

Relaciones entre las organizaciones económicas campesinas y las políticas públicas

Boletín N° 1

Relación entre la agricultura campesina
y las políticas públicas



Contenido

Presentación	3
Relación entre la agricultura campesina y las políticas públicas	5
Marco conceptual para abordar la problemática del Desarrollo Rural Sostenible y la regeneración de las economías rurales	7
Las reformas de fin de siglo	11
Análisis de las políticas y sus procesos	14
El Estudio de Caso	16
Las conclusiones del estudio	18
Bibliografía	39

© Diego Muñoz Elsner
DL: 4-3-57-00

Producción: Plural editores
Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador
Teléfono: 411018 / Fax: 08115657 / Casilla Postal: 5097, La Paz, Bolivia.
Email: plural@caoba.entelnet.bo

Impreso en Bolivia

Es una satisfacción para el Programa de investigación estrategia en Bolivia (PIEB), para el Instituto internacional para el desarrollo y el medio ambiente (IIED¹) de Londres, para el Departamento para el desarrollo internacional (DFID²) y para el equipo de investigadores que lleva adelante este trabajo, presentar este primer boletín, el cual forma parte de una serie de publicaciones cortas, destinadas a dar a conocer los resultados de esta investigación que lleva por título “Relaciones entre las organizaciones económicas campesinas y las políticas públicas”.

Este trabajo, que comenzó en enero del 2000, surgió como resultado de un primer trabajo de investigación de carácter internacional, llamado “Políticas que funcionan” (PTW³), del cual Bolivia fue parte y que se realizó de manera simultánea en 10 países en distintos continentes. Esta primera investigación fue auspiciada, financiada y coordinada por IIED y se concentró en identificar y analizar las políticas públicas más importantes y las dinámicas que incentivaron o limitaron la agricultura sostenible y la regeneración de economías rurales.

Los países que participaron de este trabajo a partir de estudios de caso a profundidad fueron: Australia, Bolivia, Brasil, Kenya, India, Pakistán, Senegal, Sud Africa, Tailandia y el Reino Unido. En cada uno de los cuales, la investigación fue conducida por equipos locales.

1 IIED = International Institute for Environmet and Developmen

2 DFID = Departmet for intenational Development

3 PTW = Policies that work

Bolivia fue seleccionada como uno de los países del estudio porque entre los cambios de regímenes y políticas que se dieron, hubo ciertos experimentos, cuyos impactos sociales y políticos sí merecieron la atención. En 1985 Bolivia fue uno de los primeros países latinoamericanos que implementó un programa de ajuste económico, el cual continúa vigente y posteriormente, a partir de 1993, se tomaron una serie de medidas de ajuste complementario de tipo *social e institucional*, que han significado cambios legislativos importantes.

El estudio de caso boliviano, que ya fue publicado (Ver: Muñoz D.; 2000; *Políticas públicas y agricultura campesina, Encuentros y desencuentros*; IIED, PLURAL; La Paz Bolivia) analizó que tipo de impactos han tenido estas reformas en áreas de agricultura campesina, como para promover una agricultura mas sostenible y regenerar las economías de esas regiones.

Fue ese primer estudio el que, a partir de sus resultados, estableció la base y las pautas para la realización de esta segunda investigación, la misma que se encuentra en su etapa de estructuración y de la cual este boletín es parte. Fueron las conclusiones del primer estudio las que levantaron importantes preguntas respecto al rol técnico y político que tienen las organizaciones económicas campesinas. En ese sentido, este segundo estudio pretende entender mejor el rol técnico y político que tienen las organizaciones económicas campesinas y averiguar como se relacionan estas organizaciones con el Estado, tanto a nivel central como local.

Esta serie de boletines, de los cuales este es el primero, tienen por objetivo dar a conocer a personas, organizaciones e instituciones relacionadas con el tema, los resultados que van saliendo de la investigación, de tal manera que los mismos puedan ser utilizados, lo antes posible, como insumo para la toma de sus decisiones.

Con el propósito de dar a conocer los antecedentes de esta investigación, este primer boletín se centra en resumir los principales resultados y conclusiones del estudio de caso Boliviano realizado dentro del marco del estudio internacional, el mismo que lleva por título “Políticas públicas y agricultura campesina, encuentros y desencuentros”.

Relación entre la agricultura campesina y las políticas públicas

Diego Muñoz E.

Existen suficientes ejemplos en el mundo que sugieren que la agricultura pro-sostenibilidad y pro-la gente está funcionando. El concepto de agricultura “sostenible” no está confinado a los límites del predio sino que tiene fuertes vínculos con la economía rural ampliada. Es así que la “agricultura sostenible” no solamente contribuye a una mayor producción agrícola, sino también a la regeneración ambiental y al desarrollo económico local.

Cada vez se ve como mas importante el apoyar y promover el desarrollo rural a través de la agricultura sostenible, para consolidar así organizaciones rurales fuertes, que promuevan empresas sociales, que logren dinamizar las economías rurales de manera equitativa.

Para lograrlo es indispensable identificar las políticas, comprender como se formulan e implementan, en que contextos y con que instrumentos, para alentar formas de crecimiento económico rural que sean incluyentes socialmente y que protejan la diversidad.

También es indispensable identificar los vínculos más efectivos que existen entre los sistemas de producción alimentaria, los recursos naturales, los mercados, el Estado, y la sociedad civil; para de esa manera encontrar interacciones más creativas, que permitan un desarrollo local mas armónico y efectivo.

La presente publicación forma parte de un estudio mayor que lleva por titulo Políticas que Funcionan (PTW)¹ y se llevó a cabo de manera simultanea

1 En Ingles, Policies That Work.

en diez países distintos de América Latina, África, Asia, Europa y Australia. Este estudio, trató de encontrar en los distintos países que participaron, algunos patrones para formular e implementar políticas públicas que permitan viabilizar un desarrollo rural más sostenible, el cual logre regenerar y activar las economías rurales.

El lector se preguntará, por qué fue seleccionada Bolivia como uno de los países del estudio, ya que se sabe que la historia política contemporánea boliviana se caracteriza por cambios permanentes en sus políticas públicas y en sus estructuras de gobierno.

Bolivia fue seleccionada porque entre los cambios de regímenes y políticas que se han dado, han habido ciertos experimentos significativos, cuyos impactos sociales y políticos sí merecieron la atención. En 1985 Bolivia fue uno de los primeros países latinoamericanos que implementó un programa de ajuste económico, el cual continúa vigente; posteriormente, a partir de 1993, se han tomado una serie de medidas de ajuste complementario de tipo *social e institucional*, que han significado cambios legislativos importantes.

Este conjunto de reformas han atraído el interés no sólo de otros países de Latinoamérica sino también de otros continentes, así como de agencias internacionales y bancos de desarrollo.

En ese sentido el estudio de caso boliviano, como parte del estudio internacional, ha querido ver que tipo de impactos han tenido estas reformas en áreas de agricultura campesina, como para promover una agricultura mas sostenible y regenerar las economías de esas regiones.

Pese a que este estudio se ha centrado en el análisis de las políticas implementadas por el gobierno de Sánchez de Lozada, (1993-1997), para poder entenderlas, fue necesario ubicarlas dentro de un contexto histórico mayor el cual, ha influenciado de manera determinante en los resultados de la aplicación de dichas políticas. Fue a partir de este análisis que se pudo entender, porque en el tiempo una política funciona o no.

Por otra parte, a partir del trabajo realizado en algunas comunidades se pudo constatar que el éxito o el fracaso de muchas iniciativas (ya sean estas externas o internas) dependían de una serie de factores aleatorios, (tales como el clima, las estrategias económicas diversificadas de las familias campesinas, las formas de organización locales, las características de los sistemas de producción, algunos proyectos de las ONGs etc.); que se constituían en elementos determinantes y que poco tenían que ver con la implementación de las políticas públicas.

Esta situación llevó al estudio a definir criterios de análisis propios que permitan identificar el impacto de las políticas.

Marco conceptual para abordar la problemática del Desarrollo Rural Sostenible y la regeneración de las economías rurales²

La sostenibilidad global de las regiones de agricultura campesina en la zona andina de Bolivia no pasa solamente por el manejo racional de los insumos agropecuarios (agua, semillas, agroquímicos y energía) y el uso y aprovechamiento correcto de los recursos naturales disponibles. El rigor del clima (sequías prolongadas, heladas, granizadas y lluvias torrenciales), la complicada topografía y la escasez de recursos, obligan a las familias campesinas a estructurar complicadas estrategias de subsistencia las cuales buscan constantemente minimizar los riesgos y combinar, de acuerdo a las circunstancias, todos los recursos disponibles (ya sean estos económicos, naturales, organizativos u otros).

Las formas y estrategias de manejo de tales recursos, dependen en cada caso de la cantidad, el tipo y la forma de acceso que cada familia tenga a ellos. De ahí que las formas de acceso y control a los recursos disponibles son extremadamente diversas y van cambiando permanentemente, de acuerdo a las oportunidades y a las circunstancias. Estos cambios vienen generando nuevas estrategias de subsistencia y diversificación económica, las cuales tienden a tener cada vez menor predominancia agropecuaria.

En ese sentido, para poder estudiar el impacto de las políticas públicas, es necesario establecer algunos parámetros de análisis los cuales permitan visualizar mejor los problemas que causan las políticas y entender los motivos por los cuales una política funciona o no. Tales parámetros deben estar orientados a comprender en que medida las políticas públicas contribuyen con la sostenibilidad de los sistemas agropecuarios campesinos de algunas regiones andinas y como inciden estas políticas en la regeneración de las economías de esas regiones.

Se puede pensar en la sostenibilidad relativa de las comunidades campesinas de la zona andina de Bolivia como dependientes de tres conjuntos de factores, cada uno de los cuales es sujeto a las influencias políticas y a los cambios. Estos tres conjuntos de factores son:

- ♦ Los recursos, expresados en distintas formas de capital, a los cuales una familia campesina tiene acceso.
- ♦ La solidez y calidad del control local (“gestión local” o “poder local”) y
- ♦ La competitividad económica

2 Esta parte fue desarrollada por Anthony Bebbington.

La Calidad de Vida y el Acceso a los Recursos: Los Cinco Capitales

Desde 1993, la noción de *capital social* ha entrado en el diccionario de desarrollo con marcada rapidez. Putnam y otros autores sugieren que el factor crítico para explicar las diferencias regionales en la efectividad gubernamental y el rendimiento económico, radica en las correspondientes diferencias regionales, en las estructuras sociales y en las redes.

Estos planteamientos han llevado a formular un marco teórico, el cuál divide el desarrollo sostenible en cinco tipos distintos de capitales³, los cuales son:

1. Los capitales tangibles, que son aquellos capitales posibles de ser medidos por indicadores de desarrollo tradicionales. Estos capitales existen en forma de finanzas, infraestructura y tecnología;
2. Los capitales humanos; que se refieren a las destrezas, el conocimiento y las capacidades de una población;
3. Los capitales naturales, que se refieren a todos aquellos capitales vinculados con los Recursos Naturales, dentro de estos se contabiliza el acceso diferenciado a los RR.NN., y los servicios que se obtienen de ellos.
4. Los capitales sociales, que se refieren al valor inherente que existe en las redes y las organizaciones sociales
5. Los capitales culturales que se refieren a la valoración y la forma de posicionamiento de parte de las comunidades ante la realidad.

A partir de esta apreciación, es posible considerar a las familias campesinas como unidades sociales autónomas, las cuales construyen sus estrategias de subsistencia de manera diferenciada, sobre la base de los "stocks" disponibles de los cinco capitales anteriormente mencionados.

En cada caso, la calidad de cada una de estas formas de capital influye en la capacidad que puede tener una familia para usar los otros tipos de capitales disponibles. Por ejemplo, las redes sociales u organizaciones de las cuales una familia forma parte (su capital social) pueden influenciar grandemente en su acceso a recursos de crédito formales o informales (capital financiero), o a otras bases de conocimiento de otras personas (su capital humano), o, el

3 Serageldin y Steer, 1994; Banco Mundial, 1996a

conocimiento disponible de una familia, influye en la capacidad que tiene esta última para usar formas de tecnología o crédito (capital tangible).

La subsistencia basada en la agricultura es aquella mayormente dependiente de la capacidad para acceder el capital natural. Sin embargo, para muchas familias campesinas de la región andina de Bolivia, ciertos componentes de la vida familiar no dependen del acceso al capital natural, sino más bien de la venta de su mano de obra fuera de las parcelas, y fundamentalmente en los centros urbanos más próximos e importantes. Para estas personas el capital humano está ligado a generar destrezas que sean demandadas en los mercados laborales urbanos; el capital tangible podría estar orientado a establecer microempresas, y el capital social para lograr entrar en los mercados de trabajo mediante la información y acceso a lo que su propia red ofrece.

Dentro de este marco, la noción del “acceso” es crítica, e igual de críticos son la naturaleza de ese acceso y el uso al cual los recursos son asignados. Estos usos generan en los distintos tipos de capital ya sea su degradación o su mejoramiento, lo cual incide directamente en la calidad de vida.

A partir de esto, es posible afirmar que cada forma de capital influencia la capacidad de las familias campesinas de usar los otros capitales y la calidad de ese uso. Además cada uno de ellos está rodeado de problemas de acceso, donde las políticas y lo político forman parte de un conjunto de variables las cuales condicionan este acceso.

El Poder o Gestión Local

Uno de los factores más importantes que determinan la capacidad de una familia de acceder y usar estas cinco formas de capital, se relaciona al contexto organizativo que existe en la región en la cual la familia habita. Un marco frecuentemente usado sobre este contexto es el tripartito, que involucra al Estado, al mercado y a la sociedad civil (Wolfe, 1991). El Estado tiene a su cargo el control y la regulación, el mercado la ganancia y la sobrevivencia y la sociedad civil la representación, la acción colectiva y el reclamo. Las organizaciones, si bien forman parte de la sociedad civil, necesitan relacionarse con el Estado y con el mercado para poder sostenerse a sí mismas⁴.

Estas organizaciones influyen el acceso y el uso de recursos mediante la interrelación entre sus políticas y sus acciones. Las políticas gubernamentales tales como las de crédito, educación, tenencia de la tierra, etc. y los derechos y reglamentaciones de asociación, afectan el acceso y el uso de capitales por parte de la familia campesinas.

4 Las organizaciones campesinas por ejemplo, necesitan vender servicios u obtener fondos externos para poder realizar sus actividades.

Por otra parte la lógica abierta del mercado influye en el acceso y el uso de los recursos, lo cual hace que los actores de los negocios tengan espacios para maniobrar dentro de esta lógica, es así que ciertos negocios pueden ser competitivos al mismo tiempo que alientan explícitamente la subsistencia campesina, la agricultura orgánica, la tecnología verde etc.

Por ultimo, las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones campesinas y las ONGs, influyen en el acceso a los distintos capitales. Por ejemplo, mediante la provisión directa de apoyo pueden ampliar el acceso de las familias al crédito, los contactos de mercado, la tecnología, etc.

Al enrolarse en actividades colectivas, los actores de la sociedad civil pueden influir en las políticas, las lógicas y las acciones del gobierno y también pueden influir sobre algunos actores dentro del mercado (Bebbington and Thiele, 1993).

Los distintos actores anteriormente mencionados, existen a nivel internacional, nacional y local; de ahí que, la magnitud en las que sus acciones incrementan el uso y acceso de las familias campesinas a los recursos, depende del tipo y la eficiencia de las organizaciones locales existentes como para responder a las necesidades de las familias y a las preocupaciones y realidades regionales.

La Viabilidad Económica

La viabilidad económica de la vida rural depende, en primera instancia, de las condiciones del mercado. Estas condiciones no son fácilmente afectadas por las familias campesinas o las organizaciones locales. Empero, si el desafío de la competitividad no es encarado, la sobrevivencia de las familias del campo a mediano plazo queda muy en duda.

Uno de los medios de alentar esta viabilidad incluye la ampliación del acceso de las familias a tipos de capital, y la promoción a una combinación más eficiente y efectiva de esos capitales en las estrategias de sobrevivencia. Sin embargo, otro desafío importante de las familias campesinas, son los sistemas alimentarios regionales de los cuales ellas son parte. En ese sentido parecería importante que las familias identifiquen “nichos” de mercado en los cuales estas pudieran tener una particular ventaja competitiva.

De manera muy general, se puede decir que en la zona andina la viabilidad económica de los sistemas de producción está ligada a la identificación de nichos de mercado y a una combinación eficiente de capitales para facilitar una ocupación efectiva de esos nichos (Bebbington, 1997).

Los distintos actores que participan en las esferas del mercado, el Estado y la sociedad civil, juegan roles críticos en el acceso de las familias campesinas

a los distintos tipos de capital señalados ya que influyen de manera determinante sobre el mercado, condicionando su relación con este último. Esto afecta la viabilidad económica de las familias campesinas y potencia sus estrategias de supervivencia.

En todas las comunidades de la región andina del país, el acceso a recursos y a los mercados, así como los roles del Estado, el mercado y la sociedad civil, han ejercido una influencia entre sí, lo cual ha producido, en el tiempo, impactos que implican un cambio en las estrategias de sobrevivencia de las familias. Consecuentemente, este marco otorga un mapa dinámico, el cual permite evaluar la naturaleza de la relación entre las políticas de estos diferentes actores y la viabilidad y naturaleza de la subsistencia rural.

Las reformas de fin de siglo

En Octubre de 1982, cuando el Dr. Hernán Siles Suazo juró como Presidente Constitucional de la República, comenzó el periodo político de construcción democrática. Lamentablemente, este importante proceso se inició con la peor inflación económica jamás vivida, la cual fue consecuencia del prolongado periodo de regímenes totalitarios y de la inestabilidad social y política que se vivió en los años previos al ingreso a la democracia. El gobierno de Siles, como consecuencia de su debilidad política, no logró solucionar los problemas económicos, más al contrario, debido a desinteligencias y errores en su administración del Estado, se agudizó la crisis heredada.

Además, en términos constitucionales, el problema más serio que tuvo que encarar el gobierno del Dr. Siles, fue que en las cámaras de diputados y senadores, los partidos de oposición eran mayoritarios. La oposición liderizada por el MNR y ADN bloqueó de manera sistemática la aprobación de cualquier medida que tratara de frenar la crisis.

Sin embargo, pese a la complejidad de la situación, la obstinada posición del Presidente de respetar en todo momento las libertades constitucionales y el estado de derecho, contribuyó de manera decisiva al fortalecimiento de la naciente democracia.

En términos políticos, fue el gobierno del Siles Suazo a partir de sus dificultades, el que enseñó a los partidos a no tomar la administración del Estado sin antes garantizarse la mayoría parlamentaria.

Después de concluido el conflictivo gobierno del Dr. Siles Suazo, el nuevo gobierno, antes de tomar cualquier decisión estratégica, estableció las alianzas políticas necesarias como para garantizar la mayoría de representantes en el parlamento. La primera alianza que se dio en ese sentido fue, en 1985, entre el MNR y ADN y se denominó El Pacto por la Democracia.

Este pacto marcó el comienzo de una nueva era de acuerdos políticos, a través de los cuales se comenzaron a romper las posiciones radicales. Gracias al Pacto por la Democracia se pudieron tomar las medidas que frenaron la hiperinflación y se logró encaminar el modelo económico de ajuste estructural.

Así como el 10 de Octubre de 1982, con el inicio de la presidencia de Siles Suazo, termina la era de la democracia restringida y de los regímenes dictatoriales; así también, el 29 de Agosto de 1985, con la promulgación del Decreto Supremo (DS) 21060 que inició el proceso económico de ajuste estructural, concluyó la era del modelo económico de capitalismo de estado, y comenzó la era del modelo económico de liberalización de mercado.

A partir de este decreto, el estado abandonó el rol que adquirió después de la revolución del 52, de ser la instancia reguladora y responsable de la producción y el funcionamiento de la economía nacional, y pasó a ser una instancia normativa, que busca viabilizar el éxito y la rentabilidad de las inversiones privadas.

La puesta en marcha del modelo económico de ajuste estructural, permitió importantes acuerdos con el FMI, el BM y también logró la reapertura y ampliación de los créditos bilaterales y multilaterales. Después de la estabilización de la economía se lograron las firmas de varios convenios de financiamiento y se comenzaron las negociaciones para la flexibilización y el refinanciamiento de la deuda.

Sin lugar a dudas, lo más importante que se logró en este periodo de grandes transformaciones, fue la detención de la hiperinflación y la estabilización económica, pero también se alcanzaron importantes niveles de crecimiento en las reservas internacionales, se estableció un sistema eficiente en el manejo del tipo de cambio, y se lograron establecer tasas de interés reales, además de controlar el déficit fiscal.

Después de la experiencia de la hiperinflación, todos los sectores sociales y políticos del país coincidieron en que la estabilidad macroeconómica era la base y el requisito indispensable para consolidar la democracia, estabilizar la política y construir el bienestar social. Fue a partir de la experiencia traumática de la hiperinflación y de las medidas que se tomaron para frenarla, que se inició una nueva era en el manejo del Estado, de la economía y de la política nacional, donde se dejaron de lado los argumentos ideológicos y se dio paso al pragmatismo económico.

Cuando Gonzalo Sánchez de Lozada asumió la presidencia de la República, después de ganar las elecciones en 1993 y realizar las debidas alianzas políticas para garantizarse la mayoría de votos en el parlamento, el país había vivido ya ocho años bajo el nuevo modelo económico. En esos ocho años se había logrado instaurar un clima de estabilidad económica y política, pero el crecimiento no llegó a satisfacer ninguna expectativa.

Para encarar esta situación, el gobierno de Sánchez de Lozada propuso y comenzó a implementar una serie de reformas políticas, que fueron denominadas **Reformas de Segunda Generación**, las mismas, que al ser complementarias a las políticas de ajuste estructural, plantearon un cambio importante en el funcionamiento y en la administración del estado.

Esta nueva propuesta, fue estructurada alrededor de los siguientes objetivos:

- ◆ El cambio del carácter de la inserción internacional.
- ◆ La transformación productiva
- ◆ La igualdad de oportunidades para la población.
- ◆ La ampliación de la democracia participativa
- ◆ El perfeccionamiento de la democracia
- ◆ El aprovechamiento racional de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente y la relación armónica entre población y recursos naturales renovables

Para alcanzar estos objetivos se propusieron grupos de políticas estratégicas para encarar operativamente las reformas. Estos grupos de políticas fueron los siguientes:

1. El mantenimiento de la estabilidad macroeconómica
2. La reversión de la brecha externa
3. Políticas que promovieran la transformación productiva
4. Desarrollo Humano
5. Desarrollo integral rural y urbano
6. Incremento de la legitimidad del Estado y del sistema político
7. Conservación de los recursos naturales y preservación del medio ambiente.
8. Manejo adecuado de la dinámica poblacional.

Las principales leyes que promulgó el gobierno de Sánchez de Lozada para la implementación de estas reformas fueron: la ley de Reestructuración del Poder Ejecutivo, la ley de Capitalización, la ley de Pensiones, la ley de la Reforma Educativa, la ley de Descentralización, la ley de Participación Popular y la ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Para el sector agropecuario se elaboró también la Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA) que pretendió encarar la problemática de la productividad rural de manera integral.

Análisis de las políticas y sus procesos

Para encarar las reformas de segunda generación, lo primero que hizo el gobierno de Sánchez de Lozada fue cambiar la estructura orgánica del poder ejecutivo. Si bien esta fue una buena idea para encarar la modernización del estado, en la práctica tuvo muchos problemas debido a la confusión, sobreposición de algunas actividades y segmentación de otras. La reestructuración del poder ejecutivo convirtió también a este poder del Estado en sujeto de permanente negociación política.

Pese a estos problemas, el gobierno de Sánchez de Lozada logró implementar importantes cambios en el país a distintos niveles. Su gobierno logró capitalizar las principales empresas estatales, logró transformar el sistema de pensiones, logró estructurar y encaminar el pago del bono solidario, logró instaurar un seguro gratuito para la atención prenatal y para el parto, aunque con mucha dificultad, logró dar inicio a la reforma educativa, estableció importantes cambios en el sistema judicial y principalmente, encaminó la Participación Popular.

En lo que al sector rural se refiere, el trabajo que se realizó a partir de las principales leyes y estrategias fue:

La Ley de Participación Popular (LPP) que es considerada la reforma más importante que se ha hecho en favor de las áreas rurales del país, desde la reforma agraria de 1952, que además de distribuir un monto significativo de los recursos fiscales entre los municipios rurales, expandió el concepto de Estado, hasta los lugares más alejados del territorio nacional.

La LPP descentralizó los recursos fiscales y permitió que una buena parte de los recursos nacionales, en lugar de ser manejados arbitrariamente por instancias centralizadas, sean manejados de manera descentralizada por los municipios.

La LPP implementó sus políticas a partir de la formulación de los Planes de Desarrollo Municipales, los cuales se elaboraron de manera participativa. Sin embargo, hasta el final de la gestión del gobierno de Sánchez de Lozada,

la gran mayoría de los municipios lograron viabilizar propuestas de desarrollo económico municipales muy débiles como para dinamizar y potenciar significativamente las economías locales.

Algunos de los problemas que se tuvieron con la implementación hasta la finalización del gobierno de Sánchez de Lozada fueron:

- ◆ La dimensión de las secciones municipales, tanto en términos de población como de extensión era muy irregular .
- ◆ Se pusieron en evidencia también los problemas de límites entre cantones, provincias y en algunos casos, entre departamentos.
- ◆ Como las reformas del gobierno de Sánchez de Lozada fueron muchas y se dieron a distintos niveles, uno de los problemas más comunes fue la sobreposición de normas.
- ◆ Los fondos a los que acceden los municipios a partir de la LPP son todavía insuficientes.

La Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA) planteó la necesidad de encaminar una revolución tecnológica del sector agropecuario productor de bienes de consumo masivo, es decir del sector campesino, ya que son estos los principales productores de este tipo de bienes. Esto, además de beneficiar a la gente de las comunidades, generaría un impacto multiplicador en los centros de consumo.

Si bien la ETPA fue bien recibida por la cooperación internacional, esta no logró operativizarse debido a que sus ideas se fueron desvirtuando en el camino. El hecho que las instancias gubernamentales la consideren solo como a una fuente de financiamiento, el hecho que la Estrategia no cuente con un grupo humano o por lo menos un líder político que encare en forma decidida su puesta en marcha y el hecho de haberla comenzado a implementar muy tarde durante la gestión de gobierno de Sánchez de Lozada, fueron algunos de los motivos que hicieron que la ETPA no prospere.

Sin embargo, pese a estos problemas, dentro del marco de esta Estrategia se logró llevar adelante algunos proyectos, los cuales parcialmente incorporaron lineamientos y principios de la ETPA. Estos proyectos fueron: la Unidad de Promoción e Investigación Agraria (UPIA) que solo funcionó en su etapa inicial, el Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR II), el Programa de Servicios de Asistencia Técnica (PROSAT), el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) y el Programa de Promoción al Desarrollo Económico Rural (PADER).

La Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria. (INRA) norma la legitimidad de la tenencia de la tierra y vela por la distribución más equitativa de las tierras entre la población.

Al igual que el resto de las reformas promulgadas por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, la ley INRA, forma parte del paquete de reformas de segunda generación; en ese sentido, la ley INRA es transversal a las demás reformas y ha sido estructurada a partir de las leyes de Descentralización y Participación Popular debido a que estas dos le permiten a la ley INRA encarar la problemática de la tenencia de tierras de manera descentralizada.

Los objetivos fundamentales de la ley INRA son, por una parte estructurar y establecer la institucionalidad necesaria para manejar y normar la problemática de la tenencia de la tierra en todo el territorio nacional y por otra parte, establecer los instrumentos legales necesarios para lograr un uso mas eficiente y equitativo de la tierra.

El Estudio de Caso

Los criterios de selección de las zonas para realizar el estudio de caso fueron: a) que fueran zonas articuladas a la ciudad de La Paz por ser el mercado mas importante de la región andina; b) que se encontraran en los límites de secciones municipales definidas, en la medida que, con la implementación de la Ley de Participación Popular, se define a la sección municipal como el espacio mínimo de planificación; c) que las características agroecológicas sean distintas y d) que estén articuladas al mercado a partir de rubros productivos con potencial comercializable.

Fue a partir de estos criterios que se seleccionaron dos municipios muy distintos, a distancias similares de la ciudad de La Paz. El municipio de Caquiaviri, en la provincia Pacajes y el municipio de Irupana, en la provincia Sud Yungas ambos en el departamento de La Paz.

El municipio de Caquiaviri, se encuentra en la segunda sección de la provincia Pacajes, a una distancia de 120 Km de la ciudad de La Paz. Este municipio se ubica en el Altiplano central que se extiende entre las cordilleras oriental y occidental del macizo Andino a una altura aproximada de 3800 msnm. El municipio de Irupana por su parte, se encuentra en la segunda sección de la provincia Sud Yungas, a una distancia de 150 Km de la ciudad de La Paz. La altura de este municipio es muy variable (desde mas de 5.000 msnm hasta 500 msnm) debido a que en él se encuentra parte del nevado Illimani y las regiones de puna alledañas, además de las partes mas bajas de los Yungas. En la zona de bosques de los Yungas medios, que

es donde se llevó a cabo el estudio, la altura fluctúa entre los 1000 y 2300 msnm.

El trabajo que se realizó en ambos municipios fue el mismo; por una parte se consultó a algunos campesinos sobre la percepción que tenían sobre el impacto de las políticas públicas desde la reforma agraria de 1953; por otra parte se consultó a las autoridades municipales sobre las reformas de Segunda Generación y sobre como se estaba llevando adelante la Ley de Participación Popular; y por ultimo, a grupos de campesinos de varias comunidades se les consultó respecto a la opinión que tenían sobre los principales cambios que se dieron en sus comunidades en los 10 últimos años.

En ambos municipios, en cuanto a la percepción que tuvieron respecto al impacto de las políticas públicas, casi todos señalaron que la política que mayor impacto tuvo para ellos fue la ley de Reforma Agraria de 1953. Si bien al respecto se dieron opiniones diversas, algunas a favor y otras en contra, todas las personas entrevistadas la identificaron y la mencionaron como una ley muy importante.

Con relación a la aplicación de las reformas de Segunda Generación, la situación en ambos municipios fue muy distinta. En Caquiaviri el principal problema fue la crisis institucional. Al momento de la realización del estudio, este municipio se hallaba dividido y contaba con dos gobiernos municipales que se disputaban la legitimidad. Esta crisis política generó el congelamiento de sus fondos de Participación Popular, lo cual obligó al municipio a detener todos los trabajos planificados en la gestión. El municipio de Irupana por su parte, contaba con un gobierno municipal mejor constituido. En este municipio, los recursos de Participación Popular se distribuyeron entre las comunidades de los cantones, utilizando como base la estructura de organización social y territorial de la federación campesina local, debido a que esta estructura es la que se viene utilizando desde 1953. Fue a partir de esta forma de distribución de los recursos que se elaboraron los planes operativos anuales y trienales en todas las comunidades de la sección municipal.

Por último, con relación a la percepción respecto a los cambios que se dieron en los 10 últimos años, en ambos municipios el tema mas importante mencionado fue el creciente deterioro de las bases productivas. Según las personas que participaron de la investigación, este problema se debe principalmente a los cambios climáticos y al aumento de la población. Este deterioro de las bases productivas, viene generando una situación agraria altamente crítica debido a que existe una tendencia decreciente de la capacidad productiva, percibida por la población en la disminución acelerada de la producción, productividad e ingresos. Señalaron también que es cada vez más evidente la búsqueda de nuevas y distintas alternativas económicas, las cuales no son necesariamente agropecuarias.

Las conclusiones del estudio⁵

Temas que se deben mirar

La debilidad de la institucionalidad del Estado y los mecanismos de acceso a los espacios de decisión

La revisión de la historia de las políticas mostró que una de las constantes ha sido la gran debilidad institucional del Estado, tanto en la formulación como en la implantación de las políticas públicas.

Este problema se debe, en gran medida, a la pobreza en que vive el país. El Estado boliviano es todavía, en la actualidad, una instancia importante para la generación de ingresos entre distintos sectores de las sociedades urbanas. Esta situación condiciona las formas de acceso y administración del Estado, las cuales principalmente se dan a partir del prebendalismo político y a partir de actos de corrupción, los cuales, en los últimos años, han tomado matices de escándalo.

Mientras más próximo se encuentre a los sectores de poder una persona o un grupo social o político, mayor acceso tendrá a situaciones que lo(s) beneficie(n) política y económicamente durante la gestión de un determinado gobierno.

Cada vez es más evidente que para muchas autoridades políticas ligadas a distintos grupos de poder, las leyes son sólo un referente de partida para la negociación; cuanto más lejos de ellas se necesite llegar, más caro y más complicado será poder hacerlo, pero no será algo imposible.

Esta forma de ver y de manejar la política tiene como objetivo el potenciamiento y la consolidación económica de diversos grupos de poder (en escala macro) y el mejoramiento económico de muchos de los funcionarios públicos (en escala micro). Esto ha moldeado al Estado boliviano como un Estado débil, siempre sometido a priorizar los intereses sectarios y postergando los temas estratégicos.

En ese sentido, los campesinos, que son uno de los sectores sociales más marginales de la sociedad boliviana, ven poca relación entre sus actividades y las políticas públicas, ya que éstas ocurren muy lejos y les afecta muy poco. Los muchos problemas que enfrenta la mayoría de las sociedades campesinas son resueltos a través de las estrategias de diversificación econó-

⁵ Las conclusiones que aquí se presentan no deben ser tomadas como definitivas o absolutas, ya que, como pudo verse a lo largo del texto, la realidad (tanto rural como política) es siempre muy dinámica y cambiante; por lo general, más cambiantes de lo que se cree y se espera.

mica y productiva altamente flexibles (combinación permanente de los distintos tipos de capitales disponibles), que responden a situaciones de permanente incertidumbre. Esta diversificación de estrategias, por lo general, no tiene ninguna relación con la formulación y aplicación de las políticas públicas.

La forma de aplicación e implementación de las políticas públicas

El descrédito logrado por los gobernantes, a partir de años de discursos elocuentes llenos de promesas incumplidas y contrastados con increíbles actos de corrupción y poca transparencia en el manejo del Estado, han engendrado en la población un sentimiento de desconfianza y falta de credibilidad permanente en el sistema político y sus autoridades.

Esta falta de confianza, sumada a la existencia de importantes organizaciones sindicales, (que surgieron a partir de la Revolución nacional de 1952), han consolidado un círculo vicioso de enfrentamientos permanentes entre los gobiernos de turno y las organizaciones sociales, las cuales se expresaron a partir de marchas callejeras, bloqueo de las principales plazas y avenidas, bloqueo de carreteras, crucifixiones simbólicas en lugares públicos, huelgas de hambre, etc.

Tales enfrentamientos, que durante las dictaduras militares aportaron en la recuperación de la democracia, a medida que pasó el tiempo, fueron perdiendo fuerza y credibilidad. En la actualidad, si bien estos actos de protesta contra los gobiernos continúan (sobre todo en la sede del gobierno central), se han convertido en acontecimientos rutinarios, los cuales ya no tienen una importancia significativa ni para las autoridades ni para el grueso de la población.

Sin duda, una de las principales causas que provocó el debilitamiento de las organizaciones sociales fue el modelo económico “neoliberal”, puesto en vigencia en 1985. Este modelo, al pasar de criterios políticos a criterios económicos y de mercado las decisiones del funcionamiento de la economía nacional, le quitó a los sectores sindicalizados el protagonismo político, social y reivindicativo que habían mantenido desde 1952.

Desde luego que no es posible negar que las consecuencias de la aplicación del nuevo modelo fueron muy difíciles de sobrellevar, especialmente para las clases sociales de menores ingresos y para sus organizaciones. Sin embargo, no se puede negar tampoco que fueron muchos los errores cometidos por los dirigentes de las organizaciones sociales, durante y después de la aplicación del modelo, que contribuyeron significativamente con el debilitamiento y pérdida de representatividad de estas organizaciones. Este debilitamiento provocó una aguda crisis institucional de las organizaciones que continúa hasta el presente.

Fue esta crisis de las organizaciones sociales, sumada a la ineficiencia en la administración del Estado de varios gobiernos, la que generó un clima de enfrentamientos permanentes entre los gobiernos de turno y las organizaciones, que en muchos casos, eran sólo el resultado de maniobras políticas realizadas en ambas instancias.

Como consecuencia de esto, fueron muchísimas las oportunidades en que distintas organizaciones sociales (central obrera, sindicatos, asociaciones, federaciones, etc.), para reivindicar su debilitado poder, exigieron al gobierno de turno cosas que ellos mismos sabían que eran imposibles de ser cumplidas, para lo cual organizaron marchas, paros u otras medidas de presión. El gobierno, por su parte, para solucionar estas situaciones poco objetivas, además de tener que encarar el conflicto social, debía responder primero a los intereses políticos y económicos de la coalición de gobierno.

La búsqueda de solución a estos problemas coyunturales, donde se confrontan valoraciones e intereses muy diferentes, obligan, por lo general, a las autoridades del gobierno, a realizar permanentes manipulaciones y maniobras políticas, las cuales desembocan en la distorsión de las políticas públicas y generan situaciones coyunturales muy distintas de las originalmente planificadas y previstas.

Por otra parte, y según Isabel Lavadenz, una de las autoridades entrevistadas, uno de los principales problemas para la implementación de las políticas públicas es que la realidad siempre sobrepasa los niveles institucionales. Pese a que existan buenas leyes, éstas no pueden ser aplicadas adecuadamente porque no se cuenta con los instrumentos necesarios como para hacerlo y, en algunos casos, tampoco con la voluntad política.

También es importante tomar en cuenta que la formulación de buenas políticas públicas toma tiempo y esfuerzo debido a los procesos de concertación que se deben realizar. Una vez formulada la política, se deben conseguir los fondos mínimos para su implementación, cosa que también toma tiempo. Cuando un gobierno ha dado todos estos pasos, ya se aproximan las elecciones y muchas políticas deben sufrir modificaciones por motivos electorales. Esta dinámica, que es propia de todo sistema democrático, hace que las políticas y los procesos tengan dinámicas distintas, a veces incompatibles.

Por último, es también posible afirmar que son los gobiernos débiles (gobiernos que no logran estructurar con claridad su programa de gobierno y sus líneas políticas) los que estructuran sus políticas en función a resolver los aspectos coyunturales. Estos gobiernos, debido a la falta de claridad en sus políticas, no contribuyen con el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado porque las autoridades se encuentran ocupadas sólo en la administración cotidiana. En cambio, son los gobiernos más fuertes (gobiernos con programas y con propuestas) los que mal o bien inciden de alguna manera en la institucionalidad estatal.

El avance de la historia en democracia viene haciendo de las elecciones (ya sean éstas nacionales o municipales) una especie de hito político, a partir del cual los partidos, las alianzas y las ideologías se posicionan y repositionan en función de ganar más votos.

Antes de instaurarse la democracia, la gran mayoría de la población, sin importar clase social, cultura⁶, edad o sexo, buscaba y luchaba por la instauración de un sistema democrático sin interrupciones. Una vez logrado esto, fue la denominada “clase política” la que tomó el protagonismo, a partir del relanzamiento de algunos partidos y la creación de otros nuevos. Este nuevo sector de representación y poder ha crecido y se ha fortalecido a partir de la estructuración de alianzas que no se definen por los principios y la ideología partidaria sino más bien por los beneficios concretos que los partidos y sus militantes pueden obtener a partir de su presencia en los diferentes poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Por otro lado, el sector que no forma parte de estos circuitos de poder, que es la mayoría, está conformado por hombres y mujeres “comunes”, los cuales, a partir de su cultura, experiencias e ingresos, han ido formando su criterio respecto a la realidad y respecto a sus necesidades. Durante los primeros procesos electorales que se dieron después de casi veinte años de dictaduras, cuando votaron estas personas “comunes”, lo hicieron para favorecer aquella propuesta que se aproximara a garantizar estabilidad y reivindicaciones de carácter sectorial.

Sin embargo, en la consolidación del ejercicio democrático, las exigencias y expectativas del ciudadano común fueron tomando formas cada vez más ligadas a expresiones culturales y a visiones del mundo.

Fue la necesidad del ciudadano de identificarse cultural e ideológicamente con alguna tendencia política, que dio lugar al surgimiento de nuevos partidos, los cuales, desde su inicio, no tuvieron un proyecto político muy estructurado pero sí desarrollaron un discurso impactante que ponía énfasis en la identidad cultural y social del individuo de importantes sectores de la población. Este discurso iba acompañado de la figura carismática de un líder que permanentemente destacaba el don que tenía de entender y representar a esos sectores anteriormente olvidados (casos de CONDEPA y UCS).

A principios de los 90, ya cuando la democracia se había estabilizado, este tipo de propuestas políticas comenzaron a tomar fuerza debido a que

6 “Cultura” en el sentido amplio de la palabra. Todo individuo desde el momento en que nace forma parte de un determinado grupo humano, el cual, de manera permanente, va recreando y modificando un tipo de cultura específica.

importantes sectores de la población encontraban en ellos una alternativa política nueva que los representaba. Sin embargo, al transcurrir el tiempo, la poca coherencia y los pocos resultados de tales discursos debilitó a estos partidos, reduciéndose su poder e influencia a sectores muy específicos de la sociedad, principalmente urbana, donde se concentra un tipo de población que prioriza la identidad cultural y su identificación personal con el líder del partido político. El resultado de esto fue la aparición o reajuste de partidos, los mismos que tienen una representatividad regional fuerte pero que se diluye a nivel nacional.

Es a partir de estos últimos sucesos que es posible afirmar que en los últimos años se ha generado una tendencia en la que el votante, además de buscar su identidad cultural e ideológica con un determinado partido político, busca el cumplimiento de las propuestas prometidas.

Por otra parte, en el área rural, específicamente, la relación del ciudadano con el voto ha cambiado significativamente desde la promulgación de la Ley de Participación Popular y de la puesta en vigencia del voto por diputados uninominales. Antes de estas medidas políticas, al ser la elección sólo para Presidente, en el campo, el ir a votar, se constituía sólo en un acto formal que no tenía ninguna relación con la vida cotidiana. Sin embargo, a partir de la municipalización del territorio, la restauración de las elecciones municipales y la posibilidad de elegir a los diputados uninominales en las regiones, las personas que viven en las provincias y en especial los campesinos, ya encuentran una leve articulación entre su voto y su realidad política.

Esta nueva situación ha abierto un nuevo debate político a nivel local entre los campesinos y los residentes de los pueblos y las capitales de provincia. Cada uno de estos sectores desea tener el control sobre el gobierno local en función de defender sus intereses sectoriales. Esta pugna de intereses viene generando una nueva dinámica política, la cual utiliza a los partidos sólo como un medio para acceder a la arena política y desde allí luchar por espacios de poder.

Tanto en Caquiaviri como en Irupana, los sectores campesinos organizados ya han considerado la posibilidad de militar en uno o varios partidos (sin importar su ideología), para lograr así ingresar en los círculos políticos del poder local y de esa manera, defender los intereses de su sector.

La aplicación de las Reformas de segunda generación en el marco de un estado débil

Fue posible percibir que, en mayor o menor grado, todas las autoridades del gobierno de Sánchez de Lozada que fueron entrevistadas tenían la convicción de que desde el Estado, a través de la formulación y aplicación de

buenas y coherentes políticas públicas, era posible encaminar de manera exitosa importantes transformaciones, las cuales, a mediano plazo, estructurarían una sociedad nueva y distinta. La realidad ha demostrado, sin embargo, que si bien algunas de esas políticas han comenzado a generar cambios, estos son todavía pequeños y tomará mucho tiempo hasta que logren consolidarse, y hay que ver también en que medida estos cambios se consolidarán tal y como el gobierno lo había definido.

Las reformas implementadas por el gobierno de Sánchez de Lozada, dentro del marco de la modernización del Estado, estuvieron bien estructuradas y bien pensadas, pero tuvieron tres problemas fundamentales, los cuales incidieron negativamente en los resultados. Estos tres problemas, fueron:

1. El débil contexto político e institucional del Estado, que no logró ser mejorado con la reestructuración del Poder Ejecutivo. Esta debilidad no permitió estabilizar y consolidar el proceso de aplicación de las reformas, debido a que fueron muchos los problemas operativos que se tuvo que encarar.
2. Las reformas fueron demasiado profundas como para poderse implementar y consolidar en un período de cuatro años.
3. Muchos de los instrumentos técnicos que se utilizaron para la implementación de las reformas no lograron ser lo suficientemente efectivos como para incidir con mejores resultados en la realidad.

A partir de esto, es posible pensar que para que las políticas puedan implementarse tal como fueron diseñadas, es necesario articularlas adecuadamente tanto con las estructuras de funcionamiento del Poder Ejecutivo como con los recursos disponibles para su ejecución.

Durante la administración de Sánchez de Lozada, el Estado boliviano contó con una serie de políticas públicas adecuadas y coherentes, y varias de éstas lograron contar con los recursos necesarios para ser implementadas. Sin embargo, algo que fue un problema y que incidió negativamente en su aplicación fueron las instancias de ejecución. El Estado boliviano fue y es una instancia altamente ineficiente para implementar las políticas públicas; esta ineficiencia es el medio más efectivo para distorsionar las políticas y para consolidar canales que permitan la corrupción.

A partir de esto, es posible concluir que, después de cuatro años de formulación e implementación de las Reformas de segunda generación, debido a la debilidad del Estado, fueron pocas las cosas que verdaderamente cambiaron. El nuevo gobierno que asumió el poder, en agosto de 1997, dio

escasa continuidad a las reformas, lo cual incidió negativamente sobre ellas, ya que éstas, para consolidarse, necesitaban de un proceso de fortalecimiento y continuidad que no se dio.

La distorsión de las políticas a partir de su temporalidad y territorialidad

La temporalidad y la territorialidad de las políticas son dos variables fundamentales que deben tomarse en cuenta al momento de la formulación y la implementación de las mismas.

En Bolivia existe desde hace mucho tiempo una muy débil relación entre la formulación de las políticas y la realidad rural. Además de lo mencionado en los puntos anteriores, esta debilidad tiene que ver con la diferencia que existe entre la temporalidad de los procesos políticos y la que existe en los procesos rurales. Las dinámicas en la elaboración de las políticas y los cambios en las dinámicas locales presentan un permanente desfase. El hecho de que se hayan producido modificaciones tan profundas, particularmente en la dinámica productiva y agroecológica, y que a su vez estén mostrando cambios en la dinámica poblacional, requiere poner en discusión la aplicabilidad y la sostenibilidad de los procesos de formulación de las políticas públicas.

A partir de esto último, es posible pensar que aquellas leyes que tienen que ver con población, movimientos poblacionales y ocupación del territorio van perdiendo su vigencia y actualidad a medida que se dan importantes cambios en las dinámicas de la población y de los ecosistemas, lo cual genera nuevas formas de ocupación del territorio⁷. Esto es más evidente en países como Bolivia, que tienen una gran extensión y diversidad territorial y una baja densidad demográfica.

Un claro ejemplo de este problema se puede ver cuando se analizan los resultados de la Ley de Reforma agraria. Esta ley, que fue planteada como una ley revolucionaria en 1953, cambió la forma de los sistemas de producción de la región andina del país a partir de cambiar las formas de tenencia de la tierra. Esta misma ley, casi 50 años después, sumada a los prolongados períodos de inestabilidad política, contribuyó de manera decisiva en el deterioro de los recursos naturales, tanto en la región andina como en las tierras bajas, y contribuyó también en el agudo problema de tenencia de tierras que se vive hoy en el oriente boliviano. Este problema se debe a que la Ley de Reforma agraria nunca tomó en cuenta la problemática de las tierras bajas debido a que durante la época en que fue elaborada y promulgada, las tierras de oriente no representaban un problema para el Estado.

7 Producto de las migraciones temporales o definitivas entre el campo y las ciudades o entre una zona rural y otra.

La Ley de Reforma agraria, al no haber sido actualizada después de su promulgación, en 1953, trajo como consecuencia complejas situaciones de inequidad en lo que fue la adjudicación de tierras, especialmente en el oriente del país, debido a que ésta no se encontraba normada por ley sino por las autoridades agrarias de turno.

A partir de esto, se puede concluir que es muy importante que algunos artículos de las leyes que influyen o tienen que ver con dinámicas poblacionales y de ocupación del territorio, periódicamente se actualicen en función de lograr el cumplimiento de sus objetivos. Si estos objetivos dejan de tener vigencia debido al cambio que se produce en el tiempo de la situación global de la problemática, es necesario discutir, formular y promulgar nuevas leyes que respondan adecuadamente a la nueva situación.

Desencuentro entre políticas públicas y estrategias campesinas

El constante cambio del marco institucional del Estado para la formulación e implementación de las políticas públicas hizo que éstas se conviertan en una variable más (y no de las más importantes) de las muchas que debe manejar una familia campesina.

Como ya se mencionó anteriormente, las sociedades campesinas no ven reflejados ni sus intereses ni sus expectativas en las dinámicas políticas que imprime el Estado y la “clase política”. Esta falta de encuentro entre lo campesino y lo político hace que el manejo político del tema campesino se dé de manera débil y distorsionada.

Son frecuentes las oportunidades en las que en nombre de “lo campesino”, los políticos tratan problemas poco relevantes que afectan a pocas regiones, como si fueran temas centrales, y otros, de verdadera relevancia para muchas comunidades, ni siquiera son considerados. El motivo de esto es que la información que manejan, tanto las autoridades políticas como las autoridades campesinas, no siempre es la correcta.

Históricamente, los distintos gobiernos han tratado a las sociedades campesinas como si estas fueran sociedades infrasubsistentes y de economías de autoconsumo. Sin embargo, gracias al abastecimiento de productos agropecuarios baratos por parte de los campesinos, las clases medias de las ciudades pueden (y pudieron) soportar embates de medidas económicas duras, debido a que acceden a productos de primera necesidad a costos relativamente bajos.

Por otra parte, debido a la debilidad del Estado, en casi todas las regiones de agricultura campesina del país se han consolidado sistemas agropecuarios que cuentan con su propia reglamentación. Pese a que no existe un estatuto o una ley escrita que así lo defina, las normas funcionan y están plenamente

vigentes. Un ejemplo de esto es la forma como las comunidades manejan la tenencia y ocupación de las tierras productivas y de pastoreo.

Es evidente, sin embargo, que esta “reglamentación tradicional” se está debilitando debido, principalmente, al acelerado deterioro de los RR.NN., lo cual viene incrementando la pobreza en las áreas rurales, y a la aparición cada vez mayor de nuevas variables que surgen como producto de la modernidad.

El empobrecimiento y el debilitamiento organizativo y cultural de las comunidades rurales hace que los campesinos pierdan de vista el mediano y el largo plazo, ya que éstas, debido a la pobreza, se concentran sólo en resolver los difíciles problemas del presente inmediato. Esta situación se constituye en un serio problema a la hora de tratar de implementar programas y políticas coherentes y viables.

En muchos lugares de la región andina, este deterioro progresivo de los sistemas de producción campesinos, está llegando a situaciones verdaderamente críticas, las cuales ya no pueden ser solucionadas a partir de los instrumentos políticos y tecnológicos con los que cuentan las comunidades. Para esos casos, es indispensable contar con políticas y recursos públicos que permitan frenar el deterioro ecológico y mejorar las condiciones productivas y de comercialización⁸ de los productos agropecuarios.

Por último, otro problema que incide en el desencuentro entre las políticas públicas y las estrategias campesinas es que, al ser los campesinos uno de los sectores más marginales y dispersos de la sociedad, su problemática política es considerada poco prioritaria por “la clase política”. Los políticos responderán con mayor celeridad a las demandas de los sectores urbanos organizados debido a que estos últimos tienen más y mejores mecanismos para la negociación y la presión política.

La ausencia de un marco estratégico que articule políticas, inversiones y la caída drástica de la producción, la productividad y los ingresos campesinos

Como se ha podido constatar, a lo largo de los distintos procesos políticos que se dieron en el país, no se han logrado desarrollar marcos estratégicos para encarar de manera global la temática agropecuaria. Esta falencia ha hecho que las inversiones en las áreas rurales se hayan dado de manera dispersa y desordenada, lo cual no incidió positivamente en la caída de la producción,

8 En los últimos treinta años, el Estado ha desarrollado varios programas para encarar el tema de la generación de nuevas tecnologías apropiadas para la realidad productiva campesina. Estos programas, en su mayoría, no han funcionado y le han significado al Estado importantes inversiones de dinero.

la productividad y los ingresos rurales, ni tampoco dio solución a los principales problemas que afectan a las unidades de producción campesinas.

La falta de un marco estratégico del sector hace que sean los grupos sociales más próximos al Estado y los más influyentes, los que se beneficien con determinadas políticas. Pero también hace que sean los organismos internacionales (BM, BID, FMI, etc.) los que definan las prioridades de inversión a partir de sus políticas institucionales.

En la actualidad, la Superintendencia Agraria, por ejemplo, tiene problemas para realizar su trabajo de fiscalización debido a que no existe un plan rector sobre el cual ésta pueda regirse. Si bien la Ley INRA establece las normas para el funcionamiento de esta Superintendencia, la misma centra su normatividad sólo en temas vinculados a la tenencia y acceso a la tierra y no así en las políticas para encarar globalmente la temática productiva.

Si bien la ETPA fue un intento de creación de esta estrategia, ésta no pudo prosperar debido a los problemas ya mencionados al final del capítulo 6. Cabe mencionar aquí, sin embargo, que una estrategia de mediano y largo plazo que busque la sostenibilidad tanto de la agricultura industrial como de la campesina, es indispensable para un diseño coherente de las políticas agrarias. Sin este instrumento político, no se puede encarar el tema agropecuario en el país de manera efectiva y coherente.

Tenencia y acceso a la tierra

En relación a la tenencia y al acceso a la tierra, desde la promulgación de la Ley INRA, el Estado viene trabajando casi exclusivamente en la consolidación de los sistemas de catastro rural y en el saneamiento de los títulos de propiedad.

Según Isabel Lavadenz, no hay mucha posibilidad de trabajar seriamente el tema de la sostenibilidad de los RR.NN. si primero no se ha consolidado el tema de la tenencia de la tierra, ya que la gente no cuida lo que no le pertenece o aquéllo que no tiene la certeza de que no le será confiscado. Lavadenz señaló también que el contar con títulos de tierras incrementa el valor de las tierras y promueve las inversiones, debido a que garantiza su propiedad.

El problema de legitimidad de la tenencia de tierras, sin embargo, es ante todo un problema crítico para las tierras bajas del país, ya que fue en esas regiones donde no se implementó, o se implementó muy mal, la Ley de Reforma agraria, toda vez que esta última no era una ley adecuada para esos ecosistemas.

Para la región andina, el problema más serio no es el de la legitimidad de la tenencia sino, por el contrario, es el del deterioro de las bases productivas y la parcelación de los terrenos. Estos temas no están siendo tomados en cuenta

por el Estado con la misma intensidad y prioridad como el tema de la titulación debido a que la región andina, bajo los principios del actual modelo económico, tiene menos potencial económico-productivo que la región amazónica.

El Estado, al ser débil y pobre, por motivos económicos y de rentabilidad a mediano y largo plazo, ha decidido invertir sus recursos y esfuerzos en solucionar el tema de la legitimación de la tenencia, que es el tema más serio en toda la región baja del país. Esta orientación de las políticas públicas en relación al tema, para las regiones andinas, significa, una vez más, mantener la política de no atención de parte del Estado a los problemas centrales de la región.

En la entrevista que se le hizo en relación al problema de la tenencia de tierras, Jorge Muñoz García planteó que bajo las actuales circunstancias, lo mejor para los campesinos andinos es mercantilizar la tierra por completo, porque el Estado no cuenta, ni contará en un futuro predecible, con un sistema de apoyo y subvención a la agricultura, como existe en otros países⁹, el cual logre controlar la parcelación de la tierra a partir de incentivar motivos económicos y de acceso a los servicios otorgados. Según Muñoz García, en Bolivia, la normatividad en relación al acceso de la tierra siempre ha ido en contra de los más pobres debido a que la ley (incluyendo la Ley INRA) no les permite acceder a tierras de colonización de manera individual.

Muñoz García concluye diciendo que son aquellos países que han logrado liberalizar completamente los mercados de tierras, con ciertas reglas del juego, los que han alcanzado un mejor sistema de agricultura, y citó como ejemplos a los Estados Unidos y Chile.

Sin embargo, con relación a esto último, y tomando como base la experiencia de los estudios de caso, se puede señalar que en la región andina sí existen desde hace mucho tiempo sistemas de comercialización de tierras, los cuales se van sofisticando a medida que las tierras de cultivo se van aproximando a las ciudades, pueblos o a las carreteras y caminos que unen las regiones productivas con los principales mercados de consumo.

Las comunidades alejadas que no tienen un acceso directo a los principales centros de consumo, a partir de su grado de aislamiento tienden a mantener, en mayor o menor grado, las formas de tenencia y manejo de los terrenos de manera más colectiva, estructurando sus sistemas de producción a partir de la combinación permanentemente de la producción entre tierras individuales y tierras comunales. Los terrenos más próximos a los mercados, ciudades y servicios básicos, por su parte, a medida que el mercado y la “modernidad” los influyen, van individualizando cada vez más la tenencia y las

9 No sólo en términos de costos sino también en términos de infraestructura y servicios.

formas de producción y van cambiando con mayor velocidad las formas y estrategias productivas en función de alternarlas con las múltiples actividades económicas a las cuales las familias campesinas han logrado tener acceso.

Estas formas de tenencia y acceso a la tierra, que están determinadas por la proximidad a los centros urbanos y por la disponibilidad de servicios (mayor o menor acceso al capital tangible y humano), no se modificarían grandemente si se promulga una ley que libere completamente el mercado de tierras.

La consolidación y la dinámica de los mercados

La sostenibilidad de los sistemas agropecuarios depende, en gran medida, de la dinámica y solidez de los mercados. Son los mercados los que permiten o dificultan la venta de la producción agropecuaria y los que permiten o dificultan la compra de los insumos para la producción, exceptuando la mano de obra.

En Bolivia fueron pocas las políticas públicas que verdaderamente incidieron en los procesos de comercialización de los productos agropecuarios campesinos.

Quizás las más importantes hayan sido la Ley de Reforma Agraria de 1953, que desarticuló los mercados monopólicos de las haciendas y promovió la creación de los mercados campesinos y los sistemas de ferias, los cuales son plenamente vigentes hoy en día en todas las provincias y departamentos del país. Otra medida importante, 32 años más tarde, fue el Decreto Supremo 21060, el cual abrió las fronteras y permitió la internación de todo tipo de productos, agropecuarios y no agropecuarios. Esta medida tuvo un impacto negativo en los mercados campesinos, ya que hizo que entren al país productos de consumo masivo de producción campesina. Por último, para las regiones productoras de coca, la Ley 1008 también fue relevante, ya que permitió a las regiones de producción tradicional consolidar sus sistemas de comercialización de hoja de coca a partir de contar con el permiso necesario para hacerlo¹⁰ y generó serios conflictos económicos y sociales en las regiones de producción de coca “excedentaria”.

Debido a la falta de infraestructura de servicios, a la falta de apoyo y asesoramiento a los productores en temas vinculados con la comercialización y a las deficientes vías de comunicación y transporte que tiene el país, los sistemas de comercialización de productos agropecuarios en Bolivia son los

10 Puede ser que esto cambie en un futuro no muy lejano, ya que el gobierno está pensando intervenir con los programas de erradicación de cultivos de coca también en las zonas de producción tradicional.

peores de América Latina. Esta desventaja comparativa incide de manera determinante en los precios, la calidad y, por ende, en las posibilidades de competir con otros mercados de la región.

La falta de servicios, además de dificultar la comercialización de los productos agropecuarios, dificulta también las posibilidades de transformar los productos primarios en secundarios; este problema genera al interior del país la imposibilidad de consolidar una demanda adecuada de productos elaborados, lo cual no incentivan los mercados.

Por otra parte, la diversificación productiva, que se ha visto que es una de las estrategias para preservar los suelos y los RR.NN., sólo es posible si existen mercados para todos los productos. Con todos los problemas que Bolivia tiene para comercializar su producción, es poco el apoyo que el sistema puede dar a aquellos agricultores que traten de diversificar su producción.

Por último, es importante mencionar que las reglas que impone el Estado para la comercialización de productos agropecuarios en este momento no son equitativas. Los agroindustriales y los productores grandes gozan de una serie de privilegios arancelarios y de crédito, los cuales los favorecen, distorsionando los mercados de algunos productos agropecuarios.

La problemática del crédito rural

Otra de las dificultades importantes que tiene la agricultura boliviana es el manejo del crédito rural. En relación al tema, siempre se han dado situaciones de inequidad entre las zonas campesinas y las zonas de agricultura mecanizada. Mientras la “gran agricultura” recibió importantes sumas de dinero que contribuyeron al crecimiento de la deuda externa del país, los agricultores pequeños no tuvieron acceso al crédito, o lo tuvieron de manera muy restringida, por no contar con las garantías necesarias.

Los terrenos campesinos que son el bien de mayor valor que éstos poseen, debido a su reducido tamaño y al poco valor comercial que tienen para los bancos, no son aceptados como garantía bajo los sistemas de crédito tradicionales. Este problema, sin embargo, no es sólo un tema bancario ya que la propia Ley INRA, como producto de la negociación entre autoridades y dirigentes campesinos, determina que los terrenos campesinos son propiedades INALIENABLES, y, como tales, no pueden ser utilizadas como garantía hipotecaria.

Desde luego que desde el surgimiento de las ONGs en las zonas de agricultura campesina han existido diversos servicios de crédito que en su mayoría fueron parte de los proyectos de desarrollo. Estos servicios tuvieron diversas modalidades, como ser, fondos rotatorios entre las familias del proyecto, crédito en insumos y devolución en producto, crédito en los principales rubros de los proyectos para que éste se ejecute, etc.

Estas experiencias, en la mayoría de los casos, no tuvieron el éxito esperado porque, por una parte, los montos manejados fueron muy pequeños y, por otra, las instituciones jugaron siempre un doble rol. Por un lado, se responsabilizaron de la entrega y seguimiento al crédito y, por otro, también se responsabilizaron de las inversiones, que necesariamente tenían que ser hechas en los rubros del proyecto. Esta dinámica dio a las ONGs un protagonismo demasiado marcado, el cual permitió a los campesinos deslindar sus responsabilidades sobre los préstamos otorgados.

Si bien las inversiones de los créditos fueron hechas en terrenos campesinos, éstas siempre fueron vistas por los productores como de responsabilidad institucional. En ese sentido, si el proyecto tenía éxito, entonces los productores analizaban en qué medida debían devolver el crédito, pero si no lo tenía, el fracaso era total responsabilidad de la institución. Además, al no contar los proyectos con adecuados sistemas de garantías, aquélla no tenía tampoco muchas posibilidades de recuperar los montos prestados.

Pero por otra parte, los técnicos de las instituciones que aprobaban y acompañaban la producción con los créditos otorgados, en ningún momento asumían responsabilidad sobre el riesgo de las inversiones, ya que su rol era sólo el de acompañar y asesorar a los “pobres” productores.

Estas experiencias fueron muy complicadas para las ONGs, ya que al finalizar los proyectos, éstos terminaban con una cartera de créditos en mora muy grande, la cual debía ser justificada y renegociada con las financieras de los proyectos.

Si bien el tema de las garantías continúa siendo uno de los principales problemas para promover el crédito en las regiones de agricultura campesina, en los últimos diez años han surgido instituciones financieras no bancarias, las cuales funcionan bajo la forma de ONGs¹¹, que se han especializado en el crédito a pequeños agricultores. Estas instituciones han logrado desarrollar sistemas de créditos de pequeños montos, los cuales en lugar de utilizar garantías prendarias, utilizan garantías sociales¹². Esta nueva forma de garantizar los créditos ha funcionado, puesto que la valoración social de una persona o de un grupo son muy importantes en las comunidades.

Si bien se han logrado algunos avances en la garantía de los créditos campesinos, continúa todavía siendo un problema serio el manejo de los montos pequeños, debido a que los costos de tramitación y administración, en la mayoría de los casos, no se justifican económicamente. En la banca privada,

11 A partir de la creación de las AFPs, estas organizaciones están tratando de cambiar su estructura y convertirse en agencias financieras reguladas por la Superintendencia de Bancos.

12 Garantías mancomunadas por grupos pertenecientes a una misma comunidad campesina.

por ejemplo, oficiales de crédito que ganan 2.000 dólares americanos por mes o más, no pueden invertir mucho tiempo de su trabajo en trámites por 150 ó 200 dólares.

A raíz de los inconvenientes mencionados, los campesinos ven como más eficiente el crédito informal dado por prestamistas y/o compadres, ya que éstos, si bien muchas veces cobran un interés mayor al de la banca comercial, se ajusta a los tiempos, las costumbres y los ritmos campesinos, cosa que no logran ni los bancos ni las instituciones crediticias. En ese sentido, son los sistemas de crédito informales los que han logrado establecer mecanismos financieros más efectivos y también han logrado combinar el tema crediticio con la reciprocidad, la cual está muy arraigada en todas las comunidades andinas de Bolivia.

La cooperación internacional

Bolivia, al tener un Estado pobre y débil, depende en gran medida de los recursos que provienen de la cooperación internacional para implementar y aplicar sus políticas públicas.

Esta dependencia siempre condicionada, interfiere con la formulación y la aplicación de las políticas públicas, ya sea de manera directa o indirecta, debido a que la viabilidad de una política depende en gran medida de los recursos externos que logre canalizar tanto para su formulación como para su implementación.

Esta dependencia económica es parte de una dependencia mayor que es política, ya que tanto los organismos de financiamiento internacionales como los países donantes o prestatarios no aprueban ningún crédito y/o donación si las inversiones no se enmarcan en las políticas de estos organismos o países. Los Estados Unidos, por ejemplo, condicionan desde hace más de quince años casi todos sus programas de apoyo al cumplimiento de las políticas norteamericanas de lucha contra el narcotráfico.

Las consecuencias de este apoyo políticamente condicionado derivan muchas veces en millonarios proyectos y/o programas, en los cuales tanto los funcionarios internacionales como las autoridades nacionales saben que las inversiones no tienen posibilidades ni de éxito ni de impacto, debido a que las políticas y los enfoques empleados para realizar las inversiones no se ajustan a las dinámicas políticas ni a la dinámica social del país.

Por otra parte, son muchos los recursos que invierten estos organismos en la ejecución de estos programas, especialmente en sueldos, viajes, automóviles e infraestructura, lo cual hace difícil modificarlos en caso de no tener éxito, ya que son muchos los intereses que se juegan en relación a estas inversiones, tanto fuera como dentro del país.

A partir de esta dinámica, se han dado casos en los que estos enormes proyectos han desestructurado iniciativas locales o proyectos más pequeños, ya sea estatales o privados, a partir de la realización de actividades idénticas pero utilizando mucho más dinero. El uso de esta cantidad de recursos, que en algunas oportunidades fue indiscriminado, rompió rápidamente la lógica que trataron de imprimir algunos proyectos que buscaban la gestión local de las actividades del proyecto a partir de los escasos recursos locales disponibles.

La subvención de insumos fundamentales, como pueden ser los alimentos o las semillas, (casos que se han dado) rompen toda posibilidad de sostenibilidad de cualquier actividad, ya que, a partir de la provisión sin costo alguno, esos insumos, que son fundamentales para la vida de cualquier familia campesina, evitan la necesidad de buscar una solución real a un problema estructural. En esos casos, mientras dura el proyecto todo marcha bien, pero una vez que la intervención externa termina y se retira el subsidio, las consecuencias posteriores son catastróficas, ya que el proyecto, a partir de su intervención, ha destrozado muchos equilibrios muy sutiles y frágiles que existían en la comunidad antes de las inversiones.

Puntos a considerarse para elaborar políticas que funcionen

Después de haber analizado estos once puntos, y ya como un producto final de esta investigación, a continuación se presenta un listado de consideraciones, que deberían tomarse en cuenta a la hora de formular y ejecutar políticas públicas que afectarán o incidirán sobre la agricultura campesina del país.

Estas consideraciones, son:

- ◆ Para que las políticas públicas funcionen y tengan mayores y mejores efectos es indispensable que se profesionalice al funcionario público y que su cargo no esté siempre pendiente del cuoteo y el prebendalismo político. Esto también es indispensable para consolidar y mejorar la institucionalidad del Estado. Si bien existieron ya algunos intentos en este sentido, como fue el servicio civil, éstos no fueron suficientes.
- ◆ Es indispensable que el funcionario público se vea a sí mismo como un servidor público y no como un oportunista que ve al Estado como a la “gallina de los huevos de oro”. Este, desde luego, es un tema más ético que político.
- ◆ El Estado debe encontrar y consolidar canales que le permitan monitorear y evaluar sus políticas de manera permanente, para, de esta manera, poder

analizar el grado de efectividad de las políticas y planificar las políticas futuras o la reformulación de las actuales. Estos mecanismos, bien aplicados y bien utilizados, podrían ser valiosos instrumentos de acercamiento entre los funcionarios públicos y las sociedades civiles tanto urbanas como rurales.

- ◆ Para que las políticas funcionen, es indispensable que éstas sean, por una parte, lo más flexibles posible, y, por otra, que permitan su permanente actualización para que se puedan acomodar a las situaciones cada vez más cambiantes de la realidad.
- ◆ Es indispensable que la democracia boliviana encuentre nuevos canales de representatividad ciudadana que no tengan necesariamente que pasar por los partidos políticos, debido a que estos últimos se han constituido en una “casta” corrupta que maneja el poder en forma monopólica. Mientras los partidos manejan y manipulan los poderes del Estado, la sociedad mira impotente los resultados en la realidad. El monopolio de la corrupción a través de los partidos políticos está erosionando poco a poco la legitimidad y vigencia del sistema democrático.
- ◆ Las organizaciones laborales (Central Obrera, Centrales y Federaciones campesinas, gremios, etc.), además de tener que encontrar nuevas formas de organización y nuevas formas de defensa de sus derechos e intereses, deben tener mayor capacidad de propuesta y deben lograr una representatividad más real de sus sectores. Las formas obsoletas de “lucha” y reivindicación política que todavía utilizan estas organizaciones sólo profundizan su desgaste y promueven un rechazo generalizado de la sociedad hacia ellas.
- ◆ Se debe elaborar y estructurar una estrategia política para encarar la globalidad de la problemática agropecuaria del país. Esta estrategia debe ser planificada a largo plazo, ya que es la única manera de tener impactos positivos tanto sobre los sistemas de producción agropecuarios como sobre el manejo de los RR.NN. Si se cambia de estrategias agropecuarias cada vez que se cambia de gobierno, será poco lo que se podrá hacer desde el Estado para mejorar la calidad de vida de los agricultores y para subir los índices de producción. La ETPA ya es una buena base para armar una estrategia agropecuaria que debería utilizarse a mediano y largo plazo para encarar el desarrollo agropecuario de manera global.
- ◆ Es urgente que la democracia le dé mayor credibilidad al voto. El hecho de utilizar el voto popular como un trampolín para las negociaciones y los

acuerdos políticos partidarios traerá, a mediano plazo, serios problemas, ya que el votante, que teóricamente es la base del sistema democrático, dejará de votar a partir de sentirse defraudado y utilizado por la “clase política”.

- ◆ Se debe tener mucho más cuidado con el sistema de alianzas políticas de los partidos, ya que la falta de ideología está llevando al actual sistema político al colapso. Los problemas de gobernabilidad que tuvo que vivir la UDP por no tener una mayoría parlamentaria en el Congreso, poco a poco se vienen repitiendo de manera inversa. Las coaliciones de gobierno que logran grandes alianzas en el Parlamento son altamente ineficientes en el Ejecutivo debido a que tienen que dar trabajo a demasiadas personas de los partidos de la coalición. Tienen también que ponerse de acuerdo entre partidos para implementar las políticas y los programas, teniendo estos últimos más diferencias que coincidencias. Esta forma de manejo del Estado no sólo es altamente ineficiente sino, sobre todo, altamente corrupta, porque la corrupción debe repartirse entre muchas personas y muchos partidos, quedando muy poco para el Estado.
- ◆ Para que las políticas públicas logren ser más efectivas, es indispensable fortalecer la institucionalidad del Estado. Se ha visto que este fortalecimiento no pasa solamente por cambiar el organigrama del Poder Ejecutivo, sino por mejorar los cuadros técnicos y dar continuidad a los procesos.
- ◆ Debido a que Bolivia es un país diverso en todo sentido, las políticas que establecen la normatividad para la tenencia de tierras y manejo de los RR.NN. deberían contemplar la diferenciación por estratos sociales, etnias y género. Esta diferenciación permitiría aplicar las leyes de manera más equitativa.
- ◆ Se deben promover políticas que incentiven la equidad en el acceso a los servicios productivos y de crédito, para favorecer de igual manera tanto a los productores grandes como a los pequeños.
- ◆ Tarde o temprano, el Estado deberá dar mayor prioridad a los problemas que existen en la región andina en relación a la tenencia de tierras. La no atención de los problemas de parcelación de los terrenos y de deterioro de las bases productivas son algunos de los principales problemas que vienen fortaleciendo los procesos migratorios de los campesinos a los centros urbanos.
- ◆ Una buena ley de tierras debe tomar en cuenta que las cosas van a cambiar en los próximos 30 ó 40 años. Esta ley debe contemplar la flexibilización de sus

reglamentos con los distintos sectores involucrados en la aplicación y ejecución de esa ley.

- ♦ En cuanto a la problemática productiva se refiere, las políticas públicas, por lo general, se centran en establecer una normatividad parcelada (políticas ganaderas, forestales, de tenencia de la tierras, de manejo del agua, etc.). Estas políticas no toman en cuenta la complejidad de los sistemas de las economías campesinas (combinación de todos los tipos de capitales disponibles) ni tampoco consideran las formas de funcionamiento de los sistemas económicos y productivos campesinos, los cuales van cambiando a medida que los recursos disponibles van disminuyendo o a medida que las ciudades van creciendo y presentando nuevas alternativas de subsistencia.
- ♦ Existen dos factores básicos que condicionan la sostenibilidad y viabilidad de una región: la densidad demográfica y el mercado. Políticas que logren generar condiciones favorables para la combinación armónica de ambas cosas podrían cambiar profundamente la viabilidad o no de un determinado ecosistema.
- ♦ La Ley de Participación Popular es uno de los mejores instrumentos políticos que se tiene en el país para acortar la distancia que existe entre las políticas públicas y las estrategias campesinas. Dependiendo de los procesos que se den tanto a nivel nacional como de Municipios, se podrán fortalecer (o debilitar) los poderes locales y la gestión política de las comunidades sobre los territorios que intervienen.
- ♦ Si se logra fortalecer y profundizar en los próximos años la Participación Popular, bien puede ser esta un instrumento para estructurar políticas locales que puedan articularse con una estructura nacional. Para lograr esto, es indispensable fortalecer los gobiernos municipales tanto económica como profesionalmente.
- ♦ Cada vez es más urgente encontrar políticas que permitan desarrollar procesos de investigación y experimentación en el sector agropecuario, que logren dar solución a los cada vez mayores problemas de deterioro de las bases productivas. Este serio problema debería ser uno de los más importantes puntos de encuentro entre los campesinos, los agroindustriales, los empresarios agrícolas y el Estado.
- ♦ Los sistemas de transporte, comunicación y servicios a la producción agropecuaria son un serio problema en el país. Si el Estado no decide encarar

estos temas de manera contundente, es muy difícil que la producción agropecuaria boliviana sea verdaderamente competitiva.

- ♦ Las formas y sistemas de comercialización de productos agropecuarios en Bolivia son uno de los cuellos de botella más importantes de la agricultura; en ese sentido, se deben fortalecer y promover aquellas políticas que:
 - Mejoren la infraestructura de servicios en la producción y la comercialización.
 - Incentiven la capacitación de los productores en temas de comercialización y manejo de la producción después de la cosecha.
 - Mejoren los caminos y los sistemas de transporte a nivel provincial, departamental, nacional e internacional.
- ♦ Los organismos financieros internacionales, a partir del poder económico y político que tienen, influyen significativamente en la formulación y ejecución de las políticas públicas, a partir de sus propias políticas institucionales. La existencia de una estrategia nacional concertada con estos organismos, ayudaría a canalizar todos los recursos disponibles (nacionales, bilaterales y multilaterales) y generaría las condiciones para establecer mejores puntos de encuentro entre el Estado y la cooperación internacional.
- ♦ Para incidir en la productividad, la calidad de la producción y los ingresos de las familias campesinas, es indispensable mejorar el acceso de estos a los sistemas financieros a partir del establecimiento de modalidades de transacción y garantías adecuadas para los tiempos, ritmos y culturas campesinas. Y también es indispensable mejorar la capacidad de pago de los productores campesinos.
- ♦ Las instituciones crediticias formales deberían, tal vez, tomar algunos elementos de los prestamistas y los compadres (sistemas de crédito informales) u otras formas de manejo del crédito. Podría ser que a través estas distintas formas de manejo del crédito, las instancias financieras formales puedan promover el crédito rural combinando el concepto de crédito con el concepto de reciprocidad.
- ♦ Es muy importante que los recursos que se inviertan, ya sea para la consolidación de las políticas públicas o para la ejecución de los proyectos, se dimensionen correctamente. Los programas sobredimensionados, además de distorsionar la realidad y desestructurar los procesos locales, fortalecen la corrupción.

AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS (USAID)

1986 *Perfil ambiental de Bolivia*, Instituto Internacional para el Desarrollo y el Medio Ambiente.

ANTEZANA ERGUETA, Luis.

1979 *Proceso y sentencia a la Reforma agraria boliviana*. Talleres gráficos Galaxia. La Paz.

BANCO MUNDIAL

1998 *Estudio de productividad rural y manejo de recursos naturales*, Documento de trabajo. Ministerio de Desarrollo Sostenible. La Paz.

BARBIER, E.

1994 *Natural Capital and the Economics of Environment and Development*, pp 291-322 in *Investing in Natural Capital: The ecological economics approach to sustainability*, Jansson A., Hammer M, Folk C and Costanza R (eds). Washington, Island Press

BEBBINGTON A.

1993 *Sustainable Livelihood Development in the Andes?, Local Institutions and Regional Use in Ecuador*, *Development Policy Review*, vol 11 No1: 5 - 30.

1996 *Organizations and rural intensification: small farmer federations, rural livelihoods and agricultural technology in the Andes and Amazon*, *World Development* vol. 24 (7): 1161 - 1178.

- 1997 *Social Capital and Rural Intensification: Local Organisations and Islands of Sustainability in the Rural Andes*, Geographical Journal vol. 163 (2):189 - 197.
- 1999 *Capitals and Capabilities: A Framework for Analysing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty in the Andes*. IIED, London.
- BLAILIE, P.
1985 *The Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries*. Harlow. Longmans.
- BRYANT, R.
1992 *Political Ecology. An Emerging Research Agenda in Third World Studies*, Political Geography vol. 11 (1): 12 - 36
- CANDIA, F.
1997 *Evaluación macroeconómica*, Ministerio de Hacienda para la X Reunión del Grupo Consultivo de París.
- CARNEY, D.
1998 *Implementing the Sustainable Livelihoods Approach*, In: Carney D, (ed).
- CONGRESO NACIONAL
1993 *Ley 1493. Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo*, Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz.
1994 *Ley 1544. Ley de Capitalización*, Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz.
1994 *Ley 1565. Ley de Reforma Educativa*, Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz.
1994 *Ley 1600. Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE)*, Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz.
1995 *Ley 1654. Ley de Descentralización Administrativa*, Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz.
1996 *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz.
Ley 1732. Ley de Pensiones, Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz.
Ley 1715. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA). Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz.
- CORPORACIÓN AGROPECUARIA CAMPESINA DE IRUPANA (CORACA – IRUPANA)
1996 *Estatutos, Reglamento interno y Manual de funciones*, Qhana. Yungas 2000.
- CHAMBERS, R.
1987 *Sustainable Livelihoods, Environment and Development. Putting Poor Rural People First*, Discussion Paper 240. Brighton. Institute of Development Studies.
- DEERE, C.D. AND DE JANVRY, A.
1979 *A conceptual Framework for the Empirical Analysis of Peasants*, American Journal of Agricultural Economics 61: 602 - 611

DURSTON, J.

1998 *Building Social Capital in rural communities (where it does not exist)*, Paper prepared for the Latin American Studies Association annual meetings, Chicago, September 24th - 26th, 1998.

EVANS, P.(ed)

1996 *State - Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, Berkeley. Institute for International Studies.

GISBERT, T., MESA, J. y MESA, C.

1997 *Historia de Bolivia*, Editorial Gisbert. Primera Edición. La Paz-Bolivia.

GOLTE, J.

1980 *La racionalidad de la organización andina*, Instituto de estudios peruanos. IEP ediciones.

GROOTAERT, C.

1997 *Social Capital, the Milling Link?*, mimeo, World Bank. Washington.

HARRISS, J. AND DE RENZIO, P.

1997 "Missing link" or Analytically Missing?: *The Concept of Social Capital: An Introductory Bibliographic Essay*, Journal of International Development 9(7): 919 - 937.

INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

1996 *Reglamentos de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*, INRA. La Paz - Bolivia.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (IIED)

1998 *2nd. International Workshop, Policies That Work*; Golden Gate Natural Park, Free State Province, South Africa.

JUSTINIANO, G.

1997 *Reformas en la esfera política y social*, Ministerio de la Presidencia para la X Reunión del Grupo Consultivo de París 1997.

KNACH, S. AND KEEFER, P.

1997 *Does Social Capital have an Economic Payoff?*, A country investigation, IRIS Working Paper 197. College Park. University of Maryland at College Park.

LORINI, J.

1994 *La agroecología y el desarrollo altiplánico. El módulo La Paz-Huaraco*, LIDEMA y Fundación Konrad Adenauer. La Paz Bolivia.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE

1994 *El Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES)*, W. Producciones. La Paz.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE

SECRETARÍA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR

1996 *Legislación Municipal. Compendio de normas referidas a los gobiernos municipales*, Tomo I. La Paz.

— *Ley de Participación Popular*, La Paz.

— *Lo que usted debe saber de la Participación Popular*, La Paz.

— *Manual de distritación municipal para la participación municipal*, La Paz.

— *Agenda Bolivia 21*, W. Producciones. La Paz.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

SUBSECRETARÍA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1997 *Marco general para el ordenamiento territorial*, W. Producciones. La Paz.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE

SECRETARÍA NACIONAL DE RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE,

SUBSECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE

1995 *Reglamentación de la ley de medio ambiente*, La Paz-Bolivia.

MINISTERIO DE HACIENDA

1997 *Balance y perspectivas de las reformas estructurales*, X Reunión del Grupo Consultivo. París, abril de 1997.

— *Inversión pública y financiamiento externo: Una visión histórica y perspectivas futuras*, X Reunión del Grupo Consultivo. París, abril de 1997.

MINISTERIO DE HACIENDA, SECRETARÍA NACIONAL DE HACIENDA,

SUBSECRETARÍA DE INVERSIÓN PÚBLICA Y FINANCIAMIENTO EXTERNO

1996 *Estrategia para la transformación productiva del agro*, Presentación de Bolivia al grupo consultivo de París, marzo 1996.

MINISTERIO DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS

1992 *Censo nacional de población y vivienda: resultados finales*, INE. La Paz.

MOLINA, G.G. y MOLINA, C.H.

1997 *La reforma de Participación Popular: Apostando por la sociedad civil*, Seminario de análisis de las reformas del gobierno 1993 - 1997. UDAPASO. La Paz.

MORALES, C.

1988 *Manual de ecología*, Instituto de Ecología UMSA. La Paz-Bolivia.

MORRIS, M.

1997 *Social Capital and Poverty in India*, IDS Working Paper 61. Brighton. Institute for Development Studies.

MUÑOZ GARCÍA, J.

1995 *Problemática agraria y mercados de tierra en Bolivia*, Club de Economía Agrícola y Sociología Rural. La Paz.

MUÑOZ GARCÍA, J. y LAVADENZ, I.

1997 "Reformando la Reforma Agraria en Bolivia", en Revista Procampo N°. 78. pp. 13 - 15.

NETTING, R. MCC.

1993 *Smallholders, Housholders: Farm Families and the Ecology of Intensive, Sustainable Agriculture*, Stanford. Stanford University Press.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

1985 *Decreto Supremo 21060*, Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz.

PROYECTO DE DESARROLLO DE COMUNIDADES RURALES (PDCR)

1998 *Estudio de productividad rural y manejo de recursos naturales. Anexo analítico del informe principal*, Documento de Trabajo. La Paz.

— *Estudio de productividad rural y manejo de recursos naturales. Estudio de caso: Municipio de Caquiaviri*, Documento de Trabajo. La Paz.

— *Estudio de productividad rural y manejo de recursos naturales. Estudio de caso: Municipio de Irupana*, Documento de Trabajo. La Paz.

— *Estudio de productividad rural y manejo de recursos naturales. Guía Metodológica*, Documento de Trabajo. La Paz.

— *Estudio de productividad rural y manejo de recursos naturales. Informe Principal*, Documento de Trabajo. La Paz.

PUTNAM, R.

1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in modern Italy*. Princeton. Princeton University Press.

RANABOLDO, C. y URIBE, M.

1998 "Políticas de desarrollo rural municipal. La experiencia de la Subsecretaría de Desarrollo Rural en Bolivia", en Ruralter N°. 16 pp. 297 - 326.

SCOONES, I.

1998 *Sustainable Rural Livelihoods: a Framework for Analysis*, Working Paper 72. Institute for Development Studies. Brighton.

SERVICIOS MÚLTIPLES DE TECNOLOGÍAS APROPIADAS (SEMTA)

1994 *Plan de desarrollo de la microregion Comanche*, documento inédito, SEMTA.

SEN, A.

1997 *Editorial: Human Capital and Human Capability*, *World Development* 25 (12): 1959 - 1961.

SERAGELDIN, I. and STEER, A.

1994 *Epilogue: Expanding the Capital Stock*, in Serageldin I., and Steer A., (eds.) 1994, *Making Development Sustainable: from Concepts to Action*, Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series N°. 2 Washington. World Bank.

SPEEDING, A.

1994 *WACHU WACHU, Cultivo de coca e identidad en los Yunkas de La Paz.*, Hisbol. Cocayapu. Cipca. La Paz.

WOOLCOCK, M.

1998 *Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework*, *Theory and Society* 27(2): 151 - 208.

WORLD BANK

1996 *Social Capital*, Unpublished manuscript of the Satellite Group on social capital.