las restricciones macroeconómicas, macrosectoriales y subsectoriales, generen o sean causas de expectativas negativas que reduzcan los marcos de rentabilidad que se deben tomar en cuenta para realizar una inversión.

planificadores o analistas de política económica del sector, se proponen básicamente en términos de²⁷:

- la definición de una misión institucional, para luego identificar los objetivos de desarrollo para el sector, que deben articular con el proceso de desarrollo del medio rural;
- la formulación de problemas y análisis de situación, para el relevamiento de factores críticos, que permitirán la visión de la situación futura deseada o imagen-objetivo, basada en la construcción de escenarios futuros posibles;
- el análisis y diseño de políticas y programas, la formulación de objetivos instrumentales y la estimación de resultados probables, que facilitarán la evaluación de riesgos;
- la proposición de estrategias de implementación y de planes de acción y ejecución, que permitirán la organización e integración o reingeniería de estructuras y procesos, y, finalmente,
- el control y medición de desempeño, evaluación de impacto y retroalimentación continua.

En el contexto del sector agrícola, debe comprenderse dos esferas fundamentales, de cuya interacción, emerge una tercera; estas son: i) esfera estatal; ii) esfera civil; y iii) un ámbito de intersección y convergencia que se constituye en la esfera pública. En cada una de ellas se desarrollan pro-

27 Véase Víctor Hugo Loayza "Propuesta del Sistema de Planificación Sectorial" Proyecto BOL/91/010. Apoyo a la Gestión Técnico-Normativa del MACA. PNUD/FAO/MACA. Documento de Campo No. 36, La Paz: 1994.

cesos de planificación de distinta modalidad, que concuerdan con la naturaleza de las instituciones y de su área de acción.

En este sentido, la esfera estatal desarrolla esencialmente una modalidad de planificación prospectiva; en la esfera civil se verifica una modalidad de planificación participativa y, finalmente, en la esfera pública se desarrolla un proceso de planificación transaccional, el cual debe redundar en el interés común.

La planificación prospectiva parte del principio básico de que las decisiones se generan desde la alta dirección, responsable de la política global; esto quiere decir que el gobierno, en ejercicio de sus facultades, emana políticas nacionales, basándose en una visión de desarrollo y, a su vez, el sector agrícola, a través de sus instancias específicas, establece los lineamientos de su propio desenvolvimiento.

En la esfera de la sociedad civil —entendiendo por ello al conjunto de organizaciones civiles o comunales, constituidas para cumplir fines específicos—, se desarrolla un proceso de planificación en sentido bidireccional que, por una parte, surge de niveles superiores de una organización, en términos de lineamientos o proposiciones básicas y, por otra, de bases que reflejan las necesidades de una comunidad o un gremio, y se someten a la consideración de las instancias de decisión.

Es preciso comprender que, tanto el carácter como la dinámica de los procesos de planificación en ambas esferas, pueden ser distintos porque tienen ámbitos de acción diferentes y responden a intereses particulares. Por estas razones, es necesario articular las proposiciones, a menudo divergentes —en su enfoque, grados de intensidad o de

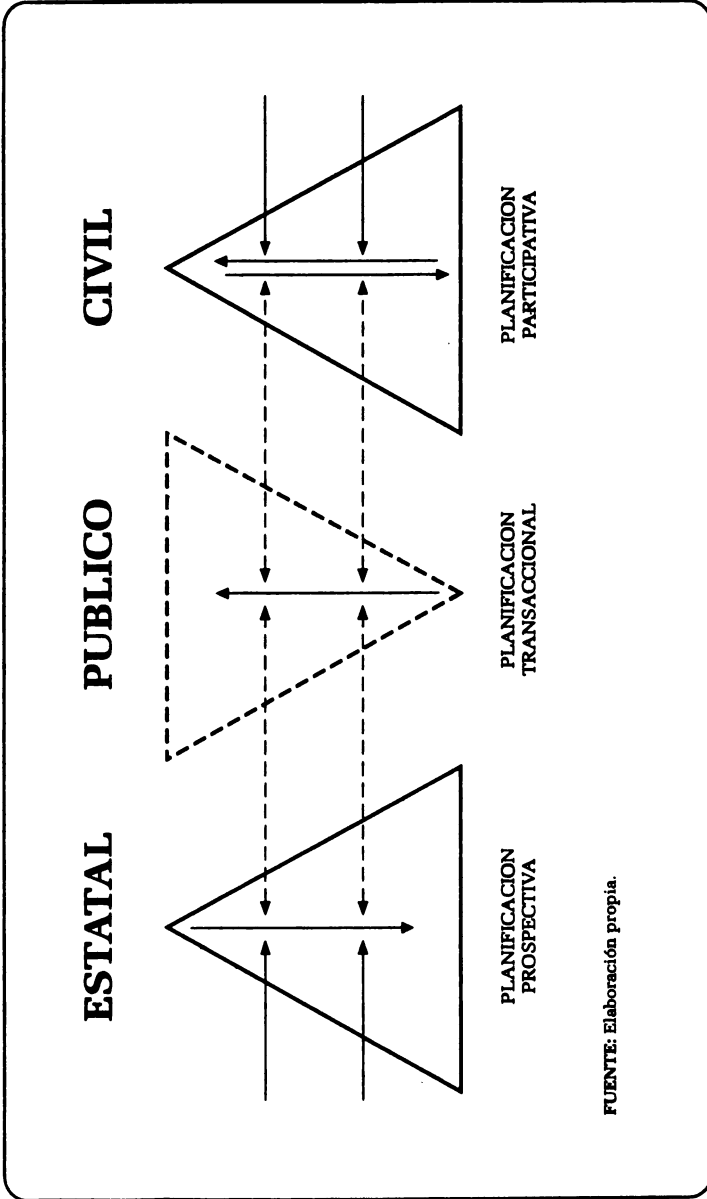
magnitud, horizontes temporales, entre otros aspectos—, en un ámbito de negociación.

En tales circunstancias, la esfera pública se constituye en el punto de encuentro de las propuestas generadas desde la esfera estatal y la sociedad civil, que establecen las plataformas de negociación, a partir de las cuales se generan acuerdos de concertación y compromiso en aspectos generales y específicos que favorezcan, preferentemente, el interés común (léase nacional o sectorial), labor que cumple la planificación transaccional. En última instancia, se produce la traslación de las decisiones consensuadas al marco de acción correspondiente en cada una de las esferas, retroalimentando los procesos de gestación para el ajuste correspondiente o bien para la ejecución de las acciones pertinentes.

La planificación transaccional implica, por definición, el desarrollo de **una nueva cultura institucional** y de manejo del conflicto, que entraña, al propio tiempo, un proceso permanente de aprendizaje para el conjunto de los agentes que intervienen en el mismo.

Es posible, en consecuencia, destacar que la planificación estratégica está llamada a jugar **un papel importante en la reconceptualización y el reposicionamiento de la agricultura**, tanto por su naturaleza instrumental de vasto alcance, como por la necesidad de integrar otros sistemas de gestión. Asimismo, para que la planificación estratégica pueda ser efectivamente cumplida de manera integral, bajo las modalidades señaladas, debe considerarse la participación de las distintas instancias de decisión, análisis, sustentación y proyección de las propuestas. En las siguientes secciones se procede a explicar con mayor detenimiento las particularidades atribuidas a cada una de ellas (Véase Gráfico 2).

Gráfico 2.
MODALIDADES: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA



XI. Planificación Prospectiva: Visión y Método

La noción de planificación prospectiva se remite al desarrollo de escenarios futuros o a la evolución de una o más variables, con la intención de definir imágenes-objetivo, hacia cuyo logro deben encaminarse las acciones desde el presente. En este sentido, el proceso supone también una evaluación de las posibles consecuencias sobre los productores, consumidores y sociedad en general y la búsqueda de objetivos alternativos, considerando parámetros de crecimiento y desarrollo económico, estabilidad macroeconómica y sectorial, y distribución del ingreso.

En el caso de la conducción sectorial, es más requerida en esferas de decisión superior, que se relacionan con la articulación de los niveles clave —micro y macro—, la dinámica de producción agrícola y la economía del medio rural, en su integralidad.

Más aún, entre los diferentes ámbitos de intervención que le conciernen, se puede citar el económico y comercial, que está relacionado con las áreas de política más influyentes en la configuración de mercados y en la determinación de precios. No deja de sorprender el hecho de que en un pasado reciente, el área del análisis económico haya sido olvidado en el proceso de gestión sectorial²⁸.

28 Este aspecto fue detectado por los Proyectos de FAO, implementados en el ex-MACA (BOL/88/021 y BOL/91/010), dándose los pasos iniciales para incorporar el área de análisis económico.

En razón de que los aspectos involucrados son determinantes en la decisión de los productores, el proceso de planificación prospectiva debe ir en pos de su rescate e integración, como un elemento esencial para el monitoreo permanente.

De igual manera, en el ámbito tecnológico es importante que sus procesos no sólo estén orientados a satisfacer la necesidad de un desarrollo científico y objetivo, sino que también se instaure una misión o proyección efectiva que responda a un conjunto de necesidades cambiantes, prioridades razonables y oportunidades emergentes, para los principales usuarios de esos esfuerzos.

En definitiva se trata, por una parte, de reconocer la realidad que supone la formulación de los problemas y causas en sus múltiples dimensiones —económica, social y ambiental—, en orden a su reconceptualización y mediante los diagnósticos sectoriales y, por otra, de pensar estratégicamente en cuanto a la generación de lineamientos de política, susceptibles de canalizar demandas efectivas, promover respuestas y establecer vías para la concertación en áreas clave para la transformación sectorial; es decir, en **economía y comercio, tecnología y gestión institucional**, que se constituyen en los principales ámbitos de la acción e intervención, combinando los principios de competitividad, equidad y sostenibilidad.

XII. Planificación Participativa: Marco de Desarrollo

A partir de la modificación del ámbito de competencia del Ex-Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, para convertirlo en lo que hoy es la Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería —motivada, entre otras, por el reordenamiento del Poder Ejecutivo y por una falencia crónica en la conducción del sector agrícola— es necesario definir y establecer los nuevos patrones de desempeño que puedan infundir renovadas concepciones, para su reposicionamiento en nuevos contextos de cambio.

Una de las áreas, donde se hace necesario buscar los nexos de articulación entre las acciones y la gestión de las esferas productiva e institucional, se presenta en el ámbito de la planificación participativa que, si bien se implanta bajo favorables circunstancias, debe ser adecuadamente dirigida para constituirse en un factor integrador de las políticas y concepciones sobre el desarrollo del medio rural y de la transformación sectorial.

La planificación participativa debe inducir a los actores a la adopción de opciones de acción sobre bases técnicas y fundadas en el análisis de las oportunidades y amenazas de los cultivos; a la definición de los esquemas y estructuras de organización susceptibles de adecuarse a sus requerimientos y a los del mercado, y/o a las variables que pueden determinar sus reales posibilidades en un entorno signado por la competencia y la exigencia de calidad y oportunidad.

En otras palabras, la planificación participativa encierra el potencial y las claves para responder al reto de superar las limitaciones o restricciones inmediatas, y afianzar las fortalezas o los avances logrados; es así por cuanto actúa más cerca de lo cotidiano o en un plano instrumental operativo y, en rigor, es un nexo importante de articulación de demandas específicas, particularmente requeridas por los productores del agro. Tal vez, lo más significativo de todo ese proceso sea el hecho de que la sociedad aprende por sí misma a planificar y, por esa vía, a conocer sus vacíos e insatisfacciones. Por la participación, la comunidad o la sociedad adquiere compromiso con su destino y contribuye a la distensión interna, que se reflejará en los primeros planes y allanará en fases posteriores de la planificación.

XIII. La Planificación Transaccional: El Eslabón Encontrado

El punto de encuentro o de intercambio entre los dos mundos de la planificación prospectiva y participativa es el de la planificación transaccional, que se hace presente en las negociaciones para conciliar posibles conflictos de interés entre la comunidad y la autoridad respecto a los propósitos buscados, la misión institucional definida por el nivel central o la incompreensión de éste último, en cuanto a las reales percepciones de los problemas detectados por las bases.

Bajo esta modalidad –sin duda, una de las más novedosas–, se hace verificable el diálogo entre posiciones opuestas o solamente compatibles, bajo ciertas condiciones específicas, que deben establecerse o fundamentarse por ambas partes en contraposición, hasta arribar a una solución de consenso o compromiso.

Por tanto, el fortalecimiento de la capacidad de análisis y de una cultura transaccional, entre las organizaciones asociativas y sus cuadros de dirección superior, es crucial para avanzar en el sentido deseado. **Esto constituye uno de los retos fundamentales para la nueva institucionalidad sectorial** y, en el caso de las autoridades de gobierno o sus instancias técnicas y políticas, esa necesidad se torna en **exigencia**.

La planificación transaccional sólo podría viabilizarse, en caso de desarrollarse una masa crítica, específicamente apta o capacitada para ese cometido. Sin embargo, en ambos ámbitos se vislumbran limitaciones y fortalezas, que hacen necesario impulsar las acciones para la formación de cuadros profesionales y técnicos, así como para la capacitación de los trabajadores del agro. Más aún, es necesario que ese efecto se irradie por los círculos académicos y universitarios.

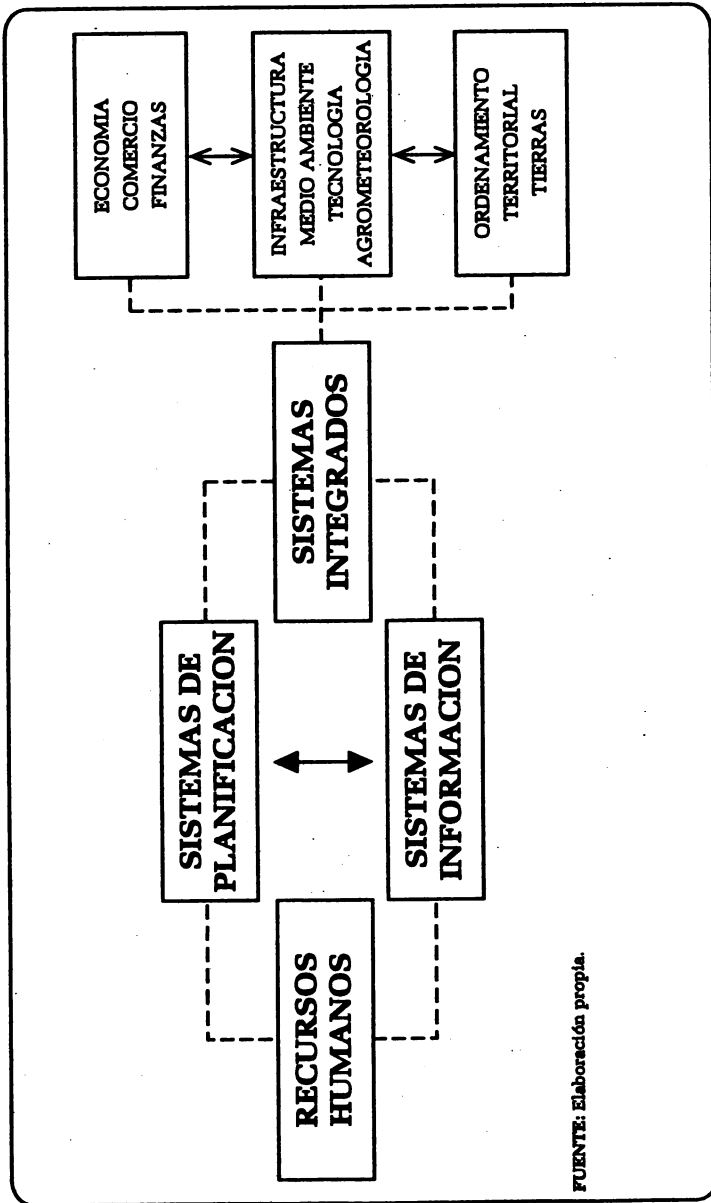
De ese modo, parece verosímil que, tanto quienes dirigen la política sectorial —la cúpula del Ministerio de Desarrollo Económico y la Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería, así como las representaciones descentralizadas del Poder Ejecutivo, i.e. las Prefecturas Departamentales—, como los responsables directos de las organizaciones de productores privados o civiles —líderes o ejecutivos y representantes técnicos de cámaras, organizaciones de base, cooperativas, sindicatos, y otras formas asociativas o colegiadas— puedan alcanzar una aptitud para la negociación y concertación en beneficio del sector, los productores y la propia economía.

En consecuencia, emergen nuevas lógicas en la definición de las prioridades y la asignación de recursos, e importa que sean eficaces y eficientes en su articulación al proceso de transformación productiva e institucional. Esto es factible, en la medida que se integren las concepciones y acciones en torno a valores comunes de gestión, métodos de análisis que permitan el manejo de un mismo lenguaje económico y técnico, y enfoques sistémicos en la estructuración y funcionamiento de los sistemas de información, recursos humanos y servicios técnicos de apoyo.

La concepción del sistema de planificación sectorial, parte de la integración de tres tipos de estructuras y procesos —explicado anteriormente con el Gráfico 2—, que se definen con las tres modalidades de planificación y que necesariamente deben interactuar con un propósito o un fin común, siguiendo esquemas y diagramas sistémicos, y respetando, al mismo tiempo, las particularidades que se les atribuye a cada una como nuevos instrumentos de cambio.

Asimismo, el sistema de planificación estratégico sectorial (prospectivo, participativo y transaccional), se define como un conjunto de subsistemas que hacen a la gestión sectorial (información, recursos humanos, redes de integración y planificación) válida, desde la óptica del organismo oficial del nivel central, como rector y responsable de su desarrollo (Véase Gráfico 3).

Gráfico 3.
SISTEMAS DE GESTIÓN INSTITUCIONAL



XIV. Los Sistemas de Información

El conocimiento –entendido como los valores y símbolos, las teorías y métodos, técnicas y saberes, tanto como los datos y la información– se establece como uno de los factores clave y más importantes de la producción. En efecto, su manejo adecuado permite una mejor administración de otros factores concurrentes en el proceso de producción, comenzando un cambio en las aportaciones de tales factores a la composición de los productos o servicios.

Con la valorización del conocimiento, emergen los rasgos de una nueva economía, entre cuyos fundamentos son considerados conceptos tales como: los valores intangibles –representados por la información–, la innovación, la integración de sistemas y la administración óptima del tiempo, entre otros. De hecho, se constituyen en los elementos de competencia y competitividad en la economía globalizada. Por ello, puede decirse que el conocimiento –y la información, como una de sus expresiones más relevantes– es determinante en los nuevos procesos productivos y de generación de riqueza²⁹.

La información y su administración son las dos facetas más importantes de la gestión económica y representan en sí mismas, los elementos principales del cambio de para-

29 Toffler, Alvin y Heidi Toffler "El Cambio de Poder". Plaza & Janes Editores, S.A. Barcelona: 1990, passim.

digma institucional o empresarial³⁰. Su importancia es tal que, se considera una fuente de ventaja competitiva y los países que no accedan a esta dinámica de cambio correrán serio riesgo de no aprovechar sus oportunidades o potencialidades.

En rigor, la información y el conocimiento casi siempre se han considerado como elementos clave de la competitividad y la rentabilidad, pero nunca como ahora habían adquirido una connotación crítica. Precisamente, debido a que hoy se vive en un mundo rápidamente cambiante, en medio de alta incertidumbre, estos aparecen como los factores de mayor relevancia en los procesos de toma de decisiones y de planificación.

Una de las medidas más aproximadas del avance sectorial de los países es, probablemente, la pertinencia, la oportunidad y la confiabilidad de la información de que se dispone, pues parece existir una correspondencia directa entre la calidad de la información que se maneja y la calidad de la gestión que se verifica. Es claro, por tanto, que una decisión adoptada sobre suposiciones o datos cualitativamente inferiores es, por analogía, débil, poco fiable o inconsistente. De igual manera, es crucial que esa información esté disponible cuando se la necesite y que sea ésta la que los usuarios verdaderamente demanden.

En la visión de una integración sistémica, es absolutamente indispensable realizar esfuerzos sostenidos en procura del desarrollo y consolidación de los sistemas de información sectorial, que respondan a los nuevos requeri-

30 Tapscott, Don y Art Caston "Cambio de Paradigmas Empresariales. Reingeniería y Tecnología de Información". McGraw-Hill Interamericana, S.A. Bogotá: 1995. Cap.1 y 3.

mientos metodológicos que supone esta visión; no sólo porque a lo largo de estas décadas se ha carecido o sentido su insuficiencia, sino porque es inverosímil llevar adelante un esfuerzo de transformación sectorial del agro, en todo su alcance y profundidad, sin este elemento.

El análisis sectorial que se ha practicado o que se sugiere, como una revisión e incursión metodológica en el proceso de transformación buscado, da una pauta clara del tipo de datos e informaciones que habrá de requerirse a futuro, tal vez a breve plazo. Es importante señalar que, como en gran parte de los problemas del sector, se observa que el de la información es uno de los más complejos y, al mismo tiempo, refleja en parte su retraso.

La complejidad del sector impone la necesidad de configurar sistemas de información de carácter general y especializado, tanto como un nivel centralizado y descentralizado por subsectores productivos, áreas de actividad y otro tipo de temáticas sectoriales. En definitiva, se trata de redefinir los ámbitos de intervención y acción de la gestión sectorial, y establecer las necesidades de información, para llevar adelante los procesos de análisis, proyección o simulación y evaluación, en todos los aspectos concernientes o relacionados a los campos económico, social y ambiental.

Los elementos técnicos de amplio espectro son, en sí mismos, un territorio extenso a explorar y constituyen los ámbitos de la planificación a los que deben dirigirse los esfuerzos de la sistematización, en materia de información. El sector agrícola, contemplado en toda su complejidad, cuando menos debería intentar el montaje de los siguientes subsistemas de información:

- **Producción y Comercio:** comprenden, entre otros, los precios de los productos, insumos y factores; los datos de producción en todos sus aspectos, los ingresos rurales y de productores agrícolas, el empleo rural y agrícola, las migraciones, la organización industrial y de mercados, las políticas y programas económicos, el financiamiento y crédito al sector; la comercialización interna y tópicos de comercio externo, relaciones económicas internacionales y acuerdos de integración.

- **Medio Ambiente y Recursos Naturales:** comprenden la regionalización agroecológica, el ordenamiento de ecosistemas con vocación agrícola y áreas productivas, la información geográfica en sus múltiples aspectos; los recursos forestales, de flora y fauna; los recursos hídricos y cuencas hidrográficas; el uso y cobertura de suelos, y aspectos varios relacionados; energías y sus fuentes para el agro, entre lo más relevantes.

- **Investigación y Desarrollo de Tecnología:** comprende los sistemas de riego, las fuentes de energía y el uso de energías alternativas. Además, debe incorporar los inventarios de capacidades tecnológicas en todos los ámbitos y centros de investigación; la biotecnología, los avances y resultados de labores de investigación, los servicios de extensión y transferencia (semillas, sanidad animal, vegetal, en otras); los bancos de proyectos de investigación; el desarrollo de sistemas productivos (agrosilvopastoriles, rotaciones, integración hombre-medio ambiente-economía, etc.), y el análisis de gestión tecnológica.

- **Seguridad Alimentaria y Prevención de Desastres Naturales:** entre lo más relevante, comprende las estaciones y registros agrometeorológicos, los mapas de

riesgo, los sistemas de alerta temprana y sistemas de prevención, los pronósticos de cosechas, el balance alimentario nutricional, la disponibilidad y acceso a los alimentos, y el análisis de temas especiales.

- **Infraestructura y Servicios de Apoyo Productivo:** considera las redes de transporte vial (carretero, ferroviario, fluvial, etc.) y multimodal; los sistemas de tarifas y costos de transporte; los silos, frigoríficos y otros centros de almacenamiento; los proyectos de riego y uso múltiple; la metrología y normas de calidad; los servicios de certificación, entre otros.
- **Recursos Humanos e Institucionales:** incorpora los aspectos relacionados a los registros de profesionales y técnicos del sector; los indicadores de desarrollo humano de productores; los programas de capacitación; los centros de formación; los sistemas informáticos; las redes de sistemas; los servicios de desarrollo y apoyo técnico; las organizaciones del sector, oficiales y civiles; los sistemas de cooperación internacional, entre otros.

Más allá de proponerse posibles ámbitos de información, requerida para la gestión sectorial, se plantea una revisión del estado de situación que puede revelar serios vacíos y falencias, los cuales deben ser atendidos por todas sus connotaciones, debiendo evaluarse los sistemas de mayor prioridad y la manera más óptima y menos costosa de implementarlos progresivamente en las distintas instancias.

XV. Los Sistemas de Recursos Humanos

De la misma manera que se viene valorizando el conocimiento, es posible verificar que en los albores del tercer milenio, la humanidad se dirige hacia la constitución de sociedades de conocimiento, donde los seres humanos, más que nunca, deben ingresar en ciclos de aprendizaje de carácter permanente. Habida cuenta de la sentida necesidad de actualizarse, ante el ritmo de los cambios y la generación de conocimientos —que tornan las destrezas y habilidades humanas en factores de competencia laboral—, se plantean los nuevos desafíos para la formación y/o la capacitación de la mano de obra, la masa crítica o el recurso humano, en sentido genérico, en términos de cómo y en qué buscar estas inquietudes.

En el ámbito de la gestión sectorial, surgen interrogantes que poco a poco comienzan a develarse, bajo la consideración de nuevas visiones sobre la problemática socio-demográfica del área rural, particularmente en la región occidental del país, que atestigua condiciones prevalentes de pobreza y que, en el tiempo, inducen a la migración rural-urbana y hacia el exterior.

Por otra parte, hay que analizar los impactos de la introducción de innovaciones técnicas, que es otra de las

razones de la migración rural, pues al ser ahorradoras de mano de obra, provocan el éxodo³¹.

Sin embargo, queda por explorar si la intensidad de dicha migración, responde más a las limitadas oportunidades que supone contar con mínimas parcelas de cultivo y, por tanto, buscar una vida más o menos digna fuera de la comunidad o, más bien, si es el resultado de introducir técnicas mejoradas de producción³².

Algunos estudios preliminares en torno a esta problemática inducen a pensar o corroborar el hecho de que mucha gente, especialmente joven, emigra del campo a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida, entre ellos, mejores niveles de educación que en su medio, en las actuales circunstancias del sistema educativo pre-reforma, no se garantiza³³. Desde ya, este debe ser un punto de interés en el proceso de la transformación sectorial.

En ambos casos, se revela la necesidad de los pobladores rurales y productores del agro, de adquirir mayor escolarización u obtener nuevas destrezas o habilidades que les permitan acceder a puestos de trabajo en centros urbanos o bien, que puedan hacer mejor uso de sus factores productivos, limitados o no, mediante la introducción de técnicas

31 Este fenómeno ya se observa en la región oriental del país, particularmente en el departamento de Santa Cruz, donde la población urbana alcanza al 72% en 1992. En cambio, en los departamentos del altiplano (occidente del país), aunque empieza a verse un proceso de mecanización, la mano de obra expulsada es menor, por cuanto la población urbana alcanza al 56%.

32 Alberto Paniagua, op. cit.

33 Véanse los trabajos de Miguel Urquiola "El Sistema de Financiamiento de la Educación Superior Universitaria en Bolivia. Justificación, Diagnóstico y Propuesta" UDAPSO. La Paz: 1993, y de Rodrigo Villarreal "Crisis de la Universidad Boliviana". UDAPSO, Cuadernos de Investigación No. 1. La Paz: 1993.

superiores a las precedentes y contar con un nuevo dominio: los códigos de la modernidad³⁴. En otras palabras, se trata de otras formas de valorización de los recursos humanos, que deben atenderse como premisa del cambio.

Desde otra perspectiva, el sistema de recursos humanos debe abordar la formación de técnicos medios en el sector, en las diferentes especialidades que demandará el proceso de transformación. En este sentido, a la luz de las nuevas concepciones de la educación permanente y de la necesidad de contar con recursos humanos especializados —y no por ello sin posibilidades de constituirse en cuadros interdisciplinarios y polivalentes—, la educación técnica deberá contemplar la actualización y adecuación de los programas de formación, a la realidad y necesidades del sector, en el marco de la reforma educativa en curso.

En cuanto a la esfera intangible o institucional, ya pueden vislumbrarse los requerimientos de aptitudes y capacidades complejas y especializadas en el conjunto de los cuadros profesionales y técnicos, dadas las crecientes responsabilidades que deben asumir en la gestión de la transformación sectorial, particularmente, entre los llamados a ocupar puestos de liderazgo o de ejecutivos en las distintas instancias, tanto oficiales o gubernamentales como en las organizaciones privadas o civiles. Y aún, bajo distintos niveles de jerarquía, la calificación del recurso humano en general, es parte de los cambios paradigmáticos.

La planificación de los recursos humanos adquiere, casi por definición, una connotación de función estratégica a largo plazo, en el sentido de que la formación de los recur-

34 Se entiende por códigos de la modernidad al conjunto común de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse en la sociedad moderna productivamente.

Los procesos de gestión de recursos humanos ha de ser orientada a una integración creciente de concepción y ejecución de tareas, como un proceso completo, antes que de una operación o el desempeño en una posición o un área. A medida que se complejizan las funciones, también habrán de buscarse habilidades polivalentes; lo propio se dará en el campo como en la oficina. Asimismo, las remuneraciones se proponen sobre criterios de desempeño del funcionario en el proceso, mediante la evaluación de su contribución, conocimientos y desarrollo de su potencial³⁵.

En ciertos contextos productivos del agro, puede ser posible asimilar estos principios de gestión de recursos humanos, para los productores o trabajadores asalariados. En algunas empresas del país, esto no es novedoso como tampoco es generalizado, aunque se sabe muy poco en realidad sobre las empresas u organizaciones del sector. La información, la informática y sus procesos deben, en algún momento, redundar en un mejor conocimiento de éstas y otras experiencias en las relaciones laborales agrícolas, en un plano institucional y empresarial.

Finalmente, para el desarrollo de los sistemas de formación y de recursos humanos, es importante considerar que, deben precautelarse las condiciones de organización y funcionamiento que garanticen la eficiencia total y la calidad de vida en el trabajo. Además, deben contemplarse junto con ello, esquemas de negociación y conciliación de intereses, que conduzcan al establecimiento de nuevas lógicas de manejo de conflictos que más tiendan al compromiso, cuando no a la solidaridad.

35 Sistema Económico Latinoamericano "Solidaridad para la Competitividad: Hacia un Nuevo Paradigma de Gestión Productiva" I Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial. SP/IR/FRPI/DT No. 10, San José: 1994.

XVI. Los Sistemas Integrados o Redes

En el contexto de la transformación sectorial, resalta la importancia y la necesidad de sustentar un nuevo estilo de desarrollo productivo e institucional en el agro, basado en la formación de los sistemas integrados o redes, para el desenvolvimiento de las **funciones y procesos clave**, en un marco de **estructuras abiertas e interconectadas**.

El concepto de **sistemas integrados** o **redes** alude al **conjunto de elementos interactuantes en esferas distintas de la actividad sectorial (institucional y productiva) y en dimensiones espacio-temporales diferentes**, bajo un principio de organización flexible y virtual³⁶ que, actuando inclusive mediante esquemas descentralizados, establece o crea opciones de desempeño sincrónico como una unidad, gracias al desarrollo de las relaciones entre sí.

En el ámbito intangible, este concepto plantea distintos prospectos de organización y función sistémica, con la seguridad de poder establecer nexos claros y canales para la coordinación y transmisión de la información y, por supuesto, contar con los recursos humanos idóneos para la conducción y ejecución de los procesos que la gestión requiera.

36 Don Tapscott y Art Caston, op. cit.

Ello es crucial, porque da lugar a la consideración de las tres modalidades de planificación en contextos distintos, pero unificados por una visión y un método. Lo más trascendente es que también se integran estilos de gestión, diferentes en sus manifestaciones de los sectores productivo e institucional, tanto en la esfera gubernamental como en la civil, en sus múltiples escenarios y ámbitos de acción e intervención.

En otras palabras, es necesario que los sistemas de gestión institucional (público y privado) puedan ser integrados bajo cánones normativos y regulados, no en el sentido de control o fiscalización –propios de los anteriores paradigmas de gestión– sino más bien en términos de medición del desempeño y evaluación del impacto de sus acciones, para la retroalimentación y coordinación de sus acciones autónomas y descentralizadas.

En concreto, se postula que una adecuada combinación de la **generación de servicios de información**, a través de los distintos sistemas integrados en red, y el **asesoramiento y retroalimentación permanente a la gestión sectorial**, con el respaldo de cuadros técnicos competentes son, en rigor, las dos funciones principales hacia las cuales deben estar dirigidos los recursos, métodos e instrumentos, utilizados e instituidos por el sistema de planificación sectorial.

Asimismo, esta proposición integral desde la esfera institucional ha de traducirse en planes, programas, proyectos u operaciones en la esfera real. En este sentido, pueden verificarse los principios interactivos de la integración sistémica, lo que también puede designarse como la complejidad organizada.

1577

Capítulo III

LA NUEVA

INSTITUCIONALIDAD

XVII. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA
INSTITUCIONAL

XVIII. EL RETO INSTITUCIONAL: LAS
RELACIONES DE LAS ESFERAS

XIX. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD
SECTORIAL

XVII. Análisis de la Problemática Institucional

Los problemas institucionales del sector, encuentran explicaciones que se remiten a tiempos precedentes a la revolución de 1952 y también a sus etapas posteriores, las cuales lo ubican en el marco de una economía caracterizada por una fuerte intervención del Estado en los últimos cuatro decenios (1952-1985), que supeditó sus posibilidades de crecimiento a la sustitución de importaciones y a la voluntad o inclinación eventual sentida por los gobiernos y autoridades.

Es así que, hasta hace poco tiempo, se vio al sector agrícola como un sistema cerrado, aislado de su entorno y, por tanto, inerte frente a las decisiones políticas de gobierno. Sin embargo, a partir de 1985 el país adoptó políticas de liberalización y apertura comercial, que plantearon nuevos retos en la concepción del desarrollo agrícola, debiendo **rearticularse los vínculos económicos, sociales, culturales y políticos del medio rural y de los agentes que actúan en él, con la sociedad global y el resto de la economía nacional e internacional.** No obstante, esta responsabilidad aún permanece difusa, pese a los esfuerzos desplegados en la esfera institucional.

Esto puede atribuirse a diversos factores. Sin embargo, no puede ignorarse que entre los principales se encuentra uno de trascendencia para toda organización de responsabilidad pública y tiene que ver con su gobernabilidad o,

mejor aún, con su proyección y capacidad de gestión institucional³⁷.

La afirmación anterior se registra a través de dos importantes aspectos:

- i) Elevada rotación de autoridades, que imposibilitaba definir cursos de acción con una mínima proyección del sector a futuro. En efecto, durante el período 1977-1987 se registró una rotación de 17 Ministros de Agricultura; es decir, dos Ministros por año. Por otra parte, durante los últimos nueve años el promedio descendió a un Ministro por año.
- ii) Múltiples intentos de reestructuración institucional del sector público agropecuario, carentes de propósitos definidos en términos del rol que debía jugar en la conducción de su desarrollo, en el marco de las políticas globales asumidas por el país. Así, en el período 1979-1985 se llevaron a cabo al menos siete intentos de solución, algunos de los cuales contaron con la asistencia de organismos de cooperación externa³⁸. Asimismo,

37 La gobernabilidad es ya un tema de agenda en todo proyecto de desarrollo y transformación productiva, y es uno de sus elementos centrales la noción de la gestión pública. Véase al respecto Morales, Rolando "Estado de la Cuestión: Pobreza y Asuntos Étnicos" en Interpretaciones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Fundación Milenio. La Paz: 1995, pp. 57 - 73.

38 Paniagua, Alberto. "El Proceso de Reestructuración del Sector Público Agropecuario: Balance y Propuestas". Proyecto BOL/88/021 Documento de Campo No. 4. MACA-FAO. La Paz, 1990. Dichos intentos fueron los siguientes: i) Nueva Estructura Organizativa del MACA. MACA-IICA (Septiembre, 1979); ii) Estudio de la Comisión de Reestructuración del MACA. MACA (Agosto, 1980); iii) El Proceso de Reordenamiento del Sector Público Agropecuario. CHEMONICS-USAID (Octubre, 1982); iv) Estudio de la Comisión Interinstitucional de Reestructuración del MACA. MACA-MPC-MF-SEGIN (Enero, 1983); v) Reordenamiento Espacial e Institucional del Sector Público Agropecuario. MACA (Diciembre, 1983); vi) El MACA y su Reorganización. MACA (Mayo, 1984) y vii) Bases Normativas de la Estructura Orgánica del MACA. MACA (Mayo, 1985).

mo, en un período más reciente, 1985-1994 se implementaron tres proyectos; el primero de ellos fue ejecutado por el denominado Mecanismo Interno de Coordinación de la Reestructuración Orgánica (MICRO), entre 1986-1989, con financiamiento de la PL-480, y los dos restantes: Proyectos de Fortalecimiento Institucional del MACA (BOL/88/021) y de Apoyo a la Gestión Técnico-Normativa del MACA (BOL/91/010), ambos con financiamiento del PNUD, Cooperación Holandesa y COTESU, fueron ejecutados por la FAO, entre 1989-1995.

Pese a los esfuerzos de reestructuración institucional referidos anteriormente y por las mismas razones de la interrupción periódica de autoridades, así como por las restricciones de carácter económico presupuestario y de logística operacional y recursos humanos, ninguna de las propuestas formuladas en el marco de esos procesos se cristalizó de acuerdo a las expectativas creadas.

Así, en la conducción sectorial, ha sido corriente la falsa noción de que los problemas del sector eran asuntos a resolverse mediante las reestructuraciones funcionales del organismo rector y el conjunto de unidades desconcentradas y descentralizadas; por tanto, una vez que todos estuvieran reorganizados —no sin altos costos en términos de tiempo, desgaste de energías y recursos económicos—, casi se asumía que las soluciones deberían aflorar de una manera espontánea y lógica.

Por tanto, la gestión institucional del sector no pudo ser consolidada en tales condiciones de funcionamiento y menos aún, promover el impulso sostenido de éste, en pos de logros importantes para los pobladores rurales y

para la economía agrícola de las regiones y del país³⁹. Más aún, se producía la paradoja de que, siendo el sector agrícola uno de los más favorecidos por la cooperación internacional, su organismo rector carecía de la capacidad de dirigir, coordinar y supervisar la asignación adecuada de los recursos y la evaluación de los resultados y el impacto.

En consecuencia, la explicación más verosímil a los problemas de la institucionalidad, parece residir en la poca, o casi nula, capacidad de sus autoridades para encauzar los rumbos que éste debía seguir en el logro de su misión. Aunque también se registran algunos momentos excepcionales, en los que se habían desarrollado propuestas de cambio, el tiempo político no coincidió con el diseño técnico alcanzado para su implementación y, debido a la ruptura y discontinuidad —que prevalecen como parte de la cultura institucional—, sus proyecciones quedaron libradas a los vaivenes de las transiciones políticas y del subjetivismo de las eventuales autoridades.

En efecto, no sólo es posible encontrar falencias en las estructuras organizacionales, que adolecieron de los síndromes del gigantismo burocrático —pesado en sus movimientos y disposiciones—, sino también, y tal vez de un modo más crítico, en los procesos de gestión institucional que debieron haberse reflejado en el análisis y formulación de los problemas sectoriales y variables clave; además de la correspondiente definición de lineamientos estratégicos y de políticas y programas para su instrumentación en la búsqueda de soluciones efectivas a los mismos.

En este último aspecto, puede mencionarse que una de las mayores limitaciones observadas a lo largo de este

39 Véase al respecto Capítulo Cuarto, Cuadro 2: Tasas de Crecimiento Anual según PIB Nacional, Principales Sectores y Períodos.

período ha sido, por una parte, la escasa información disponible que posibilite el análisis y comprensión de la naturaleza de los problemas y la explicación de sus causas y, por otra, el relevamiento de diagnósticos **harto repetitivos** que, por lógica consecuencia, derivaron en proposiciones parciales, ambigüas y poco articuladas a la dinámica global de la economía, determinando un sentido de dirección carente de credibilidad.

En ese sentido, las direcciones sectoriales actuaron en función del corto plazo, accediendo a presiones políticas o de grupos de interés del momento, sin una visión clara de sentido estratégico y menos aún, de priorización. De esta manera, se llevaron a efecto actividades encuadradas en una suerte de “archipiélagos” de inversión, fragmentando esfuerzos con un bajo perfil de impacto⁴⁰ y primando una óptica sectorialista en extremo, en el abordaje de los problemas que en esencia son y han sido de naturaleza multidimensional.

En realidad, pese a que se desarrollaron documentos propositivos y planes sectoriales, se reflejaba la **falta de concepciones claras sobre el desarrollo del sector y su rol en la economía**. La gestión institucional había conseguido provocar escepticismo general entre los agentes sectoriales, que a menudo asumieron sus propias soluciones al margen de las políticas emanadas a través de la conducción sectorial⁴¹.

40 Véase a este respecto una visión crítica en Paniagua V., Alberto “Programa de Desarrollo Agrícola Articulado a Ciudades Intermedias” Proyecto BOL/91/010 MACA/FAO/PNUD. La Paz: 1994.

41 Los documentos elaborados sobre las perspectivas del sector casi siempre han carecido de propuestas para la conducción efectiva del sector. Los Proyectos de FAO más recientes BOL/88/021 y BOL/91/010 produjeron varios e interesantes análisis y propuestas, por ejemplo: “Lineamientos de Política Agropecuaria” (1991), “Estrategia de Desarrollo Agropecuario 1994-2003: Un Camino Contra la Pobreza” (1993) y “Bases del Plan de Desarrollo Sectorial de Mediano Plazo 1994-1997” (1993), entre otros, que, sin embargo, no derivaron en acciones concretas.

Por otra parte, parece haber sido prevaleciente el hecho de que la conducción del sector ha carecido del concurso de recursos humanos idóneos como para imponer un estilo de gestión basado en criterios de administración o gerencia, acordes con la magnitud de los desafíos y fundado en propuestas técnicas, a fin de lograr el respaldo y compromiso con las políticas que pudieran proponerse. En muchos casos, el sector se vió privado no sólo de apoyo, sino que había perdido uno de los valores intangibles más preciados de toda institución, es decir, **la credibilidad de un liderazgo firme o el cariz de la responsabilidad pública**⁴².

En suma, en diversas instancias responsables de la política sectorial se han mantenido visiones todavía limitadas acerca de las posibilidades futuras del sector, condicionadas, tal vez, por experiencias poco exitosas de la gestión o expectativas reducidas de reversión en las tendencias de crecimiento. Lo cierto es, que **hacen falta nuevos enfoques** y aproximaciones a los problemas, que sean capaces de reconducir los esfuerzos y recursos hacia la realización de sus potencialidades y oportunidades; es decir, se torna prioritario devolver a la institucionalidad del sector su capacidad de articular las esferas real e intangible, bajo un enfoque sistémico.

42 Cabe señalar que aún después de la implantación del Programa de Servicio Civil, primero, a nivel piloto, orientado a cubrir puestos "clave" en el organismo central y, luego, ampliado al conjunto de las unidades desconcentradas, siguen vigentes muchas limitaciones para su adecuado desempeño.

XVIII. El Reto Institucional: Las Relaciones de las Esferas Real e Intangible

Las relaciones de interdependencia y causalidad entre las esferas real (o productiva) e intangible (o institucional) en la economía son determinantes críticas de su dinámica y trayectoria, ya que ellas constituyen la suma o integración sistémica propiamente dicha; es decir, lo que acontece con una, influye en la otra y viceversa. Se asocia a la primera con las estructuras físicas de la producción agrícola y a la segunda, con los procesos de generación y transmisión de la información, y los elementos cognoscitivos para la decisión, inherentes a la gestión institucional.

Sin embargo, ambas establecen estructuras y procesos a efectos de su organización y funcionamiento. En el sector agrícola, especialmente, coexiste tal complejidad y diversidad de sistemas productivos e institucionales, que hacen de su gestión una labor ardua. Por la enorme gama de áreas de intervención y acción, y por las vinculaciones con otros sectores de la economía, el Estado y la sociedad, estos aspectos fueron a menudo relegados, a un punto tal que en varios momentos de la historia reciente se han sobrepasado las capacidades de ejercer autoridad y control sobre ciertas actividades en el área de su competencia⁴³.

43 Un caso en extremo patético fue el de la imposibilidad de lograr el acuerdo con la CSUTCB/ La Paz para realizar el Censo Nacional Agropecuario de 1984. El Departamento de La Paz carece de esa información.

Varios hechos muestran que en el presente existe una virtual desconexión entre las esferas real e intangible. Sobre esto, podrían formularse una serie de hipótesis que establezcan las posibles causas para que tal fenómeno de desconexión suceda y algunas de las razones subyacentes que parecen haber perturbado –y aún lo hacen– el desempeño sectorial en ambas esferas.

Empero, es tiempo de ver hacia adelante y de establecer las bases para que esta reintegración se suscite, de modo tal que los problemas y soluciones del sector sean confrontados de manera sistémica. En otras palabras, se impone la necesidad de un desarrollo institucional que contribuya a promover y orientar el desarrollo productivo y, a su vez, responda a las necesidades del conjunto de los agentes sectoriales, en el marco de los nuevos procesos de cambio institucional adoptados y en concordancia con la política global de desarrollo del país.

Esto presume una clara articulación que puede ser facilitada o promovida por el uso eficiente de los instrumentos de la integración sistémica y que, a su vez, supone nuevos roles para los agentes gubernamentales, tanto como para los agentes privados.

Asimismo, es importante –en modo creciente– que todo el proceso de gestión sectorial a futuro sea el resultado de una amplia concertación entre los agentes gubernamentales y los agentes económicos; por ello, deben ser definidas sus principales responsabilidades o atribuciones.

En el caso de la **esfera institucional o intangible**, se deben desarrollar, de manera indicativa, las siguientes funciones o procesos:

- Planificación estratégica y prospectiva,
- Políticas y programas,
- Normalización y regulación (mediante leyes), y
- Monitoreo y evaluación de impacto.

En tanto que en la **esfera productiva o real** corresponde a sus agentes desarrollar o cumplir las siguientes funciones:

- Planificación estratégica y participativa,
- Planes operativos y proyectos,
- Implementación e integración de operaciones, y
- Seguimiento, control y evaluación de desempeño.

Más aún, los nuevos paradigmas de desarrollo sugieren, de un modo creciente, la necesidad de conducir y administrar los procesos de transformación en un ambiente donde compatibilicen los principios de competitividad, equidad y sostenibilidad. En el sector agrícola, esas nociones se vuelven pertinentes y son temas clave en una nueva agenda para su desarrollo.

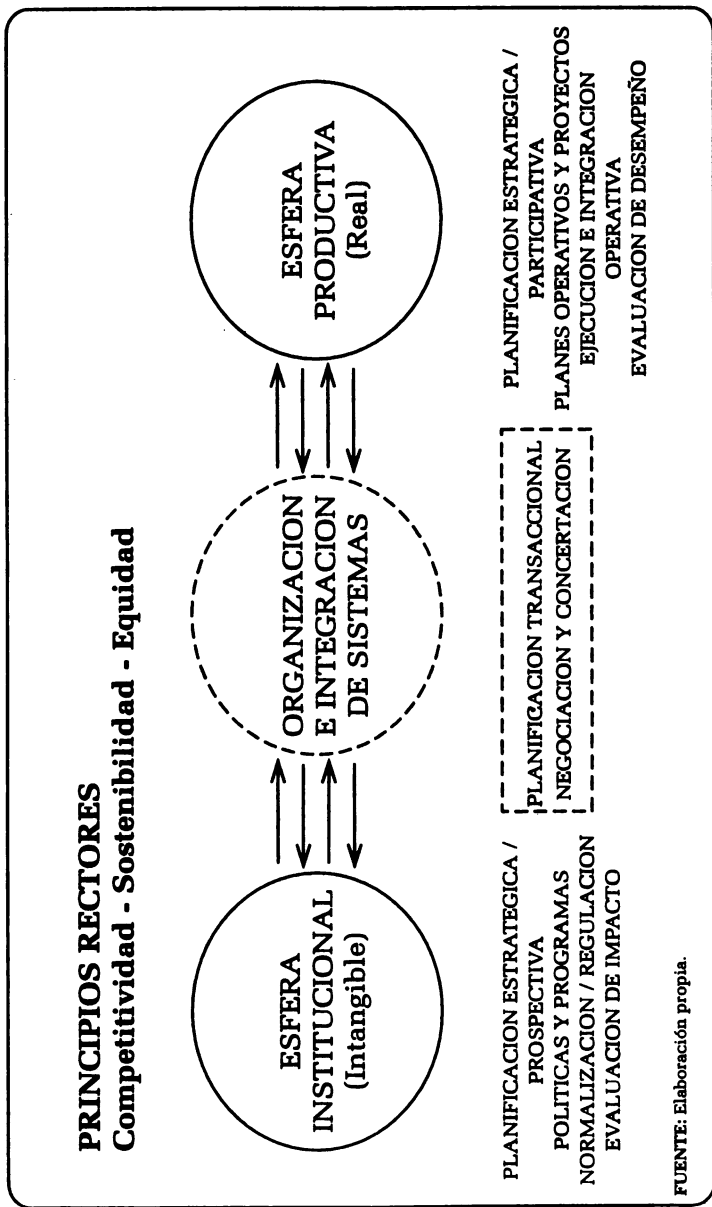
Al respecto, con la reestructuración del Poder Ejecutivo, las actividades y proyectos relacionados al sector agrícola fueron reasignados de manera tal, que han pasado al área de competencia de tres ministerios⁴⁴: Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Desarrollo Humano y, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, cuyas atribuciones específicas corresponden a los principios rectores de la transformación sectorial, como son la competitividad, equidad y sostenibilidad.

44 Cabe señalar que, además de los citados ministerios, el Ministerio de Gobierno tiene entre sus funciones la responsabilidad de atender los aspectos relacionados con los programas de erradicación de los cultivos excedentarios de la hoja de coca y de desarrollo alternativo.

En consecuencia, son necesarias una nueva organización e integración de sistemas, que hagan posible la interacción entre las esferas institucional y productiva. Esto puede ser posible de llevar a efecto mediante un proceso integral de planificación estratégica que comprenda las modalidades apropiadas a cada una de dichas esferas, incluyendo aquella referida a los procesos de negociación y concertación que garanticen la consecución del interés público (Véase Gráfico 4)⁴⁵.

45 Considérese para su lectura el Gráfico 2: Modalidades de Planificación Estratégica, donde se explican sus ámbitos de aplicación.

Gráfico 4.
ESFERAS INSTITUCIONAL Y PRODUCTIVA



XIX. La Nueva Institucionalidad Sectorial

En el actual contexto de cambios que vive el país, se puede vislumbrar un proceso de transformación sectorial, en cuya base reside un factor crítico que guarda íntima relación con la creación de una nueva institucionalidad, capaz de **revalorizar el conjunto de los recursos humanos, técnicos y materiales disponibles o potencialmente aprovechables**; pero también de **reencauzar la gestión sectorial**, mediante la adopción y aplicación de nuevos valores, conocimientos e información, junto a la necesidad de **realizar los nuevos paradigmas del desarrollo**.

Existe la necesidad de conferir a este nuevo ordenamiento institucional, un claro sentido de **responsabilidad pública** –Estado y Sociedad Civil, apartándose de la noción restringida de lo estatal–, es decir, que debe ser compartido por el conjunto de los agentes y actores sectoriales.

Ello impone una reconfiguración de los estilos y modelos de gestión; particularmente en lo que respecta a los valores de orientación y sentido práctico con razonable grado de efectividad, flexibilidad y creatividad, necesarios para un conjunto de propósitos que contribuyan a definir la misión institucional en contextos de crisis y cambios.

Hoy en día, los problemas del medio rural y de la agricultura tienen un carácter multidimensional y por ello requieren ser atendidos desde una óptica transdisciplinaria,

que debe incorporarse en los procesos de gestión institucional. En efecto, a partir de una reconceptualización y reposicionamiento de la agricultura en la economía del país, podría visualizarse al sector como un **conjunto de elementos productivos e institucionales interactuantes**, que además de vincularse con sus similares en los otros sectores de la actividad económica, para alcanzar su **intersectorialidad**, produzcan al interior del sector procesos de **integración vertical y horizontal**.

Y tanto o más importante aún, es la necesidad de lograr una amplia plataforma de acción sobre la base organizacional de los nuevos procesos de **participación popular**, de reforma en la educación y la salud y de **descentralización administrativa** a breve plazo, que induzca a patrones diferentes de gestión, negociación o transacción, y desempeño del conjunto de los actores sectoriales.

Desde la esfera institucional debe precautelarse a todos aquellos aspectos que afectan la **posición del sector** y su **sentido de dirección**, de modo que, en función de los macroprocesos de la transformación sectorial⁴⁶ puedan conjugarse los principios rectores de competitividad, equidad y sostenibilidad; siendo la misión fundamental de la gestión sectorial, encaminar sus esfuerzos hacia esos objetivos, basada en el aprovechamiento de oportunidades abiertas y la superación de las restricciones, en un marco propicio de cambio.

Por otra parte, en virtud de la posibilidad de conducir los sistemas de gestión en función de los requerimientos de la transformación sectorial, tanto como de las demandas de

46 La transformación sectorial comprende los elementos de cambio en los procesos y estructuras relacionados con la producción y comercialización, la tecnología y gestión ambiental, y la gestión institucional.

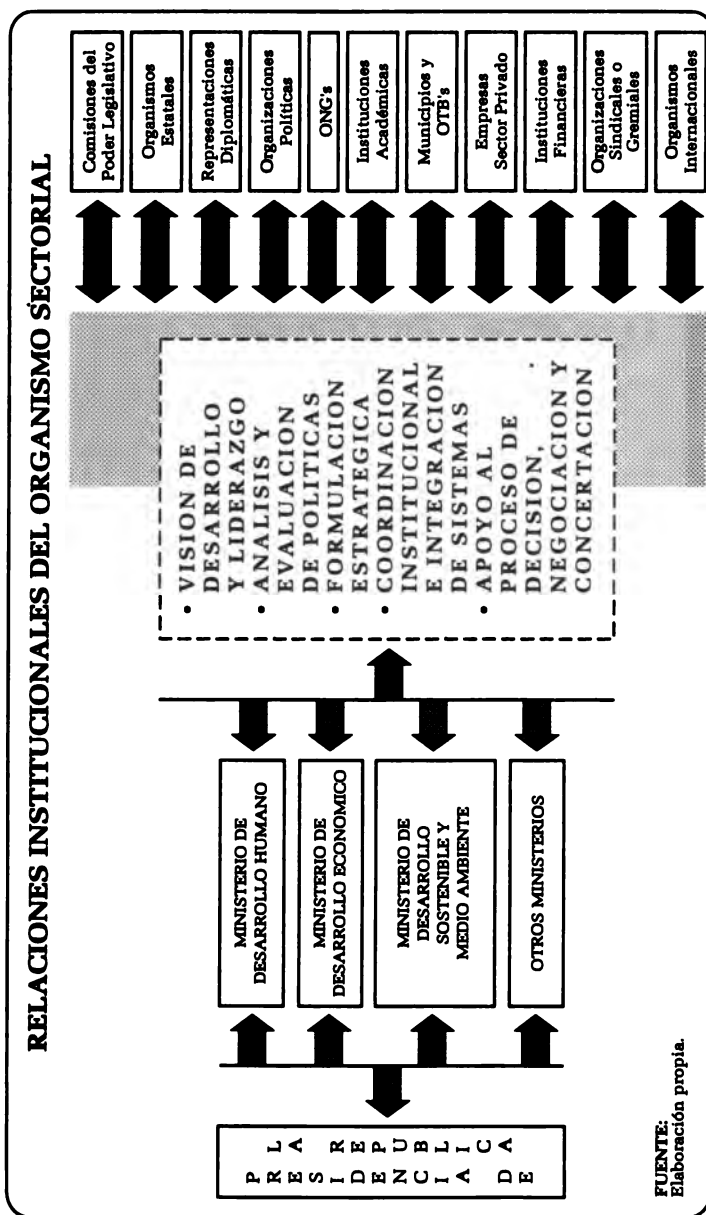
los actores sociales y económicos del medio rural, se enfatiza la importancia de atender las **necesidades del corto plazo** con un sentido participativo y consensuado, y de proyectar también las **acciones de mediano y largo plazo** con orientación prospectiva.

Una visión general de los desafíos y propósitos que debe afrontar y encaminar la nueva institucionalidad sectorial, puede postularse en los siguientes términos, en pos de:

- i) **despertar voluntades políticas, sociales y económicas** en el conjunto de la sociedad y el Estado, en pos de una nueva dinámica económica sectorial en el contexto de la economía global del país;
- ii) **desarrollar nuevas capacidades de gestión, mediante la definición y cumplimiento de los nuevos roles de los agentes sociales y económicos, bajo un nuevo sentido de responsabilidad pública;**
- iii) **mejorar la economía agrícola y rural integralmente, de modo tal que se verifiquen los principios de la visión sistémica; y**
- iv) **visualizar la naturaleza y ritmo de los cambios hacia el futuro, asegurando que la reconceptualización de la agricultura contribuya a su mejor desempeño y misión de manera competitiva, equitativa y sostenible.**

Estas proposiciones deben contar por fuerza con un renovado ordenamiento estructural, basado en las nociones básicas de la integración sistémica, mediante el cual pueden mostrarse las reales posibilidades de desarrollar y asumir la gestión institucional del sector (Véase Gráfico 5).

Gráfico 5.
MODELO INSTITUCIONAL



156

Capítulo IV

EL ANÁLISIS Y LA --- PROYECCION SECTORIAL

- XX. HACIA UNA REDEFINICIÓN DEL ANÁLISIS SECTORIAL
- XXI. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR: UNA BREVE REVISIÓN
- XXII. EL ENFOQUE DICOTÓMICO
- XXIII. EL ENFOQUE SISTÉMICO

XX. Hacia una Redefinición del Análisis Sectorial

La consecuencia primordial de todo cambio conceptual o de visión de la realidad es, casi por fuerza o por necesidad, un cambio metodológico; y es plausible pensar que tal condición también debe cumplirse en el caso presente. En efecto, una de las principales consecuencias que suscita la reconceptualización sectorial es el replanteamiento de enfoques teóricos antes prevaleciente y del instrumental metodológico derivado de ellos, que deben reformularse en los procesos de análisis y síntesis de la economía sectorial y el medio rural, de su problemática y de las vías de solución conducentes a su transformación y desarrollo, todo lo cual se constituye en una innovación en la tecnología de gestión institucional.

Las perspectivas que se abren al sector agrícola pueden llegar a superar las expectativas de cambio que hasta el presente se han tenido de él —a la luz de su comportamiento y evolución— debido, entre otras cosas, a un hecho causal relacionado con la reciente reforma del Poder Ejecutivo (1993) mediante la cual se modificó la estructura del entonces Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. De hecho, se plantea una situación paradójica puesto que, si bien antes de dicha reforma, las áreas de acción y su organización bajo conceptos subsectoriales aparecían como elementos complementarios o bien como partes de un conjunto orgánico, en los hechos y de una manera general casi siempre actuaron aislados o desco-

nectados entre sí; y ahora que esos elementos, inherentes a la actividad agrícola y rural, se encuentran bajo la competencia de tres diferentes Ministerios —a veces con ópticas distintas por su propia naturaleza— es cuando se manifiesta la posibilidad de integrar de un modo sistémico los procesos y estructuras que convergen hacia el desarrollo del sector en un contexto rural, articulado a los centros urbanos.

Y esa posibilidad, precisamente, se sustenta tanto a partir de una visión de desarrollo de la agricultura y del medio rural, como en un método para su análisis y proyección, en función de aquellos principios rectores propuestos, en cuyo marco se pretende desarrollar las proposiciones que se presentan a continuación. Así, frente a la complejidad de los fenómenos y situaciones cambiantes en el orden económico, social, político y en otros múltiples ámbitos relacionados a la vida humana, la cultura y la naturaleza, el ser humano ha ido descubriendo e inventando teorías y métodos para intentar acercarse a la comprensión de tales situaciones y sus causas, llegando a establecer una manera de visualizar las cosas, con el conocimiento de que los fenómenos responden a patrones o principios estables de generación y que, según su naturaleza esencial, ellos adoptan o configuran estructuras variables de organización y, en última instancia, devienen como una manifestación de sus factores causales, como lo observable o aprehensible.

Estas reflexiones se tornan importantes, por cuanto mucho de lo que se hace está relacionado con la forma de plantear o interpretar los fenómenos y situaciones cambiantes de la realidad. Ello es válido tanto en las actividades humanas más simples, como en las realidades más complejas. Lo propio se da en el caso de la gestión económica global, como en el caso de la gestión y conducción de las políticas del sector agrícola. Y es precisamente a partir de

estas consideraciones, que los análisis acerca de la problemática del sector o sobre la naturaleza y fines de la conducción sectorial pueden establecerse como apropiados o no, para su fortalecimiento y desarrollo. En este sentido, los procesos y estructuras de la planificación sectorial deben ser nuevamente integrados para responder con efectividad al interés público sobre la base de valores compartidos y actuando en la convicción de que sólo será posible avanzar teniendo por propósitos comunes la coordinación y la búsqueda de acuerdos en cuanto a los medios y fines en los niveles pertinentes.

Las manifestaciones de la **pobreza rural y del deterioro ambiental** aparecen, de pronto, como signos claros de que **algo no se ha estado haciendo bien en los procesos de cambio y desarrollo del sector agrícola y el medio rural**. Esto induce a reflexionar sobre los principios y concepciones que les dieron sustento a lo largo de las últimas décadas, y que orientaron las acciones instrumentales.

Posiblemente varios analistas coincidirían en ciertos aspectos comunes que hoy en día ya no pueden seguir siendo aceptados como premisas de trabajo para el cambio, y que guardan relación, sobre todo, con las **visiones conservadoras y reduccionistas** que han caracterizado gran parte de la acción o intervención de los gobiernos y organismos internacionales y, más recientemente, de las ONG's y entidades de servicio social que, en general, han prevalecido por más de tres décadas, no sin un enorme esfuerzo, con altos presupuestos de asistencia y donación, y con resultados parciales en su alcance, dispersos en su impacto, inmediatos en sus efectos, pero **insostenibles en su proyección a largo plazo**.

Tan es así que puede hablarse de una **arqueología del subdesarrollo**, cuando se busca referir a las obras, hoy sin uso, que se fundaron al amparo de esas concepciones restrictas a lo inmediato y superficiales en sus respuestas frente a los desafíos de luchar contra la pobreza, la exclusión y el atraso en sus múltiples manifestaciones; o bien, frente al propósito de “transformar las estructuras” –como se solía repetir en las esferas burocráticas– aunque no sin altas dosis de optimismo voluntarista y racionalismo instrumentalista.

Así, podría decirse entonces que, **en el afán serio por intentar un camino en pos de buscar o alcanzar soluciones a los problemas del medio rural, sus habitantes y su economía, fundada mayormente en la agricultura, se deben evitar o superar las siguientes consideraciones⁴⁷**:

- La presunción del desarrollo rural como un proceso autónomo e independiente del desarrollo urbano y global.
- La suposición de que la diseminación de los proyectos en el espacio, conduce al desarrollo rural.
- La convicción de que la migración o el éxodo rural son procesos necesariamente negativos sobre la vida económica y social del campo.
- El concepto o el mito de que el desarrollo urbano no tiene un impacto o está aislado del desarrollo rural.

47 Paniagua, Alberto. “Desarrollo Rural: Una Revisión Crítica de sus Conceptos y Acciones” (Proyecto BOL/91/010 Apoyo a la Gestión Técnico Normativo de la SNAG), La Paz: 1995.

- La idea de que el desarrollo productivo no genera un cambio que afecta las dimensiones socioculturales del medio rural.
- La creencia de que es posible mejorar la producción y, luego, la calidad de vida, al igual que preservar la cultura y/o las costumbres del medio “campesino”, al margen de las influencias del mundo moderno.
- La subsistencia de la imagen de desarrollo rural, como la implementación de ciertas estrategias y acciones enclavadas exclusivamente en el medio rural, por una parte y, por otra, de un extendido “archipiélago” de proyectos con resultados focalizados en espacios reducidos, cuya “factibilidad” se basa en la constatación de una serie diversa de carencias.

Al mismo tiempo, **se impone la necesidad de reconocer que la metodología de análisis al interior del sector agrícola es insuficiente a través del enfoque dicotómico** –“economía campesina” y “economía comercial”– que originó una gestión de política aislada y diferenciada por tipo de productor, en función de criterios de definición sociológica y variables de clasificación económica.

De lo que se trata, en consecuencia, es de reconocer que la política sectorial debe responder a la nueva visión del desarrollo agrícola, en interdependencia con los demás sectores productivos, considerando como prioridad las articulaciones de éste con el resto de sectores de la economía y la dinámica nacional, la incorporación de los cambios tecnológicos en las técnicas productivas, en la comercialización y en las formas de consumo que están dando origen a mercados con nuevas características.

En definitiva, existe la obligación de considerar el carácter sistémico, estratégico y productivo del desarrollo agrícola, que empieza por registrar el valor económico y perspectivas de mercado del “cultivo” o “grupo de cultivos” y que repercute sobre el nivel de bienestar del productor, teniendo en cuenta la armonización de aspectos referidos a la competitividad, sostenibilidad y equidad.

XXI. La Situación Actual del Sector: Una Breve Revisión

La articulación entre los fenómenos de orden macroeconómico y aquellos de carácter sectorial, llega a ser ya no solamente una necesidad, sino también una obligación que debe ser asumida por quienes ejercen funciones de liderazgo o bien de responsabilidad pública, en la conducción de las políticas macroeconómicas y, lo propio, en la gestión sectorial. Por esa razón, y en aplicación de las concepciones vertidas, se propone, en lo que sigue, una breve revisión de la situación actual del sector agrícola y de su posición en el contexto de la dinámica económica nacional, que incorpora, a su vez, los elementos de análisis necesarios para comprender, o explicar, su evolución hasta el presente.

Bolivia inició una reestructuración económica, adoptando, a partir de 1985, un programa de estabilización y ajuste que se ha mantenido hasta la fecha, y ha sido complementado, en 1994, a través de una serie de reformas estructurales, tales como la Capitalización, la Participación Popular, la Reforma Educativa y la Descentralización Administrativa, entre otras. Es así que, durante el período 1990-1994, el país ha venido reduciendo de un modo considerable la inflación; reestructurando su economía; mejorando la situación de sus obligaciones externas y, además, aumentando sus reservas internacionales. En efecto, el Ahorro Doméstico, como porcentaje del PIB, pasó de un 3% en promedio entre 1983-1987 a un 7.7% entre 1990-1994.

Asimismo, el PIB Real, durante los primeros cuatro años de la década presente, creció a una tasa promedio del 3.9%, frente a una tasa declinante de 1.2% durante los años 1983-1987, y la tasa de variación del IPC pasó de 17.1% en 1990 a 7.8% durante 1994. (Véase Cuadro 1).

La economía boliviana, de acuerdo a los resultados de los indicadores macroeconómicos, está creciendo con estabilidad; sin embargo, el **Ingreso Per Cápita –equivalente a Sus. 750 promedio entre 1990-1994, con una tasa de crecimiento de 1,9% para el mismo período–, está disfrazando una situación de pobreza mucho más crítica y alarmante de lo que parecería indicar.** (Véase Cuadro 1). En efecto, los indicadores sociales están registrando –durante 1992– que un 70% de los hogares bolivianos se encuentra todavía en la categoría de pobres y que, de éstos, el 80% corresponde a la población rural, que se halla aún más afectada, pues el 56% es indigente⁴⁸.

La situación de los indicadores sociales, es más preocupante si se hace una evaluación considerando área urbana y rural. Si bien existen mejoras –al comparar 1992 con 1976 (Véase Cuadro 1)–, éstas son limitadas y las cifras están muy por debajo del promedio mundial⁴⁹. Asimismo,

48 Proyectos PNUD-RLA/85/004 - BOL/88/014, "Tratamiento Integral de la Pobreza Crítica". La Paz-Bolivia: 1989; y, Rolando Morales A. "Desarrollo Humano en las Montañas. Informe sobre el Desarrollo Humano de La Paz". PNUD. La Paz-Bolivia: 1994.

49 Bolivia presenta uno de los niveles más bajos de esperanza de vida en la región, y sólo es superado por 40 países en el mundo. En términos de la tasa de mortalidad infantil (menores de 5 años nacidos vivos), sólo la superan 32 países. En relación al porcentaje más bajo de calorías consumidas respecto al nivel recomendado, sólo la superan 13 países en el mundo. Respecto al menor porcentaje de población rural que tiene acceso a servicios, Bolivia sólo es superada por 10 países en el mundo en servicios de salud, por 5 países en servicios de agua y por 19 países en servicios de salubridad. De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano del PNUD, Bolivia ocupa el lugar, tendiendo hacia los más bajos, número 109 en el mundo de un total de 160 países.

Cuadro 1.
INDICADORES MACROECONÓMICOS Y SOCIALES

**INDICADORES
ECONOMICOS
SELECCIONADOS**

	1990	1991	1992	1993	1994
PIB REAL					
(tasa de var.)	4.9	4.6	1.6	-4.1	4.3
IPC	17.1	21.4	12.1	8.5	7.8
(tasa de var.)	13.3	-8.1	-17.9	11.3	27.7
EXPORT. FOB					
(tasa de var.)	11.7	0.7	12.3	10.6	6.2
INVER. DOM.	13.3	13.9	15.7	15.1	14.7
(% del PIB)	6.9	8.8	7.9	6.3	8.8
AHORRO DOM.	4.4	5.2	7.8	8.8	3.9
(% del PIB)					

**INDICADORES
SOCIALES
SELECCIONADOS**

PIB PERCAPITA	750	Sus
MORTALIDAD INFANTIL	92	Por mil
EXPECTATIVA DE VIDA	60	Años
POBLACION S/AGUA POTABLE	47	%
POBLACION S/SANEAMIENTO BASICO	35	%
TASA DE ANALFABETISMO	23	%
AÑOS DE ESCOLARIDAD	4	Años

**INDICADORES DE
DESIGUALDAD
INTERNA**

	URBANA	RURAL
TASA DE MORTALIDAD INFANTIL	1976	170
	1982	100
HOGARES POBRES	1976	31
	1982	69
TASA DE ANALFABETISMO	1982	41
	1982	59
HOGARES C/AGUA POTABLE	1976	16
	1976	84
CRECIMIENTO DE LA POBLACION	1982	81
	1976	19
	1982	3.64
	1982	1.14
	1982	4.16
	1982	0.09

FUENTE: Elaboración en base a información del Banco Central, INE, UDAPE, UDAPSO y PNUD.

destaca la gran desigualdad de oportunidades y condiciones de vida que se manifiesta en unos niveles no deseables al revisarse, entre otros, la tasa de mortalidad infantil, insuficiencia sanitaria y nutricional, escaso acceso a la educación y otros servicios para el área rural. Estas desigualdades, además de la migración rural-urbana, que está asociada a los anteriores niveles, explican el comportamiento dispar entre ambas áreas.

La brecha observada pone en evidencia la problemática de la economía campesina ligada al sector agrícola, determinando una situación de pobreza crítica del campesino, que tiende a abandonar el predio, temporal o definitivamente⁵⁰, en busca de ingresos alternativos. Por ello, aunque no puede desconocerse esta realidad, es importante que en la búsqueda de soluciones, además de las políticas de asentamiento, reubicación de la población y desarrollo de ciudades secundarias que asimilen la migración rural-urbana, deben realizarse serios esfuerzos para mejorar el entorno rural de la población, haciendo énfasis en los elementos productivos sostenibles, más que en las soluciones de coyuntura.

Por consiguiente, la visión sobre la dinámica económica global del país —durante los últimos cinco años— muestra grados de estabilización y crecimiento económico, pero también refleja ciertas preocupaciones desde el punto de vista social, que merecen tomarse en cuenta. En ese orden, se señala que la estabilización ha cumplido su propósito, empero esta situación no es suficiente para lograr un mejor bienestar para el conjunto de la sociedad boliviana. **El crecimiento moderado de los últimos cinco años es insuficiente.**

50 La tasa de crecimiento intercensal de la población rural disminuyó de 1.14% en 1976 a 0.09% en 1992. Fuente: INE.

particularmente en términos de su insignificante contribución al proceso redistributivo, que se refleja en el desbalance social a nivel urbano y rural, donde el más perjudicado es éste último que está relacionado al sector agrícola boliviano⁵¹. La disciplina de orden fiscal y presupuestario, junto a un pequeño esfuerzo de ahorro interno, limitan la posibilidad de mejorar los niveles del gasto e inversión necesarios, con repercusiones poco favorables sobre el nivel de bienestar social y mejoría económica, creando situaciones explosivas que se manifiestan en insatisfacciones sociales.

Asimismo, esto se corrobora en informes especializados, en los cuales se establece que, “...hasta ahora, se ha logrado bajar la inflación, pero dejando a la economía sin sectores de crecimiento autónomo e incapaces de substituir al Estado en sus funciones productoras, lo que ha llevado a un aumento de la informalización de los mercados con tasas de productividad muy débiles y pocas perspectivas de progreso...”⁵². Uno de esos sectores es el agrícola, que se manifiesta a través de una evolución lenta y rezagada de su actividad económica, respecto al resto de los sectores de la economía.

En este sentido, un análisis a largo plazo de la evolución del PIB real agrícola muestra un crecimiento promedio de 4.5% anual, hasta finales de la década de 1970. Sin embargo, la vigencia de este comportamiento tiende a reducirse, porque durante la década de 1980 se inicia una larga etapa

51 El 40% de la PEA está empleado en el Sector Agrícola y genera sólo el 16% del PIB total, reflejando una baja productividad y, en consecuencia, un magro nivel de ingreso.

52 Anstte, Margaret et. al. “Bolivia Desarrollo Diferente para un País de Cambios. Salir del Círculo Vicioso de la Riqueza Empobrecedora” (Banco Interamericano de Desarrollo/Informe de la Misión Piloto sobre Reforma Socio-Económica en Bolivia-Grupo de Agenda Social, La Paz: 1995. Anexo 1, página 213.

de decrecimiento que va de 3.10% durante el primer quinquenio, a 1.2% (sin producción agroindustrial) y lo propio a 2.4% (con producción agroindustrial), durante la segunda mitad de la mencionada década. Finalmente, para el período comprendido entre 1990 y 1994 se observa una tasa de crecimiento de 2.2% (sin incluir producción agroindustrial) y de 3.5% (con dicha producción agroindustrial). (Véase Cuadro 2).

Asimismo, como lo indica el Cuadro 2, el sector agrícola es prácticamente el único que está retrasado respecto al resto de los sectores de la economía. De ahí se explica por qué su participación en el PIB total tiende a reducirse en forma acelerada. En efecto, en 1980 el sector contribuía con el 20% al total de la actividad económica nacional, en 1988 con el 17% y en 1994 con el 16%; es decir, que durante los últimos quince años la participación de la agricultura en el PIB total disminuyó en 20% y durante los últimos siete años (1988-1994) en 4%.

Por otro lado, al analizar la producción agrícola a través del Valor Bruto de Producción (VBP), a precios de 1990 y de acuerdo a grupos de cultivos (leguminosas, tubérculos, hortalizas, forrajes, azúcares, estimulantes, industriales, cereales y frutas), se observa una situación claramente diferenciada. Durante 1980 y 1985 el VBP registra una tasa de variación negativa de 11.53%, debido principalmente al efecto de la sequía en 1983. Luego, entre 1986 y 1988 (comparado con el período 1983-1985), registra una dinámica creciente de 19.4%. Posteriormente reduce su tasa de crecimiento a 7.2% en el trienio 1989-1991 (comparado con 1986-1988), y a 5.8% durante el trienio 1992-1994, en relación con el anterior.

Cuadro 2.
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL

SECTORES	1950	1960	1970	1981	1986	1991
	1959	1969	1979	1985	1990	1994
NACIONAL:	(0.04)	5.40	5.00	(1.90)	1.70	3.75
EXTRACCION	(3.50)	8.40	7.80	(5.80)	5.90	3.95
INDUSTRIA	(1.40)	6.50	5.80	(5.40)	3.80	3.35
SERVICIOS	1.80	6.60	5.10	(2.10)	0.59	4.22
AGRICOLA:						
- SIN PROD. AGROINDUSTRIAL	(0.10)	1.50	4.50	3.10	1.20	2.20
- CON PROD. AGROINDUSTRIAL					2.40	3.50

FUENTE: Elaboración en base a información del Banco Central, INE y UDAPE.

Ello se explica, principalmente, por el hecho de que la mayoría de los grupos de cultivos mencionados reflejan un comportamiento de crecimiento limitado y, en algunos casos, con tendencia decreciente. En efecto, la producción de azúcares, estimulantes, industriales, cereales y frutas (55% del VBP) registran una tendencia con una mínima variación, entre positivo y negativo, respecto al año base (1980). Asimismo, los grupos de tubérculos, hortalizas y forrajes (33% del VBP) muestran un comportamiento declinante. Finalmente, el grupo de leguminosas (12% del VBP, donde la soya en grano representa el 90%) registra una conducta creciente (Véase Gráfico 6). Todo ello indica que, en el caso de los cultivos agrícolas, sólo existe un grupo con comportamiento ascendente, debido principalmente a la influencia del grano de soya, que a partir de 1988 registra una dinámica acelerada en su producción⁵³.

Por lo tanto, se hace necesario explicar las razones por las cuales el sector agrícola registra ese tipo de comportamiento, teniendo en cuenta que la rigidez de éste, en el corto plazo, no modifica sustancialmente sus niveles de producción, pues éstos dependen fundamentalmente de aspectos climatológicos y de la existencia de incentivos que pueda ofrecer la política económica general para determinar una eficiente asignación de recursos.

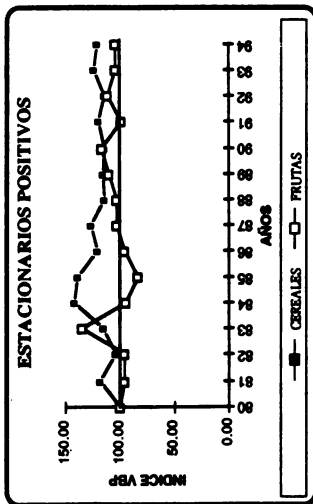
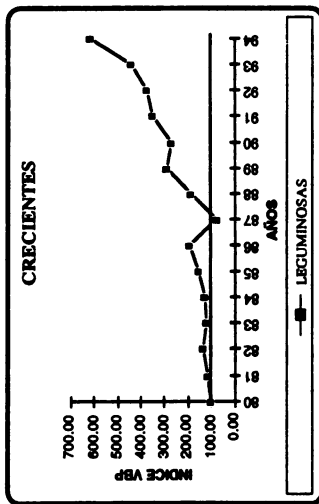
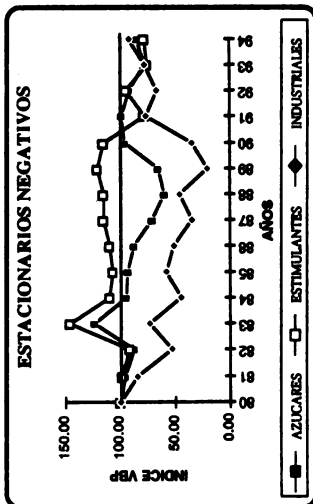
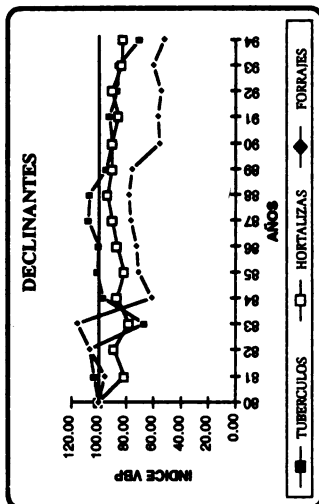
En consecuencia, el efecto de la política económica tiene que ver, fundamentalmente, con el grado de bienestar del productor agrícola (que se mide a través de las variaciones en el valor económico del "cultivo" o "grupo de

53 Similar comportamiento se observa al evaluar las tasas de variación trienales de la superficie cultivada y comportamiento de rendimientos, debido principalmente a las variaciones en el clima, con excepción de los productos destinados a la exportación, donde los precios son determinantes para las decisiones de incremento en superficie cultivada.

Gráfico 6.
EVOLUCION V.B.P. SEGÚN GRUPO DE CULTIVOS

INDICE DE PARTICIPACION DINAMICO

FUENTE: Elaboración en base a Información de la SNAG.



cultivos”) y el contexto bajo el cual se van a aplicar los instrumentos pertinentes de la misma, considerando los factores exógenos (evoluciones de precios internacionales, disponibilidades de ahorro externo, tasas de interés, etc.), factores estructurales (tenencia de la tierra, retraso tecnológico, escasa productividad, manejo del medio ambiente y recursos naturales, etc.) y, asimismo, los factores relacionados con la política económica sectorial a ser implementada y su gestión (idoneidad institucional, capacidad de negociación, margen de instrumentos, coherencia con la política económica general, duración e intensidad de su aplicación, etc.).

En ese propósito, urge también remitir los enfoques y métodos referidos al estudio y proyección de las condiciones actuales del sector y a la prospección de escenarios futuros deseados, hacia nuevos contextos de análisis y síntesis que respondan a los requerimientos de la visión sistémica que se propone. Sin embargo, ello pasa por una revisión de los enfoques aplicados hasta el presente en los procesos de diagnóstico sectorial y en la correspondiente formulación y diseño de las políticas, planes y programas.

A este respecto, se ha sostenido en secciones precedentes que el **enfoque dicotómico**, tradicionalmente usado en la conducción sectorial, debe dar paso a uno nuevo que se presenta aquí como el **enfoque sistémico**, siendo necesario comprender los alcances y limitaciones que el primero plantea, y las posibilidades y/o motivaciones para su reemplazo por el segundo propuesto, a los efectos de su adecuada aplicación a futuro.

XXII. El Enfoque Dicotómico

Una revisión de los principales documentos de carácter técnico que se han formulado en las últimas dos décadas –en diferentes círculos–, permite constatar visiones regularmente aceptadas, fundadas en ciertos patrones de referencia y estereotipos que afianzan y/o aluden a las nociones de dualidad o dicotomía, en un intento por representar la heterogeneidad estructural que “caracteriza a la agricultura boliviana”, dando lugar al establecimiento o uso institucionalizado de categorías de análisis tales como las de “economía campesina” o “agricultura tradicional” y “economía comercial o empresarial”, sin una evaluación crítica de sus efectos prácticos y/o connotaciones para la gestión y la política sectorial.

La dualidad, como el signo de las economías y sociedades, y como una recurrente explicación o justificación de las condiciones de atraso, dependencia y subdesarrollo, bajo las cuales vivía –y aún vive– una gran mayoría de la población en los países latinoamericanos, entre ellos Bolivia, induce a pensar que solucionarla es una de las condiciones básicas para que estos países y sus economías puedan encaminarse por las sendas del progreso y el desarrollo.

De hecho, desde el planteamiento formulado por el expresidente del Banco Mundial, Robert McNamara, en Nairobi en 1973, cuando asignó al desarrollo rural el carácter estratégico para hacer frente a la pobreza de los pequeños

agricultores de países subdesarrollados, las inversiones comenzaron a distinguirse en dos tipos básicos: de desarrollo agrícola (economía comercial) y de desarrollo rural (economía campesina). En éste último, los aspectos de carácter social/asistencial llegaron a tener preponderancia sobre lo técnico/productivo, en referencia a su rentabilidad económica. Al mismo tiempo, se desarrolló una estructura metodológica para distinguir entre una "economía campesina" y otra "economía comercial", a través de varios enfoques⁵⁴ que diferencian las inversiones en cuanto a los distintos tipos de sujetos (productores) hacia quienes irá orientada. (Véase Gráfico 7). Este planteamiento en su esencia refleja una realidad, pero también deja dudas en cuanto a su aplicación, pues aún subsiste el problema de la pobreza campesina, pese a los ingentes recursos invertidos con este propósito⁵⁵.

En el caso boliviano, puede encontrarse este tipo de convicciones, luego de los procesos de cambio y revolución social operados a partir de 1952 que, en relación con el sector agrícola, desencadenaron en el proceso de Reforma Agraria (1953), provocando la ruptura con un modo de producción y con unas relaciones sociales de carácter semi-feudal. Esto significó la eliminación del trabajo gratuito y de servidumbre, a la vez que se creó la **categoría sociológica** –por cierto, eufemística– de lo "campesino" (en sustitución de lo "indio" o lo "autóctono"), para representar la **condi-**

-
- 54 Schejtman, Alexander. CEPAL. "Economía Campesina y Agricultura Empresarial". Siglo XXI Editores. Tercera Edición. México: 1986.
Zeballos, Hernán. "Tipología de la Economía Campesina en Bolivia". Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. La Paz: 1987.
Jordan, Fausto. "La Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo". IICA. San José de Costa Rica: 1989.
- 55 Véase al respecto Nico Van Niekerk "La Cooperación Internacional y la Persistencia de la Pobreza en los Andes Bolivianos" MTCH, CEBEMO y UNITAS. La Paz: 1992.

Gráfico 7.
TIPOLOGIA DE AGRICULTORES AGRÍCOLAS

**AGRICULTURA
 CAMPESINA**

CRITERIO DE DEFINICION: FUERZA DE TRABAJO FAMILIAR VARIABLE DE CLASIFICACION: jornales contratados <25		VBLE. DE CLASIFICACION	
CATEGORIA	CRITERIO DE DEFINICION	VBLE. DE CLASIFICACION	
Infrasubstist.	Producción Insuficiente para alimentar la Fflla.	≤ 4ha	
Subsistente	Producción alcanza para la alimentación de la familia pero no genera un fondo de reposición para los medios de producción	4>Superficie ≤12ha Arable	
Estacionarios	Alimentos más fondo de reposición	8>Superficie ≤12ha Arable	
Excedentarios	Alimentos más fondo de reposición más excedente	≤ 12ha	

**AGRICULTURA
 TRANSICIONAL**

CRITERIO DE EVALUACION: FUERZA DE TRABAJO ASALARIADA CON ALGUNA SIGNIFICACION VARIABLE DE CLASIFICACION: 25 > jornales contratados <=500	
--	--

**AGRICULTURA
 EMPRESARIAL**

CRITERIO DE EVALUACION: FUERZA DE TRABAJO ASALARIADA PREDOMINANTE VARIABLE DE CLASIFICACION: jornales contratados >500		VBLE. DE CLASIFICACION	
CATEGORIA	CRITERIO DE DEFINICION	VBLE. DE CLASIFICACION	
Pequeños	Fuerza Familiar < que la asalariada	500>Jornales≤1.250 Contrat.	
Medianos	Fuerza Familiar de 4 a 12 H/año	1.250>Jornales≤2.500 Contrat.	
Grandes	Solamente asalariados	Jornales>2.500 Contrat.	

FUENTE: Elaboración en base a Scheffman, Alexander, "Economía Campesina y Agricultura Empresarial".

ción social del habitante rural —considerando todos los grupos étnicos— que, luego de habérsele devuelto su derecho de ciudadanía, debía integrarse a la sociedad y economía del país, de acuerdo con una política implícita o explícita de homogeneización social y cultural, y que, paradójicamente, en los hechos no fomentaba su incorporación a la actividad económica de la sociedad en forma competitiva y eficiente. Esto se ha visto reflejado en las actitudes prebendalistas o políticas asistencialistas de los gobiernos entre los años 1960 y 1970, con respecto a las necesidades y requerimientos reales de los productores “campesinos” y que continuaron hasta la década pasada. Aún hoy, puede observarse la vigencia de ese tipo de políticas —que algunos analistas han llegado a denominar como “anti-campesinas”⁵⁶—, en medio de corrientes de cambio que permiten vislumbrar la necesidad de reconceptualizar ciertos principios, categorías y relaciones acerca de la economía agrícola y el medio rural.

A partir de los planes de desarrollo que se formularon con carácter previo a la revolución nacional —el Plan Bohan, entre los más importantes— se perfiló una ampliación de la frontera agrícola del país, que debía contribuir a los propósitos de **sustitución de importaciones y al logro de la autosuficiencia alimentaria**. Se trataba de una estrategia integral de desarrollo que debía promover la migración hacia el oriente, facilitada por la construcción de la carretera Cochabamba-Santa Cruz, puesto que el país no sólo comenzaba a explorar sus recursos petrolíferos y gasíferos, sino que también contaba con tierras ubérrimas en los llanos de Santa Cruz. Todos estos aspectos, crearon espacios econó-

56 Véase por ejemplo Roberto Laserna “Estrategias para el Sector Agropecuario en Cochabamba en el Marco del Desarrollo Rural”. Seminario Taller. Cochabamba: 1992; y Fernando Untoja en su argumentación sobre este tema, planteada en el Foro de ILDIS sobre “Lo pluri y lo Multi”.

nicos importantes. Es así que, desde el punto de vista del sector, se logró el autoabastecimiento de azúcar y arroz (con importante inversión en infraestructura agroindustrial) que dinamizó otras actividades sectoriales productivas y de servicios. Así, en el caso del sector agrícola del oriente del país, se dió espacio para el establecimiento de una agricultura de carácter predominantemente extensivo con elementos de modernidad, siendo algunos de éstos la orientación de la producción bajo criterios de tecnificación y orientación hacia el mercado y, en algún grado, de aptitud empresarial.

Este fenómeno, diametralmente opuesto a los patrones de organización productiva en términos de escalas y lógicas de manejo vigente en el altiplano y los valles, dió los argumentos necesarios a los pensadores y analistas, para ver y comprender la agricultura a través de una dicotomía o dualidad expresada en los dos tipos de economía, una "campesina o tradicional" y otra "comercial o moderna".

En el caso de la "economía campesina", se instituyó una categoría predominantemente sociológica, que se ha asociado con la agricultura tradicional de las regiones occidentales del país; esto es, del altiplano y valles. A estos sistemas productivos se les atribuyen características de baja productividad e ineficiencia, prevalencia de técnicas arcaicas, escasa articulación con el mercado, producción de autosubsistencia y minifundio, entre otras. Ello, precisamente, ha tendido a reforzar ideas prejuiciosas acerca del comportamiento económico carente de iniciativa y competitividad, y poco proclive al cambio; aunque, en forma contradictoria, se le reconoce ser el principal abastecedor de alimentos. Estos conceptos, por una parte, ante los diagnósticos de pobreza y exclusión en el medio rural, han condicionado la adopción de actitudes simplistas y

paralizantes, que reducen las posibilidades de aprovechar las potencialidades de la economía campesina. En otros, han llevado a profundizar la dicotomía a través de **soluciones duales**, que refuerzan más la existencia de dos mundos: el moderno y el tradicional.

En el segundo caso, se confronta a la agricultura campesina con otra categoría de carácter económico; es decir, con una agricultura comercial o moderna que, como se ha mencionado anteriormente, se ha desarrollado fundamentalmente sobre principios de economía mercantil y empresarial. En este sentido, los primeros esfuerzos por aprovechar el potencial de las tierras bajas, se basaron en los cultivos de la caña de azúcar y el arroz, habiendo generado el primero —bajo el manto estatal, a través de la Corporación Boliviana de Fomento— una dinámica económica regional, generadora de excedentes y agregadora de valor. En el caso del arroz, se fueron incorporando nuevos segmentos o grupos de productores tanto locales como colonos de otras regiones del país —a través de los procesos migratorios—, así como colonias extranjeras (japonesas), llegando a ser predominante la presencia de estos actores en el ámbito agrícola, bajo distintas lógicas de producción y modalidades de inserción en el mercado.

Esta visión ha afectado particularmente la situación de la llamada “agricultura campesina”, puesto que en términos de la definición de políticas y de las acciones sectoriales que se plantearon resultó ser casi siempre **diferenciada y sesgada** en favor de la llamada “agricultura comercial”. Todo el andamiaje de la institucionalidad sectorial, mostró lo prejuicioso que llegó a ser su desempeño para encarar los problemas del sector denominado campesino. A éste se le asoció con lo ineficiente, asumiendo que se trataba de una economía arcaica y ruralista, sin valorizar o comprender

otros elementos, como el carácter de reciprocidad y solidaridad, y la minimización de riesgo a través de la diversificación de la producción (rotación y asociación de cultivos).

Por otra parte, debido al mayor dinamismo aparente o a la mayor capacidad relativa de negociación y gestión de los agentes económicos del sector llamado comercial, el aparato institucional –al mismo tiempo que asumió un diletantismo o una actitud inmovilizante frente a los retos de los sectores tradicionales– volcó más su atención, esfuerzos y recursos financieros hacia ellos, basándose en la asociación de lo moderno y comercial con lo eficiente, sin percatarse de la coexistencia de productores –grandes, medianos y pequeños– que, en conjunto, tienen un carácter muchas veces destructivo o depredador de la base natural, en su incesante afán de expansión de frontera a costa de la sostenibilidad futura de su patrón productivo.

En términos generales, se **acentuó el grado de heterogeneidad** que se deseaba reducir, pues se dio pie a tratamientos desiguales que entrañaban una **carencia de neutralidad de las políticas**, ampliando la brecha entre las estructuras productivas asociadas a ambos tipos de agricultura y agravando la problemática que se pretendía resolver. Por ello, es tiempo, tal vez, de reconocer que esta manera dual de ver las cosas, no es suficiente frente a los cambios que se suscitan en la dinámica económica global y del país.

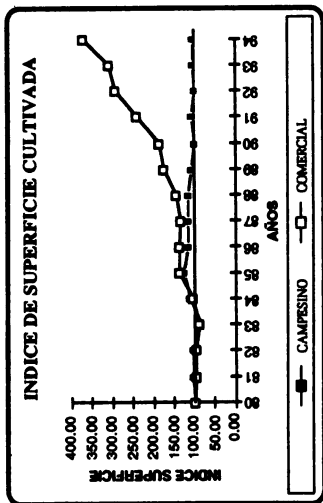
Para una demostración elemental de estas consideraciones, puede observarse el tipo de análisis al que conduce el manejo de esa dualidad. En ese entendido, si se cuantifica el comportamiento de las denominadas “agricultura campesina” y “agricultura comercial”, a través de la elaboración del índice de la evolución de la superficie cultivada y del

VBP, durante los últimos 15 años (Véase Gráfico 8), se encuentra que en la primera mitad del período, ambos sectores apenas se diferencian y más bien transitan por vías paralelas. Sin embargo, a partir de 1988 se destaca la dinámica de la "agricultura comercial" y la evolución de la "agricultura campesina" se mantiene casi constante durante el período de análisis, mostrando un comportamiento relativamente estacionario y declinante, porque durante los últimos catorce años, la participación de ésta en el total del VBP agrícola, disminuyó del 85% promedio entre 1980-1984, al 74% entre 1990-1994 -tasa de variación negativa del 12%- . Asimismo, el porcentaje de participación de la "economía comercial" en el total del VBP agrícola, aumentó de 14% entre 1980-1984, al 25% en el período 1990-1994 -tasa de variación positiva del 78%- .

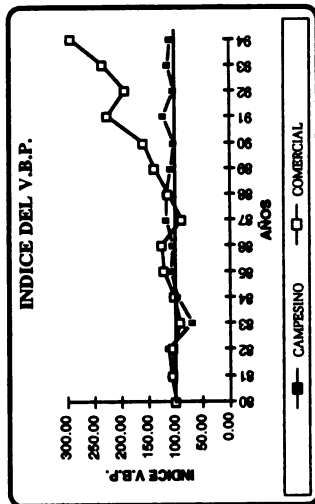
Esta situación parece no ser distinta cuando se analiza el VBP según el destino de la producción, el cual no se relaciona necesariamente con los tipos de sistema productivo o de productor, y además aísla el factor geográfico. Surge entonces, una forma diferente de estudiar el fenómeno económico productivo pues, en este caso, la evolución del índice de VBP para los bienes exportables y de consumo interno muestra una dinámica que explica, con mayor aproximación, la aptitud competitiva de los cultivos o productos en el contexto de una economía abierta, reflejando una orientación exportadora que se incrementa sin afectar la producción destinada al consumo interno y se mantiene con una tendencia levemente invariable en el tiempo (Véase Gráfico 9). Cabe preguntar, si ello tiene alguna significación para el productor "campesino" o si es sólo para el productor "comercial" (continuando con los términos del enfoque dicotómico).

De acuerdo con la visión dicotómica, que atribuye a lo "comercial" un sentido eficiente, de reacción ante las señales

Gráfico 8.
ENFOQUE DICOTOMICO



INDICE DE PARTICIPACION DE LA ECONOMIA DE CAMPESINA Y COMERCIAL EN LA SUPERFICIE CULTIVADA

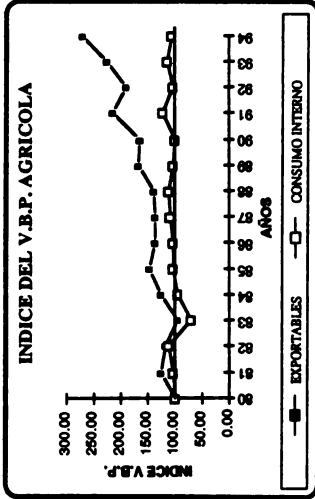


INDICE DEL VALOR BRUTO DE PRODUCCION

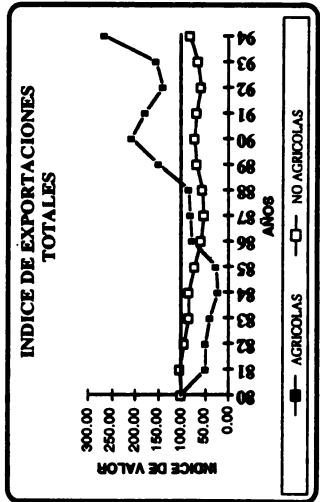
FUENTE: Elaboración en base a información de la SNAG.

Gráfico 9.
DICOTOMIA SEGÚN DESTINO DEL V.B.P.

INDICE DEL V.B.P. SEGUN DESTINO



INDICE DE EXPORTACIONES



FUENTE: Elaboración en base a información de la SNAG e INE.

del mercado y/o asunción de riesgo empresarial ante las tendencias de comercio externo, juzga a lo “campesino”, ineficiente e impávido frente a los cambios u oportunidades que hoy provee la economía de mercado. En ese caso, sólo tendrían que estar reflejados en el índice, los productos de la economía “comercial “ y, además, sólo los del oriente del país. Sin embargo, el índice del VBP según el destino de la producción, incorpora productos que antes, por la visión dicotómica, habrían sido excluidos y que ahora muestran su ubicación y valor propio para ser tomados en cuenta en todo análisis, basándose en principios de economía moderna. De la observación anterior, surge la siguiente interrogante, **¿hasta dónde el estereotipo desarrollado de dicotomía en la agricultura boliviana, que deja una especie de mensaje autocompasivo acerca de la “economía campesina”, es válido en el nuevo estilo de desarrollo adoptado por Bolivia?**

Para corroborar o ampliar el alcance de la inquietud precedente, basta con observar el comportamiento de las exportaciones agrícolas (Véase Gráfico 9). Entre 1985 y 1989, las exportaciones agrícolas se incrementaron en 11% y entre 1990-1994 en 27%, pasando las mismas de \$us. 224.0 millones en 1990 a \$us. 311.8 millones en 1994, representando el 31% de las exportaciones totales del país. Pero lo más importante es que se están comercializando productos en mercados externos, provenientes del ámbito de la “agricultura campesina”; por ejemplo, quinua, hortalizas y otros. Esto significa que también los productos del ámbito “campesino” pueden ser tan comerciales como los del llamado ámbito “moderno o empresarial”. De hecho, se presentan algunas iniciativas al interior de la “economía campesina”, que empiezan a aprovechar las oportunidades de la apertura comercial.

Desde esta perspectiva crítica, y con el propósito de reorientar en forma estratégica los cambios en el sector agrícola –independientemente de si es comercial o campesino–, es necesario identificar la actividad productiva a partir de la unidad de análisis que es el “cultivo” o “grupo de cultivos”, definiendo las oportunidades (potencialidades) que registra y si éstas son susceptibles de ser maximizadas y consolidadas para su desarrollo y crecimiento económico. Por otra parte, es conveniente identificar a nivel de “cultivo” o “grupo de cultivos” las limitaciones (restricciones) sobre las cuales es necesario actuar, minimizando sus efectos negativos.

XXIII. El Enfoque Sistémico

Es prioritario comprender que los sistemas económicos y los sistemas agrícolas, entre ellos, son sistemas abiertos y que, como tales, interactúan con otros existentes, tanto en la esfera real como en la esfera intangible de la economía, la sociedad y la naturaleza. De hecho, es la interacción o el dinamismo lo que permite ver la realidad de las cosas y los fenómenos que se suscitan en la vida. Esta convicción nace de una nueva visión epistemológica de las ciencias, que **reafirma la necesidad de estudiar las totalidades o los conjuntos complejos para entender el comportamiento de las partes; al mismo tiempo, se estudia el desempeño de las partes o elementos en relación con la totalidad o unidad, y se integra como algo más que una suma de ellas, definiéndolas como objeto de estudio o conocimiento.**

Esta visión no surge sino de un **vacío conceptual** que hasta muy poco ha ofuscado la mira de los conductores en su intento por buscar respuestas a la problemática del medio rural, ligada en gran medida a la actividad agrícola, y que, al haberse concebido desde una óptica fragmentaria y cerrada en sí misma —**ruralista**, en cuanto a su alcance; **reduccionista**, en su idea dicotómica de lo tradicional y lo moderno, como opuestos; **proyectista**, en su orientación de invertir en lo “micro” y disperso, sin importar las necesidades o prioridades, y menos las complementariedades; y, abiertamente **asistencialista** en su filosofía e instrumentalización— acarreó más resistencias que adhesiones, y creó

más frustraciones que esperanzas. La noción de que la pobreza era únicamente una cuestión social, cuya solución residía en dotar de servicios básicos, suplir ciertas carencias e implementar acciones de carácter filantrópico y coyuntural, con la finalidad de elevar la calidad de vida del habitante rural fue un fracaso estrepitoso en términos sociales y políticos. Pero lo fue mucho más en términos económicos, puesto que no sólo perturbó o distorsionó la producción agrícola debido a las donaciones alimentarias externas, que significaron un desincentivo real, sino que también instauró actitudes autosubestimantes entre los "beneficiarios" de esa asistencia.

Por tanto, lo importante desde una óptica sistémica es el afianzamiento de las políticas sectoriales que refuerzan o estimulen las concepciones y los intentos orientados a la transformación de los sistemas productivos, considerando, para tal efecto, el desarrollo completo e integrado de la cadena productiva del cultivo o producto.

El potencial del análisis por producto o cultivo y sus interrelaciones reside en la posibilidad de abordar de una manera integral y profunda la situación y condiciones bajo las que se desenvuelve el proceso productivo y económico-comercial, la posición en que se encuentra respecto de otros y sus perspectivas o ventajas desde de un punto de vista estrictamente agronómico o técnico —incluyendo en este caso una óptica ambiental o ecológica—, pasando por consideraciones de carácter organizacional y social, así como de orden tecnológico, con criterios económicos y comerciales. En otras palabras, se trata de una opción que permite tomar en cuenta todos los aspectos que afectan su desempeño y, de esa manera, advertir las oportunidades y amenazas para los cultivos en diversos escenarios que pueden tener una gravitación importante para los productores a la hora

de definir cursos de acción posible, con miras a una mayor orientación al mercado, basada en la eficiencia productiva que les permita una oferta de calidad, acceso oportuno y competitivo a los mercados, la búsqueda de mayor rentabilidad económica y, en definitiva, trabajar en pos del incremento de sus ingresos.

El análisis estratégico de las **oportunidades y amenazas** debe ser complementado con el relevamiento de las **fortalezas y debilidades**. El conjunto de estos elementos, constituye la **base distintiva del enfoque integral o sistémico**, en el sentido de que destaca las **secuencias de la cadena productiva**, permite establecer la posible condición o potencialidad aparente y, en rigor, el comportamiento económico propiamente dicho, en un momento del tiempo. De ese modo, es posible detectar las alternativas de un cultivo, o grupo de éstos, a la luz de la evaluación sobre su grado de dinamismo o estancamiento, obtenida a través de una lectura objetiva de indicadores económicos (variación de precios, superficie cultivada, rendimientos, etc.) en el tiempo.

El análisis por producto o cultivo inicialmente alude al comportamiento aparente “**técnico-productivo**”. Una vez efectuada esta evaluación, se incorpora el análisis de variables relacionadas con las **condiciones socio-económicas y productivas** (suelos, tecnología, tenencia, tamaño de unidad productiva, mano de obra, etc); a partir de lo cual, se deben establecer las causas de dicho comportamiento, para luego definir las posibles líneas de acción **macrosectoriales**, reconociendo la necesidad de instrumentarlas bajo distintas modalidades y con diferentes énfasis o grados de intensidad. Estas deben ser apropiadas a las necesidades o demandas del productor, tomando en cuenta los requerimientos técnicos, económicos y ecológicos del cultivo, y las condiciones y escalas óptimas, susceptibles

de garantizar la rentabilidad y sustentabilidad de los procesos productivos.

Este enfoque, además de ser un elemento del diseño estratégico global, deberá contribuir al conjunto de la esfera institucional –sea ésta del ámbito gubernamental o civil–, de modo fundamental, para **encauzar los procesos de negociación y concertación** entre los agentes económicos involucrados.

El enfoque sistémico, visto como un proceso de gestión, tiene en efecto, un alto valor prospectivo y, a la vez, una connotación definida en términos de su valor propositivo, como se ha señalado en líneas precedentes. Ello nace del hecho de que, tanto los agentes institucionales como los actores productivos, particularmente éstos últimos, saben que actuando en un contexto de mercado, se deben encaminar las decisiones de producción, en función de la información registrada en el tiempo. Algunos lo hacen según su observación empírica y otros, sobre la base de sistemas de información; pero lo que todos consideran clave, es la variable ingreso en el tiempo que depende principalmente de los precios a corto plazo y los cambios tecnológicos a mediano o largo plazo; sin embargo, en ambas dimensiones, existe una gran dependencia respecto de las condiciones climáticas.

Por ejemplo, el proceso de toma de decisiones está influenciado objetivamente a través de la variable precio, por cuanto afecta a los procesos de inversión y de gestión. En el fondo de toda la problemática del sector agrícola y de su gestión institucional o productiva, subyace la preocupación central de todo agente económico, por buscar opciones viables de solución, para asumir expectativas ciertas y minimizar riesgos.

Una de las nuevas tareas de la planificación a futuro será, precisamente, la elaboración de diversos escenarios de acción y el seguimiento de las tendencias de cambio, en los planos que afectan el desenvolvimiento sectorial (tecnología, mercados internos, nichos de exportación, pautas de consumo y gasto externo, relaciones económicas internacionales, entre otras), identificando las articulaciones y complementariedades con otros sectores y actividades, a nivel interno y externo. Para esto, es necesario desarrollar capacidades de gestión sectorial y de formulación de políticas, creando:

- i) una masa crítica humana de alto nivel técnico y competente;**
- ii) una base adecuada de sistemas de información y**
- iii) redes de sistemas integrados, intra e intersectoriales, a partir de las cuales se ejercerá un monitoreo permanente, creativo y dinámico.**

Es en este marco contextual que emergen los valores de la producción o los sistemas de carácter polivalente, flexible y adaptativo; dentro de ciertos rangos a corto plazo, pero de mayor margen a mediano y largo plazo. Desde luego, los agentes en la esfera institucional y productiva tienen ante sí enormes retos, pues deben estar predispuestos a intervenir en las fases de análisis, planificación, diseño y formulación de políticas y mecanismos instrumentales, acordes con los requerimientos y especificidades de la producción, distribución y comercialización u otras fases de la cadena. Igualmente, deben evaluar el impacto de dichos procesos, lo cual implica mayor concentración de esfuerzos y desarrollo de destrezas y aptitudes entre los directos actores involucrados; en el caso de algunos segmentos mayoritarios, se debe establecer o introducir los códigos de una nueva modernidad.

A su vez, estos nuevos patrones de desempeño parecen demandar diferentes esquemas o modelos de organización institucional y productiva (económica y comercial), entre otros aspectos, que constituyen otra faceta posible y deseable de articulación e intermediación de intereses y aspiraciones del conjunto de actores sociales y económicos. El país cuenta ahora con un vector de integración en todo su alcance y potencial: la participación popular. Pero también ha iniciado un proceso que, aunque provee de nuevos elementos para el desarrollo de la gestión institucional y sectorial, plantea igualmente nuevos desafíos para su reordenamiento global: la descentralización administrativa.

Por tanto, una primera aproximación importante, en cuanto a las perspectivas que ofrece este enfoque, puede obtenerse mediante el análisis de un conjunto de indicadores objetivos que permitan relacionar las variables clave para la evaluación o ponderación acerca del comportamiento aparente de los cultivos o productos, sobre la base de datos e informes que periódicamente deben relevarse y procesarse. En una segunda fase de este proceso, se propone establecer y desarrollar prácticas operativas regulares de verificación y monitoreo in situ que conduzcan a la valoración del estado de situación; así como las condiciones, causas o efectos que expliquen la potencialidad o vulnerabilidad de dichos cultivos o productos del agro.

En principio, es posible proponer una **alternativa de análisis** de los productos o cultivos de acuerdo con su comportamiento económico y técnico-productivo observado. Esta comienza con la identificación o clasificación de cuatro categorías de cultivos o productos: **dinámicos, estacionarios, nacientes y declinantes**. Y a partir de ello, se aplican los instrumentos de la planificación prospectiva, para posibilitar la definición de las diferentes estrategias según el tipo de

producto, cultivo y especie ganadera. Finalmente, se diseñan acciones de consolidación, recuperación y potenciamiento, considerando para ello las características esenciales del producto y las prioridades o requerimientos de los productores involucrados.

En síntesis, los **pasos iniciales del proceso de planificación prospectiva** pueden esquematizarse como sigue:

- **Evaluación del Comportamiento Aparente.**
- **Elaboración de la Matriz de Información.**
- **Desarrollo del Análisis de Situación.**
- **Formulación del Diagnóstico Estratégico.**

En el amplio contexto de las tendencias de cambio mundial y de las particularidades de la región y los países donde se vienen impulsando transformaciones en los diversos órdenes de actividad, desde el punto de vista de la actividad agrícola y de su interacción con otras en el desarrollo del medio rural, los cambios que se le plantean al sector a futuro se presentan como procesos de alta complejidad e incertidumbre, cuando no con signos de ambigüedad. Más aún, éstos se inician con una reorientación de las políticas económicas y sectoriales, y la introducción de enfoques y esquemas conceptuales renovados de gestión institucional; y es allí donde residen sus desafíos mayores, pero también sus mejores perspectivas de desarrollo.



Capítulo V

ASPECTOS METODOLOGICOS --- DE LA PLANIFICACION PROSPECTIVA

XXIV. INTRODUCCIÓN AL MÉTODO

XXV. COMPORTAMIENTO APARENTE

XXVI. MÉTODO ANALÍTICO

XXVII. MATRIZ DE INFORMACIÓN

XXVIII. MATRIZ DE ANÁLISIS DE SITUACIÓN

XXIX. MANEJO DE LA MATRIZ DE ANÁLISIS

XXX. APLICACIÓN METODOLÓGICA



XXIV. Introducción al Método

Este planteamiento metodológico ofrece un marco de referencia descriptivo y analítico para identificar los principales aspectos de la planificación prospectiva definida en el Capítulo Segundo del presente documento. Asimismo, se considera que los elementos que se abordan son el punto de partida para seguir investigando en esta área.

Asumiendo el proceso de la planificación prospectiva, inicialmente es importante destacar la dinámica de comportamiento del cultivo, producto o especie ganadera a través de variables económicas objetivas, para conocer las tendencias de desarrollo que en éstos se viene imprimiendo y que pueden dar lugar a importantes análisis técnico-productivos posibles de llevarse a cabo mediante el uso de matrices, modelos de simulación y predicción, diseño de instrumentos para el análisis, evaluación de costo-beneficio y herramientas complementarias de decisión, tales como la evaluación económica y social, evaluación de impacto ambiental o auditorías ambientales, selección de tecnologías y otros que contribuyan a priorizar la inversión y optimizar la asignación de recursos.

En esta perspectiva, y con el propósito de orientar los cambios en la agricultura en general, conviene identificar las fortalezas y oportunidades, directas e indirectas, que existen y son susceptibles de maximizar y consolidar para el desarrollo económico del cultivo, producto o especie

ganadera. Sin embargo, y por la misma razón, también es conveniente identificar las debilidades y amenazas sobre las cuales actuar minimizando sus efectos negativos.

XXV. Comportamiento Aparente

Consiste esencialmente, en establecer los patrones de comportamiento que registran los cultivos o productos en el tiempo, medidos en términos de indicadores objetivos (Valor Bruto de Producción -VBP-, Superficie, Rendimiento, y otros) de la producción agrícola, pecuaria, silvícola, etc., que determinan la posición relativa del producto o de un grupo de ellos en el contexto general.

A partir de los indicadores objetivo, en este caso el VBP, se determina la Tasa de Variación Promedio Nacional del VBP Total definida en (1):

$$T.V._j = \left(\frac{\sum_{i=1}^{72} VBP_{i,j}}{\sum_{i=1}^{72} VBP_{i,j-1}} - 1 \right) \times 100$$

donde,

T.V. : Tasa de Variación Promedio Nacional del VBT Total.

VBP : Valor Bruto de Producción del cultivo i en el período j, j=1...n

Del mismo modo, es necesario cuantificar la tasa de variación por cultivo, expresada en (2):

$$t.v._i = \left(\frac{VBP_{i,j}}{VBP_{i,j-1}} - 1 \right) \times 100$$

donde,

$t.v._i$: tasa de variación del cultivo i .

A partir de (2), se tiene la posibilidad de comparar —en forma discreta y continua— y seleccionar aquellos cultivos que registren una tasa de crecimiento o variación mayor o menor a la Variación Promedio Nacional del VBP, calculada a través de (1) e, indistintamente, hacer comparaciones amplias entre cultivos y/o grupos de cultivos, productos y especies pecuarias, que permitan identificar elementos de interés para desarrollar análisis más puntuales⁵⁷.

El alcance de (1) y (2) es descriptivo y está dirigido a recapitular el comportamiento aparente del cultivo, producto y/o especie ganadera, sin referirse a los factores que expliquen dicha potencialidad, usando un sencillo marco de trabajo aritmético matricial. Es decir que la utilización de (1) y (2) brinda un marco de referencia descriptivo y sintético, para empezar a identificar y evaluar el comportamiento histórico y reciente de los cultivos a través de indicadores objetivos. Ello significa que el análisis del **comportamiento aparente** no proporciona información específica sobre las causas que repercuten en ese comportamiento.

57 Lo propio se puede elaborar a partir de las variables rendimiento, volumen de producción y superficie cultivada.

XXVI. Método Analítico

El trabajo aritmético matricial a través de (1) y (2) permite el análisis de las potencialidades de los cultivos, diferenciándolos entre dinámicos, estacionarios, declinantes y nacientes:

Cultivos Dinámicos (A): Son los que tienen una tasa de crecimiento o un comportamiento sostenido, por encima o mejor que el promedio nacional.

Cultivos Estacionarios (B): Registran un comportamiento mayor a cero, pero por debajo del promedio nacional, con variación constante y/o decreciente en el tiempo.

Cultivos Nacientes (C): Presentan una dinámica creciente superior a la media nacional, pero sólo en el último tramo de análisis; es decir, que en los primeros períodos o intermedios han registrado un comportamiento declinante o estacionario.

Cultivos Declinantes (D): Presentan tasas de crecimiento menores que cero y obviamente inferiores al promedio nacional; es decir, con tendencias claramente decrecientes.

Las cuatro categorías definidas anteriormente sirven para identificar las potencialidades aparentes de los cultivos

o productos. Para el presente trabajo, se consideró el período 1980-1994, de acuerdo al siguiente procedimiento:

- i) Se calcularon promedios trianuales para cada una de las variables investigadas; es decir, 1980/1982, 1983/1985, 1986/1988, 1989/1991 y 1992/1994, para suavizar los factores coyunturales que afectan a la producción.
- ii) Se estimaron las tasas de crecimiento para todos y cada uno de los cultivos, y para el total del sector agrícola, en los siguientes períodos: 1992/1994 y 1980/1992; es decir, entre el último y primer período, 1983/1985 y 1980/1982; 1986/1988 y 1983/1985; 1989/1991 y 1986/1988; 1992/1994 y 1989/1991.
- iii) Comparando la tasa de crecimiento de cualquier cultivo con la tasa promedio nacional, se calificó (A), (B), (C) o (D), utilizando el criterio descrito anteriormente.
- iv) El comportamiento aparente del cultivo en todo el período, se obtuvo dando mayor peso al último tramo, porque determina su comportamiento actual. Además, a fin de conocer su evolución en el tiempo, se realizó un análisis discreto, comparando el último con el primer período de análisis. Posteriormente, se cuantificaron las variaciones de los períodos intermedios, para identificar situaciones coyunturales. En caso de presentarse calificaciones discrepantes, entre extremos, se promedió a la categoría intermedia, y en el caso de presentarse alternativas de clasificación (A) y (B) ó (B) y (D), se clasificó como (B) ó (D), respectivamente.

Este análisis implícitamente está mostrando la eficiencia dinámica de algunos cultivos y especies ganaderas a través de la productividad multifactorial, entendida como el cociente entre la producción total y el total de los factores productivos concurrentes, entre ellos la mano de obra, la tierra, el capital y otros factores no convencionales como son la educación de los productores, la investigación y la extensión. Sin embargo, debido a la dificultad de encontrar instrumentos confiables de medición de los factores de producción no convencionales es que se recurre a la utilización de estimadores de productividad como son el VBP por unidad de trabajo o por insumo utilizado, relación beneficio-costos, etc. En consecuencia, existe la necesidad de que este enfoque inicial deba ser complementado con mayor información y análisis.

Por lo tanto, a partir de los cuatro ámbitos definidos, es necesario identificar los principales eslabonamientos técnico-comerciales de cada uno de los cultivos, productos y especies ganaderas, a través de dos fichas técnicas que se denominan Matriz de Información y Matriz de Análisis de Situación.

XXVII. Matriz de Información

Tiene el objetivo de proveer información sistematizada y validada sobre las variables técnicas, sociales y económicas que explican las causas del Comportamiento Aparente de los cultivos y de la producción pecuaria, proporcionando un marco cualitativo y cuantitativo, que posibilite identificar y definir las prioridades y todos los demás componentes del sistema de planificación sectorial e inteligencia económica, y que permita proponer instrumentos de política estratégica-prospectiva que se retroalimentarán con los de planificación participativa y transaccional.

Para esto, se hace necesario desarrollar una base de datos sobre la estructura, evolución y características principales de los cultivos, grupos de cultivos, y especies ganaderas. Los datos presentados en esta matriz deben alimentar a la Matriz de Situación para su posterior análisis e identificación de áreas posibles de acción.

Algunas de las variables que debería contemplar la Matriz de Información, son las siguientes:

Generales:

- Suelos y clima necesarios para el desarrollo de los cultivos y ganados.
- Evolución histórica de la superficie cultivada, producción, rendimientos, valor bruto, valor agregado.

- Evolución histórica del hato ganadero, producción de carnes y derivados, valor bruto, valor agregado.
- Localización de los cultivos y ganado según Departamentos, Provincias, Zonas de Producción y Municipios.
- Uso de capital, mano de obra, maquinaria y otros.
- Aporte nutricional.

Tecnología (Sostenibilidad)

- Generación y transferencia de tecnología.
- Prácticas culturales.
- Prácticas de manejo de ganado y pastos.
- Plagas y enfermedades, sanidad vegetal y animal.
- Efectos sobre los recursos naturales y medio ambiente (degradación, erosión, deforestación).
- Susceptibilidad a factores naturales adversos.

Sociales (Equidad)

- Tenencia de la tierra y tamaño de las unidades de producción.
- Organización institucional estatal y privada. Número y características de las organizaciones de los productores.
- Legislación más relevante. Normas y regímenes de regulación sobre la actividad agropecuaria.
- Disponibilidad y utilización de mano de obra, estacionalidad.

Económicas (Competitividad)

- Sistemas de información sobre precios y mercados.
- Importancia regional de los cultivos y ganado en el VBP y otras variables.
- Costos de producción. Relación beneficio/costo.
- Uso y disponibilidad de capital. Crédito.

- Cuentas de oferta/utilización.
- Balance alimentario nutricional.
- Proyección de la oferta y de la demanda.

Datos del (los) producto(s), sobre su desempeño en el mercado interno

- Acceso a servicios de acopio y almacenamiento.
- Transporte.
- Canales de comercialización, mercados.
- Evolución de los precios a nivel de productor, mayorista, minorista.
- Distorsiones internas de precios y mercados .
- Capacidad comercial y financiera de los productores.
- Crédito.
- Organización de la comercialización.
- Transformación.
- Aspectos relativos a las características particulares o normas de producto.

Datos del (los) producto(s), sobre su desempeño en el comercio exterior

- Exportaciones e importaciones (valor y volumen).
- Precios internacionales.
- Políticas de promoción generales y específicas.
- Discriminación de precios.
- Oportunidades comerciales aisladas o de difícil repetición.
- Medidas arancelarias y para-arancelarias. Barreras comerciales.

XXVIII. Matriz de Análisis de Situación

Esta matriz tiene el propósito de identificar elementos clave que brinden una visión integrada de la situación de un cultivo o grupo de cultivos a lo largo de toda la cadena productiva; es decir, desde la producción, oferta primaria, transformación y comercialización, hasta el análisis de la demanda. De esta forma es posible identificar las fortalezas y oportunidades así como de las debilidades y amenazas que presentan. Asimismo, ayuda a precisar los rasgos más importantes que afectan al desarrollo de los rubros productivos pecuarios y agrícolas.

Una de las ventajas de este tipo de análisis es que facilita el proceso de diálogo con los subsectores, ya que, tanto para la construcción de la matriz como para la elaboración de las conclusiones y definición de estrategias, es imprescindible contar con insumos aportados por organizaciones privadas y gubernamentales, asociaciones de productores y técnicos involucrados directamente con la producción y comercialización de cada uno de los rubros.

Cada uno de los elementos que forman parte de la matriz de análisis de situación se definen de la siguiente forma:

- i) **Fortalezas:** Son el conjunto de condiciones ya existentes o disponibles, favorables al desarrollo del proceso productivo.

- ii) **Oportunidades:** Son el conjunto de condiciones potencialmente favorables o susceptibles de beneficiar al desarrollo del sistema productivo.
- iii) **Amenazas:** Son el conjunto de condiciones desfavorables o de alto riesgo que ponen en peligro la viabilidad o la sostenibilidad del sistema productivo.
- iv) **Debilidades:** Son el conjunto de condiciones existentes de carácter restrictivo o limitante en el presente.

Conviene indicar que las fortalezas y oportunidades, así como las amenazas y debilidades, son conceptos que expresan realidades relativas, las cuales, bajo ciertas acciones, son susceptibles de ser modificadas. En definitiva, estos elementos son los que brindarán, posteriormente, las pautas para definir las estrategias y los instrumentos de la política sectorial.

XXIX. Manejo de la Matriz de Análisis

Esta matriz es de doble lectura o “doble salida”; una lectura horizontal y otra vertical. La lectura horizontal, permite conocer aspectos relevantes que influyen en el desempeño de un producto, como las ventajas que están siendo aprovechadas por los productores **–fortalezas–**; espacios abiertos, que eventualmente pueden ser aprovechados para el desenvolvimiento del producto **–oportunidades–**; factores importantes que restringen la posibilidad de crecimiento **–debilidades–**; y por último, situaciones, que potencialmente pueden darse y que significan una grave amenaza, que, de no tomarse en cuenta, puede afectar negativamente a la producción **–amenazas–**.

La lectura vertical identifica elementos comunes a varios rubros, agrupados por áreas temáticas (mercados, tecnología, recursos naturales, etc.), que deben ser utilizados para la definición posterior de lineamientos de política, orientados a resolver amenazas **–limitaciones–** e incentivar fortalezas **–potencialidades–**.

El análisis de esta matriz, deberá considerar, al menos, los siguientes aspectos:

i) Tecnológicos

- Manejo de Recursos Naturales.
- Disponibilidad y acceso a las fuentes de generación y transferencia de tecnologías. Eficiencia técnica y económica.

- Provisión y uso semillas. Variedades.
- Fuentes y usos de agua para riego.
- Rendimientos obtenidos.
- Uso y disponibilidad de insumos nacionales e importados.
- Vulnerabilidad a factores climáticos adversos.

ii) Sociales

- Análisis de las formas de tenencia de la tierra y tamaño de las unidades de producción
- Análisis de la organización institucional pública y privada. Poder de concertación y negociación.
- Número y características de las organizaciones de los productores.
- Legislación mas relevante. Normas y regímenes de regulación sobre la actividad agropecuaria.
- Análisis de la disponibilidad y utilización de mano de obra, estacionalidad.
- Aporte nutricional e influencia en la Seguridad Alimentaria nacional.

iii) Económicos

- Estructura de mercado, evolución de la oferta y de la demanda.
- Evolución y comportamiento de los precios y mercados.
- Análisis de Competitividad. Nivel de competencia interna y externa.
- Estructura de los costos de producción.
- Análisis de rentabilidad.
- Modificaciones arancelarias y su impacto.
- Disponibilidad y acceso y costo del crédito.
- Indices e indicadores pertinentes.

Es importante tomar en cuenta que, si bien existen áreas comunes de acción, los instrumentos o medidas de intervención deben, necesariamente, ser priorizados para la asignación de recursos económicos, partiendo de su comportamiento en el tiempo, según se quiera aprovechar las potencialidades de los cultivos dinámicos o nacientes, o bien, revertir la situación de estancamiento y declinación de los clasificados en estas categorías. Para ello, se requiere del concurso concertado de los agentes involucrados en las actividades productivas a diferentes niveles, como son los productores, las instituciones de apoyo a la producción y las instancias públicas de planificación. Este punto resalta la noción de la planificación participativa y de la transaccional, planteados en el Capítulo Segundo del presente documento.

Es necesario indicar, que este procedimiento metodológico no debe ser aplicado exclusivamente bajo una dimensión nacional, sino, fundamentalmente, debe procurar llegar a nivel de municipio, aprovechando el nuevo marco legal vigente en el país.

Finalmente, existe otro aspecto importante que debe ser tomado en cuenta y se expresa a través de la evaluación ex-ante de los resultados que se espera obtener a través de la aplicación de políticas como resultado del sistema de planificación estratégico (prospectivo, participativo y transaccional). Por esto, es sentida la necesidad de evaluar sus posibles resultados esperados; es decir, si tienen los niveles aceptables mínimos de logro, y si son mejores a los que podrían ser alcanzados con otras acciones. Esto, demanda evaluar no sólo la relación beneficio-costos a nivel económico y social de las políticas que se proponen, además del rendimiento de la inversión y el grado de riesgo de perderla, con el fin de establecer un criterio de priorización y asigna-

ción eficiente de los recursos, sino también, la construcción de escenarios alternativos de desarrollo, utilizando herramientas de análisis prospectivo que puedan mostrar las consecuencias para productores, consumidores y la sociedad en conjunto de las intervenciones de tipo político-económico.

XXX. Aplicación Metodológica

Utilizando información estadística de la Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería para construir el VBP Agrícola Total⁵⁸ en términos globales, se contabilizó el Comportamiento Aparente de un total de 70 cultivos de los cuales 14 están en el ámbito A, 28 se encuentran en el ámbito B, 4 corresponden al ámbito C y 24 registran una situación de crecimiento negativo (declinante), por debajo de la dinámica de crecimiento del VBP Total (Véase Cuadro 3). Cabe destacar que, en función al Comportamiento Aparente y utilizando el VBP como variable pivotal, se cuantificó por cultivo y grupo de cultivos: la Superficie Utilizada, Número de Personas Ocupadas y Valor Bruto de Producción (VBP) a precios de 1990, para el período 1992-94. En términos generales, los 70 cultivos ocuparon una superficie de 1.6 millones de hectáreas, emplearon aproximadamente un total de 470 mil personas y generaron un VBP de 2.000 millones de Bs.

A continuación se presenta un panorama más detallado sobre el Comportamiento Aparente de los cultivos según categoría:

58 El PIB agrícola (productos agrícolas primarios) representa en 1994 el 41% del PIB Agropecuario Total que incluye -además de los productos agrícolas primarios- productos agrícolas industriales, coca, productos pecuarios, silvicultura, caza y pesca.

**Cuadro 3.
COMPORTAMIENTO APARENTE**

IDENTIFICACION PRELIMINAR

CATEGORIAS	NUMERO CULTIVOS	PARTIC. %	SUPER-FICIE (1)	PARTIC. %	PERSON. OCUPAD.	PARTIC. %	V.BRT. PRODD. (2)	PARTIC. %
A DINAMICOS	14	20.00	420,890	26.48	72,788	15.41	376,564	19.60
B ESTACIONARIOS	28	40.00	744,788	46.85	221,751	46.93	830,044	43.21
C NACIENTES	4	5.71	23,814	1.50	15,117	3.20	95,605	4.98
D DECLINANTES	24	34.29	400,192	25.17	162,819	34.46	618,775	32.21
TOTAL	70	100.00	1,569,684	100.00	472,475	100.00	1,920,988	100.00

FUENTE: Elaboración propia.

(1): En Hectáreas.

(2): En Millés de bolivianos de 1990.

i) Categoría A

Cuenta con 14 productos (Véase Cuadro 4) que ocupan el 26% de la superficie, emplean 72 mil personas y generan el 20% del VBP Total. La mitad de ellos corresponde al grupo de frutas; sin embargo, según la participación en superficie, las personas ocupadas y el VBP, destacan los cultivos de trigo, soya y girasol. Todos ellos registran un proceso evolutivo positivo, planteando alternativas de vocación productiva y competitiva, respecto a la sustitución de importaciones y generación de divisas vía exportaciones.

ii) Categoría B

Los cultivos clasificados en esta categoría ascienden a 28, utilizan 744 mil hectáreas, emplean 221 mil personas y representan el 43% del VBP Total, registrando una situación muy diferente con respecto al caso anterior. En términos globales, aproximadamente el 36% de los cultivos de este ámbito, muestran una tendencia estacionaria declinante y están por encima de la tendencia dinámica a largo plazo del VBP Total. El 64% restante refleja una mejor situación, con tendencia estacionaria creciente y alternativas de producción ligadas principalmente a la demanda interna; sin embargo, existen productos relacionados con la generación de divisas, como la quinua, que registra una dinámica difusa (creciente, decreciente y estacionaria), obligando a relativizar su comportamiento aparente a través de una evaluación más exhaustiva, que se presenta más adelante.

iii) Categoría C

Esta categoría muestra 4 cultivos que aparecen cuantitativamente poco significativos respecto a las variables

Cuadro 4.
COMPORTAMIENTO APARENTE

CLASIFICACION DE CULTIVOS

FUENTE: Elaboración propia.

	CATEGORIA "A"	CATEGORIA "B"	CATEGORIA "C"	CATEGORIA "D"
1	TRIGO	ARROZ	TOMATE	PAPA
2	SOYA	MAIZ GRANO	DURAZNO	PAPALIZA
3	GIRASOL	QUINUA	NARANJA	OCA
4	ALCODON FIBRA	CEBADA GRANO	MEMBRILLO	TABACO
5	PIÑA	CAÑA DE AZUCAR		AVENA
6	PAPAYA	CACAO		CAÑAHUA
7	FRUTILLA	UVA		CENTENO
8	PALTA	MANZANA		CEBADA BERZA
9	GUINDA Y CEREZA	BANANO Y PLATANO		AVENA BERZA
10	SANDIA	TORONJA		MAIZ FORRAJERO
11	TUNA	LIMON		ALFALFA
12	CASTAÑA	MANDARINA		SORGO GRANO
13	TE	LIMA		CAFE GRANO
14	CEBOLLA	MANGA		FREJOL Y POROTO
15		CHIRIMOYA		MANI
16		PERA		MAIZ CHOCCLO
17		CIRUELO Y DAMASCO		ARVEJA VERDE
18		YUCA		HABA VERDE
19		CAMOTE		AJO
20		RACACHA		LECHUGA
21		HUALUZA		GARBANZO
22		ZANAHORIA		ZAPALLO
23		REPOLLO		COLIFLOR
24		AJI Y LOCOTO		HIGO
25		BETARRAGA		
26		RABANO		
27		PEPINO		
28		VAINITA		

analizadas (Superficie, Personas Ocupadas y VBP), aunque no por ello menos importantes, pues registran una tasa de variación individual por debajo de la dinámica del VBP Total; su tendencia es creciente, anunciando aparentemente condiciones propicias del entorno relacionado con la producción y la actividad comercial. Además, la importancia de esta categoría va unida a la identificación de cultivos con potencialidad futura y probable capacidad competitiva en el mercado interno y externo.

iv) Categoría D

Se observan 24 cultivos con un proceso decreciente en su comportamiento, mostrando aparentemente un alejamiento progresivo de la tendencia de crecimiento promedio. Utilizan 400 mil hectáreas; emplean, aproximadamente, 162 mil personas y participan con el 32% en la generación del VBP Total.

En la medida en que se ha tratado de explicar el comportamiento aparente de los 70 cultivos, resulta necesario explicar las causas que repercuten sobre dicho comportamiento. Para esto, es necesario identificar los principales eslabonamientos técnico-comerciales de cada uno de ellos, utilizando la Matriz de Información, para luego definir la Matriz de Análisis de Situación. Dadas las características y número de cultivos, este trabajo sólo abordará la Matriz de Análisis de Situación para dos cultivos: quinua y soya en grano.

El comportamiento aparente de la **quinua**, cuantificada por su producción a precios de 1990, registra una tasa de variación discreta (10.59) por encima de la tasa de variación del VBP Total (4.64), entre 1980-1982 y 1992-1994. Sin

embargo, al evaluar el comportamiento aparente de este cultivo, a través de su tasa de variación continua y utilizando períodos trienales, registra un comportamiento difuso en el tiempo (creciente, decreciente y estacionario), exigiendo la necesidad de explicar tal situación a través de la identificación de sus debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas.

La Matriz de Análisis de Situación para este cultivo, presenta la siguiente información (Véase Cuadro 5):

i) Fortalezas:

Tecnológicas. La primera ventaja fundamental de la quinua, es su condición de cultivo originario, apto para el medio agroecológico del altiplano y tolerante a la sequía, vientos y heladas; asimismo, presenta ventajas de tipo cultural, que han permitido la preservación del cultivo.

Económicas. Por las oportunidades de mercado, se constituye en una actividad productiva importante para la generación de excedentes y autoconsumo. Respecto a la generación de excedentes, se puede mencionar a manera de ejemplo que, actualmente, la Asociación Central de Cooperativas Agropecuarias Operación Tierra (CECAOT), que afilia 650 familias, está exportando un container de 391 qq de quinua real en grano hacia los mercados europeos, lo cual significa aproximadamente un ingreso bruto de \$us. 1.600 per cápita anual. Por esta razón, esperan incrementar su oferta exportable a 4 containers mensuales a partir de 1997.

Por otro lado, la localización geográfica de las áreas productoras que tienen una mayor participación en la

Cuadro 5.
MATRIZ DE ANALISIS DE SITUACION - QUINUA

IDENTIFIC.	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>Cultivo: Quinua Categoría: B Zonas: Altiplano: Central Norte Sur</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sector productivo organizado. - Cultivo originario apto en términos culturales y de ecosistema. - Producto orgánico certificado: Mejores precios internacionales en US\$/TM 1980: 850; 1985: 1.350. - Poca competencia en el mercado externo. - Mayores productores del hemisferio. - Acceso a transporte para exportación (Carrétera - Ferrocarril) 	<ul style="list-style-type: none"> - Marco institucional interesado en mejorar tecnología productiva. Por ejemplo producción de semilla certificada de Quinua Real Orgánica. Productores y Consejo Regional de Semillas. - Mercado externo en expansión, incremento de exportaciones. (1980: 177 TM; 1993: 541TM). - Diversificación demanda externa (hasta 1985 exportaciones destinadas a Perú y desde 1987 a países de Europa y EE.UU.). - Por su valor nutricional es un producto importante en términos de seguridad alimentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajos rendimientos respecto a otros países productores, en promedio TM/Ha: Bolivia 0,5; Perú 0,6; Ecuador 0,57 - Baja disponibilidad de agua. - Falta de una campaña de marketing agresiva hacia el mercado externo. - Baja incorporación de Valor Agregado. 	<p>Amenazas Internas</p> <ul style="list-style-type: none"> - (*) Efecto en cadena que puede afectar a la sostenibilidad: • Pérdida cobertura vegetal • Disminución disp. abono orgánico. • Degradación física del suelo. • Decremento de rendimientos. <p>Amenazas Externas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingreso al mercado de otros países: EE.UU., Canadá, etc.

*: Información correspondiente al Altiplano Sur.
FUENTE: Elaboración propia.

exportación de este cultivo (Ladislao Cabrera, Daniel Campos, Nor Lipez, Abaroa y Quijarro) tienen acceso a vías de exportación.

Sociales. Lo anterior, sumado al hecho de que Bolivia es el mayor productor del continente, por no decir del mundo, ha influido en el origen de un proceso de crecimiento y fortalecimiento de las instituciones de productores (CECAOT y ANAPQUI), que han asumido un rol muy importante de identificación de mercados y comercialización, tanto a nivel interno como externo y, aprovechando la baja o nula incorporación de agroquímicos, ingresaron a nichos de mercado, tales como los de “health food” (alimentos saludables), con un producto orgánico a precios notablemente superiores.

ii) Oportunidades:

Tecnológicas. Existe disponibilidad de tierras para la expansión del cultivo.

Económicas. Posibilidades de ampliar las exportaciones a través de estrategias de mercadeo más agresivas, con mayor respaldo de las instituciones dedicadas a la promoción de exportaciones e, igualmente, posibilidad de realizar un importante trabajo para el desarrollo de tecnologías apropiadas y conservacionistas, en forma conjunta con las asociaciones de productores.

Sociales. De hecho, estas asociaciones, de manera independiente, han realizado acciones ampliamente valorizables, pero aún insuficientes.

iii) Debilidades:

Tecnológicas. Se expresa principalmente a través de cuatro aspectos fundamentales:

- i) bajos rendimientos en comparación al de otros países productores del hemisferio: Bolivia 600 Kg/Ha, Perú 900 Kg/Ha y Ecuador 2000 Kg/Ha;
- ii) falta de disponibilidad de agua.

Económicas. Baja incorporación de valor agregado al producto de exportación, y limitaciones en el diseño de estrategias de mercadeo.

iv) Amenazas:

Tecnológicas. Actualmente, la calidad de la quinua nacional tiene un estándar aceptable a nivel internacional y registra costos de producción bajos, debido a la incorporación mínima de factores tecnológicos (218 \$us/Ha en Bolivia, 331 \$us/Ha en Perú y 348 \$us/Ha en Ecuador). Sin embargo, los rendimientos por hectárea son inferiores y su nivel competitivo en el mercado externo está sustentado, por ahora, en la existencia de un número limitado de países proveedores, lo que se constituye en una situación coyuntural, ya que otros países como Estados Unidos de América y Canadá están iniciando la producción de este cultivo con tecnología de vanguardia. Esto significa que, en un futuro inmediato, puede incrementarse el excedente de oferta internacional del producto de referencia, en condiciones más competitivas.

Otra amenaza es la presencia de factores que contribuyen a la degradación del suelo. En algunas zonas

del Altiplano Sur, los rendimientos presentan decrementos anuales, que se explican por el efecto en cadena originado por la eliminación de cobertura vegetal nativa (Yareta y Thola), que provoca un deterioro del suelo en términos de su estructura, fertilidad y pérdida de humedad, comprometiendo la sostenibilidad del cultivo.

Por otra parte, el comportamiento aparente de la *soya* sugiere, tanto en su análisis discreto como continuo, una tasa de crecimiento de producción valorada a precios de 1990, por encima del VBP Total y la Matriz de Análisis de Situación revela las siguientes consideraciones (Véase Cuadro 6):

i) Fortalezas:

Tecnológicas. Condiciones agroecológicas excepcionales en el área que permiten tener bajos costos de producción, los cuales son inferiores a los registrados en otros países productores del hemisferio. Calidad del grano superior al de otros países, además de rendimientos por hectáreas superiores.

Sociales. Sólida organización a nivel de la producción primaria, agroindustrial y exportadora.

ii) Oportunidades:

Económicas. Se observa que para este rubro se presentan importantes posibilidades de expansión en las exportaciones en el marco de la Comunidad Andina (CA), ya que de la demanda total de esa Subregión (350 millones de dólares año), Bolivia sólo cubre el 10% en los mercados de Perú y Colombia, con la

Cuadro 6.
MATRIZ DE ANALISIS DE SITUACION - SOYA

IDENTIFIC.	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>Cultivo: Soya Categoría: A Zonas: Llanos de Santa Cruz Chiquitania Llanos del Chaco</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sector productivo organizado a nivel de productores, agroindustriales y exportadores. - Exportaciones dinámicas: entre 1991 y 1994 representa el 24% de las exportaciones agrícolas con una tasa de crecimiento del 70%. - Hay un grado de alineamiento a los precios internacionales cercano al 94%. - Los costos de producción están por debajo de los costos Variables de Brasil y Argentina. - Rendimiento superior a otros países (en TM/Ha. BOL. 2,2; ARG. 2,1; BRA. 1,5). - Calidad superior del grano en relación a la de otros países del hemisferio. - Buena infraestructura productiva. 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de expansión en el mercado del GRAN. El complejo oleaginoso de exportación boliviano apenas representa el 10% de la demanda del GRAN. - Por su valor nutricional es un producto importante en términos de seguridad alimentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mercados internos oligopónicos. - Exportaciones con bajo Valor Agregado. - Altos costos de transporte. - Prácticas agrícolas inadecuadas. - Disponibilidad limitada de suelos aptos para la expansión del cultivo. 	<p>Amenazas Internas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de la calidad del suelo en Santa Cruz (estimado en aprox. US\$ 80 por Ha., lo cual representa el 28% del VBP de una Ha. de soya (1)). <p>Amenazas Externas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de Mercado por cambio de preferencias arancelarias.

(1): M. Moll, 1978
FUENTE: Elaboración propia.

posibilidad de ampliar las exportaciones a Venezuela que concentra entre el 40 y 50% de la demanda total del CA, y que actualmente se abastece con soya proveniente de Argentina, Brasil y Estados Unidos de América.

Sociales. La soya, por su alto valor nutritivo (entre 23 y 24% de proteína), tendría gran importancia en términos de la seguridad alimentaria si se logra incorporar más eficazmente en la dieta alimenticia, no sólo a través del consumo de subproductos, sino más bien, en forma de grano y otras (leche, queso, helados, dulces, concentrados, etc.).

iii) Debilidades:

Económicas. Tendencia hacia la formación de mercados oligopsónicos, exportaciones con menor valor agregado y altos costos de transporte.

iv) Amenazas:

Tecnológicas. Limitada disponibilidad de suelos para expansión, que se agudiza si se toman en cuenta las malas prácticas agrícolas a que son sometidos y que afectan la conservación del recurso.

Económicas. Dentro de las amenazas externas, las más importantes son las Preferencias Arancelarias otorgadas por Venezuela a los países del MERCOSUR, que provocan un efecto de desplazamiento de las exportaciones bolivianas al CA.

Continuando con la metodología de planificación estratégica y realizando una lectura vertical de la Matriz de Análisis de Situación (Véase Cuadro 7) para ambos cultivos, se identifican los siguientes elementos comunes:

i) Fortalezas:

Tecnológicas.

- Buena adaptación a las condiciones agroecológicas.
- En ambos casos los costos de producción son bajos en relación a otros países productores del hemisferio. Sin embargo, habría que aclarar que, en el caso de la quinua, es una fortaleza disfrazada, que se debe a la baja incorporación de tecnología y que redundará en menores rendimientos.

Sociales.

- Buena organización del sector productivo.

ii) Oportunidades:

Económicas.

- Posibilidad de expansión de las exportaciones.

Sociales.

- Alternativas para la seguridad alimentaria.

iii) Debilidades:

Tecnológicas.

- Insuficiencia de desarrollo tecnológico.

Cuadro 7.
MATRIZ DE ANALISIS DE SITUACION

IDENTIFIC.	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>Cultivo: Soya Categoría: A Zonas: Llanos de Santa Cruz Chiquitania Llanos del Chaco</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sector productivo organizado a nivel de productores, agroindustriales y exportadores. - Exportaciones dinámicas: entre 1991 y 1994 representa el 24% de las exportaciones agrícolas con una tasa de crecimiento del 70%. - Hay un grado de alineamiento a los mercados internacionales cercano al 84%. - Los costos de producción están por debajo de los costos Variables de Brasil y Argentina. - Rendimiento superior a otros países (en TM/Ha, BOL. 2.2; ARG. 2.1; BRA. 1.5). - Calidad superior del grano en relación a la de otros países del hemisferio. - Buena infraestructura productiva. 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de expansión en el mercado del GRAN. - El complejo oleaginoso de exportación boliviano apenas representa el 10% de la demanda del GRAN. - Por su valor nutricional es un producto importante en la dieta de los consumidores alimentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mercados internos oligopónicos. - Exportaciones con bajo Valor Agregado. - Altos costos de transporte. - Prácticas agrícolas inadecuadas. - Dificultad de acceder a los aptos para la expansión del cultivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Amaznas Internas - Pérdida de la calidad del suelo en Santa Cruz (estimado en aprox. US\$ 80 por Ha., lo cual representa el 28% del VBP de una Ha. de soya (1). - Amaznas Externas - Pérdida de preferencias anceclarias.
<p>Cultivo: Quinua Categoría: B Zonas: Altiplano: Central Norte Sur</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sector productivo organizado. - Cultivo orgánico apto en términos tecnológicos. - Producto orgánico certificado. - Mejores precios internacionales en US\$/TM 1980: 450; 1995: 1,350. - Poca competencia en el mercado externo. - Mayores productores del hemisferio. - Acceso a transporte para exportación (Carretera - Ferrocarril). 	<ul style="list-style-type: none"> - Marco institucional favorable en cuanto a tecnología. - Por ejemplo producción de semilla certificada de Quinua Real Orgánica. Productores y Consejo Regional de Semillas. - Mercado externo en expansión. Incremento de TM: 1993:254 TM; 1994:177 TM. - Diversificación demanda externa (hasta 1985 exportaciones destinadas a Perú y desde 1987 a países de Europa y EE.UU.). - Por su valor nutricional es un producto importante en la dieta de los consumidores alimentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajos rendimientos respecto a otros países productores de Quinua: Bolivia 0.5; Perú 0.6; Ecuador 0.57 - Baja disponibilidad de agua. - Falta de una campaña de marketing agresiva hacia el mercado externo. - Baja incorporación de Valor Agregado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Amaznas Internas - (*) Efecto en cadena que repercute en la sostenibilidad. - Pérdida cobertura vegetal - Disminución disp. abono orgánico. - Degradación física del suelo. - Rendimientos. - Amaznas Externas - Ingreso al mercado de otros países: EE.UU., Canadá, etc.

(1): M. Moll. 1978 *; Información correspondiente al Altiplano Sur.

FUENTE: Elaboración propia.

Económicas.

- Exportaciones con bajo nivel de valor agregado.
- Insuficientes mecanismos de mercadeo.

iv) Amenazas:

Tecnológicas.

- Degradación de suelos que comprometen la sostenibilidad de los cultivos y la conservación del recurso.

Económicas.

- Pérdida de mercados externos.

A partir de los elementos anteriores, existe la posibilidad de formular un Diagnóstico Estratégico-Prospectivo, que establece las bases para el diseño de un conjunto de políticas y programas, dando inicio a un proceso mayor de gestión institucional, que articula los procesos y estructuras de la planificación estratégica, en sus tres modalidades.

EL NUEVO ROL DE LA

**AGRICULTURA EN LA
ECONOMIA, EN EL MARCO
DE LA ESTRATEGIA DE
DESARROLLO RURAL
SOSTENIBLE DE BOLIVIA Y
LA VISION QUE PROPONE
EL DOCUMENTO**

Lic. José Guillermo Justiniano
MINISTRO DE LA PRESIDENCIA

Quiero agradecer al IICA y al ILDIS por haberme invitado a comentar este documento tan importante; pero antes, deseo aclarar que no voy a presentar la posición del gobierno. Estoy aquí como un ciudadano más que siempre ha estado vinculado al sector agropecuario rural nacional. Hago esta aclaración —que está siendo grabada— para poder decir algunas cosas sin que ofendan al Presidente de la República, de manera no me saque del cargo.

Al ver a tantos amigos, me ha venido la tentación de sugerirle al Secretario Nacional de Agricultura y Ganadería que hagamos un trueque; él —que es mejor político que yo— podría ir al Ministerio de la Presidencia y, así, yo podría volver a mis antiguos amores, porque es obvio que me siento más cómodo acá.

Por supuesto que voy a referirme al Documento en discusión, pero también voy a hacer relación a un documento que presentó el gobierno en París hace poco tiempo, porque refleja una toma de posición, una visión de tipo estratégico que, como toda obra humana, es perfectible y deberá ser ajustada, pero que tiene algunos elementos conceptuales importantes que deberían estar ligados a este esfuerzo que se ha hecho el día de hoy.

Antes de referirme específicamente al Documento, y un poco utilizando la metodología de una visión prospectiva, voy a comentar cómo veo la situación, tanto a nivel mundial como nacional y cómo se reflejan algunas

megatendencias, que tenemos que tenerlas muy claras porque son parte fundamental de la estructura, del enfoque de planificación.

Esa planificación prospectiva, que se trata de unir a la planificación participativa, en una denominada "planificación transaccional", entiendo que se refiere a un encuentro de criterios, más que a una negociación de tipo COB-Gobierno como las que estamos acostumbrados en estas épocas.

Con referencia a las megatendencias, hay algunos asuntos que quiero comentar rápidamente. La globalización económica, e incluso política —a través de los acuerdos que se han dado en la Organización Internacional del Comercio, recientemente creada, y de una ley que se acaba de aprobar en los EE.UU.— muestra como una tendencia a mediano plazo, la disminución de los subsidios a la agricultura.

No podemos todavía darlo por hecho. Ahí tenemos las reacciones de los agricultores chilenos ante acuerdos en el ámbito del MERCOSUR; pero no hay duda que años más o años menos nos estamos encaminando hacia la existencia de un mercado libre o por lo menos con una drástica disminución de los subsidios. No sucederá mañana, pero probablemente suceda en unos cinco o diez años. Eso puede significar importantes posibilidades para países como el nuestro: un país pobre, acostumbrado a utilizar el ahorro externo más que el interno, incapaz de utilizar de manera significativa los subsidios; en realidad esto ha sido la norma en muchos países, incluso en países vecinos nuestros.

Quiero referirme a otra megatendencia que es la radical disminución de los créditos concesionales y de las donaciones. La señal es muy clara y la hemos percibido en

distintos eventos, el último de ellos en París. Nos están diciendo con toda claridad que no vamos a seguir recibiendo este tipo de créditos y concesiones. Creo que eso es positivo, porque nos obliga a reaccionar.

En Bolivia ya nos hemos acostumbrado a extender la mano, a pedir recursos, hasta para pagar sueldos de la administración pública, y eso es intolerable. Comparto plenamente la necesidad de uno de los pilares del trabajo que hoy se ha presentado, el concepto de sostenibilidad, que realmente debe marcar los aspectos estratégicos del futuro; porque la sostenibilidad constituye el elemento central de lo que tenemos que hacer.

Esto se encadena con el hecho de promover sistemas, mecanismos, que permitan captar el ahorro interno. No es evidente que por ser Bolivia un país pobre no tenga posibilidad de captar, de generar, un volumen de ahorro interno; por ello que estamos empeñados en una batalla campal para generar cambios esenciales en un sistema de pensiones que permita lograr dos resultados: que la mayoría de la población boliviana tenga acceso a una jubilación más digna de acuerdo a nuestras limitantes, pero también que acumule y movilice recursos internos más baratos y más seguros para encarar esta nueva etapa en que se encuentra el mundo.

La otra megatendencia es una gradual disminución de barreras arancelarias y parancelarias a través de organismos de integración, en algunos casos subregionales y en otros regionales. Este es un elemento muy importante para la ampliación de la frontera agrícola en el oriente del país, específicamente para la soya.

En este momento, la soya puede llegar a Colombia, a Venezuela, al Perú porque tenemos una protección aran-

celaria. Deberíamos pensar en qué sucederá si aquello que firmamos en la Cumbre de las Américas en Miami termina –incluso hay fechas– en un acuerdo de las Américas con una zona de libre comercio, sabiendo que es posible colocar desde Golfo de México hasta esos países, con fletes marítimos bajísimos. Esto podría inviabilizar las exportaciones nuestras. Este es solamente un ejemplo de cómo el boom de la exportación sojera podría venirse abajo si no nos preparamos, desde ahora, para enfrentar esa situación; si esta megatendencia se concreta, y todo parece indicar que estamos yendo hacia eso en el próximo siglo.

Hablando de las megatendencias nacionales, pienso que la no solución de los problemas rurales, principalmente en el occidente del país –además de la crisis minera– está generando un proceso migratorio que no es bueno ni para el país ni para los ciudadanos que emigran. Las personas que emigran están siendo expulsadas de su hábitat natural; no por un proceso de incremento de la productividad en el campo, sino como consecuencia de la crisis de toda el área rural.

Esta crisis, que no es solamente de la agricultura, pero que es principalmente de la agricultura, implica migraciones hacia países vecinos –principalmente Argentina– que en cualquier momento pueden revertirse si el tipo de cambio de la moneda argentina se modifica y creo que ese tipo de cambio no va poder seguir mucho tiempo más, pero en este momento significa salarios muy altos para la gente que migra.

Pero también se da la migración masiva hacia las ciudades, hacia el eje central principalmente. Y, cuando no se trata del eje, tenemos ciudades como el Alto que son insostenibles porque los migrantes llegan allá y no tienen la posibilidad de un empleo permanente, estable. Esa es otra

coincidencia importante del gobierno con el Documento que ustedes han presentado. Hay que mirar los problemas con una visión sistémica; es absurdo pretender separar lo rural de lo urbano. Este es un aporte importante que hemos hecho con la Participación Popular al integrar espacios territoriales urbano rurales para que los recursos canalizados tengan también una lógica de ese tipo.

Otra megatendencia, importante y preocupante en el país, es el deterioro sistemático de los recursos naturales. Me refiero principalmente al recurso tierra en su acepción más amplia. Es preocupante porque uno puede ver las consecuencias del sobrepastoreo, en ciertas zonas del altiplano. Por la disminución importante de las precipitaciones pluviales en los valles, sobre todo en el valle de Cochabamba, que obedece probablemente a tendencias climáticas mayores, pero también a un proceso de desbosque en las cabeceras de valle y que afecta a los ríos.

Este es un proceso horizontal y corta todos los pisos ecológicos. Nadie puede decir que es un problema solamente del altiplano, de los valles o de los llanos; se presenta en todos lados. Este es, también, un problema de sostenibilidad. El hecho de que estemos "gozando" de una productividad relativamente alta por hectárea, gracias a la actual fertilidad del suelo, el hecho de poder exportar y obtener grandes beneficios, puede no ser sostenible en el tiempo, porque en algún momento este proceso va a hacer crisis. Ya podemos detectar problemas de salinidad, de mal uso del riego, sin orientación, etc. Estos problemas conforman un conjunto que hace muy difícil el escenario.

Voy a referirme a otro problema importante a nivel nacional, que es fruto de los procesos de ajuste estructural en la economía y de las posibilidades de un país pobre que

todavía no ha generado excedentes suficientes como para trasladarlos hacia el sector agrícola. Estamos en una situación que en la cual es muy difícil pensar en un retorno a un sistema institucional de crédito que permita reeditar las experiencias del Banco Agrícola, del Banco de Estado, etc. No podemos trasladar recursos, sesgados desde el punto de vista social, que en la mayoría de los casos han significado un traspaso permanente porque no han sido pagados y los hemos tenido absorber a través de negociación o renegociación de la deuda pública. Eso no se puede repetir. Tenemos ahí un reto importante porque debemos generar iniciativas que permitan resolver de manera efectiva este problema.

En el área de la investigación y transferencia de tecnología, nuestro modelo ha hecho crisis. Tenemos estaciones experimentales en algunos lugares del país, tenemos el IBTA y pensábamos que estas experiencias iban a convertirse en un modelo económico para el campesino. Pensábamos que el productor asimilaría esa tecnología y la utilizaría. No ha sido un supuesto válido y tenemos que tener la valentía de reconocerlo.

Sin embargo, si hay alguna área donde se requiere y se justifica un subsidio explícito es ésta. Se necesitan capitales fundacionales y personas que no dependan del empleo estatal, de los cambios de ministros o secretarios. Así empezará a funcionar una capacidad institucional instalada en municipios que utilizará las comunidades naturales, las asociaciones de productores. Es ahí donde tendremos que poner el dinero, los recursos y tendremos que generar un esquema nuevo en el ámbito rural para que los campesinos, entrenados por ciertas unidades distribuidas a nivel regional, aprendan lo esencial y lo transmitan en su idioma, con sus costumbres, al margen

de nosotros que creemos saberlo todo y que sabemos muy poco de la realidad concreta del país.

Otra tendencia importante es que la tierra es un recurso que está siendo demandado para diversos usos. Nuestra tradición –y era la tradición del MACA– nos enseñaba que la tierra solamente servía para la agricultura o para la ganadería. El mundo ha ido cambiando de tal manera que las demandas sociales hacen que la tierra sea un recurso que tiene que ser mirado con una visión integral. Es agricultura, pero también son reservas que se requieren en el país y son, también, demandas urbanas.

Estuve hace poco en Cochabamba y vi con gran sorpresa, desde arriba de ese Cristo hermoso que han hecho, que todo el valle cochabambino es ahora un valle urbano. En el valle cochabambino se utiliza para la construcción las mejores tierras que tiene el país para una agricultura de alto rendimiento. No estoy hablando de producir maíz, sino productos de alto valor por tonelaje. Este fenómeno urbano que, como decía antes, es fruto de la no solución de los problemas rurales, está liquidando uno de los mejores valles del mundo. Pensamos hacer inversiones importantes en captación de agua, pero no sé si todavía estamos a tiempo para salvar parte de esas tierras para un uso con un sentido productivo.

La demanda de las diferentes etnias, sobre todo en el oriente, la demanda para uso forestal, etc., nos hacen ver que tenemos que adaptarnos con una visión sistémica, para que el recurso tierra sea manejado mirando sus distintas posibilidades de uso y no con el enfoque clásico, de que la tierra es solamente para un uso de tipo agrícola o ganadero.

Quiero referirme al tema institucional. A veces cometemos el error de pensar que es más importante la institucionalidad pública –y remarco la palabra pública– que las políticas públicas. Desde mi punto de vista, son sustancialmente más importantes adecuadas políticas públicas que la institucionalidad pública, porque han pasado muchas cosas en el país que las quiero mencionar.

¿Cuál fue la lógica con la que se hizo las modificaciones en lo que se denominó la Ley de Ministerios? Obedeció o intentó obedecer a un enfoque sistémico que ha tenido muchos problemas, pero al que todavía merece la pena darle un espacio de tiempo para ajustar algunas cosas y el modelo irá hacia adelante. La lógica sistémica fue, justamente, tener básicamente tres megaministerios: el Ministerio de Desarrollo Económico, el Ministerio de Desarrollo Humano y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

¿Por qué se creó una Secretaría de Agricultura y Ganadería? Porque se partió del criterio de que en el mundo actual no es posible tener un sector aislado. El transporte, como la industria, como cualquier actividad de tipo económico están relacionadas y deberían ser vistas a través de un Ministro de Desarrollo Económico.

Crear una Secretaría de Desarrollo Rural en el Ministerio de Desarrollo Humano, personalmente creo que fue un error. Pienso que las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural deberían estar juntas, porque el problema de la agricultura –problema de gran parte del país– es esencialmente rural; en consecuencia, deberían mirarse con un solo enfoque. Pero volver a crear un Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios o de Agricultura o como se llame, aislado de los grandes bloques que se han creado en la nueva estructura del poder ejecutivo, no parecería ser la solución.

Se ha hablado del liderazgo de tipo institucional. Lo que está sucediendo en el país es que estamos en un momento en el cual hay una especie de un punto de inflexión, en el que el manejo tradicional del sector agropecuario y —en general— rural, ha entrado en una crisis que no ha sido resuelta todavía. No tenemos aún una estrategia clara. Hay un intento en el plan que se presentó en París, pero es necesario rearticular el conjunto con una visión de tipo sostenible y sistémico, para sacar adelante esta situación.

No fue casualidad que a París hubiesen ido a presentar este tema solamente dos Ministros; fuimos cuatro personas, antes iban cuarenta o treinta. Lo hicimos para dar una señal de que estábamos viendo el problema con una visión de conjunto y no sectorial. Estaba el hombre malo de la plata, por un lado, el Ministro de Hacienda y, por otro, el Ministro de la Presidencia que es el Presidente del Consejo de Desarrollo y refleja de alguna manera la visión política de conjunto.

Nos estamos aproximando, y debemos hacerlo, a una visión de Estado y no solamente de gobierno, porque los gobiernos son transitorios. Es esencial mirar hacia adentro, hacia una actividad, hacia un sector, hacia un conjunto de situaciones que muestran con toda claridad que en el sector agropecuario, en el sector rural, está todavía alrededor del 40% de la población nacional. Ahí está radicada la pobreza y no vamos a resolver los problemas de la pobreza, solamente con una visión de tipo asistencial.

En cuanto a la institucionalidad, comparto el criterio de que hay nuevos actores y nuevos roles que tienen que ser utilizados de una manera creativa. Hay personas que piensan que la combinación de la participación popular y de la descentralización está debilitando al Estado nacional,

que estamos creando varias republiquetas. Esta es una concepción absolutamente errada, porque con adecuadas políticas públicas el gobierno central puede ser más fuerte, aún delegando la administración, los recursos y las responsabilidades.

Cuando fuimos a París, no fue por inspiración divina, o por inspiración de algún escritorio de la burocracia, que dijimos: "hemos olvidado el sector rural, el sector agropecuario". Simplemente habíamos llegado a la conclusión de que era necesario sentar algunas bases fundamentales para animarnos a diseñar una estrategia rural integral y la única manera de hacerlo era devolviendo recursos al ámbito rural, devolviéndoles su capacidad de decisión y generando una capacidad de gestión para que los actores directamente afectados por la no presencia del Estado pudieran actuar en conjunto; definir y ser parte activa y no simplemente receptiva, de los procesos de cambio.

No se puede crear centros de tecnología campesina a lo largo del país, si no existe la posibilidad de que esos campesinos, en distritos mayoritariamente rurales, definan con su voto quiénes serán los concejales, quién será el Alcalde, cómo se van a asignar los recursos y, en consecuencia, cómo poder exigir que parte de esos recursos vayan a ser contraparte de aportes departamentales o de dinero que podría dar una fundación, para el desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología. Si ellos ponen los recursos, pueden exigir y volverse parte del proceso.

No hemos ido, de un conjunto de reformas aisladas, a sacar del armario el tema rural. Hemos visto que era esencial establecer pilares fundamentales para poder dar el salto, y ahora creo que estamos en condiciones; con muchos problemas probablemente, pero con una tendencia

clara que muestra que la gente no va a sentarse a esperar un megaproyecto, como muchos de los que hemos hecho hace años atrás, y yo soy parte de la gente que ha cometido esos errores. Esos megaproyectos, basados en financiamientos internacionales, que en muchos de los casos se gastan en consultores internacionales y nacionales y que terminan por caerse al suelo como por arte de magia, no funcionan más. Hemos visto dirigentes campesinos peleándose los despojos de proyectos que se habían hecho acá en el altiplano, y eso muestra la actitud de la gente cuando ése no ha sido un esfuerzo propio.

Es la primera vez en la historia del país que se traspasan recursos del sector urbano hacia el sector rural, con la simple disposición de que se distribuyan por habitante los recursos. Si revisamos la historia, veremos que antes del boom de la minería dos tercios del presupuesto nacional, necesarios para pagar la burocracia pública, provenían de impuestos al campesino. Posteriormente, fueron los impuestos mineros y después, los impuestos hidrocarbúricos que sostuvieron a la nación. En este caso, la decisión de reversión de los recursos genera la posibilidad de hacer cosas nuevas en el ámbito institucional.

Quiero hacer algunos comentarios adicionales a los planteos que se han hecho. Definitivamente lo que corresponde hacer, es trabajar con un enfoque de tipo sistémico. El problema rural es demasiado complejo. La pobreza rural, la pobreza campesina, su interrelación con las urbes nacionales, no se pueden mirar con una visión exclusivamente sectorial. Es esencial, como se indica en el Documento, que no miremos al sector agropecuario como un sector aislado. Tiene que ser parte del proceso de discusión, de pelea; no solo por recursos, sino por definición de políticas públicas en la creación de todo un armazón de tipo macroeconómico, que es muy débil en Bolivia.

Las peleas que tenemos en las calles, la imposibilidad de dar más aumentos salariales, obedece a una restricción presupuestaria muy grande que, en consecuencia, requiere una discusión profunda. Por eso, cuando planteamos la estrategia en París, tomamos cuatro pilares, que creo que siguen siendo válidos. Podrá faltar, o no, alguno; eso debemos discutirlo. Lo esencial es que hayan cambios fundamentales en el área de la tecnología, tanto en la generación, en la captación y validación de tecnología, como en la transferencia con métodos nuevos, creativos, participativos.

El conocimiento es la base fundamental para el cambio en un nivel de productividad y de competitividad. Aquí, el rol que jugará la mujer campesina es fundamental, porque se ha visto que, en la mayoría de los casos, la mujer es más proclive a aceptar los cambios antes que el hombre. Y la mujer campesina tiene la percepción muy clara de qué puede beneficiar a sus hijos; en consecuencia, tenemos que invertir para que la participación de la mujer se amplíe masivamente.

En cuanto a los recursos naturales, es esencial establecer, ver, fomentar, inducir mecanismos que, antes que una visión fiscalizadora, tengan una visión utilitaria de la conveniencia de emplear ciertas prácticas que preserven la tierra, que preserven el bosque, que preserven el agua. También es esencial que los derechos de propiedad estén perfectamente claros y definidos y terminemos con esto de regalar tierras, de no cobrar impuestos, de apañar una apropiación, en muchos casos especulativa, para cuando pasen inversiones públicas y multipliquen por diez o por cincuenta o por cien el valor de la tierra. Estamos cruzando los dedos, con las dos Isabeles, para que la ley se apruebe lo antes posible. Hemos tenido algunos cambios en la Confederación de Campesinos que nos están demorando un poco. Quere-

mos conseguir su opinión favorable; pero si no es así, tendremos que ir adelante, porque se debe concertar, pero fundamentalmente se debe gobernar.

El tercer pilar referido a la inversión en desarrollo humano es fundamental. Si no mejoramos la calidad de vida de ese campesino y de esa campesina, dotándoles de agua potable adecuada, de los servicios médicos esenciales, de una educación que les permita captar las innovaciones que hay en el país y en el mundo, no habremos logrado nada. Está absolutamente ligado el problema productivo, con la mejora de la salud y la capacitación de los campesinos.

Finalmente quiero referirme a la infraestructura. Si no conseguimos mejorar los caminos, si no empezamos a utilizar de mejor manera los ríos, si no creamos sistemas de riego con una lógica de conjunto del uso de recursos, no vamos a alcanzar niveles de competitividad.

No quiero extenderme más. Hay muchos temas del documento que podría comentar, pero hay otros comentaristas que vienen después de mí.

Solamente quería referirme a los aspectos globales del Documento. Es un buen aporte y agradecemos al IICA por este esfuerzo y a don Benjamín Jara que hace tiempo que está trabajando silenciosamente en estos temas. Es un aporte con un nivel intelectual relativamente sofisticado.

Estos aportes, que son importantes, porque primero tiene que venir el intelecto y luego la acción, tendrían que incluirse en una estrategia, que todavía está inconclusa, presentada por el gobierno, que requiere aterrizar de manera concreta.

La manera de aterrizar de forma concreta, es construir esos pilares que presentamos, unidos a otros que probablemente faltan. Digo esto porque se ha reclamado que no está muy claro el rol del financiamiento de la producción, podemos explorarlo.

El tema del mercado evidentemente tenemos que profundizarlo. Porque veamos qué sucedería si duplicamos los rendimientos por hectárea. Significa que vamos a consumir más, que va a haber un autoconsumo campesino mayor, que vamos a generar ingresos no sólo monetarios, sino por la vía del consumo propio.

Tendremos que ver, también, bajo el supuesto de que no existan aranceles, a donde podemos llegar. Quizás, la posibilidad de acceder a mercados regionales –no nacionales– cercanos a las áreas de producción de Bolivia, pueda ser una respuesta más concreta que pensar en masivas exportaciones de productos básicos. Sin duda, algo que realmente falta en el país y que existe en muchos otros países, es el darle a nuestros productos algún valor agregado adicional; esa sería una posibilidad de aumentar los ingresos y también de llegar a ciertos niveles de consumo.

En resumen, y con esto quiero finalizar, creo que la propuesta es un aporte intelectual importante. Está en un alto nivel de sofisticación conceptual, lo cual es necesario, junto con la estrategia que hemos presentado en París. Tenemos que bajar otro escalón más que implique hablar de proyectos concretos y de resultados concretos.

Anoche el representante de Naciones Unidas, Walter Franco, me dijo: “muy bonita la presentación allá, pero que están haciendo ahora”. Me tocó el orgullo y creo que habrá que vencer la inercia porque presentamos algo que, modestía

aparte, mereció el reconocimiento internacional. Pero aquí volvemos al asunto de la capacidad de ejecución; es ahí donde fallamos.

Yo tengo el pretexto de que ahora soy político; me dedico a temas en los que no se necesita ser muy ejecutivo. Tengo este paraguas para esconderme, pero Walter me ha hecho reaccionar anoche, y vamos a ir en esa dirección. Muchas gracias.

PERPETUACIÓN DE LOS
SENTIDOS EXCLUYENTES DE
LA DUALIDAD EN LA
AGRICULTURA O
CONVERGENCIA HACIA LA
SOSTENIBILIDAD, EQUIDAD
Y COMPETITIVIDAD.
REFLEXIÓN SOBRE LA
PROPUESTA DEL DOCUMENTO

Miguel Urioste
H. DIPUTADO NACIONAL

Quiero comenzar este comentario agradeciendo al IICA por la invitación y felicitando de manera muy efusiva al Equipo Técnico que ha logrado un aporte sustantivo, que va a marcar época en el análisis de la temática del desarrollo agropecuario en nuestro país.

Es necesario recordar que estamos discutiendo precisamente los mecanismos para diseñar políticas, tanto públicas como privadas, que nos permitirán superar la extrema y radical pobreza en que vive nuestro país. Bolivia —ya lo sabemos, pero no me canso de repetirlo— concentra dramáticos índices de exclusión, de marginalidad, de pobreza, que son absolutamente intolerables, y estamos aquí precisamente para encontrar caminos para enfrentar y superar estos índices.

Voy a hacer un comentario que tiene varios elementos. Me voy a referir en primer lugar a unos apuntes que acabo de leer, de un consultor internacional, Sr. Albuquerque que, de manera muy oportuna, vincula las propuestas de descentralización administrativa con el rol del territorio; no solamente en tanto que espacio, sino en tanto que articulador de agentes sociales, actores productivos, historia y cultura.

Estamos viviendo hoy en Bolivia un extraordinario momento de creatividad, gracias a esta nueva concepción del territorio municipio como elemento de la dinamización del desarrollo de la democracia y de la participación. No es

por nada que la Participación Popular ha tenido un espectacular eco en las áreas rurales, en las comunidades campesinas y en los municipios rurales. Sus efectos en el ámbito urbano de las grandes capitales son, sin embargo, menos perceptibles.

Quiero señalar, por tanto, que el espacio territorial así concebido; en tanto que lugar de encuentro de actores empresariales, pequeños productores, campesinos; en tanto que cultura, historia, folklore, relaciones sociales, amistad, vecindario, etc., es un elemento fundamental y estratégico en cualquier diseño de políticas para el desarrollo rural.

He dejado para el final algunas preguntas en torno al enfoque sistémico y a la pobreza, las voy a formular oportunamente. Pero comienzo a preguntarme, desde este momento, si el enfoque sistémico no encubre situaciones dramáticamente heterogéneas en un país con tan profundas contradicciones como las nuestras.

Estoy de acuerdo en que la dicotomía urbano/rural, la dicotomía campesino/empresario, es a veces engañosa y lleva a planteamientos falsos; pero cuidado con que el enfoque sistémico nos haga olvidar que hay en Bolivia absolutos y enormes contrastes y distancias entre actores sociales y actores económicos. Esa profunda heterogeneidad los hace distintos en su acceso al mercado y con oportunidades absolutamente diferentes de beneficiarse de él.

Por eso, cuando hablamos de actores tan diferenciados –Bolivia concentra el 90% de la extrema pobreza rural– no olvidemos que deben haber políticas públicas, específicamente orientadas a este sector, y no simplemente a la agropecuaria en su conjunto, de manera indiferenciada.

Estamos viviendo en el país un proceso acelerado de transformación de las estructuras institucionales y, por lo tanto, de la presencia del Estado en la sociedad.

Increíblemente, en este modelo calificado desde algunos sectores de neoliberal, hoy el Estado está más presente que nunca en cada rincón del territorio boliviano. Hoy hay más presencia institucional del Estado que nunca en la historia republicana. Pero, es obvio que se trata de un Estado de naturaleza absolutamente distinta. Hago este énfasis para destacar que el cambio de la naturaleza estatal y de su presencia en el territorio nacional está modificando hábitos y conductas de actores sociales que, a su vez, están perplejos al no encontrar referentes anteriores.

Podríamos detenernos mucho en la revisión de la Ley del Poder Ejecutivo y en otras consideraciones sobre este tema. Voy a mencionar algunas de ellas, pero quiero insistir en que esta presencia estatal redimensionada, cambiada de su rol central de actor directo de la producción, en un rol normador, en un rol regulador, nos cuesta aprehenderlo, asumirlo. Pero es indispensable notar que se trata de un cambio irreversible y ojalá que lo sea a partir de nuestra propia decisión, de nuestras propias iniciativas y no de determinaciones de carácter externo.

Coincido con los analistas del IICA –y no soy desleal al señalarlo, porque lo dije oportunamente a quién correspondía– que señalan que, a pesar de los cambios estructurales en la capitalización de las empresas públicas, a pesar de la Constitución Política del Estado, la reforma educativa y la participación popular, el sector agropecuario, particularmente el sector público agropecuario, y las políticas públicas agropecuarias han estado ignoradas en las políticas de reformas estructurales. Aquí hay un elemento sustantivo a

tomarse en cuenta, en mi opinión personal. Es tan abultada la agenda de cambios estructurales que enfrentan el gobierno, el país y la nación, que el problema agropecuario, de desarrollo rural, campesino –siempre marginado en la historia republicana, siempre dejado para el final– una vez más que-dó como parte de las reformas que se hacen de manera secundaria o marginal.

Si en esta reforma del ámbito institucional sectorial, las políticas públicas para el desarrollo agropecuario hubieran tenido la misma prioridad, el mismo nivel de atención, la misma dedicación de tiempo, habríamos aprovechado una histórica oportunidad de disponibilidad ciudadana y de aptitud gubernamental para introducir mucho más radicales y profundos cambios en las dinámicas del desarrollo rural de nuestro país.

Estoy profundamente orgulloso del trabajo hecho por Marta García como Secretaria de Desarrollo Rural, por su continuador don Iván Cossío y por las otras personas que los han colaborado, pero creo que, en el marco de la problemática global, las propuestas del desarrollo rural, incorporadas en leyes o decretos, se han introducido subrepticamente y de contrabando en muchos casos, para estar presentes en leyes como la de Participación Popular y otras más.

El reclamo, por ejemplo, del municipio productivo, de normas y reglamentos que se han ido confeccionando posteriormente en torno a este asunto, son tareas pendientes, son desafíos hacia adelante. Conste que quien dice esto tiene empeñada gran parte de su alma en este cambio trascendental que es la Participación Popular, pero ve que en el ámbito rural –también en el ámbito urbano, pero principalmente en el ámbito rural– la dinámica productiva

está ausente en la norma fundamental que es la Ley de Participación Popular.

Me dirán ustedes que no correspondía porque no es una ley de desarrollo rural. De acuerdo, no le pidamos a esa Ley de Participación Popular que se convierta en una ley que lo resuelve todo. Pero si no somos autocríticos con lo que hacemos, podemos equivocarnos. Nuestra misión como políticos y como ciudadanos es la de mirar hacia adelante, prever escenarios futuros prospectivamente e imaginarnos desde ahora los cuellos de botella que tendrá la aplicación de estas normas de aquí a cinco, diez, quince o veinte años. Y adelantarnos, por lo tanto, en las correcciones y las modificaciones que deberemos hacer.

En otras palabras, quiero aprovechar este evento para analizar, a partir de la luz que nos da el enfoque sistémico, un documento en el que el Poder Ejecutivo ha cristalizado su experiencia. Este documento —desde mi punto de vista insuficiente todavía y parcial— es, sin embargo, un importante avance presentado al Grupo Consultivo en París.

El enfoque del municipio productivo, sigue siendo un desafío que no ha sido respondido. Planificación participativa, por supuesto que sí, es una excelente labor realizada en noventa y cuatro municipios de nuestro país. Planes anuales operativos en los municipios, por supuesto que sí, fundamentales. Es eso que lo que se reclamaba desde la sociedad, desde el movimiento social. Pero la suma de planes anuales operativos y la suma de planificación participativa municipal no hace políticas públicas de desarrollo rural.

Mi principal angustia, mi principal queja, mi principal frustración es que en estos tres años de gestión gubernamental

mental, no hemos sido capaces de elaborar políticas públicas de desarrollo rural. Tenemos proyectos, tenemos planes, tenemos programas, pero no tenemos políticas públicas para el desarrollo rural.

Es obvio que en la base de esto hay un elemento sustantivo. La reforma del poder ejecutivo y, en consecuencia, la dispersión de Secretarías, Subsecretarías, diferentes Direcciones. Todo esto conlleva elementos que, conceptualmente, yo comparto a plenitud: la transectorialidad, la interconexión y la articulación de estos entes o instituciones estatales que deben recoger ideas de la sociedad para plantearlas como propuestas de gestión pública.

Pero en estos tres años no hemos sido capaces de cumplir esta idea conceptualmente correcta que es la interconexión y la articulación transectorial. Lamentablemente el Ministerio de Desarrollo Sostenible —y tengo que decirlo con todas sus letras— no ha logrado cumplir este fundamentalísimo papel de articulador de la transectorialidad para el desarrollo rural. Secretarías de Agricultura, Secretarías de Desarrollo Rural, Subsecretarías, Secretarías de Recursos Naturales continúan siendo feudos aislados, autónomos e independientes.

Creo que aún estamos a tiempo, en esta gestión gubernamental. El país siempre va a existir, y siempre va a haber tiempo para él. Pero me refiero a la posibilidad —aprovechando este aporte del IICA y el documento llevado al Grupo Consultivo de París— de convertir hoy estos elementos en una llamada de atención ante el Estado, la sociedad y el conjunto de sus instituciones, para que esta propuesta se convierta en un eje central de la gestión gubernamental de cualquier gobierno. No me refiero únicamente a la coalición.

Estaríamos históricamente equivocados, como Estado y como nación, si no prestamos una absoluta prioridad en atención, dedicación y propuestas públicas, al hecho de definir roles en torno al sector público agropecuario.

No tengo miedo de hablar del sector público agropecuario, no soy afecto a ningún tipo de fundamentalismos y hay organismos internacionales que también están de vuelta de determinado fundamentalismo y que nos están ayudando a identificar estrategias de confrontación de la pobreza, superando esa concepción maniquea de que el mercado lo resuelve todo. La pobreza no será resuelta por el mercado, la extrema pobreza campesina no será resuelta únicamente a partir de las competencias, las rentabilidades y los precios.

No tengo ningún rubor en decir algo que creo que es fundamental, que estas políticas públicas para el desarrollo rural deberían tener subsidios y subvenciones destinadas a cambiar las condiciones productivas. No hacer del Estado un productor ineficiente y no rentable, no convertir cooperativas en pequeños proyectos que son artificiales. Pero sí intentar acercarnos entre heterogéneos productores, entre unidades productivas con tan enorme diversidad en su capacidad productiva, para que su competitividad sea mínimamente equiparable.

Hoy en Bolivia no solamente se está manteniendo, sino que se está agravando esta ausencia del Estado en el desarrollo rural. Se está traduciendo en el privilegio de los que ya tienen y quieren más. Más tierra y más poder y más inversión y más subvención estatal.

Es obvio que la coparticipación tributaria de los municipios es un mecanismo radical, revolucionario, de redistribución de los ingresos, pero es notoriamente insuficiente.

Y es más grave aún cuando constatamos que más del 80% de estos recursos en cada municipio, se destinan a actividades no productivas. A pesar de los esfuerzos de la Secretaría Rural, de los pagos, de la planificación participativa, a dos años de aplicación de esta fundamental transformación, los municipios rurales, campesinos, donde campea la extrema pobreza, destinan el 80% a embellecer plazas y a pintar fachadas. Esto no puede continuar.

Tenemos que ser autocríticos y visualizar caminos de solución en estas tendencias. Para eso están los proyectos que se están impulsando: el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales, el Programa Nacional de Administración de Tierras y otros. Pero así como la sumatoria de planificación participativa y de pagos no hace políticas públicas, tampoco la sumatoria de proyectos financiados internacionalmente define políticas públicas.

Existen proyectos fundamentales, imprescindibles. Cómo no vamos a decir que es un proyecto fundamental el del Programa de Administración Nacional de Tierras que ha concluido finalmente en un etapa que es la de la formulación de un anteproyecto de ley, como el del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Cómo no reconocer que ha habido sustantivos avances en las propuestas de saneamiento, de catastro, etc.

Pero la sumatoria de esos proyectos no hacen automáticamente políticas. Y, si se quiere una observación central de mi parte al documento planteado al Grupo Consultivo, diré que adolece precisamente de estos efectos. Ese documento importante, que cambia radicalmente la concepción de lo que era el viejo Estado y propone nuevas iniciativas, no ha logrado sin embargo —desde mi punto de vista, modesto y personal— superar una visión fragmentada y de sumatoria de proyectos y programas ante este concierto.

El sector público agropecuario ha perdido jerarquía institucional, ha quedado disperso en varios Ministerios. Y, a pesar de lo que mi querido amigo y compañero de gobierno, el Sr. Ministro de la Presidencia señale, creo que como toda obra humana, la reforma de Poder Ejecutivo fue imperfecta. Una de sus principales imperfecciones está aquí. La transectorialidad que hemos buscado con la constitución de estos tres super ministerios, en tres años de gestión no ha logrado ese objetivo. Tal vez es cuestión de tiempo, tal vez es cuestión de una nueva generación, de un nuevo gobierno o quién sabe si hay que tener muchísima paciencia.

Ahora que, además, incorporamos el elemento central básico fundamental de las Prefecturas como articuladoras del desarrollo de una región, queremos incorporar la descentralización administrativa como el nuevo escenario que articule municipios, mancomunidades. Con esta dispersión a nivel institucional jerárquico nacional en los Ministerios, con esta feudalización en diferentes Secretarías, con esta falta de intersectorialización de las políticas, ¿no estaremos agravando aún más esa dispersión del sector público agropecuario?

Conste que no estoy planteando bajo ningún punto de vista la reconstitución del MACA o el mantenimiento del IBTA, instituciones que han mostrado su absoluta incapacidad. Lo que me pregunto es: ¿podrá un Prefecto, que no tiene en su mente como primera prioridad la angustia, el problema de la extrema pobreza rural, del desarrollo rural, ser capaz de interconectar las Secretarías a su despacho, para impulsar políticas públicas de desarrollo rural en su Departamento?

Si revisamos las normas, veremos que no existe una Secretaría encargada de estos asuntos en las Prefecturas, y

están dispersas sus atribuciones sectoriales en diferentes instancias. Si este problema está así a nivel macronacional, ¿lo estará a nivel mezuregional o a nivel micromunicipal?

Un dato más, el Consejo Departamental que se constituye a partir de la descentralización, nos da ciertamente posibilidades de control social. Nos brinda una oportunidad de que campesinos, productores agropecuarios —empresarios o no— participen activa y dinámicamente del Consejo Departamental, cumpliendo un rol de control social de vigilancia, de reorientación de las políticas en su Departamento.

Teóricamente los Consejos Departamentales, de acuerdo a las cifras frías del resultado electoral de diciembre, deberían tener abrumadora mayoría campesina. Parecería que en los hechos no va a ser así. No se trata tampoco de que sea el mismo campesino, que usa el pico y la pala para hacer un canal de riego, el representante en el Consejo Municipal. No estoy llegando a ese absurdo de identidad en la representación, aunque en muchos casos es absolutamente legítimo. Lo que me pregunto es: ¿los Consejos Departamentales, con mayoritaria presencia provincial rural, lograrán torcerle la mano al municipio que trata de concentrar recursos en pavimentar calles y pintar plazas?

Me pregunto, ¿cuáles de los municipios urbanos han sido capaces de entender la lógica profunda de la Participación Popular y han destinado siquiera un 5% de sus recursos para atender educación y salud?

La infraestructura escolar y de salud en los municipios está absolutamente abandonada y esa es responsabilidad de cada municipio. Si eso ocurre en el ámbito urbano, ¿qué podemos esperar en el ámbito rural?

En la base de todo esto hay una lamentable concepción, también lo notaba en el Documento del IICA. Hay sectores, hacedores de políticas públicas, que continúan pensando que el campesino es una carga, una rémora; que es incapaz de generar excedentes, de producir y de integrarse al mercado. Esta es una gran mentira, como los datos y el Documento del IICA, y otros más, nos demuestran. Muchos productores de origen campesino se articulan con mercados externos. Otra cosa muy distinta es que la intermediación y la apropiación de ese excedente no vaya a sus manos.

Cacao, café, quinua, la lista es larga. Cultivos de tecnología tradicional, de mano de obra intensiva, de organización social solidaria, comunitaria o familiar, que sí logran conquistar mercados internacionales y que, por lo tanto, son generadores de riqueza y bienestar. No es posible seguir pensando en que estos sectores de micro empresarios, estas unidades familiares campesinas, estas unidades de pequeños productores son únicamente una carga o una rémora o un freno al desarrollo.

Por eso son fundamentalmente necesarias políticas públicas que conviertan a estos actores productivos, en elementos aún más dinamizadores de su propio entorno territorial. Es importante la dinamización del pequeño productor familiar o asociado en su territorio, en su municipio, en su casa, en su jardín, en su patio, en actividades productivas directas, con tecnologías absolutamente sencillas y simples.

No hay políticas públicas para ello, como tampoco las hay para miles de artesanos, para miles de pequeños industriales. Y no me estoy refiriendo a hechos subvencionados ni a tasas de interés por debajo del mercado. Estoy señalando que no ha habido una atención estatal; tal vez por la urgencia

de otras reformas y por la imposibilidad de impulsar tantos cambios al mismo tiempo, pero no ha habido una priorización de esas políticas.

Nuestro país, a pesar de la importancia numérica y porcentual del sector agropecuario, tanto en población como en producción, ha sido un país de vocación minera. Esta vocación minera, nos ha dado a los bolivianos una muy poca valoración de lo que reclamaba el Ministro de la Presidencia respecto de la sustentabilidad de los modelos y estamos usando la tierra con la misma lógica de la extracción minera.

Me parece sumamente importante lo que se está haciendo en el oriente de nuestro país, es espectacular el crecimiento de la frontera agrícola con el cultivo de la soya, es importantísima la generación de valor de esa actividad en la región, pero no creo que, así como está, sea un modelo sustentable. Pasamos de país monoexportador de la plata a ser monoexportador de estaño y ahora pasaremos a ser país monoexportador de soya; únicamente en función de precios, de oportunidad de mercado, a pesar de la fragilidad que implica un mercado.

Esa vocación empresarial, tan necesaria en Bolivia, tan importante, tan trascendental, debería tener resguardos que le permitan prever eventualidades futuras y que, por lo tanto, obliguen a rotaciones, diversificaciones, combinación de cultivos, y sobre todo lo que señalaban tanto los consultores como el Ministro, el valor agregado. No podemos continuar simplemente exportando materias primas.

¿Y cuál es el problema aquí? La respuesta pudiera no ser agradable para algunos oídos. Es un problema de oligo-

polio; es un problema de desigualdad en la oportunidad de acceso al mercado, a la propiedad de la tierra y a otros factores de producción, que continúa siendo inequitativa en nuestro país.

No tengo temor y me parece imprescindible hablar del fortalecimiento del sector agropecuario. No es para mí un pecado hablar de un sector. Y digo esto porque tal vez en versiones de borrador, de la estrategia presentada en el Grupo Consultivo se insiste de manera reiterativa en que esa propuesta no es sectorial. De acuerdo, el enfrentamiento de la pobreza no puede ser únicamente sectorial, el desarrollo rural no puede ser únicamente agrícola ni solamente pecuario, es integral. Pero es indispensable tener claridad en las políticas públicas sectoriales, que se articulen y que se integren. Estas son las que no existen hoy en Bolivia.

La Ley de Participación Popular tan cara a nosotros y en particular a mi persona, la Ley de Descentralización, leyes fundamentales, indispensables, avances sustantivos; sin embargo, no fueron concebidas como instrumentos para el desarrollo rural. No fueron concebidas con esa intención y no son, por tanto, los únicos instrumentos para el desarrollo rural ni el único escenario para el impulso de las políticas públicas para la agricultura, la ganadería y el desarrollo rural.

Sin embargo, las nuevas normas del municipio y la prefectura abren enormes posibilidades de escenarios más adecuados por su proximidad con los productores, puesto que allí se decide el destino de las inversiones, en el nuevo territorio, localmente; pero a partir de su propio contexto económico, cultural, histórico, étnico, etc.

No es una simple asignación de recursos económicos. Es la reunión de un conjunto de actores que interactúan en un territorio que se ha redefinido como el espacio del desarrollo y que permite, por lo tanto, una relación mucho más directa entre el hacedor de las políticas, el ejecutor de las políticas y el que, finalmente, pone la cara, pone el dinero y pone la vida.

A estas alturas, a pesar de los importantes cambios que se han dado en el país, no existe una priorización en la asignación de recursos públicos para el desarrollo rural, ni a través de los municipios ni mediante las prefecturas. Lamentablemente, debemos reconocerlo, la casi totalidad de los recursos de contraparte provienen de la cooperación internacional. Pero como decía el Ministro Justiniano, esto ya se acaba y eso nos hace ver que el desarrollo rural sólo podrá ser sustentable cuando los bolivianos seamos capaces de proveer estos recursos.

Es muy importante el plan estratégico planteado en el Grupo Consultivo que indica un interés explícito, aunque tardío, en los hacedores de las políticas en el ámbito rural. Es un Documento clave y es un gran aporte. Sin embargo, es parcial y es tardío.

Una vez más reitero que la estructura municipalista que va tomando el Estado boliviano es adecuada, pero no lo suficiente para el sector público agropecuario, si es que ésta no se acompaña de políticas y acciones públicas de carácter nacional. Continúa habiendo una grave dispersión y una feudalización en las instancias estatales vinculadas al sector público agropecuario: ministerios, secretarías, subsecretarías a nivel nacional y prefecturas, secretarías, direcciones en el ámbito departamental.

El productor agropecuario, pequeño, mediano o grande, pero particularmente el pequeño productor campesino tiene hoy día muchísimos más referentes estatales; el Estado está mucho más presente que antes en el territorio y en el tejido social y vamos a necesitar de años para aprehender este nuevo rol del Estado. Sin embargo, en lo que se refiere al sector público agropecuario no hay un interlocutor privilegiado que atraiga su atención y que permita una interlocución directa y permanente.

Lamento que en Documento que se ha presentado en el Grupo Consultivo, que tiene que ver con el reclamo que nos hace el IICA de un enfoque sistémico, hayamos secundarizado la propuesta de una estrategia de seguridad alimentaria. Está ahí, por supuesto; está contenido, pero lo está de una manera marginal y no prioritaria. Este es un tema que merece ser reconsiderado y planteo en este escenario que discutamos sobre este punto.

Hasta aquí mis comentarios, mis observaciones. Ahora quiero hacer un conjunto de preguntas a los amigos expositores y autores de los documentos.

¿Cómo hacemos para que el enfoque sistémico no borre la profunda heterogeneidad de los actores económicos productivos que se da en la realidad? Para mí ésta es una pregunta que se debería discutir. ¿Podemos incluir, añadir, incorporar al enfoque sistémico, que tan brillantemente nos han expuesto, elementos de orden cultural, histórico, organizativo, gremial? Pienso que sí y que le daría un potencial de muchísima mayor consistencia a esas pirámides que nos han mostrado y que son tan importantes.

¿Cómo hacemos para que los insumos que el enfoque sistémico nos ha dado fortalezcan al sector público agrope-

cuario? Están ahí planteados, pero lo que yo sugiero y quisiera analizar son mecanismos específicos que nos permitan el fortalecimiento de un nuevo y renovado sector público agropecuario en el país.

¿Cómo utilizamos el enfoque sistémico para corregir las distorsiones del mercado y la conformación de grupos oligopólicos, en torno a cultivos que hoy son espectaculares? Esa es mi última pregunta. Muchas gracias.

LA DIMENSION DEL
DESARROLLO RURAL Y LOS
PROCESOS DE AJUSTE.
REFLEXIONES SOBRE EL
DOCUMENTO DEL IICA

Mario Arrieta
INVESTIGADOR DEL INSTITUTO
LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES
SOCIALES (ILDIS)

Como la tentación de comentar a los comentaristas es demasiado grande, esta vez he decidido autodisciplinarme y he traído mi ponencia escrita para evitar salirme de mi tema.

He dividido mi intervención en tres partes. La primera es una concentración en el capítulo tres: **LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD**. La segunda, es un análisis de la consistencia de las propuestas de esa nueva institucionalidad con el resto del discurso sobre la agricultura sostenible y el desarrollo rural. Y, finalmente, un comentario al Documento, desde una perspectiva que parte de la dimensión humana de un desarrollo rural sostenible.

El Análisis de la Problemática Institucional del sector parte de 1952, haciendo una vaga mención a “los tiempos precedentes”, en los cuales ya vimos que había liberalismo e impuesto indigenal para sostener el Estado; creo que sobre la significación de estos hechos hay un hueco importante que habría que cubrir.

Hay, también, una pequeña referencia al Plan Bohan. Sin embargo, por tratarse de un país que forma parte de una de las cunas más antiguas de la agricultura en el planeta y, simultáneamente, luce una de las más originales formas de “intervención estatal sectorial” en su pasado, ese horizonte tan estrecho —de apenas cuatro décadas— sesga el análisis realizado y las conclusiones que, aunque correctas para el período, quizás velan las causas más profundas de la crisis en el sector.

Aún cuando es relativamente cierto que hubo un aislamiento del sector agrícola del resto de la economía nacional, ello se debió a dos consecuencias no buscadas de la Ley de Reforma Agraria (LRA) de 1953: la desarticulación del sistema de hacienda –sin sustitución equivalente de función y rol económico– y la liberación espacial de la Población Económicamente Activa (PEA) rural.

En cuanto a lo primero, el retiro del campo de los hacendados cortó el flujo de capital y bienes de capital, que representaba la reinversión –por poca que fuese– de una parte del ingreso de los grandes y medianos propietarios. Respecto de lo segundo, el final del pongueje y la dotación **individual** de parcelas y solares campesinos liberó a los exsiervos de la sujeción a la hacienda, dando inicio a un proceso de movilidad creciente de la población rural.

En los primeros seis años de aplicación de la LRA, el proceso se concentró casi exclusivamente en la, ahora llamada, “región tradicional”. El sistema hacendario del oriente tuvo más tiempo para consolidar sus tierras –amparadas por la propia LRA, que buscaba crear una agricultura “capitalista” en esa región– y pudo beneficiarse de los planes nacionales de integración geográfica y diversificación productiva. La vinculación caminera y ferroviaria permitió el traslado masivo de inmigrantes, tanto nacionales como extranjeros. De aquí podría partir una de las más importantes –y cristalizadas– falsas dicotomías que el Documento menciona: “campesino o empresario” o, lo que sería lo mismo, **arcaico y moderno**.

Esta cortedad al delimitar el período de estudio, unida a una visión perceptiblemente tecnocrática, conduce a un sobredimensionamiento de la responsabilidad de los integrantes del aparato estatal y de los “vaivenes de la política

y el subjetivismo de las eventuales autoridades” (p. 94) en las falencias sectoriales, por encima de las distorsiones históricas que condujeron a la crisis de la agropecuaria nacional y que se remontan a épocas más antiguas.

El segundo punto que quiero tocar se refiere a **LAS RELACIONES DE LAS ESFERAS: REAL E INTANGIBLE, COMO EL PRINCIPAL RETO INSTITUCIONAL.**

En esta era de la producción simbólica y del hiperespacio informático, es casi imposible no percibir la semejanza con la curiosa paradoja de la **realidad virtual**, que la tecnología ha introducido en el repertorio de nuestros días.

En el pasado, la lógica sectorialista fue la que sembró de ruinas desarrollistas los campos de nuestros países. Es decir que la calidad casi onírica de las planificaciones sectoriales “intangibles”, tanto de instituciones gubernamentales como no gubernamentales, al materializarse en la “esfera” de la realidad, creó los elementos para una “arqueología del desarrollo”, a la cual se refiere el Documento y se refirió el Ministro Justiniano.

No cabe duda, por tanto, de la magnitud del reto que enfrenta la creación de una nueva institucionalidad, que consiga integrar esas dos esferas. Pero que lo haga “en tiempo –y espacio– real” y no en nuevas formaciones cartesianas, que supongan que la creación de las correspondientes casillas conceptuales en el aparato estatal, **virtualmente** significa que éstas se materializarán en la realidad.

Sin más juegos de palabras, falta demostrar la correspondencia entre el intangible desarrollo económico de un ministerio, con la competitividad de los productos específicos. La de un Ministerio de Desarrollo Humano y la

equidad en el tratamiento de los productores concretos; la de un Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) y la sostenibilidad del proceso productivo en ecosistemas determinados.

En todo caso, se debe rescatar la infinita superioridad de un enfoque sistémico para el análisis y la comprensión de la realidad; que no es otra cosa, que un complejo sistema de generación de entropía negativa, al que conocemos como **vida**. Los nuevos roles y responsabilidades del Estado y la escurridiza Sociedad Civil no serán nuevos ni responsables si no consiguen confluir en esa tercera esfera, que vendría a ser la de lo **público**. O la reencarnación del viejo SPA, Sector Público Agropecuario

La Nueva Institucionalidad Sectorial que se propone, parte de tomar en debida cuenta el nuevo contexto **público**, creado por la LPP y la Descentralización Administrativa. Esto permitiría repositionar el rol de la agropecuaria y redirigirlo a un espacio real de conocimiento, concertación y complementación de las necesidades “de corto plazo” con las de “mediano y largo plazo”. Es decir, establecer la perdida relación entre táctica y estrategia; entre lo posible y lo deseable; entre lo necesario y lo imprescindible.

En ese marco, la relación sistémica entre economía agrícola y economía rural cobra toda su importancia y puede ser aprehendida en toda su complejidad. Pero aquí también debe aplicarse la metodología del FODA, como dicen los chilenos con su habitual sentido del humor (o sea, “fortaleza/oportunidad y debilidad/amenaza”), pues tanto la participación popular como la descentralización administrativa encierran potenciales para desencadenar procesos económico sociales tremendamente constructivos, pero también destructivos y que no es del caso tratar aquí.

Ahora voy a entrar en el segundo punto de mi comentario. El Capítulo Tres es, en mi criterio, el talón de Aquiles de la propuesta. No por causa de quienes la realizan, sino porque esa esfera intangible de la institucionalidad encierra, por su parte, una contradictoria esfera real.

Entre los postulados teórico metodológicos acerca de objetivos, metas y funciones que conforman la estructura de una institución y los reglamentos y normatividad que la encuadran y delimitan, se abre una brecha. Esta brecha separa dichos atributos de la realidad –muchas veces testaruda– de la idiosincracia de los seres de carne y hueso, que le dan vida y consistencia.

Deberíamos recordar que la historia de la humanidad está llena de ejemplos respecto de la suerte de las instituciones creadas por visionarios voluntaristas o por designios hegemónicos externos que se estrellaron con los patrones de comportamiento, las formas de pensamiento y las conductas sociales de quienes las integraban.

En otras palabras, ocurre que, por tratarse justamente de **sistemas**, su eficiencia y velocidad se mide por la de los eslabones menos eficientes y más lentos, que terminan por frenar, incluso, al conjunto. No basta, por tanto, proclamar la necesidad y la excelencia de la nueva institucionalidad, sino que hace falta **encarnarla** en la subjetividad de todos y cada uno de sus integrantes. Y eso es lo especialmente difícil: basta detenerse a considerar lo que implicarían las relaciones institucionales del organismo sectorial, propuestas en el Gráfico 5 (p. 105) para aquilatar las dificultades de transformar a la multitud de personas involuacradas en el cambio.

A fin de cuentas, estamos aquí para considerar y debatir una propuesta –la del IICA– que, como tal, no puede

convertirse en "la" receta y palabra final en asunto tan espinoso como el que plantea.

Y ahora voy al **COMENTARIO**. Lo hago desde la perspectiva que se me pidió: la dimensión humana y el desarrollo. A manera de marco teórico podría decir, parafraseando a la Biblia: "En el principio era El desarrollo y El desarrollo era -si no Dios- por lo menos el rey". No siempre fue así. Esa postura parte del final de la segunda guerra mundial y, por consiguiente, del comienzo de nuestra era moderna/posmoderna. Previamente, antes de la descolonización aceptada en NN.UU., se hablaba de civilización y barbarie.

Después vino toda una teoría que partía con el **despegue** que planteaba Rostow: una especie de aeropuerto, donde los países toman impulso, tienen la etapa del arranque, el despegue, alcanzan un cierto techo de vuelo y llegan al cielo del desarrollo.

A medida que las condiciones cambiaron y el despegue dejó de funcionar, tuvimos una contraparte con Chayanov. Chayanovistas y campesinistas se pasaron un par de décadas explicándonos las lógicas campesinas y su adecuación a ciertas visiones sistémicas. Hay excelentes trabajos -las recopilaciones de Ernest Feder, por ejemplo- en los que el énfasis se pone en la organización campesina, en su imposibilidad de acceso a la tierra o en las dificultades e inequidad en su distribución, sobre todo en Latinoamérica.

Volvimos a cansarnos y empezamos a hablar del Desarrollo Rural Integrado (DRI). Pero si en Latinoamérica hay un pensamiento económico importante, también hay un pensamiento agrario económico importante: el DRI, la Universidad de Chapingo, una serie de estudiosos como Arturo Warman o Armando Bartra.

Arturo Warman se hizo la siguiente pregunta: ¿qué ha cambiado en los últimos treinta años de evolución del pensamiento agrario latinoamericano? Lo que ha cambiado es que mientras hablabamos sucesivamente de la lógica campesina, la economía campesina, la tenencia y el acceso a la tierra de los campesinos, las organizaciones campesinas, todos ellos, paulatinamente, fueron convirtiéndose en sujetos sociales, tanto de los organismos internacionales como de los nacionales. Y, de pronto, empezamos a hablar de la pobreza campesina. Esto quiere decir que algo estuvo mal desde mucho antes de los periodos que hemos señalado en este capítulo y que no es atribuible solamente a las instituciones. Ahora estamos hablando de pobreza extrema.

Lo sistémico se condensó cuando las diversas percepciones –inducidas por una ciencia sectorialista que especializó sus postulados– tuvieron que aunarse en análisis y propuestas multi y transdisciplinarias, que permitieran apoderarse de la esencia de procesos totalizantes e interdependientes. Ustedes ya han oído la broma: “El sociólogo es un antropólogo al que se le terminaron los indios”. De manera que los sociólogos analizaban la problemática rural desde una perspectiva, los antropólogos desde otra, los economistas agrarios desde la suya; finalmente, eso era sectorialismo de verdad. Pero la culpa es de la formación misma que imparten las academias y las universidades que se encargan de formar especialistas sectoriales. No nos extrañemos de que nuestras instituciones, refugio de egresados de ese sistema de enseñanza, sean sectorialistas.

Quisiera hacer un comentario más acerca del desarrollo sostenible y el mundo unipolar en el que estamos. Aunque les prometí no comentar a los comentaristas, voy referirme a la cronología de eventos que nos ha señalado Manuel Otero que nos demuestra cómo, en todos estos años, el

problema del desarrollo rural está ganando espacios en las agendas del Brasil, de Chile, de Costa Rica, etc.

En diciembre de 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas, encargó a un grupo de expertos la elaboración de un programa de desarrollo, que ha sido citado como el documento que va regir mundialmente la búsqueda del desarrollo de aquí en adelante. No es casual que esto hubiera ocurrido justamente en 1992, después de la Cumbre de la Tierra, que es cuando se constató el terrible grado de deterioro del medio ambiental y geofísico planetario, supuesta base sobre la cual se debería construir ese desarrollo.

Boutros Boutros-Ghali, Secretario General de las NN.UU., al presentar el Programa de Desarrollo al que me he referido, expresó:

“El concepto de desarrollo y la labor llevada a cabo durante decenios para reducir la pobreza, el analfabetismo, las enfermedades y las tasas de mortalidad se cuentan entre los grandes logros del siglo. Sin embargo, el desarrollo como causa común corre el peligro de ser eclipsado del centro de atención de nuestro temario. Durante la guerra fría, (o sea cuando el mundo, como el planeta, era bipolar) la pugna por ganar influencia estimuló el interés en el desarrollo. Los motivos para ello no siempre eran altruistas, pero los Estados que aspiraban al desarrollo podían beneficiarse de ese interés. Hoy ha llegado a su fin la competencia por llevar el desarrollo a los países más pobres. Muchos donantes sienten ya fatiga en ese empeño, muchos pobres son presa del desaliento. El desarrollo se encuentra en crisis.”

Lo que nos quieren decir es: "el desarrollo está en crisis, pero ésta es la presentación de un nuevo programa de desarrollo". Como quien dice: el Rey ha muerto, viva el Rey. Lo que hay que rescatar de esto es que tenemos que darnos cuenta de que el desarrollo que no va más es el viejo desarrollo. Aquel basado en la sumatoria aritmética de los aciertos sectoriales, que perseguía que todos fuésemos "occidentales y cristianos", con altos niveles de consumo energético y bienes industriales obtenidos a costa de la depredación de la naturaleza, junto a otras muchas "ventajas" características de las sociedades de la abundancia.

En este mundo unipolar, eso no sólo que ya no será posible, sino que ni siquiera es imaginable ni, quizá, permisible. Muchos años antes lo habían advertido en Roma los redactores de "Los límites del crecimiento", aunque en ese momento nadie pareció tomarlos en serio.

El posmoderno descubrimiento del predominio del enfoque sistémico para interpretar la realidad y la consideración holística de la relación hombre-naturaleza han sido imposiciones de la realidad de cambios irreversibles en el medio ambiente planetario. Estamos frente a la amenaza de una degradación inminente y extrema de las condiciones de vida. De manera que las neoconsideraciones sistémicas vienen a darle la razón a nuestros arcaicos y menospreciados pobladores rurales.

Ellos, como herederos de un saber milenario acerca de la sostenibilidad del "desarrollo" en ecosistemas frágiles, trataban de mantener los restos de ese conocimiento, ante la incomprensión de la sociedad urbanista y sectorialista; minoritaria, pero hegemónica.

Refiriéndome al estudio, creo que la visión sistémica debería aplicarse en todas las manifestaciones. Cuando se

compara economía comercial con economía campesina y sólo se toman dos variables: el valor bruto de la producción y la superficie cultivada, es obvio que hay una brecha muy grande. Esa forma de comparación me hace pensar en una mala nodriza que, teniendo dos gemelos, le diese de mamar sólo a uno y cada semana midiese el crecimiento y el aumento de peso de ambos; por supuesto que va a encontrar una gran diferencia.

Si de sistema hablamos, entonces consideremos las otras variables: acceso al crédito, al apoyo técnico, cercanía —o lejanía— de los medios de comunicación y mercados, etc. Consideremos todos estos factores para hacer una comparación más equitativa. No caigamos en el vicio de hablar de que hay que hacer desaparecer las dicotomías y, al mismo tiempo, hacer análisis dicotómicos de la realidad.

Me gustaría hablar de la sostenibilidad desde otro punto de vista. Un requisito de la economía de mercado, para ser sostenible, es terminar con lo que a nosotros más nos perjudica. Al decir “nosotros” estoy pensando en este país rural, todavía; país agrícola, todavía; aunque no sólo agrícola necesariamente. Hablamos de economía de mercado, hablamos del mercado posmoderno, hablamos de una serie de categorías que, en la realidad, no existen. Si en alguna parte hay mercados segmentados, mercados no transparentes, restricciones extra productivas que no están regidas por las leyes del propio mercado, es en Bolivia y, dentro de Bolivia, en el ámbito rural.

Si vamos a confiar en el mercado, hagámoslo plenamente y de verdad y no establezcamos a priori diferenciaciones entre quienes pueden y tienen derecho a acceder a él y quienes no tienen ese derecho.

Las esferas tangibles e intangibles, reales o utópicas, se manifiestan de muchas maneras. Hablamos de la pobreza, la esgrimimos, a veces, como un argumento para obtener ayuda y ¿no estaremos nosotros en una **virtualidad** que no está viendo lo que pasa más allá, en la realidad? Hablamos de que nuestra expectativa de vida es muy baja, pero estamos pensando en aumentar el techo de contribuciones hasta los sesenta y cinco o setenta años. Habría que tener una mayor coherencia con lo que se dice y más respeto real por las leyes del mercado. Muchas gracias.

EL ENFOQUE DE LA
DEMANDA PARA UNA NUEVA
INSTITUCIONALIDAD PARA
EL DESARROLLO AGRICOLA
SOSTENIBLE Y LA VISION
DEL DOCUMENTO

Wálter Nuñez
GERENTE DE LA CAMARA AGROPECUARIA
DEL ORIENTE (CAO)

Quiero felicitar muy sinceramente al IICA y al ILDIS por auspiciar la discusión de este Documento. También quiero felicitar a los colegas profesionales que han trabajado en él. Me obligaron a volver a algunos textos de estudio, porque debo reconocer que el Documento tiene un positivo rigor académico.

Concuero con mis antecesores en que éste es un Documento imprescindible para el análisis de algo que, aparentemente, no era tan importante, pero que vemos que sigue sin resolverse.

Tiene sus desventajas hablar en último lugar porque todo lo que uno quería decir ya se ha dicho. Pero, en cambio, trae sus ventajas hablar después del Ministro y de los representantes oficiales porque uno puede decir lo que quiere y no lo van a retrucar. Sin embargo, no quiero que crean que estoy decidido a criticar o a formular cuestionamientos, sino —fundamentalmente— a aportar.

Voy a referirme de manera muy concreta a los aspectos centrales que he recogido del Documento. Percibo una suerte de sentimiento apologético respecto del modelo de mercado. Si bien se lo critica y se señala sus incapacidades para resolver los problemas de la pobreza, no se hace el intento de sugerir modificaciones a ese entorno económico que desde todo punto de vista, y lo digo con absoluta franqueza, está haciendo aguas. Y no está haciendo aguas en Bolivia, porque en Bolivia somos extremadamente papistas; está haciendo aguas en el resto del mundo.

En ese sentido, el Documento trata de insertar toda esta visión de la sostenibilidad del sector, en el marco de un modelo que, les digo con sinceridad, requiere cambios. Dicen que no hay mal que dure cien años, ni tonto que lo aguante.

Enfocando los problemas del país desde una óptica fundamentalmente de mercado, en la que el Estado tiende a desaparecer —en un proceso casi dialéctico, como en el que se planteaba en el marxismo— vemos que éste quizás no sea el modelo que requerimos para resolver los grandes problemas estructurales de Bolivia y no me refiero solamente al sector rural. Es por esta razón que yo sugeriría que, en el seguimiento de las conclusiones que hace el Documento, nos animemos —inclusive como grupo de reflexión— a formular inquietudes respecto a la vigencia del modelo que ahora nos gobierna.

No me gustaría que se mal interprete mi posición y se suponga que me entusiasma la posibilidad de volver a un Estado dirigista, a un Estado que participaba en todo y no le dejaba nada al sector privado. No me interesa volver a ese Estado asistencialista que esta mañana ha sido tan comentado; no es esa mi posición. Lo que pienso es que nuestro país merece un Estado inteligente, que comprenda la realidad en la que viven los ciudadanos y participe como socio en los programas y en las tareas del desarrollo.

Gran parte de esta exposición respecto al modelo esta contenida en los documentos de política sectorial que durante diez años venimos formulando en la Cámara Agropecuaria del Oriente. En ellos exigimos que el Estado se convierta en nuestro socio. Por los ejemplos que voy a dar más tarde, no podemos ubicarlo como ese socio; estamos en una constante pugna en ese proceso cobista de pedir y

que el gobierno suponga que nuestros pedidos son simplemente de carácter testimonial. En ese afán, creo que es necesario que todos hagamos el esfuerzo de introducir, con valentía profesional, sugerencias para que el modelo se rectifique.

El segundo aspecto que quiero rescatar del Documento, tiene que ver con algo que me ha agradado mucho y que va un poco en función de lo que acabo de explicar respecto al modelo: se revaloriza los conceptos de la planificación. Por-que en ese modelo de mercado donde el Estado tenía cada día menos responsabilidades, también se fueron olvidando los conceptos de planificación. Y no voy a referirme a ninguno de ellos específicamente, porque están claramente expuestos en el Documento, sino a lo que significa el proceso de planificación.

Planificación, a nuestro modo de ver, significa examinar qué posibilidades tiene una sociedad para mantenerse como tal y seguir progresando en las corrientes de la vida con el objetivo de aportar beneficios al ser humano. Es ese proceso de planificación el que el Documento revaloriza, especificando qué tipo de planificación debe hacer el Estado. También nos alumbró respecto de qué tipo de planificación debemos hacer nosotros como agentes del desarrollo y, fundamentalmente, nos ubica en ese entorno donde ambos sectores debemos vincularnos.

El otro elemento que quiero destacar es el hecho de que la planificación transaccional exige un proceso de capacitación; lo reconoce y lo dice de manera muy clara el Documento. Todos tenemos que aprender a sentarnos a escuchar y a decidir, porque no hay peor interlocutor que aquél que es sordo y, a parte de ser sordo, no comprende; porque entre escuchar y comprender hay mucho trecho.

Debemos nosotros, como sector privado, tratar de formarnos para conocer las realidades de la globalidad mundial. El sector privado adolece de muchas fallas en cuanto a capacidad analítica. Dejamos que el Estado haga la evaluación de las políticas, para simplemente, sin muchos argumentos, retrucarlas. No me parece ésa una posición honesta. Y el Estado también tiene que sentarse a escucharnos porque ese proceso de planificación transaccional, justamente significa eso, comprensión mutua. El Documento, en ese sentido, enfatiza esta necesidad.

El Documento hace algunas sugerencias sobre las responsabilidades, tanto del sector público como del sector real de la producción. Mi opinión al respecto es que si todos actuásemos con responsabilidad, el problema del desarrollo estaría resuelto. Si, por ejemplo, el gobierno atendiese con oportunidad las demandas para el desarrollo que hacen todos los sectores de la sociedad y nosotros comprendiésemos las limitaciones del gobierno y dialogáramos sobre el problema, estoy seguro que de ese diálogo saldrían soluciones que ayudarían a conseguir ese objetivo preciso que es el bien común, que es el de buscar el justo medio para la toma de decisiones y, en base a ellas, hacer que el país avance.

Si bien estoy de acuerdo con el enfoque sistémico del Documento, debo admitir que aplicar un enfoque de esa naturaleza para comprender las realidades del sector rural puede dejar a mucha gente al margen. En eso concuerdo con el Diputado Urioste que afirma que nuestro sector es absolutamente heterogéneo. Aún dentro de la agricultura comercial, que todos ustedes conocen como asentada fundamentalmente en el departamento de Santa Cruz, hay diferencias pasmosas que hacen mucho más oprobioso el estado de pobreza y de marginalidad en que se encuentran los productores.

Entre un empresario brasilero que produce 6.000 has de soya y un productor nacional que produce 200 has hay una diferencia del cielo al suelo. Hay una diferencia de conceptos, hay una diferencia de visión, hay una diferencia de asimilación de lo que son las corrientes del desarrollo. Y no estoy calificado ni al uno de malo ni al otro de bueno, simplemente estoy señalando el hecho.

Algunos productores tienen la suerte de estar en contacto con el mundo externo, que les dice: "Señor, adopte esta tecnología". Pero hay otros que por falta de información, que por falta de conocimientos, que por falta de capacidad de los propios gremios, y del propio sector público agropecuario, no están dándose cuenta de la necesidad de esos procesos adaptativos. No solamente en tecnología, sino en elementos y conocimientos de administración y de normas de conducta en la vida, inclusive.

Indudablemente, el enfoque sistémico es bueno para darnos cuenta de que el sector agropecuario no puede estar aislado, no puede estar operando en el vacío y, por sí sólo, generar las recetas para encarar su desarrollo. En eso sí estoy de acuerdo; la pobreza rural tiene que ser solucionada desde sus diferentes ángulos, porque al campesino que no se lo capacite, al individuo en general que no se lo capacite, que no se lo forme, en la práctica va a ser un ente que no va a producir, que no va a innovar, que no va a tener una participación activa en la vida. En ese sentido, concuerdo en que son varios los factores que deben confluír para eliminar la pobreza rural, para que el desarrollo rural se ponga en marcha. Esa es la razón por la que digo que lo sistémico me agrada.

Reitero, lo sistémico también puede encubrir una falencia del Estado para algo que es fundamental: diseñar

políticas específicas para los sectores. Y en eso, por favor, no nos equivoquemos; una política global de desarrollo económico que sistemáticamente vea los problemas de los sectores, es obvio que va a marginar a algunos. Lamentablemente todos sabemos quienes van a ser los marginados; va a ser ese 97% de pobres absolutos que viven en el medio rural. El 97% de la población rural en Bolivia está viviendo bajo niveles de pobreza, de acuerdo al FIDA –no al FODA, al FIDA– por eso ese enfoque sistémico puede, de una u otra manera, marginar a esos sectores.

Hechas estas consideraciones un tanto desordenadas y muy sintéticas del Documento, quiero decir que concuerdo en que es un documento que se lo puede interpretar como para hacer un punto de inflexión, en la forma en nosotros estamos pensando, repensando, el desarrollo rural en Bolivia. Tiene un rigor académico que da un contexto sobre el cual creo que todos podemos trabajar tranquilos.

Una última crítica en cuanto a esa necesidad, de la que habla el Documento, de revalorizar la función del sector de la sociedad civil. Cuando en desarrollo rural se habla de la sociedad civil, hay una suposición tácita de que la sociedad civil son los productores y sus asociaciones. Las asociaciones de productores, en este modelo de responsabilidades públicas, tienen un rol increíblemente importante que no lo estamos asimilando. Tampoco estamos proyectando las soluciones para fortalecer ese rol.

No les voy a mencionar la larga lista de realizaciones que el sector organizado de Santa Cruz ha conseguido a lo largo de su historia institucional. En todo caso, quiero referirme a los problemas del país; pero sí debo decirles que serían distintas las condiciones del desarrollo rural en Bolivia si existiese un similar desarrollo organizativo en el

resto de Bolivia. Las diferencias de producción, de niveles de ingresos **per cápita** y de otros tantos elementos de valoración económica que los economistas nos hemos inventado, no serían tan graves, si en el resto de la sociedad Boliviana hubiese organización económica; si los productores estuviesen organizados.

En la Confederación Agropecuaria Boliviana, creada hace un año y dos meses, vivimos con esa realidad. En este momento, hay cámaras en proceso de organización. Pero en el resto de los Departamentos la organización ha desaparecido. Se ha dejado todo el esfuerzo organizativo de vincular las demandas del sector privado con el público, al sindicato.

Creo que acá todos vamos a concordar en que la organización campesina del país en sindicatos –y con todo respeto por los compañeros campesinos– ha concluido. Ha concluido porque no le está haciendo ningún favor a los productores. La organización en sindicatos combina ideología, partidismo, combina una serie de elementos que no conducen a transmitir las demandas del campesinado al gobernante, en función de las políticas que se requieren.

Ese es un otro campo de sugerencias que debemos formularnos, porque es fundamental el desarrollo organizativo, es fundamental introducir en el sector campesino el concepto de la organización económica. Al final de cuentas todos nos asociamos en función de nuestros intereses; pero los intereses del productor son los intereses del cuidado de la tierra, de la compra de insumos, del acceso oportuno al crédito, de la tecnología, de las demandas por el riego y no de las demandas por la ideología o por el jefe. En ese sentido creo que hay un largo trecho aún por caminar.

Para finalizar, en cuanto a las demandas debo decir que estamos un tanto confundidos, puesto que al mencionar los conceptos de la globalización se nos da un mensaje de aliento. Debo discrepar nuevamente –con mucho respeto– con mi amigo excolega de trabajo y ahora Ministro de la Presidencia don Guillermo Justiniano, cuando dice que en cuanto a las perspectivas de mercados nosotros tenemos posibilidades. Debo decirles que no comparto ese criterio.

Una parte sustancial de lo que en este momento –y muy brevemente– les voy a exponer, ha sido rescatado de un seminario en el que participe hace diez días, organizado también por el IICA, en Colombia. Allí se analizaron las realidades y la inserción de nuestros sectores agropecuarios en un mundo marcado por un exagerado proteccionismo. La ronda Uruguay concluyó con las negociaciones de desmantelamiento del GATT y, a partir de ella, se crea la organización mundial de comercio.

En estas negociaciones por primera vez en todos los años del GATT se introdujo la discusión del intercambio comercial de productos agropecuarios. Allí analizamos las perspectivas de la política agrícola común de la Unión Europea y escuchamos a un experto en la ley agrícola americana de 1996 que nos mostró que no hay posibilidades de mercado en ese mundo de proteccionismo.

El representante de la Unión Europea provenía del sector académico. Por eso, un poco suelto de cuerpo, habló con mucha desvergüenza de lo felices que están con su política agrícola común. Una política que ha definido con claridad el grado de protección increíble que se le va a dar a la producción agrícola de Europa. Dice: “Hemos consolidado un presupuesto de cincuenta y seis mil millones de dólares, en subsidios directos a la producción”.

El representante de EE.UU. nos indicaba que, luego de muchos esfuerzos de recorte presupuestario, el *Farm Bill* ha sido reducido, a veinte mil millones este año. Sumemos a eso los veinticuatro mil millones de dólares de subsidios directos a la producción que da el Japón a su sector agrícola y tendremos la pequeñísima suma cien mil millones de dólares, contra los cuales tenemos que competir.

Sinceramente, así no creo que haya expectativas de mercado. Nosotros estamos compitiendo no necesariamente con tecnología, no necesariamente con productividad; estamos compitiendo contra el bolsillo. Esa es una pelea de tesorerías. "Dime cuánto estás poniendo en tu subsidio para que yo lo aumente dos veces"; esa es la visión de todos estos procesos de marcado proteccionismo.

Otro ejemplo. En la ronda Uruguay y en el marco de las negociaciones agrícolas, resulta que todos los productos que se intercambian entre ellos tienen un proceso de desgravación más rápido que el que implica el acceso de nuestros productos a esos mercados. Es obvio que ahí hay una asimetría de carácter económico y social. Se desgrava más rápido lo que ellos comercian y mucho menos rápido desgravan los aranceles para los productos que nosotros exportamos de este lado del mundo. Eso, a mi juicio señores, no proyecta una situación de esperanza para nuestras producciones.

El segundo punto que quiero comentar tiene que ver con la participación de las agencias técnicas de cooperación. Por ejemplo, tenemos en el IICA una de ellas. A partir de la participación de ese seminario surgieron algunas iniciativas. Una de ellas fue la de vincular al sector público de nuestras naciones, con las agencias de cooperación y con los sectores de la producción para juntos encarar el desafío del desarrollo.

Hemos estado operando todos por nuestra cuenta, solos. El gobierno con sus políticas que muchas veces no las entendemos y, si las entendemos, no son fáciles de aplicar. Nosotros, con nuestro cobismo de por medio, pidiendo cosas que a veces son inalcanzables. Y las agencias de cooperación trabajando casi un poco forzadas por las circunstancias, tratando de atender las necesidades y demandas del gobierno. En ese sentido necesitamos una actitud más proactiva, más autónoma, para generar juntos programas y proyectos y llevar adelante el proceso del desarrollo rural.

Se ha mencionado entre otros aspectos, como otra necesidad, el hecho de que debemos hacernos un cuestionamiento serio sobre el proceso y el modelo de desarrollo económico rural que estamos teniendo. Yo particularmente estoy asustado por la "soyificación" de las exportaciones no tradicionales bolivianas.

Hace diez años un experto australiano, contratado por el Banco Mundial, presentó un documento muy interesante que se llamó "Después del gas, ¿qué?". La pregunta era sencilla, se acababa el contrato de venta de gas al Brasil y Bolivia iba a tener una baja sustancial de sus ingresos por exportaciones. Entonces este señor planteó una teoría muy sencilla: "Hagamos desarrollo agrícola en las tierras bajas del este cruceño".

A partir de ese documento —que quizás no tenía la intención de incentivar semejante crecimiento de la producción— nosotros en diez años hemos incrementado las superficies sembradas en Santa Cruz de 250 mil has que existían en ese momento a un millón que existen en la actualidad. De ese millón, 390 mil has están sembradas con soya. El 72% de las exportaciones no tradicionales de origen agropecuario —sumo también las del sector industrial—

proviene de la soya. ¿No estamos repitiendo el modelo de enclave minero? Lo estamos repitiendo. ¿A costa de qué? De la exportación y de la fertilidad de los suelos.

Por lo tanto, nos hemos formulado con el IICA la posibilidad de hacer un nuevo estudio, que se llame: ¿Después de la soya, qué? Así de sencillo, y agradezco la contribución intelectual de Manuel Otero, que sugirió el nombre: ¿Después de la soya, qué? Después de la soya viene un proceso de desarrollo agroindustrial, que si no lo encaramos ya —como dijo el Dr. Paz Estenssoro hace diez años— el país se nos muere.

El Pacto Andino, una vez conformada la Unión Económica Hemisférica, no va a tener ninguna ventaja comparativa en materia arancelaria para el país, porque no vamos a poder competir con los monstruos agrícolas del continente que son EE.UU., Brasil y Argentina. Nosotros tenemos que desarrollar una estrategia que nos permita, por un lado, agregar valor a toda la producción del campo y digo toda porque no voy a hacer en este momento especificaciones de carácter sectorial. Por otro lado, debemos insertar en ese proceso de modernización productiva al sector campesino. Ese es el otro gran desafío que creo todos enfrentamos, la pobreza del campo. Como acá no se trata de si es primero el huevo o la gallina, creo que debemos comenzar haciendo algo, modernicemos al sector. Modernicémoslo introduciendo tecnología.

Y ahora acabo. Hay una sola cosa que como agricultor —soy productor de papa y de piña— le pediría al gobierno. Y es que me dé tecnología; que permita el desarrollo tecnológico de nuestra actividad productiva, y que lo haga con equidad para que a todos les llegue. No creamos en el modelito de que la investigación la pueda hacer el sector

privado. No señores, la investigación es un bien público; si se privatiza puede ir a caer en sólo dos manos. Quizás yo me beneficie por ser agente de la CAO, pero no es eso lo que se quiere.

Necesitamos tecnología, tecnología y tecnología. Hasta los caminos pueden resultar secundarios si tenemos alta tecnología. Porque, de esa manera vamos a poder superar los niveles de rendimiento por unidad. Porque con tecnología vamos a poder diversificar la producción del campo. Porque posiblemente la respuesta a la gran pregunta ¿Después de la soya, qué?, sean los productos hortifrutícolas y su transformación en productos elaborados.

Tenemos que procesar los ciento diez productos industriales de la soya que aún no procesamos, solamente procesamos cuatro. Tenemos sólo dos variedades de soya, se nos agotan esas variedades y adiós soya. Y adiós país porque son doscientos cincuenta millones de dólares los que estamos exportando con la soya.

No creo que ese sea el escenario que todos nosotros queremos. Creo que a nadie le interesa concentrar todos los esfuerzos del desarrollo de un sector en un solo producto. Creo que tampoco nos interesa pensar solamente en el Pacto Andino; no es el único mercado del mundo. Y más aún, pienso que nadie puede suponer que podremos lograr un verdadero desarrollo sin hacer participar a los campesinos de Bolivia. Muchas gracias.

RELATORÍA

Carlos Toranzo Roca
INVESTIGADOR DEL INSTITUTO
LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES
SOCIALES (ILDIS)

Es un atrevimiento de mi parte hacer una relatoría sobre un sector que desconozco, pero voy a hacer un esfuerzo sistémico de aprehender el sector al hacer la relatoría.

El primer punto que voy a tocar se llamaría **ADVERTENCIAS Y CONTEXTO DEL ANÁLISIS** con un primer epígrafe que se referiría a la globalización o las advertencias del futuro que se nos viene.

Se sugiere que hay una tendencia a la baja de los subsidios agrícolas y se ve este hecho como uno de los limitantes del desarrollo agrícola futuro. Pero, al mismo tiempo y paradójicamente, se dice que el subsidio mundial a la agricultura podría ser un adversario de la posible exportación boliviana.

Sobre el mismo tema, se piensa que hay que perder el temor al subsidio en la agricultura y acá hay algunas personas que no tienen empacho en plantear eso, sabiendo que hay otros sectores de la economía, como la banca, que lo reciben sin sonrojarse.

Se viene una fase de baja del crédito concesional y de las donaciones, lo que conduciría a convertir en no sostenible el modelo actual que está basado en el ahorro externo. El reto es generar ahorro interno, con modificaciones —quizás— del sistema de pensiones u otros esquemas que permitan acceder a ese ahorro interno.

También hay una prevención respecto de la baja de las barreras arancelarias y paraarancelarias que pueden afectar al **boom** sojero, lo cual conduce a cuidar la exportación de soya porque, tal cual está, parece no ser sostenible.

De otra parte, hay previsiones del agravamiento de la situación en la agricultura de occidente con una posibilidad de incremento del fenómeno de la migración. La pregunta es: ¿qué sucederá cuando esa migración ya no pueda ubicarse en ciudades del eje o en países vecinos?

Otro problema es el agravamiento de la disputa por la tierra, la cual ha pasado de la sola utilización agrícola o agropecuaria a varias otras formas de utilización, muchas de ellas depredadoras. Por ejemplo, la urbanización actual está engullendo las mejores tierras productivas.

Pero así como hay advertencias de lo que se nos viene en el futuro, hay advertencias del pasado o lo que podríamos llamar la necesidad de incorporar la historia en el análisis. Se ha planteado que no se puede hacer un análisis de la agropecuaria boliviana con una referencia histórica tan corta. No es suficiente remontarse sólo hasta 1952. Sin entender el fondo histórico de la producción indígena, mal se puede comprender el presente y sus problemas.

También, parte del actual problema podría explicarse por la desarticulación del sistema de hacienda, que no fue sustituido con nada.

¿Cómo hablar de sostenibilidad agrícola sin mencionar la experiencia histórica del manejo indígena de esa sostenibilidad en ecosistemas frágiles? La temática de la visión sistémica no puede eludir tratamiento de costumbres, cultura, ritos, etc.

El rescate de la relación ritualidad-territorio hace parte de la visión de sostenibilidad de las culturas indígenas y esta cuestión quizás no se debería olvidar. Ello implica, además, incorporar una visión más rica referida a la significación global del territorio, donde la cultura y la tradición no estén ausentes, porque sino la visión sistémica propuesta sería parcial.

El segundo punto de la relatoría lo llamaré **ASPECTOS CONCEPTUALES**.

El punto de partida del análisis es aceptar que hay crisis en el sector. Pero hay quienes insisten en que no sólo se debe ver la crisis del sector, sino, además, la crisis del modelo. No habría que santificar en exceso a la economía de mercado, cuando en otros lugares de Latinoamérica se la relativiza por su dudosa sostenibilidad, debido a sus magros resultados visibles.

El elemento fundamental de la propuesta es la incorporación de una visión sistémica, otorgando importancia a la articulación entre agricultura comercial y campesina, sin desdeñar a la una o a la otra.

Otro aspecto básico que se liga a esa visión sistémica es aquel que conduce a la ruptura de las dicotomías moderno tradicional y otras múltiples dicotomías que se han citado acá. Junto a Benjamín Jara, se han hecho el **harakiri** en términos de dicotomías, para entrar a una visión más integral del desarrollo, de tal modo de no separar lo urbano de lo rural. Pero cuidando de no olvidar las diferencias entre ambos ni el hecho de que cada uno de ellos posee su especificidad.

Se ha recomendado, también, cuidar de no quedarse sólo en las visiones macro, porque éstas, sin la compañía

de miradas sectoriales, podrían fracasar. Se requieren políticas macro, junto a la formulación de políticas específicas.

El Documento habla del modelo, sin explicitar cuál es ese modelo y qué rol tiene la economía campesina en él. Se da ese modelo como un dato, sin penetrar en el mismo.

Se refuerza la idea de desarrollo humano sostenible, valorizando el recurso humano como trascendental y poniendo al hombre como centro del desarrollo.

No habrá que hablar de la sostenibilidad de la agricultura, si es que esa sostenibilidad no está soportada por un contexto favorable del conjunto de su entorno productivo. No limitarse a la sostenibilidad sólo de la agricultura, sino entrar al contexto que lo puede determinar.

Es muy importante evitar ver a la agricultura sólo como sector tradicional.

Además, es vital la recuperación del papel de la planificación, entendiendo esa planificación como la posibilidad de generación de esferas públicas donde sea posible la concertación interactores.

Conceptualmente es rescatable el intento de reafirmar el triángulo competitividad-equidad-sostenibilidad.

Es importante el esfuerzo por dar mayor rol a la sociedad, eliminando las visiones asistencialistas que, sobre el desarrollo rural, existían en el pasado. Esto conduce a exigir que el Estado cumpla su rol, pero sin generar los paternalismos que habían surgido de las lógicas asistenciales del pasado.

Revalorizar la sociedad civil. Pero no creer que ésta son sólo los sindicatos, cuando en realidad hay muchos actores más, los cuales deben poseer roles en el desarrollo agropecuario.

Pensar prospectivamente –y hoy– en la agricultura del futuro, lo cual significa pensar en esta actividad como una gran empleadora de fuerza de trabajo.

Se intenta recuperar el valor de la información para la planificación y para afirmar la visión prospectiva. Creo que es trascendental ese rescate del dato para poder planificar el uso de la información para analizar la viabilidad de productos, de sectores o de actores.

La sostenibilidad del desarrollo agrícola –se ha planteado– exige evitar una lógica minera en el uso de la tierra.

Habrà que cuidarse de las falsas dicotomías, como campesino/empresario, pero se advierte que no basta decir: “mueran las dicotomías” cuando se es dicotómico en el análisis.

Es básico redefinir cuál es la esfera pública de lo agropecuario y, además, impulsar su creación.

Como tercer punto de la relatoría, voy a tocar **LOS PROBLEMAS DE POLITICA ECONOMICA Y DE POLITICA.**

Se ha planteado que está bien tener estrategias macro y políticas macro, pero se plantea que hay un déficit de políticas sectoriales, congruentes con las visiones macro. América Latina ya hizo muchas reformas macro, pero descuidó lo micro y los sectores específicos.

Se coincide en que el Estado sea ubicado como inductor del desarrollo y no como empresario ejecutor de ese desarrollo. Pero se entiende que eso no debe conducir a la prescindencia total del Estado.

Se cree que es preciso devolver al sector agropecuario la conducción del propio sector.

Una interrogante fundamental que queda es cómo convertir las estrategias que se han formulado en políticas públicas, en políticas económicas concretas.

También se plantea que, en el país, el reto no es sólo exportar; sino, fundamentalmente, subir el valor agregado de esa exportación. Se apunta que no basta una política de promoción de la exportación; sino que es preciso incentivar la generación de mayor valor agregado para los productos exportables.

Toda política agraria, se insiste, debe cuidar el ecosistema, ser sostenible en materia de cuidado de los recursos naturales y ser sostenible financieramente, pues quizás ya no sea posible seguir viviendo de las donaciones.

Se coincide en señalar que el centro de la política pública debe ser la gestión tecnológica. Que el Estado debe proveer facilidades para la asimilación y el desarrollo de la tecnología. En este plano, se plantea que es posible la aceptación del subsidio para el desarrollo tecnológico.

Se ha formulado que son tan importantes como el desarrollo tecnológico, el desarrollo humano, la educación y la salud. Calificar recursos humanos, sin olvidar la formación técnica, para dar sostenibilidad al desarrollo agrícola.

Algunos sostienen que más que un sector público agropecuario, se necesita una buena política pública para el sector.

Se apunta que no bastan las ONGs para combatir la pobreza. Se requiere una política pública dirigida específicamente a eso, sabiendo que en el campo se concentra pobreza.

Es importante desarrollar la capacidad de gestión en el sector rural.

Queda asentado que no habrá, como en el pasado, un Estado encargado de dar crédito al pequeño productor.

Un aspecto fundamental que se destaca es la necesidad de convertir las estrategias en proyectos concretos.

Se aclara que el gerenciamiento de las estrategias y de las buenas ideas es uno de los problemas estructurales.

Se promueve un cambio del rol del Estado, en Estado promotor y regulador de desarrollo.

Se expresa la paradoja que indica que ahora hay más Estado, pero muchos indican que eso aún no se siente.

Moraleja de política: Por sus frutos los reconoceréis; si todas las políticas han fallado, no habrá que reeditarlas.

Cuarto punto de la relatoría: **LA INSTITUCIONALIDAD Y LOS ACTORES.**

El sector rural está casi desnudo, sin una institucionalidad clara; la Reforma del Ejecutivo, en lugar de apoyarlo, lo hundió más.

No hay un interlocutor claro en el sector agropecuario.

Institucionalizar la nueva visión sistémica de la agricultura. Ante la paradoja de ausencia de institucionalidad, esa parece ser una petición excesivamente idealizada.

Se requiere una nueva institucionalidad en el sector; más que la ideal, la posible. Pero una institucionalidad eficiente y no burocrática.

Habrá que buscar qué actores articular para lograr el desarrollo rural, no basta ver a los campesinos y empresarios. Además, no verlos de modo mitificado —a los primeros como la encarnación de la ineficiencia y a los segundos como los portadores de la eficiencia— cuando en realidad todo es más complejo.

Tomar al territorio como la posibilidad de articular actores y como una posibilidad de generar esferas públicas.

Se exige romper las feudalizaciones existentes en el sector y evitar otras futuras.

No pensar en institucionalidades ideales o irreales; primero ver la realidad y aceptarla.

Aunque no sea la ideal, se debe reparar en que está surgiendo una nueva institucionalidad local, que es plenamente real y que necesita apoyo.

Como quinto y último punto, voy a hablar de las **FALENCIAS DEL ANALISIS Y TEMAS DE POLEMICA.**

La paradoja es que la economía se transforma, pero no el sector agrícola. Esto implica una crítica al Estado, al sector y a los actores de ese sector.

Se plantea cómo evitar que la visión sistémica haga perder la heterogeneidad. Se debe romper la asimetría entre los sectores de la agropecuaria.

Se plantea como tema de discusión, cómo articular la tendencia mundial a la baja del subsidio con la esperanza que demuestra el Documento y los políticos de subir el subsidio para sectores agrícolas.

Cómo se articula el Documento del IICA con el documento presentado por nuestro gobierno, en París. ¿Se habrán articulado previamente, y será posible que lo hagan después?

¿Cómo el Documento del IICA se podrá transformar en política pública? ¿Tiene viabilidad política o es solamente un ejercicio conceptual?

Se verifica que hay gran apoyo internacional al sector, pero hay falencia de Estado en el mismo, junto a falencia de una política pública agropecuaria. Los organismos internacionales tienen el campo abierto para formular o diseñar estrategias, pero no siempre eso deviene en políticas concretas.

Se apunta que una de las carencias del análisis es la falta de claridad sobre cuáles son los actores de la nueva visión.

Se destaca que es necesario incorporar la lógica productiva en las grandes reformas con la PP y la Descentralización.

Se insiste en que hay conceptos de la reforma mal aplicados, pues no existe la transectorialidad.

Se apuntó que habría que incorporar la temática indígena al tratamiento del tema rural.

Moraleja: No hay que pedir peras al olmo. Si no se le dio de mamar a la agricultura campesina, no se esfuerce en pedirle resultados. Lo que hay que hacer es dar apoyo a uno y otro sector.

REGISTRO DE PARTICIPANTES

Maria Teresa Aguirre
José Angulo
Oswaldo Antezana
Ronald Anzoleaga
Arturo Argueta
Mario Arrieta
Rosario Aturralde
Gonzalo Avila
José Baldivia
Gover Barja
Carlos Bruckner
René Brugger
Elizabeth Estévez
Jorge Calvo
Julio Canaviri
Carlos Carafa
Miguel Carriquiry
Alvaro Claros
Vladimir Claude
Fernando Crespo
Sergio Collao
James Conway
Iván Cossio
Teresa de Cuestas
Liliana Chopitea
Patrick De Bouek
José Fernández
Walter Franco
Joaquín García
Rodolfo García
Isabel Girardot
Liliana Gonzáles
Horst Grebe

Pablo Groux
David Herrera
Miguel Hoyos
Benjamín Jara
José Guillermo Justiniano
Rodolfo Ledezma
Victor Hugo Loayza
Oscar Luna
Luis Oscar Mamani
Jorge Machicado
Thomas Manz
Patricia Montes
David Morales
Adriana Mosquera
Jaime Muñoz Reyes
Verónica Navajas
Jorge Niño de Guzmán
Walter Nuñez
Hugo Ossio
Manuel Otero
Iciar Pavez
José Paz
Pablo Pacheco
Félix Palenque
Carlos Paredes
Erick Ponce
Oscar Ponce
Alfredo Pérez
Raúl Prada
Julio Prudencio
Maria Elena de Prudencio
Hans Petersen
Juan Carlos Quiroga

FECHA DE DEVOLUCION

15 MAR. 1997

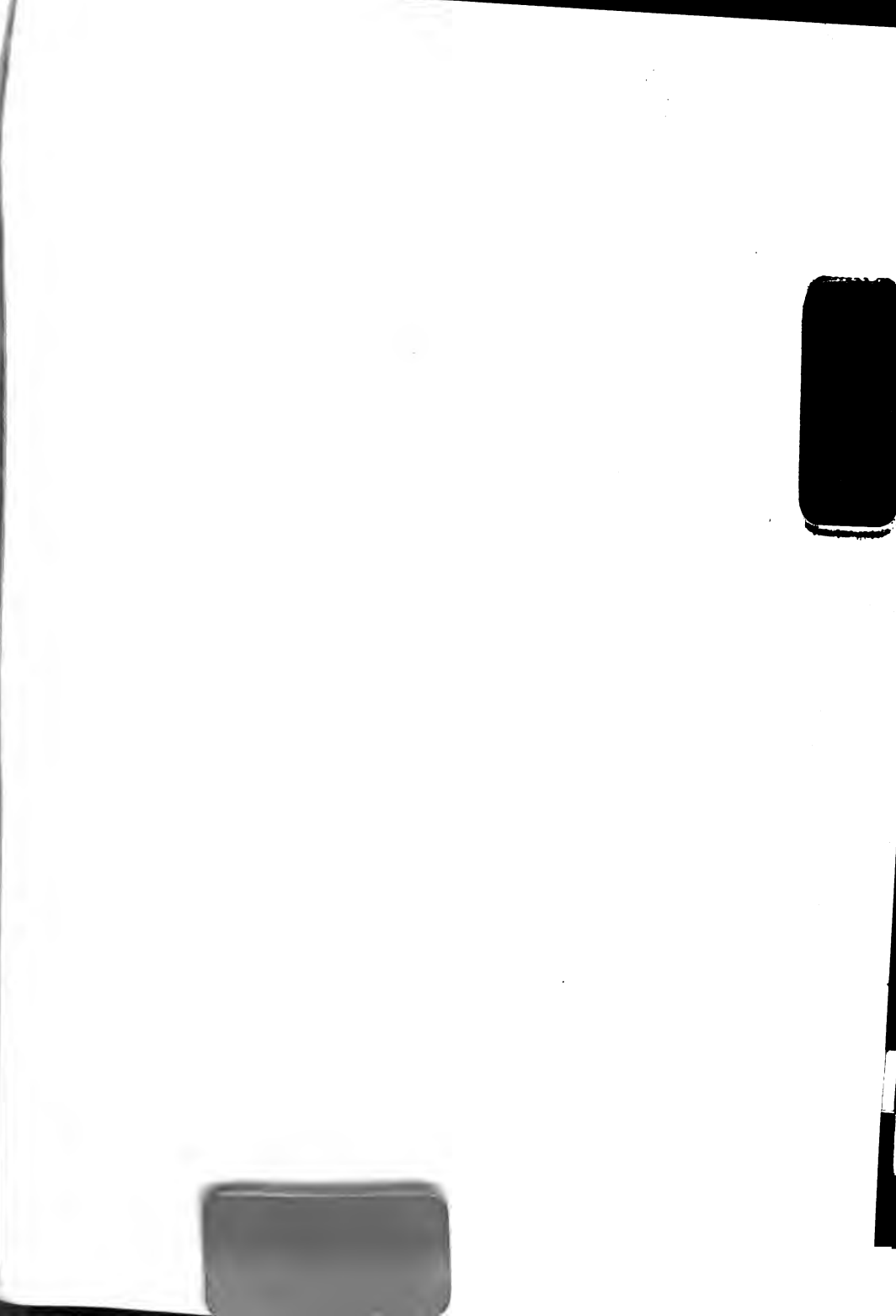
IICA
E11-17

Autor

Título La agricultura sostenible
y el medio rural en Bolivia

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante



CONTENIDO

- PRESENTACION
Thomas Manz
Benjamín Jara
- INTRODUCCION
Manuel Otero
- “LA AGRICULTURA SOSTENIBLE
Y EL MEDIO RURAL EN BOLIVIA”
Oscar Ponce
Ronald Anzoleaga
Víctor Hugo Loayza
Héctor Nogales
Iciar Pavez
- COMENTARIOS
José G. Justiniano
Miguel Urioste
Mario Arrieta
Walter Nuñez
- REEATORIA
Carlos Toranzo