

Políticas públicas y agricultura campesina

Encuentros y desencuentros

Diego Muñoz Elsner

Con la colaboración de:
Agustín Echalar
María Elena Canedo
Anthony Bebbington
Simon Croxton

iiied
plural



**Políticas públicas
y agricultura campesina
encuentros y desencuentros**

Políticas públicas y agricultura campesina encuentros y desencuentros

Diego Muñoz Eisner

Con la colaboración de
Agustin Echalar, María Elena Canedo,
Anthony Bebbington, Simon Croxton

iiied

International
Institute for
Environment and
Development

plural
MULTICENTROS

Corrección: Juan Carlos Orihucla

© IID / Diego Muñoz Elsner

ISBN: 99905-62-02-4

DL: 4-1-678-00

Producción: Plural editores - CID

Rosendo Gutiérrez, 595 esq. Ecuador

Teléfono: 411018 / Fax: 08115657 / Casilla Postal: 5097, La Paz, Bolivia.

Email: plural@caoba.enlnet.bo

Impreso en Bolivia

A la memoria de mi hermano Pablo

Índice

Agradecimientos	11
Presentación	13
Introducción	19
Capítulo 1	
Introducción al estudio	25
1. El Programa Internacional de Análisis de políticas que Viabilizan la Agricultura Sostenible y la Regeneración de las Economías Rurales	25
2. El estudio de caso boliviano dentro del contexto del programa internacional	30
Capítulo 2	
Descripción de la metodología	35
1. Investigación a nivel del gobierno central (Módulo 1)	38
2. Investigación a nivel de los gobiernos municipales e investigación a nivel de las comunidades campesinas (Módulos 2 y 3)	39
3. Análisis de políticas (Módulo 4)	44
4. Elaboración del documento	45

Capítulo 3

Marco conceptual para abordar la problemática del desarrollo rural sostenible y la regeneración de las economías rurales en el estudio

de caso boliviano	47
1. La calidad de vida y el acceso a los recursos: los cinco capitales	49
2. Poder o gestión local	52
3. La viabilidad económica	54

Capítulo 4

La dinámica de las políticas nacionales dentro de la agricultura campesina

de la agricultura campesina	61
1. Desde la Conquista hasta las Reformas borbónicas	62
2. Las Reformas borbónicas, la Independencia y las Leyes Anti Comunales	65
3. La guerra del Chaco	68
4. Políticas de la Revolución nacional	69
5. Los gobiernos militares	76
6. El 21060, el hito de la última parte del siglo	83
7. Paz Zamora y la continuidad inerte	86
8. Sánchez de Lozada y las Reformas de segunda generación	87

Capítulo 5

Las reformas de fin de siglo	95
1. Ya en democracia	96
2. La política	98
3. El modelo económico de ajuste estructural	104
4. Las Reformas de "segunda generación"	110
5. Medidas tomadas para implementar las nuevas reformas	124

Capítulo 6

Análisis de las políticas y sus procesos	145
1. Algunas consideraciones previas	145
2. Políticas de estabilización económica	149
3. La reestructuración del Poder Ejecutivo	153
5. La Ley de Participación Popular	177
6. La Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA)	182
7. La Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)	186

Capítulo 7

El estudio de caso	197
1. Apuntes previos	198
2. Resultados del estudio en el Altiplano	201
3. Resultados del estudio en los Yungas	221
4. Percepciones comunes que se plantearon en las comunidades de ambos Municipios respecto a los principales cambios que se dieron en los 10 últimos años.....	236
5. Conclusiones del capítulo	242

Capítulo 8

A manera de conclusiones	247
1. Temas que se deben mirar	247
2. Puntos a considerarse para elaborar políticas que funcionen	269
Bibliografía	277

Agradecimientos

Fueron más de dos años de intenso trabajo los que hicieron posible este documento. Durante ese tiempo, muchas fueron las actividades que se realizaron, en las que se involucraron varias personas, tanto en las actividades de investigación como en las de formulación y elaboración del documento.

Deseo expresar a todos ellos mi más sincero y profundo agradecimiento ya que sin su apoyo, este trabajo no hubiera sido posible.

En especial, deseo agradecer al IED, que a través de Simon Croxton impulsó y coordinó el estudio internacional y apoyó el estudio de caso boliviano tanto económica como conceptualmente. A Anthony Bebbington, que, como persona de enlace entre el estudio nacional y el internacional, se comprometió con el presente estudio, participando en algunos momentos del trabajo de campo en Irupana, apoyando en el armado de la estructura del documento y desarrollando el capítulo del marco conceptual. A Agustín Echalar, quien organizó y desarrolló buena parte del capítulo sobre el análisis histórico y leyó y corrigió varias veces el borrador. Por último, a María Elena Canedo, mi compañera, quien además de tolerarme durante los períodos de tencionamiento típicos de un trabajo de esta naturaleza, coordinó conmigo la investigación en las comunidades de

Caquiaviri e Irupana y escribió gran parte del capítulo 7, ya que ella fue la responsable del "Estudio sobre productividad rural y manejo de recursos naturales en la región del Altiplano y de los Yungas paceños".

Aparte de todos ellos, deseo agradecer también a Harrie Oppenorth, quien, a través de NOVIB, apoyó económicamente una parte del estudio; a Claudia Ranaboldo, coordinadora nacional del "Estudio sobre productividad y manejo de recursos naturales"; a José Enrique Pinelo, ex Director de Semilla; a Javier Hurtado y Marthita Cordero, dueños de la Empresa Irupana, que de manera desprendida nos prestaron sus instalaciones; a Jorge Muñoz García, quien se reunió conmigo en repetidas oportunidades para explicarme diversos temas; a Olga Mogro, por la revisión del texto; a José Antonio Quiroga y Plural Editores, por publicación del documento final; a Diómedes Laine, Bonifacio Cruz y Hernando Calla, investigadores del Programa sobre Productividad Rural y Manejo de Recursos Naturales, con quienes se realizó el trabajo de campo; a Rodolfo Medeiros, Alcira Sandóval y Gabriel Gracia, quienes hicieron los mapas y cuadros; a todas las personas entrevistadas (Ministros, Secretarios, Sub Secretarios, autoridades nacionales, Alcaldes, miembros de los Consejos Municipales, autoridades comunales y comunarios); y al ICAB (Integración de Comunidades Aymaras de Bolivia), quienes ayudaron en la coordinación del trabajo de campo en las comunidades de Caquiaviri.

A todos ellos, ¡MUCHISIMAS GRACIAS!

Presentación

La historia de un texto como éste, es también la historia de un grupo humano que va conociéndose, formándose, generando ideas, abriendo sus propios horizontes, confrontando posiciones distintas, enfrentando críticas y midiéndose en la construcción de un producto que, luego, pueda ser difundido y discutido. El hecho de que el IIED y otras agencias de cooperación hayan apostado, en este caso, no a un proyecto de intervención sino a una investigación, tiene escasos antecedentes en el país. Por lo general, la investigación en Bolivia ha sido considerada como un "lujo" destinado a una pequeña "reserva" de intelectuales que poco influían, por distintas razones, en la sociedad y en el Estado. Sólo en los últimos años, a través del Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB), se está intentando revertir esta tendencia promocionando investigaciones de relevancia social y excelencia académica, simultáneamente a procesos de formación de recursos humanos que amplíen el grupo de investigadores del país e incidan en la formulación e implementación de las políticas sociales del país. En este sentido, el esfuerzo que se ha hecho con este documento es importante y bien se podría articular, en el futuro, la continuidad de iniciativas de esta naturaleza con el PIEB.

Hay otros elementos característicos de este estudio que son importantes de señalar. Por un lado, la investigación está ligada a otras similares, que involucran diez países en distintos continentes. Esto permite una mirada internacional comparativa, contribuyendo a relativizar las conclusiones e insertarlas en el mundo globalizado, lo cual le hace muy bien a una Bolivia demasiado enclaustrada y aislada.

Por otro lado, hay un intento explícito de combinar aspectos macro y micro con un acento en la conexión entre las políticas públicas, las economías campesinas y las iniciativas de desarrollo, en el marco de la búsqueda de propuestas de agricultura sostenible. Este enfoque múltiple y articulado ha implicado ir más allá de una tendencia típica de los estudios andinos: mirar hacia adentro, considerar a los Andes poco menos que a un paraíso perdido, identificar las estrategias de subsistencias y plantear, de una manera más o menos explícita, un desarrollo endógeno, campesinista y netamente agropecuario desligado del resto del país y del mundo.

A partir de estas peculiaridades del estudio, se señalan aquí algunos temas que nos han parecido particularmente interesantes.

Un primer tema inquietante es el relacionado con la agricultura sostenible. Se afirma que "existen suficientes ejemplos en el mundo que sugieren que la agricultura pro-sostenibilidad y pro-la gente está funcionando". Uno de los mayores debates actuales entre quienes toman decisiones relativas a las políticas agrarias, las instituciones de investigación y transferencia de tecnología, las ONGs y otras instancias a nivel mundial, es que estos ejemplos no son suficientes para demostrar la superioridad de la llamada "agricultura sostenible", respecto a los modelos convencionales. A menudo se trata de ejemplos desarrollados en escalas pequeñas, poco replicables y rentables, vinculados de forma inestable a los mercados, difícilmente competitivos con las exportaciones tradicionales, escasamente convincentes

respecto a la posibilidad de garantizar la seguridad alimentaria de la población de áreas marginales. Además, bajo el lema de "la agricultura sostenible" se encierran, tanto en los países del norte como en los del sur, distintas "entradas", algunas de las cuales no pasan de ser disfraces de monocultivos orgánicos, con o sin sello de certificación. En otros casos, sobre todo en el sur, se han desarrollado intentos de recuperación de tecnologías tradicionales que han impactado, no siempre de manera exitosa, en la cantidad y calidad del uso de la mano de obra campesina e indígena y en la feminización de estas prácticas. Promover esta discusión en Bolivia es de alta relevancia porque son muy pocos los aportes que se han generado en este ámbito que toquen el meollo del asunto y no se limiten a mostrar resultados parciales de alguna práctica agroecológica aislada. En este contexto, no se trata sólo de que el Estado boliviano elabore una estrategia nacional de agricultura sostenible sino de explorar potencialidades y limitaciones de lo que aquéllo significaría para otros actores como los campesinos, los empresarios, los agroindustriales, los exportadores, y qué "nichos" de mercado existirían, según la lógica del estudio, para que aquéllo sea mínimamente factible.

Un segundo tema importante de la investigación ha sido la exploración de las conexiones entre los niveles del Estado y la sociedad en lo que se refiere a las políticas públicas. Los ámbitos mayormente estudiados han sido el central, el municipal y el comunal. No es casual la ausencia un ámbito departamental, foco de la Ley de Descentralización Administrativa. No es casual porque, quizás, entre todas las reformas estructurales del país, ésta ha sido la más débil y más controvertida. Actualmente, este ámbito está literalmente "preso" en medio de miles de problemas y contradicciones, logrando asumir un rol fundamental en el sistema nacional de planificación e inversión pública. Quizás éste sea uno de los factores que han contribuido también a una aplicación dificultosa de las reformas y, en Bolivia,

en el corto plazo, no se puede evitar reencaminar una discusión en este sentido.

Un tercer tema que surge de manera contundente en el estudio, es el de la institucionalidad. Se afirma 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...". Mas que en una ausencia o debilidad en la generación de políticas, la escasa institucionalidad, se manifiesta en Bolivia a través de los continuos cambios de rumbo de los mismos, cambios más marcados entre un gobierno y otro, pero también significativos dentro de un mismo gobierno. Tenemos políticas itinerantes cuya continuidad real no se manifiesta en absoluto. Las instituciones públicas, salvo contadas excepciones, están copadas por funcionarios de bajo rango, poco formados y mal retribuidos, y un grupo de mandos intermedios y altos, políticos de profesión y no necesariamente conocedores de temas sectoriales que les toca dirigir. Como se señala en el estudio, los escasos intentos de profesionalizar y calificar la carrera del funcionario público no han dado resultados visibles y han sido truncados. Aquello es tanto más evidente cuanto más grande es la coalición de partidos que permite la "governabilidad" del país y, por tanto, la urgencia de retribuir el apoyo político con "puestos de trabajo". Por lo general, se asume que las políticas son del gobierno de turno y no políticas de Estado que pueden ser perfectibles en el tiempo, pero que deben marcar grandes líneas estratégicas que trascienden el período de gobierno. Los gobernantes viven una amnesia histórica y muy poca es la presión de la sociedad civil, en sus distintos estamentos, para mantener coherencia en los rumbos. Esta débil institucionalidad, por estar basada a en círculos y élites de poder, tiene entonces escasa relación con la pobreza, porque los sectores pobres y marginados, como se constata luego, "ven poca relación entre sus actividades y las políticas públicas ya que éstas ocurren muy lejos y les

afectan muy poco". Ahí existe un problema fundamental. De nada vale formular una estrategia nacional (que, dicho sea de paso, se intentó varias veces desde el punto de vista económico, social, agropecuario, sectorial, etc.) si aquélla no va acompañada por la suficiente institucionalidad que garantice su continuidad en el tiempo. Y esta institucionalidad no puede ser vista solamente a través de la "cosa pública", sino también a través de la solidez y capacidad de interlocución, con propuestas y no sólo con protestas, de las organizaciones de la sociedad civil.

Hablar de sociedad civil en abstracto es mucho decir. Por este motivo, la Ley de Participación Popular deja de ser simplemente una ley más, para convertirse en el instrumento quizás más poderoso que tenemos actualmente para construir espacios de poder y gobierno local, institucionales, que reviertan las tendencias anteriores y se conviertan en una pieza fundamental de la vigilancia, control e interpelación al Estado. Es también en este ámbito en el que políticas y normas generales pueden encontrar un sello propio y la flexibilización que se recomienda al final del estudio; y, al mismo tiempo, retro-alimentar los instrumentos políticos y programáticos del nivel central. En la medida en que implican la modificación estructural de un país basado en la marginación y exclusión de grandes mayorías de la población, estos procesos son lentos y necesitan de mucho más que algunos años de aplicación de una reforma.

Un cuarto y último tema es de carácter metodológico y está ligado a las formas de identificar y medir los impactos de las políticas públicas. Como se menciona en la Introducción al estudio, puesto que las reformas estructurales consideradas en la investigación son recientes, es muy pronto para analizar de manera contundente los efectos que éstas tuvieron en las economías campesinas, y en general en la población rural, desde un punto de vista de sostenibilidad. La opción que se ha tomado en el curso del estudio es trabajar con la percepción de los actores locales. Esta opción corresponde a una subversión en la

forma de análisis político y social clásico, e involucra a aquéllos que deberían ser los protagonistas y no tan sólo "las víctimas" de las políticas. Esto es coherente con el carácter mismo de algunas de estas reformas, las mismas que plantean el ejercicio de derechos de ciudadanía de los distintos sectores de la población y, por tanto, su derecho a tener voz y voto en lo que concierne a su calidad de vida, su desarrollo, sus alternativas para el futuro. Sin embargo, se siente la necesidad de matizar "la percepción" a secas con instrumentos que la articulen con otros datos de la realidad recogidos y analizados bajo métodos complementarios. No se trata de contraponer el "subjetivismo" a un supuesto "objetivismo" sino de hilar más fino en las metodologías que permitan tener la suficiente representatividad en el planteamiento de las conclusiones y señalar tendencias generales de los procesos en curso.

Los temas analizados en el libro no acaban ciertamente aquí. Los lectores, en el análisis del texto, seguramente encontrarán otros hilos conductores y motivos de polémica que, ojalá, puedan estimular un debate amplio y abierto que en el país, no es aún muy común. En este sentido, se considera que los resultados del caso boliviano y de los otros casos a nivel internacional necesitan ser difundidos a mayor escala. Si no se desarrollan suficientes mecanismos para la circulación de la información, los resultados de las investigaciones quedan restringidos a un ámbito muy pequeño. Este es un aspecto que en el caso de futuras investigaciones deberá ser considerado desde el comienzo, planteándose alianzas estratégicas inter-institucionales y redes que faciliten el intercambio y apunten a influir allá donde más hace falta.

Claudia Ranaboldo
La Paz, abril de 2000

Introducción

La presente publicación forma parte de un estudio mayor que lleva por título *Políticas que funcionan (PTW)*¹, y se llevó a cabo de manera simultánea 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 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

1 En inglés, Policies That Work.

complementario de tipo *social e institucional*, que han significado cambios legislativos importantes.

Este conjunto de reformas ha 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 presente trabajo, como parte del estudio internacional, ha querido ver qué tipo de impactos han tenido estas reformas en áreas de agricultura campesina, como para promover una agricultura más 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, como podrá verse, ha influenciado de manera determinante en los resultados de la aplicación de dichas políticas. Fue a partir de este análisis que se pudo entender por qué en el tiempo, una política funciona o no.

Por otra parte, a partir del trabajo realizado en las comunidades, se pudo constatar que el éxito o el fracaso de muchas iniciativas (ya sean éstas 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 redefinir también los criterios de análisis del impacto de las políticas. Esta redefinición se hizo a partir del análisis de las estrategias económicas campesinas, tomando como parámetro de análisis los diversos tipos de recursos y capitales a los cuales acceden las familias y a la combinación permanente de estos.

Como se puede constatar a lo largo del texto, todo el análisis que se hace de las políticas públicas y sus dinámicas se

apoyó permanentemente tanto en el marco conceptual creado para el caso boliviano (capítulo 3) como en el análisis histórico (capítulo 4) de los procesos políticos.

En ese sentido, el presente estudio está constituido por cuatro partes que se encuentran divididas por capítulos. Cada una de estas partes corresponde a un cuerpo del estudio.

La primera parte es introductoria y está constituida por los capítulos 1, 2 y 3.

El primer capítulo tiene una primera parte desarrollada por Simon Croxton³, la cual da una explicación del motivo por el cual se hizo esta investigación. Esta primera parte presenta el objetivo general del estudio internacional y explica algunos conceptos y criterios que fueron concertados por todos los países participantes en el primer encuentro internacional que se sostuvo; posteriormente, se describe el concepto guía que se utilizó para encarar la temática del desarrollo rural sostenible.

La segunda parte del capítulo fue desarrollada por Anthony Bebbington⁴ y contextualiza el estudio de caso boliviano dentro del estudio internacional.

El segundo capítulo describe la metodología utilizada dentro de la investigación, desde los procesos de concertación a nivel internacional hasta la elaboración del documento. Este capítulo describe cómo se realizó la investigación y la recopilación de la información, tanto a nivel del gobierno central como a nivel de las comunidades campesinas.

El tercer capítulo fue también desarrollado por Anthony Bebbington y corresponde al marco conceptual para abordar la problemática del desarrollo rural sostenible y regeneración de

3 Simon Croxton fue investigador de IIFD, y fue el coordinador internacional del programa.

4 Anthony Bebbington es catedrático e investigador en la Universidad del Estado de Colorado, EE.UU., en desarrollo rural latinoamericano. Bebbington fue la persona de enlace entre el estudio de caso boliviano y el estudio internacional.

las economías rurales en el estudio de caso boliviano. Este capítulo plantea que la mejor o peor calidad de vida de las poblaciones rurales campesinas de Bolivia dependen del acceso a cinco tipos de recursos fundamentales que son: los capitales tangibles (tecnología e infraestructura), los capitales humanos (las destrezas y el conocimiento), los capitales naturales (acceso a recursos naturales), los capitales sociales (acceso a redes y a organizaciones sociales) y los capitales culturales (la valoración y la forma de posicionarse ante la realidad). El capítulo describe cada uno de estos tipos de capitales y hace un explicación de cómo la combinación de todos ellos puede incidir positiva o negativamente en la sostenibilidad de los sistemas de producción campesinos y de sus ecosistemas.

La segunda parte corresponde al contexto histórico y político del país y se desarrolla en los capítulos 4 y 5.

El cuarto capítulo fue trabajado de manera conjunta con Agustín Echalar⁵. Este capítulo hace una breve reseña histórica de la dinámica de las políticas nacionales dentro de la agricultura campesina nacional, desde el período de la conquista hasta mediados de 1997. Incluye un análisis de la revolución de 1952, el proceso de militarización posterior y el retorno a la democracia en 1982. El capítulo concluye con una revisión del proceso de estabilización económica que dio lugar a las nuevas reformas conducidas por el gobierno de Sánchez de Lozada.

Por otra parte, el capítulo cinco describe las reformas políticas y económicas más importantes que se dieron en el país desde que se instaura la democracia. Este capítulo comienza analizando los principales acontecimientos políticos y económicos que lograron estabilizar la democracia. Después de este análisis, se describen las principales reformas promulgadas por el gobierno de Sánchez de Lozada, (1993-1997) a partir de la

5 Agustín Echalar es escritor y periodista; tiene un amplio conocimiento de la historia política de Bolivia.

presentación de una síntesis del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES), la Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA) y la descripción de las principales leyes aprobadas durante esa administración (Ley de Reestructuración del Poder Ejecutivo, Ley de Capitalización, Ley de Pensiones, Ley de Reforma Educativa, Ley de Descentralización, Ley de Participación Popular y Ley INRA⁶).

La tercera parte corresponde al análisis de los resultados de la investigación, tanto a nivel del Estado como a nivel de los Municipios y las comunidades en las que se realizó el trabajo. Esta parte corresponde a los capítulos 6 y 7.

El capítulo seis hace un análisis de las políticas y de los procesos de las reformas implementadas por el gobierno de Sánchez de Lozada en el marco de la problemática agrícola y campesina. Este capítulo comienza con un puntico de algunas consideraciones previas. Se analiza, en primer lugar, aquellas políticas que tienen un impacto en la estabilidad económica del país; posteriormente, se analiza las consecuencias que tuvo la reestructuración del poder ejecutivo y se concluye con el análisis de la implementación misma de las reformas. Este último punto describe, en primera instancia, cómo fueron encaradas las reformas en la Subsecretaría Nacional de Desarrollo Rural, la Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y, en segundo lugar, analiza los impactos dentro de la problemática rural y agropecuaria de las principales leyes y políticas promulgadas (Ley de Participación Popular, Ley INRA y la Estrategia de Transformación Productiva del Agro).

El capítulo siete, que fue elaborado de manera conjunta con María Elena Canedo⁷, presenta los principales resultados

6 INRA: Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

7 María Elena Canedo es psicóloga y trabaja la temática de género en lo rural campesino. Ella fue coordinadora, en el Altiplano y los Yungas, del "Estudio sobre productividad rural y manejo de recursos naturales", auspiciado por el Banco Mundial y la Secretaría Nacional de Participación Popular.

del trabajo de investigación realizado en los Municipios de Caquiaviri e Irupana. Este capítulo comienza con una breve explicación del por qué de la selección de estos Municipios y hace algunas consideraciones respecto a la metodología de trabajo utilizada y respecto a los convenios establecidos para llevar adelante el trabajo de campo. El capítulo, de manera separada por Municipio, describe las características generales tanto del ecosistema como del Municipio; detalla lo planteado por los campesinos respecto a su percepción sobre el impacto de las políticas públicas en sus comunidades desde la Reforma agraria de 1953 y describe lo que señalaron las autoridades municipales respecto a las Reformas de segunda generación implementadas por Sánchez de Lozada. El análisis por Municipios concluye con la descripción de los principales puntos señalados por los campesinos, autoridades y organizaciones sociales respecto a los principales cambios que se dieron en el Municipio en los 10 últimos años. Como en este punto existieron temas que fueron comunes a ambos Municipios, el capítulo también describe y analiza las percepciones comunes que se plantearon en relación a estos temas. El capítulo concluye con un punteo de conclusiones, las cuales señalan los principales hallazgos del estudio de caso.

La cuarta y última parte corresponde a las conclusiones y está constituida por el capítulo 8.

1

Introducción al estudio

Este capítulo explica las características, metodología, enfoque, alcances, objetivos y productos del programa internacional; discute los temas más importantes, que permiten en las áreas rurales regenerar las economías locales y generar un desarrollo más sostenible; contextualiza el estudio de caso boliviano dentro del marco del programa internacional y explica el motivo por el cual fue seleccionada Bolivia como uno de los países de estudio.

1. El Programa Internacional de Análisis de políticas que Viabilizan la Agricultura Sostenible y la Regeneración de las Economías Rurales

A principios de 1996, el Programa de Agricultura Sostenible del Instituto Internacional para el Medio ambiente y el Desarrollo (IIED)¹, inició un proyecto de investigación internacional, de tres años de duración, denominado Proyecto de Agricultura Sostenible y Mejoramiento de la Calidad de Vida en las Áreas Rurales. Este proyecto se concentró en identificar y analizar las

1 IIED: International Institute for Environment and Development

políticas públicas más importantes y sus dinámicas, que incentivan o limitan la agricultura sostenible y la regeneración de economías rurales.

El proyecto nació como consecuencia de la constatación de que pese a que existen cada vez más agricultores que adoptan tecnologías de conservación de recursos naturales, las cuales traen algunos beneficios económicos, sociales y ambientales a sus comunidades, no son suficientes como para regenerar y apoyar significativamente a las economías rurales y vigorizarlas. En ese sentido, la agricultura sostenible y las iniciativas de desarrollo rural no pueden ser tratadas en forma aislada de procesos económicos, sociales y políticos más amplios.

Para esto, el proyecto buscó identificar y entender aquellas políticas y prácticas que alienten el fortalecimiento del crecimiento económico rural, socialmente incluyente, y que proteja la diversidad. Tales políticas y prácticas deberían incidir de manera significativa tanto sobre la calidad de vida en las áreas rurales como sobre los patrones generales del desarrollo nacional y la calidad medio ambiental.

Para poder iniciar la investigación de manera concertada entre los países participantes, se desarrolló el concepto de *Agricultura Sostenible para el Mejoramiento de la Calidad de Vida en las Áreas Rurales*, el cual incluyó los siguientes contenidos:

1. **Intensificación agrícola sostenible:** con énfasis en tecnologías apropiadas y de conservación de recursos, un uso óptimo de insumos externos y participación plena de todos los agentes involucrados.
2. **Economías regionales viables y equitativas:** que incluyen el desarrollo y el fortalecimiento de las empresas sociales rurales, la seguridad de tenencia de la tierra y derechos de usufructo, y la retención mejorada del excedente económico.
3. **Recursos naturales manejados de manera sostenible:** que incluyen enfoques participativos al manejo de recursos

naturales, la valoración, los conceptos de paisaje y amenidad, y salvaguardar y expandir la biodiversidad *in-situ* y *ex-situ*.

4. **Capacitar a las instituciones locales y externas:** lo cual incluye el fortalecimiento de la capacidad organizativa de los grupos locales, la reforma y la re-orientación de las agencias de apoyo externo y la expansión de los vínculos entre las organizaciones del sector público y privado.
5. **Un ambiente de políticas de apoyo:** cuáles son las políticas y los procesos políticos que apoyan la Agricultura Sostenible y el Mejoramiento de la Calidad de Vida en las Áreas Rurales, que logren que las "islas del éxito" se conviertan en "continentes".

Dentro de ese marco, uno de los desafíos importantes es identificar los vínculos más efectivos entre los sistemas de producción alimentaria, los recursos naturales, los mercados, los Estados, y la sociedad civil. También es importante encontrar interacciones más creativas entre las organizaciones locales, el sector privado, las instituciones gubernamentales y otro tipo de instancias de apoyo.

Para poder aproximarse a estos contenidos, el objetivo principal del proyecto fue planteado en los siguientes términos, también de manera concertada entre los investigadores de los países participantes:

Objetivo general:

"Mejorar la comprensión, formulación e implementación de las políticas públicas y mejorar la comprensión de los procesos políticos, que apoyen a la expansión de formas de agricultura sostenible y a la regeneración de las economías rurales. Estas políticas y sus procesos deberían lograr incrementar la producción alimenticia, fortalecer el poder local, incentivar la conservación de recursos naturales, reducir la pobreza y estimular la creación y consolidación de empresas sociales rurales".

El proyecto se llevó a cabo mediante estudios de caso a profundidad en diez países (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, compuestos ya sea por ONGs, universidades, investigadores independientes y/o agencias gubernamentales.

Para comenzar la investigación, los distintos equipos de cada país trataron de seguir una metodología común, identificando inicialmente una "historia exitosa" de agricultura sostenible, la cual tenía que ser complementada con la descripción y el análisis de las políticas públicas que la circundaban, para poder comprender, de esa manera, los procesos políticos e identificar a los actores que permitieron que se dé tal historia.

En términos generales, el proceso de investigación fue dividido, en todos los estudios de caso, en las siguientes actividades:

Perfil de la agricultura sostenible: La investigación comenzó con una revisión de las iniciativas exitosas o "islas del éxito" de agricultura sostenible, que existían ya sea a nivel nacional o en una región específica del país de estudio. Una vez identificados los ejemplos, los equipos de investigación "trabajaron hacia atrás" e identificaron las fuerzas políticas que lograron apoyar este "éxito".

Perfil de políticas: Posteriormente, los equipos de investigación examinaron en detalle la naturaleza de las políticas que apoyaron las iniciativas de agricultura sostenible que habían seleccionado e identificaron a los actores involucrados en la formulación e implementación de estas políticas. Otras áreas de interés incluyeron las diferencias entre la forma en que una política fue escrita y la forma cómo terminó siendo implementada (distorsión de las políticas), y los procesos que se dieron para la formulación e implementación de estas políticas.

Desarrollo de políticas alternativas: Se espera que en este trabajo, los políticos y los agentes involucrados encuentren alternativas a las políticas actuales y a sus procesos, de tal manera que se puedan promover formas sostenibles y equitativas de producción agropecuaria.

Los productos por los que el estudio internacional espera operar a través de este trabajo, son:

- ◆ Desarrollar una metodología que funcione en el análisis político.
- ◆ Contar con distintos estudios en distintos países que logren dar una línea base para analizar los estados de situación de la sostenibilidad de su agricultura y la participación de los agentes involucrados en los procesos políticos.
- ◆ Los estudios por países permitirán también encontrar interacciones entre las políticas locales, nacionales e internacionales, incluyendo evidencias empíricas de los impactos en la agricultura sostenible y la regeneración económica rural.
- ◆ Las conclusiones comparativas entre países y los lineamientos sobre las políticas y sus procesos permitirán encontrar criterios para encarar la temática de la agricultura sostenible y la regeneración económica rural.
- ◆ El estudio permitirá también fortalecer las alianzas al interior de los países participantes, lo cual permitirá la construcción de consensos y la negociación en los conflictos. Esto contribuirá al involucramiento de un mayor número de actores sociales (especialmente los más marginados) en el proceso de formulación e implementación de las políticas agropecuarias.

Las instituciones que apoyaron este programa fueron:

- ◆ El Departamento para el Desarrollo Internacional de Inglaterra (DFID)²
- ◆ La Agencia Suiza para la Cooperación de Desarrollo (COSUDE)³
- ◆ La Agencia Sueca para la Cooperación de Desarrollo Internacional (SIDA)⁴
- ◆ El Banco de Reconstrucción Alemán (KfW)⁵

2. El estudio de caso boliviano dentro del contexto del programa internacional

El hecho de haber seleccionado a Bolivia como uno de los países de este estudio, a primera vista parecería ser una decisión incorrecta, ya que el estudio busca encontrar lecciones generales respecto a las políticas que funcionan para viabilizar la agricultura sostenible y la regeneración de las economías rurales. Al ser Bolivia un país que se ha caracterizado por cambios dramáticos y frecuentes tanto de sus gobiernos como de sus políticas, son contadas las políticas que han podido ser sostenidas por un período lo suficientemente largo como para haber tenido un impacto significativo y coherente que fuera razonablemente atribuido a ellas. Es más, dentro del contexto de este estudio internacional, se puede afirmar que este estudio de caso permite extraer más conclusiones sobre el impacto de un ambiente político inestable en los sistemas económicos y de producción rural, que sobre la posibilidad de las políticas públicas de viabilizar el desarrollo rural sostenible a partir de regenerar las economías locales.

2 DFID : Department for International Development.

3 COSUDE : Swiss Agency for Development Cooperation.

4 SIDA : Swedish International Development Cooperation Authority.

5 KfW : Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Esto, sin embargo, sería ir muy lejos ya que entre los cambios de regímenes y políticas que se han dado, han habido ciertos experimentos políticos significativos, cuyos impactos sociales y políticos sí merecen atención. Es importante mencionar, en ese sentido, que Bolivia, en 1985, fue uno de los primeros países latinoamericanos que implementó un programa de ajuste económico, el cual continúa en vigencia desde entonces.

Comparando con Chile, por ejemplo, que inició su programa de ajuste económico una década antes, el proceso estuvo marcado por una casi completa falta de atención gubernamental a la economía de los predios pequeños; esto fue así hasta casi principios de los años 90. En Bolivia, por el contrario, se implementaron programas orientados hacia los pequeños productores, manteniendo una política neoliberal. Es más, mientras las condiciones políticas del ajuste estructural chileno pusieron muchas restricciones al desarrollo rural de las ONGs y otros actores de la sociedad civil, en Bolivia casi no se dio ese tipo de restricciones. De ahí que este estudio de caso permite evaluar cómo la agricultura de los pequeños productores ha evolucionado en condiciones de apoyo direccionado, dentro de un contexto político más amplio de liberalización económica.

Sin lugar a dudas, existen varias lecciones importantes que pueden ser extraídas de este estudio. Si el ajuste estructural de 1985 fue de tipo *económico*, desde 1993/4 Bolivia ha sufrido lo que políticos y comentaristas han denominado "un programa de ajuste complementario de tipo *social e institucional*". Este nuevo ajuste ha significado realizar cambios legislativos importantes en relación a la problemática de la tenencia de tierras, el manejo de los bosques, el tema educativo, judicial, de salud, de atención a los ancianos y energético, así como la capitalización de varias empresas estatales importantes. Adicionalmente, estas reformas se han concentrado en la descentralización institucional y la instauración y fortalecimiento de los gobiernos municipales, lo cual explícitamente apunta a incrementar el rol de la sociedad

civil en los gobiernos locales, revirtiendo así el patrón tradicional donde los centros urbanos dominaban sobre las áreas rurales.

Estas reformas, entonces, deberían incrementar ostensiblemente el acceso de las comunidades rurales a las discusiones de política local y la inversión de recursos. Por supuesto que es todavía muy pronto para evaluar el impacto de estos cambios sobre los sistemas de producción rurales y sobre sus economías.

Debido a que estos cambios políticos han sido introducidos en un contexto económico de liberalización del mercado, es pertinente preguntarse cuáles serán los efectos positivos y negativos de estas reformas en las áreas rurales y si la implementación de tales reformas ha sido efectiva y coherente.

Desde luego que éstas no son preguntas de interés sólo para los bolivianos. Este conjunto de reformas ha atraído el interés de otros países en Latinoamérica, así como de agencias y bancos de desarrollo, a tal punto que "los arquitectos" de estas reformas están asesorando a otros países en las problemáticas de la descentralización, la estructuración de los gobiernos municipales y en la participación de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas.

A partir de esto último, es posible afirmar que, pese a la historia de inestabilidad política de los últimos cincuenta años, las reformas que se dieron en Bolivia desde 1985 pueden ser tomadas en cuenta por otros países, no sólo de América Latina, los cuales se encuentran buscando respuestas políticas que les permita flexibilizar la dureza de los modelos económicos de ajuste estructural implementados en las últimas dos décadas.

A partir de esto, el presente estudio se centra en analizar algunas tendencias en relación a algunos temas destacables, los cuales se sintetizan en los siguientes cuatro puntos:

1. Cómo las políticas y el contexto político afectan la evolución en la calidad de vida de las familias rurales y la agricultura en pequeña escala.

2. Cuáles han sido los efectos de las intervenciones de desarrollo rural en la agricultura campesina y qué lecciones se pueden extraer de aquéllas, respecto a la efectividad de programas dirigidos bajo un marco de políticas neoliberales.
3. Cuáles parecerían ser los efectos de las medidas de descentralización y de participación popular en las zonas de agricultura campesina.
4. Qué factores han favorecido y cuáles han frustrado una implementación coordinada y coherente de iniciativas aparentemente pro - rurales y pro - sociedad civil dentro de un contexto neoliberal de políticas económicas.

Resumen del capítulo

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 más 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 cómo se formulan e implementan, en qué contextos y con qué instrumentos, para alentar formas de crecimiento económico rural que sean influyentes 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 más armónico y efectivo.

El hecho de haber seleccionado a Bolivia como uno de los países de este estudio, a primera vista parecería ser una decisión incorrecta, debido a que el estudio busca encontrar lecciones generales respecto a las políticas que funcionan para viabilizar la agricultura sostenible y la regeneración de las economías rurales.

Sin embargo, en los últimos años, en Bolivia, han habido importantes experiencias políticas, cuyos impactos sí merecen atención. Es importante mencionar que Bolivia, en 1985, fue uno de los primeros países latinoamericanos que implementó un programa de ajuste económico, el cual continúa en vigencia.

Además, desde 1993, Bolivia ha vivido un nuevo proceso de ajuste en el cual se han dado importantes cambios legislativos, los cuales han atraído el interés, no sólo de las agencias y bancos de desarrollo y de los países latinoamericanos, sino de todos aquellos países que se encuentran buscando respuestas políticas que les permita flexibilizar la dureza de los modelos económicos de ajuste estructural implementados en las últimas dos décadas.

Debido a que estos cambios políticos han sido introducidos en un contexto económico de liberalización del mercado, es apropiado preguntarse cuáles serán los efectos positivos y negativos de estas reformas en las áreas rurales.

2

Descripción de la metodología

Este capítulo explica la metodología empleada para llevar adelante la investigación del caso boliviano. El capítulo describe cómo se estructuró toda la investigación y detalla el trabajo que se hizo a nivel del gobierno central, de los gobiernos municipales y de las comunidades. Describe también cómo se realizó el análisis de las políticas públicas y brevemente comenta sobre la elaboración del presente documento.

En octubre de 1996, se llevó a cabo en Londres el taller internacional, en el cual se dio inicio al programa internacional de investigación. El evento, que fue organizado y auspiciado por el IID, contó con la presencia de 12 delegaciones de investigadores de los distintos países participantes.

Durante el evento, que duró una semana, se definieron los objetivos generales del estudio global, se definieron los conceptos más importantes, se establecieron acuerdos respecto a la visión global de la investigación, se comenzaron a elaborar los planes de los estudios de caso de los distintos países, se intercambiaron las primeras ideas sobre la metodología e instrumentos a utilizarse y se concertó el rol que debía jugar el IID en el proceso de investigación global.

Después de ese encuentro, cada delegación retornó a su respectivo país para comenzar con el trabajo de investigación.

En el estudio de caso boliviano, el trabajo de recopilación de la información, desde la planificación y elaboración de las encuestas y boletas hasta la obtención de la información tabulada, tanto a nivel urbano como rural, se realizó entre noviembre de 1996 y noviembre de 1997. El análisis de la información, lectura de bibliografía recopilada y elaboración del presente documento se realizó entre enero de 1998 y marzo de 1999. Debido a la temporalidad del estudio, éste centró su análisis de políticas, tanto en lo que se refiere a la formulación como a la ejecución de las mismas, en el marco de aquéllas que se dieron durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) y no así en las que se dieron en el gobierno de Hugo Banzer Suárez (1997-2002).

Tal como fue acordado en el taller de Londres, el estudio de caso boliviano se inició a partir de la identificación de las "islas del éxito", sobre las cuales se comenzaría con el análisis global de las políticas. Una vez identificadas algunas de estas islas, se determinó, en forma preliminar, en qué medida el éxito de estas experiencias se debió a las políticas del país o a otros factores.

En ninguno de los seis casos identificados como posibles "islas del éxito" fue factible identificar la presencia o influencia de las políticas en el éxito de los procesos. Esta primera constatación planteó la necesidad de, por una parte, profundizar el análisis histórico de las políticas y de los procesos políticos que se dieron desde 1952¹ y, por otra, conocer y analizar las estructuras políticas del país y sus mecanismos de funcionamiento para la formulación e implementación de las políticas públicas.

A partir de esta constatación, en lugar de comenzar la investigación desde las "islas del éxito", se comenzó a trabajar, por una parte, revisando diversos documentos históricos para entender el proceso de las políticas y su impacto en la vida nacional

1 1952 fue el año en que se dio en Bolivia la Revolución Nacional, que cambió de manera definitiva las estructuras políticas hasta entonces existentes en el país.

y, por otra, se analizaron las políticas y la institucionalidad del gobierno de Sánchez de Lozada, debido a que fue este gobierno el que más reformas políticas emprendió en los últimos años.

El análisis histórico se lo hizo desde la época Colonial hasta las Reformas de segunda generación implementadas por Sánchez de Lozada entre 1993 y 1997. Este análisis se inició revisando la problemática minera debido a que la minería fue, desde la época de la Colonia, el elemento dinamizador de la economía y la política de la región. La minería, desde antes de la creación de la República hasta la puesta en vigencia del modelo económico de ajuste estructural, determinó en gran medida la implementación de las políticas nacionales, tanto a nivel interno como externo.

Posteriormente, se hizo un análisis del problema de la tenencia de la tierra, desde la época de la Colonia hasta la Revolución Nacional de 1952, para luego ingresar en un análisis más profundo de las políticas que afectaron a la agricultura y a la economía de las poblaciones rurales a partir de la Revolución Nacional.

Finalmente, se realizó un análisis histórico político de los acontecimientos más sobresalientes que llevaron al gobierno del Dr. Víctor Paz Estenssoro a implementar y poner en vigencia la política económica de ajuste estructural y se hizo un análisis de las reformas.

Para encarar la investigación de las estructuras políticas del país y sus mecanismos de funcionamiento se definieron los distintos ámbitos en los cuales se debía llevar a cabo la investigación. Para esto se identificaron cuatro ámbitos, los cuales fueron denominados "módulos", que fueron los siguientes:

- Módulo 1: Investigación a nivel del gobierno central
- Módulo 2: Investigación a nivel de los gobiernos municipales
- Módulo 3: Investigación a nivel de las comunidades campesinas
- Módulo 4: Análisis de políticas

Para dar inicio al proceso de investigación y para articular el trabajo de los distintos módulos, se establecieron algunos criterios, los cuales fueron el punto de partida y referencia para la recopilación de la información. Tales criterios, surgieron del análisis de las políticas globales planteadas por el gobierno de Sánchez de Lozada, expresadas en dos documentos, el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES) y la Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA). Las políticas que se proponen en estos documentos fueron utilizadas en la investigación como parámetros referenciales que sirvieron para diseñar la metodología de investigación en cada uno de los módulos. Luego se comenzó con el trabajo de investigación que fue desarrollado de la siguiente manera:

1. Investigación a nivel del gobierno central (Módulo 1)

En este módulo, se identificaron algunos elementos ligados a la capacidad institucional del Estado durante el gobierno de Sánchez de Lozada para lograr ejecutar e implementar las políticas definidas en el PGDES.

Para esto se diseñó una matriz de análisis, la cual fue aplicada a cada una de las políticas. La aplicación de esta matriz permitió desglosar en sus componentes más importantes las distintas políticas formuladas por el gobierno de Sánchez de Lozada.

En base a este trabajo, se elaboró un formulario general de preguntas que fue aplicado de manera diferenciada en entrevistas a autoridades nacionales y municipales. Todas las preguntas fueron estructuradas a partir de las estrategias del PGDES, con el fin de comparar las respuestas con los resultados inicialmente esperados.

En total, se elaboraron 53 cuadros de análisis y se formularon 115 preguntas a más de 20 funcionarios estatales del gobierno central y 6 de los gobiernos municipales.

Las autoridades nacionales entrevistadas fueron seleccionadas a partir de los cargos que ocupaban en el gobierno y a partir del grado de conocimiento de los temas de interés del estudio. Algunas de las personas que se entrevistaron fueron: el Ministro de Hacienda, la Secretaría Ejecutiva del INRA, altas autoridades de la Sub Secretaría de Desarrollo Rural, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Ministerio de Desarrollo Sostenible y algunos funcionarios de organismos internacionales y consultores que elaboraron la ETPA y el PGDES.

Las autoridades municipales entrevistadas fueron los alcaldes de Caquiaviri e Irupana, más algunos de los integrantes de los respectivos Consejos Municipales.

Todas las entrevistas, que fueron grabadas en cintas magnetofónicas, fueron transcritas a documentos para luego ser analizadas en detalle. De cada entrevista se hizo una ficha con el resumen de los contenidos más importantes. Cabe mencionar que no fue siempre posible encontrar coherencia y articulación entre las respuestas de los entrevistados y los contenidos de los documentos revisados (PGDES e INRA).

De las fichas de todas las entrevistas se elaboró un primer documento de conclusiones que permitió visualizar los primeros resultados de la investigación a nivel gubernamental. Esta información fue utilizada casi en su totalidad para la elaboración del capítulo 6 de este estudio y también para las conclusiones finales.

2. Investigación a nivel de los gobiernos municipales e investigación a nivel de las comunidades campesinas (Módulos 2 y 3)

Para comenzar con los Módulos 2 y 3, fue necesario seleccionar las comunidades donde se realizaría el trabajo en terreno. A partir de las actividades realizadas en el Módulo 1, y tal como ya se mencionó anteriormente, se constató que no era posible encontrar una relación evidente entre las políticas y el

éxito de las «islas» seleccionadas. Esta constatación obligó a cambiar la metodología para seleccionar los estudios de caso.

Después de revisar cada una de las posibles «islas del éxito» identificadas, se incorporaron otras variables de índole más práctico para ayudar en la selección de las zonas de estudio. Las variables adicionales consideradas, fueron: (1) la disponibilidad de recursos económicos y humanos para poder llevar adelante el estudio; (2) la posibilidad de lograr los objetivos del estudio con esos recursos; (3) la mayor o menor experiencia y conocimiento con los que se contaba para realizar el estudio en algunas zonas determinadas; y (4) la posibilidad de reflejar, a partir de los casos seleccionados, la problemática productiva campesina del país y la incidencia de las políticas en esta última.

Una vez consideradas estas variables, se definió que los criterios para seleccionar las comunidades para realizar el trabajo de campo deberían ser los siguientes:

- ◆ Debido a que Bolivia es un país tan heterogéneo, el estudio de caso debía llevarse a cabo en distintos pisos ecológicos para ver la diferencia del impacto de las mismas políticas en realidades distintas.
- ◆ Las regiones seleccionadas deberían poder ser contrastadas, por lo que tendrían que tener algunos parámetros que permitieran la comparación.
- ◆ Deberían tener un sistema de acceso y formas de comunicación relativamente estables que permitieran realizar el trabajo sin complicaciones extremas.
- ◆ Se debería poder mantener un vínculo permanente con estas zonas mientras se realice el estudio.

Después de analizar estas consideraciones, se determinó que el estudio se realizaría en una sección municipal del Altiplano

(Caquiaviri, provincia Pacajes) y en los Yungas de La Paz (Irupana, provincia Sud Yungas).

Una vez seleccionadas ambas zonas, se comenzó con las actividades de los Módulos 2 y 3. En el Módulo 2, se vio en qué medida los gobiernos municipales asumían las políticas del gobierno central y cómo interpretaban y aplicaban las políticas en sus Municipios. En el Módulo 3, se consideró el impacto de las inversiones externas en las comunidades, se vio cuál era la percepción de las comunidades respecto a esta intervención, se analizó cuál era la posición de los habitantes de las comunidades respecto a las nuevas políticas gubernamentales y se identificaron las demandas de las familias campesinas, para ver en qué medida éstas coincidían con los planes y acciones que ejecutaban los respectivos Municipios.

Para realizar el trabajo de ambos módulos, se entró en convenio con otro estudio de características similares, que fue el «Estudio sobre productividad rural y manejo de recursos naturales», el cual fue promovido por la Secretaría Nacional de Participación Popular con el apoyo del Banco Mundial y la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE). Este estudio se llevó a cabo en la región del Altiplano y los Yungas, para lo cual fueron seleccionados 6 Municipios y 18 comunidades, entre los cuales se encuentran los Municipios de Caquiaviri e Irupana².

El objetivo de este otro estudio fue el de analizar, con los comunarios, los resultados de los proyectos que se han ejecutado en los últimos 10 años en sus Municipios y comunidades, y reflexionar sobre en qué y cómo deberían realizarse las futuras inversiones.

En ambos Municipios se firmaron acuerdos tanto con las autoridades municipales como con las autoridades campesinas,

2 Ver: C. Ramaboldo, M. Canedo y M. Morales, 1998, *Estudio de productividad rural y manejo de recursos naturales*, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal – PDCR, La Paz.

para llevar adelante la investigación en tres comunidades por Municipio. Después de la firma de los respectivos convenios, se entrevistó a los Alcaldes municipales y a algunos miembros del Consejo. Para realizar estas entrevistas, se aplicó la metodología descrita en el módulo anterior.

Aproximadamente un mes más tarde, se realizaron ocho talleres (cuatro en cada Municipio), dos a nivel municipal y los otros seis a nivel comunal. Como no era fácil reunir a autoridades y campesinos en un mismo evento y tampoco lo era organizar los talleres en las comunidades, las preguntas que se formularon fueron para recopilar la información tanto del Módulo 2 como del Módulo 3.

Para los talleres municipales se emplearon dos días; el primer día se prepararon todos los materiales y se hicieron los contactos respectivos con las autoridades, dirigentes y representantes de instituciones. Durante el segundo día se desarrolló el taller donde se analizaron las inversiones que se realizaron en los últimos 10 años en la sección municipal y se analizaron cuáles podrían ser las futuras inversiones.

En las comunidades, el trabajo también fue realizado en dos días por comunidad. El primer día se entrevistó a las autoridades, dirigentes y personalidades, para conocer las características generales de la comunidad. Durante el segundo día se realizó el taller en el que se complementó la información de las entrevistas y se analizó en grupos la utilidad o no de las inversiones realizadas en la comunidad.

En ambos niveles (municipal y comunal), se realizó un análisis agroecológico, identificando las principales características climáticas, de tenencia de tierras, de disponibilidad y acceso al agua, de caracterización de la vegetación y de zonificación de la comunidad o el Municipio; también se identificaron los principales cultivos y/o crianzas, sus conflictos y potencialidades y se analizó el impacto de las inversiones de los proyectos en los 10 últimos años.

En el caso de los talleres comunales, se trabajó por grupos diferenciados (un grupo de autoridades y agricultores más pudientes de la comunidad, un grupo de agricultores menos pudientes y un grupo de mujeres). En cada grupo, se realizó un análisis del sistema de producción de la comunidad, comparándolo con épocas anteriores, para ver en qué medida ésta había sufrido modificaciones; también se analizaron los problemas productivos y se vieron las posibilidades para el futuro. Posteriormente, se identificaron ideas para posibles futuros proyectos.

Después de haber procesado la información de todos los talleres, se devolvió a las autoridades, tanto municipales como comunales, una carpeta con toda la información.

Paralelamente a los talleres, se entrevistó a varias personas de familias de las comunidades donde se llevó a cabo el estudio, para ver de qué manera afectaron las políticas más importantes promulgadas en los últimos tiempos en sus estrategias de producción. Para esto, se diseñaron entrevistas semiestructuradas a partir de la identificación de los momentos más importantes dentro de la historia política del país desde la Reforma agraria (1953).

A partir de la información recopilada en las comunidades, se pudo ver que el éxito o el fracaso de los proyectos implementados en los últimos 10 años dependían de una serie de factores, tales como el clima, las estrategias económicas diversificadas de las familias campesinas, las formas de organización locales, las características de los sistemas de producción, los proyectos de las ONGs, etc., los cuales, por lo general, no tenían una relación directa con las políticas públicas; esta situación complejizó el hecho de poder encontrar una relación más directa entre el éxito (o el fracaso) de un proyecto con la formulación e implementación de una o varias políticas públicas.

Una vez concluido todo el proceso de recopilación de información, tanto a nivel del gobierno central de los Municipios, como a nivel de las comunidades, se realizó una primera revisión

de la información recopilada. Durante este período, se retomó el concepto de la identificación de las "islas del éxito", para ver, a partir de la información disponible, en qué medida era posible encontrar patrones que logren indicar la relación que existe entre las políticas y los "éxitos".

Esta situación llevó al estudio de caso a re-definir los criterios de análisis del impacto de las políticas. Para hacer un análisis del impacto de las políticas no debía recurrirse a las "islas del éxito" sino al conocimiento de las características de los sistemas de producción locales, de las estrategias económicas y de los diversos tipos de recursos y capitales disponibles para lograr consolidar y fortalecer los sistemas de producción.

A partir de estas conclusiones se decide crear un marco conceptual propio para el estudio de caso boliviano, el cual priorizó la agricultura campesina andina sobre la agricultura agroindustrial, donde el análisis de la sostenibilidad de la agricultura local y el mejoramiento de la calidad de vida estuvieron sujetos a la posibilidad de combinar adecuadamente la disponibilidad de los escasos recursos disponibles y los distintos tipos de capital.

3. Análisis de políticas (Módulo 4)

Una vez recopilada la información de los tres módulos anteriores y definido el nuevo marco conceptual para trabajar el estudio de caso boliviano, se inició el análisis de las políticas gubernamentales rurales, viendo de qué manera éstas inciden en los sistemas de producción campesinos de las comunidades donde se realizó el estudio; además, se analizó si el Estado, en lo referente a la ejecución de las políticas, es coherente con lo que plantea el gobierno en sus discursos y documentos.

En este módulo se analizaron también los elementos positivos y negativos que surgieron como consecuencia de la aplicación de las políticas públicas.

4. Elaboración del documento

Después de terminar con el proceso de recopilación de información, se transcribió, sistematizó y ordenó la información, para posteriormente poder elaborar el documento final. Para el desarrollo de algunos capítulos se invitó a algunas personas que apoyaron en su formulación, a partir de su especialidad y grado de involucramiento con el estudio. Una vez que se tuvo el documento terminado, se hizo la revisión de estilo con ayuda del editor, quien pulió la versión final del documento.

Resumen del capítulo

El estudio de caso boliviano se inició, tal como fue acordado en el taller internacional, con la identificación de las "islas del éxito", para comenzar con el análisis global de las políticas.

Una primera constatación, sin embargo, fue que en ninguno de los casos identificados como posibles, se identificó la presencia o influencia de las políticas públicas en el éxito de los procesos. Esta constatación planteó la necesidad de **profundizar el análisis histórico de las políticas y de sus procesos y obligó a conocer y analizar con más detalle las estructuras políticas del país y sus mecanismos de funcionamiento.**

Para encarar la investigación, se definieron los distintos ámbitos o niveles en los cuales se llevó a cabo la investigación. Estos niveles fueron: central, municipal y comunal.

Para lograr articular el trabajo entre niveles, se establecieron algunos criterios que fueron el punto de partida y referencia para la recopilación de la información. Los criterios surgieron del análisis de las políticas globales planteadas por el gobierno de Sánchez de Lozada, expresadas en dos docu-

mentos, el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES) y la Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA).

Una vez concluido todo el proceso de recopilación de información, tanto a nivel del gobierno central y de los Municipios, como a nivel de las comunidades, se realizó una primera revisión de la información recopilada. Durante este período se retomó el concepto de la identificación de las "islas del éxito", para ver, a partir de la información disponible, en qué medida era posible encontrar patrones que logren indicar la relación que existe entre las políticas y los "éxitos".

Esta situación llevó al estudio de caso a re-definir los criterios de análisis del impacto de las políticas. Para hacer un análisis del impacto de las políticas no debía recurrirse a las "islas del éxito" sino al conocimiento de las características de los sistemas de producción locales, de las estrategias económicas y de los diversos tipos de recursos y capitales disponibles para lograr consolidar y fortalecer los sistemas de producción.

A partir de estas conclusiones, se decide crear un marco conceptual propio para el estudio de caso boliviano, el cual priorizó la agricultura campesina andina sobre la agricultura agroindustrial, donde el análisis de la sostenibilidad de la agricultura local y el mejoramiento de la calidad de vida estuvieron sujetos a la posibilidad de combinar adecuadamente la disponibilidad de los escasos recursos disponibles y los distintos tipos de capital.

3

Marco conceptual para abordar la problemática del desarrollo rural sostenible y la regeneración de las economías rurales en el estudio de caso boliviano

Este capítulo explica el marco conceptual que se desarrolló para el presente estudio de caso, después de constatar que el concepto de "islas del éxito" no se ajustaba a la realidad de los sistemas de producción campesinos. Este nuevo marco plantea que la sostenibilidad global de las comunidades campesinas pasa por la interdependencia permanente entre tres conjuntos críticos de factores: 1) los recursos a los cuales una familia campesina tiene acceso; 2) la solidez y la calidad del control local; y 3) la competitividad económica. El capítulo desarrolla cada uno de estos puntos, planteándolos como la base conceptual a partir de la cual se analiza el impacto de las políticas públicas y sus procesos.

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 subsisten-

cia, 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.

Es en este ámbito de permanentes cambios que se aplican e implementan las políticas públicas, las cuales, de acuerdo a sus características, contribuyen positiva o negativamente a las situaciones que localmente se van dando.

En ese sentido, para poder estudiar el impacto de las políticas públicas (y posiblemente sea también útil para formularlas e implementarlas), es necesario establecer primeramente 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.

Dentro del presente estudio, estos parámetros deben estar orientados a comprender en qué 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:

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

1. La calidad de vida y el acceso a los recursos: los cinco capitales

Desde el estudio de Robert Putnam (1993) sobre las tradiciones civiles, la democracia y el desarrollo regional en Italia, la noción de *capital social* ha entrado en el diccionario de desarrollo con marcada rapidez. Putnam sugiere 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.

Esta formulación de *capital social* ha sido asumida por instituciones de desarrollo, en tanto buscan ligar las preocupaciones y el lenguaje de la sociedad civil, la gobernabilidad, la participación al lenguaje del desarrollo económico¹.

Estos planteamientos han llevado a formular un marco teórico que divide el desarrollo sostenible en cinco tipos distintos de capitales², que son:

1. Los capitales tangibles, que son aquellos capitales susceptibles 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.

1 Banco Mundial 1996; Serageldin y Steer 1994; DFID 1997.

2 Serageldin y Steer 1994; Banco Mundial 1996a.

3. Los capitales naturales, que se refieren a todos aquellos capitales vinculados con los recursos naturales; dentro de éstos 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.

Por su puesto que esta visión es sólo un instrumento conceptual para moldear nociones de desarrollo sostenible a nivel regional y nacional, sin embargo, dadas las características del presente estudio, también puede proveer una base útil para pensar la vida sostenible a nivel de las familias campesinas e inclusive de las instituciones³.

En ese sentido y 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 (ver Cuadro 1).

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 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 conocimiento disponible de una familia influye en

3 Si bien se reconoce la importancia de la dinámica intrafamiliar, en particular en cuanto a las relaciones de género y generacionales, en la determinación de quién tiene acceso a recursos y quién no (c.f. Carney, 1988). Para el propósito de éste análisis, y dadas la restricciones de información disponible, limitaremos nuestra atención al nivel de la unidad familiar.

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 al 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 a entrar en los mercados de trabajo mediante la información y acceso a lo que su propia red ofrece.

En ese sentido, las formas cómo una familia campesina accede a estos distintos tipos de capital dependen mucho del tipo, la rentabilidad y sostenibilidad de las actividades.

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 ya sea su degradación o su mejoramiento en los distintos tipos de capital, lo cual incide directamente en la calidad de vida.

Leach y Mearns (1991) y Leach et al (1997) se han referido a la problemática del acceso al capital natural en términos de "derechos ambientales"; este es un concepto que combina la capacidad de demandar con la capacidad de hacer uso de un recurso natural. Dentro de ese contexto, el crédito, el conocimiento, las redes, etc., se convierten en elementos que facilitan el acceso para el uso de uno o más recursos. Por supuesto que el acceso a estas diversas formas de capital es problemático y se encuentra regido por la capacidad de hacer una demanda legal o, en su defecto, un reclamo moral.

De la misma manera que el acceso familiar al capital tangible (financiero) y al humano puede influenciar en el acceso al

uso de recursos naturales, así también los recursos naturales influyen sobre las familias campesinas para poder acceder al capital financiero (mediante las garantías colaterales para un préstamo, por ejemplo), al capital social (algunos ecosistemas parecen más probables de ser caracterizados por "solidaridades sociales" que otros) y al capital humano (debido a que el acceso a la escuela y/o a la probabilidad de que los profesores se queden en esa escuela, varía entre las regiones ecológicas).

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, en los que las políticas y lo político forman parte de un conjunto de variables, las cuales condicionan este acceso.

2. 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; 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

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

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 las familias campesinas.

Por ejemplo, las políticas externas del gobierno de los Estados Unidos influyen de manera determinante sobre los sistemas de producción de coca en Bolivia, en cuanto al uso y la tenencia de la tierra se refiere. Estas políticas alientan la producción de otros cultivos, como ser el café y el plátano, mientras que las más radicales alientan a la erradicación de los cultivos. Todas estas políticas incentivan otros tipos de uso de la tierra. Este tipo de reglamentaciones pueden ser implementadas por el gobierno de los EE.UU. debido a que ese país ha condicionado su apoyo a las políticas de gobierno bolivianas en función de la disminución de la producción de la hoja de coca.

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 último, 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). Por ejemplo, estos actores pueden colaborar en investigaciones con el sector público, pueden acceder a nuevas tecnologías o pueden también apuntar a influenciar en la legislación de algunas políticas relacionadas con la problemática rural.

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.

Esto no significa que las organizaciones locales se comporten sólo de esa manera ni tampoco que necesariamente lo harán. Sin embargo, el presente estudio plantea la hipótesis de que a mayores niveles de capacidad institucional local en lo estatal, en el mercado y la sociedad civil, más amplio el uso y acceso de las familias campesinas a todos los recursos disponibles.

Sin embargo, en última instancia, a pesar de los recursos a los cuales una familia tenga acceso, su viabilidad dependerá también de su competitividad económica, que es la tercera parte de nuestro marco teórico.

3. 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.

Las tendencias que afectan al campesinado en Chile, por ejemplo, donde se estima que solamente la mitad de las familias tiene chance de alcanzar la sostenibilidad económica⁵, simplemente apuntan a los dilemas que encaran los esfuerzos para

5 Sotomayor 1994; Kay 1997.

alentar un desarrollo sostenible e incluyente en el resto de la región.

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, es el de 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 éstas 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).

La identificación, explotación e inclusive la creación de esos nichos, depende de los siguientes factores:

- ◆ La recolección de información de mercado, entendiendo las demandas, los niveles de calidad y las características de esos mercados.
- ◆ El desarrollo de contactos para poder acceder a esos mercados⁶.
- ◆ La presión al Estado para definir reglas que limiten la producción de un determinado cultivo en un área restringida, a partir de ciertas ventajas comparativas⁷.

6 Una especie de extensión del capital social de la familia, hecho posible por organizaciones intermediarias de la sociedad civil, el mercado y el Estado.

7 Por ejemplo, en la certificación de productos orgánicos o la definición de sólo unas cuantas áreas como productoras legales de coca.

Por supuesto que, en la práctica, es imposible para las familias campesinas asumir estos roles. Es más, estas son tareas que sólo pueden ser logradas por actores y/u organizaciones más poderosas. Tomando como ejemplo la región de Irupana (que es una de las zonas donde se realizó el trabajo de campo en este estudio):

- ◆ Una ONG (*Qhuna*), que trabaja conjuntamente con una organización campesina (*CORACA*), ha contribuido a generar algunas condiciones como para acceder a la información y a mercados internacionales para la producción de café orgánico; también ha tenido éxito en lo que se refiere a la certificación del café local como orgánico para la venta en esos mercados.
- ◆ Un actor empresarial (*Productos Irupana*), está siendo exitoso en el acopio, procesamiento y comercialización de variados productos campesinos tales como el café, la miel de abeja y el amaranto para el consumo de un mercado "selecto" de la ciudad de La Paz; es así que da a las familias campesinas de la región un canal de mercado adicional y potencialmente más lucrativo.
- ◆ El movimiento campesino nacional de productores de coca fue exitoso al asegurar que el Estado reconozca la región de Sud Yungas (donde se ubica Irupana) como una de las pocas regiones en la cual la coca puede ser producida legalmente en Bolivia; así, las familias en Irupana se han asegurado otro mercado relativamente lucrativo y protegido por el mismo Ministerio de Gobierno.

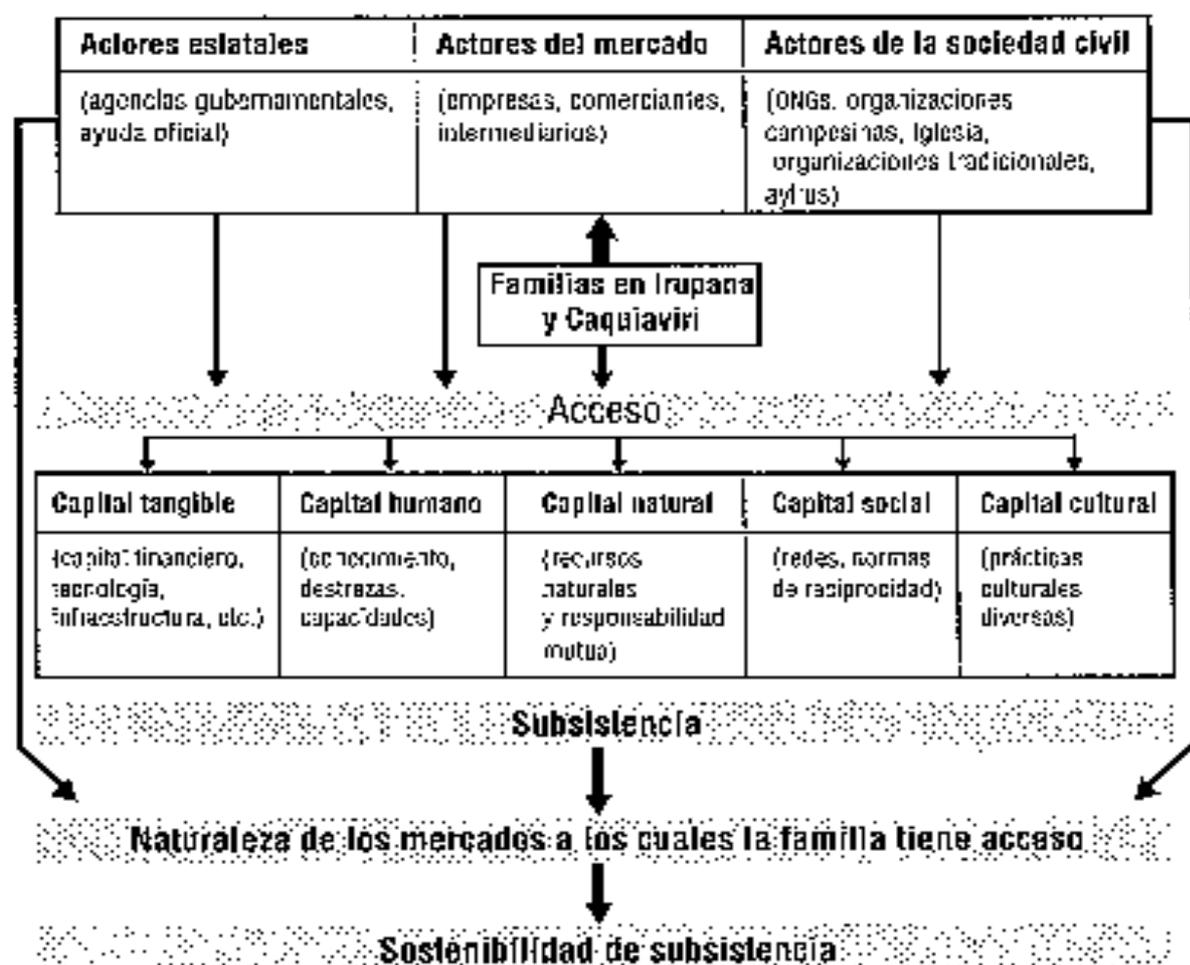
De esa manera, no solamente los actores en las esferas del mercado, el Estado y la sociedad civil juegan roles críticos al influenciar en el acceso de las familias a recursos de diferentes tipos, sino que también influyen de manera importante sobre

el acceso familiar al 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.

CUADRO 1

Marco para analizar la sostenibilidad de las familias rurales en Bolivia



Resumen del capítulo

La sostenibilidad relativa y la vida rural en las comunidades campesinas de la zona andina de Bolivia son dependientes de tres conjuntos críticos de factores, que son sujetos de influencia política, y son:

1. Los recursos a los cuales una familia campesina tiene acceso que pueden ser expresados en cinco formas de "capitales":

- *Los capitales tangibles, como ser los capitales financieros, de infraestructura, tecnológicos, etc.*
- *Los capitales humanos, que se refieren a las destrezas, el conocimiento y las capacidades de una población.*
- *Los capitales naturales, que se refieren a los capitales vinculados con los recursos naturales.*
- *Los capitales sociales, que se refieren al valor inherente que existe en las redes y las organizaciones sociales.*
- *Los capitales culturales, que se refieren a la valoración y a la forma de posicionamiento de parte de las comunidades ante la realidad.*

2. La solidez y calidad del control local ("gestión local" o "poder local").

Los factores más importantes que determinan la capacidad de una familia o una comunidad de acceder y usar estas cinco formas de capital se relacionan con el contexto organizativo que existe en la región. Las organizaciones locales influyen positiva o negativamente sobre el acceso y el uso de recursos disponibles a partir de las consecuencias de sus políticas y de sus acciones.

3. La competitividad económica

La viabilidad económica de la vida rural depende en gran medida de las condiciones del mercado, las cuales no son

facilmente afectadas por las familias campesinas o las organizaciones locales. Por esto, la viabilidad económica de una familia campesina necesariamente debe darse a partir de ampliar y mejorar su acceso a los distintos tipos de capital y a una combinación más eficiente y efectiva de esos capitales en las estrategias económicas y de subsistencia.

4

La dinámica de las políticas nacionales dentro de la agricultura campesina¹

En este capítulo se realiza el análisis histórico de las políticas y de sus procesos, desde la época de la Conquista hasta mediados de 1997.

El capítulo se inicia destacando la importancia que tuvo la plata del Cerro Rico de Potosí en el desarrollo de la región; posteriormente describe las políticas más importantes implementadas por los españoles después de su llegada al Alto Perú (hoy Bolivia). El texto continúa haciendo una breve descripción analítica de los principales acontecimientos políticos suscitados durante el primer periodo de la República, para luego pasar a describir las Leyes de Exvinculación iniciadas por Melgarejo y perfeccionadas por Frías. Posteriormente, el texto, a partir de lo que significó la guerra del Chaco, hace una descripción, ya con mayor detalle, de las políticas y aconteci-

1 El acceso a los diferentes capitales mencionados, la estructuración de las políticas estatales, la aceptación de las mismas por parte de los distintos espacios de poder y de la población, en general, y la sostenibilidad de éstas, están íntimamente ligadas a la comprensión de todo el proceso histórico por el que ha pasado Bolivia. Es por eso que hemos visto pertinente hacer una revisión resumida de este proceso histórico, centrándonos, por supuesto, en las políticas que marcaron la vida, las formas de producción y la tenencia de tierras del mundo campesino.

mientos que surgieron como producto de la Revolución Nacional de 1952 y describe las principales características del gobierno del MNR (1952 - 1964). Después de este período, se analiza el proceso político vivido durante los 18 años de dictaduras militares, (con esporádicas interrupciones), para concluir con el análisis de las consecuencias de la hiperinflación de 1984, la promulgación de las políticas de ajuste estructural y la aplicación de las Reformas de segunda generación implementadas por el gobierno de Sánchez de Lozada entre 1993 y 1997.

1. Desde la Conquista hasta las Reformas borbónicas

La construcción de lo que hoy viene a ser Bolivia, comenzó en el siglo XVI. Es en ese período cuando, a partir de la explotación de la plata del Cerro Rico de Potosí, se van desarrollando las formas y las deformaciones del entramado social y económico de lo que luego se llamará Bolivia.

El Cerro Rico de Potosí fue el yacimiento argentífero más rico que se encontró en Sudamérica. Ubicada en la parte sud del Altiplano boliviano, esta montaña de forma cónica se yergue a más de cuatro mil metros sobre el nivel del mar, y a una distancia de más de 500 km de la costa del Pacífico.

La importancia que tiene la explotación del Cerro Rico es tal, que determina inclusive la geopolítica sudamericana, en ese tan temprano período de nuestra historia. Es la plata de Potosí la que hace que los bandeirantes brasileños se acerquen cada vez más a los Andes y expandan de esa manera los dominios de Portugal. Es Potosí la que permite el mantenimiento de Lima, la submetrópoli a orillas del Rimac, y la que termina costearo un puerto en su patio trasero, río abajo, en Buenos Aires; es inclusive la riqueza de Potosí la que atrae a contrabandistas ingleses que procuran ganancias en las costas de Chile. Es precisamente esta enorme riqueza de Potosí la

que hace que todo, la producción agrícola, el criado de mulas, las plantaciones de alfalfa y el comercio, gire en torno a ese inhóspito cerro andino.

Es precisamente para beneficio de la producción de plata, que se estructura por primera vez el llamado "espacio andino", y así se dirige hacia Potosí no sólo mano de obra barata, sino una enorme cantidad de bienes de la tierra que van a la Villa Imperial para poder mantener al mitayo y su familia mientras éste cumple con su turno, y así se da el primer caso de subvención del campo a la mina y a la ciudad.

Trece mil originarios deben abandonar cada año sus tierras para ir a trabajar en las minas de Potosí; allí se les pagará un salario nominal y deberán permanecer obligatoriamente durante cuatro meses. Estos no retornarán inmediatamente a sus comarcas, permanecerán en Potosí para hacerse de algún metálico posiblemente para poder pagar el tributo a que están obligados ante la Corona.

La preponderancia que se dio a la minería durante el siglo XVI y la primera parte del XVII, marcó la impronta de la sociedad boliviana. Desde entonces, y como aceptando en forma tácita el papel que le fue otorgado en el concierto de las naciones occidentales, este país aceptó el rol de extractor de riquezas no renovables. La inmensa mayoría de sus habitantes, la extraordinaria extensión de su territorio, fueron negligenciados en favor de una industria que por lo menos directamente no ocupaba a mucha gente y que solo traía verdadera ganancia a muy pocos.

El país no se libró de ese perfil prácticamente hasta nuestros días, aunque se puede decir que, a partir de la segunda mitad de este siglo, al menos se dio un intento serio de revertir las cosas.

La mentalidad de "minero" de las clases dirigentes es posiblemente la responsable de que no se hayan dado proyectos de desarrollo de largo alcance; la minería, que hasta hace poco era también un juego de azar, permite fortunas rápidas pero a la vez inconstantes, porque antes no se sabía cuándo se perdería la veta.

La prohibición del mayorazgo, en Bolivia como en el resto de América, impidió el surgimiento de una clase poderosa que pudiera sufragar los gastos de una revolución industrial, y así, este territorio quedó casi condenado a vivir de la exportación de sus materias primas.

La llegada de los españoles y la consecuente conquista del imperio incaico implicó, como paso inmediatamente posterior, un cambio trascendental en cuanto a la tenencia de tierras, y es que muy extensas regiones pasaron a depender de los conquistadores, que las recibieron en calidad de encomenderos como premio a su participación en la empresa arriba mencionada. Estos encomenderos no eran verdaderos dueños de esos extensos territorios que recibieron, sino, en realidad, administradores que debían proveer a la población de su salvación a través de la catequesis que ellos pagaban, pero que implicaba enormes beneficios gracias a los tributos que recibían de los indios.

Estas "encomiendas" no significaron un gran cambio en los modos de producción indígenas por cuanto se limitaron a cobrar un tributo y eventualmente un servicio a los indios de las extensas regiones "encomendadas" para su cristianización.

Esta institución no logró sobrevivir dos generaciones, puesto que la Corona pronto se dio cuenta de la potencialidad económica y, por ende, subversiva de la misma.

Para la década de los 70 del siglo XVI, los problemas que se habían acumulado y la experiencia que se había ganado, propiciaron la estructuración del espacio andino. El Virrey Toledo, verdadero artífice de esta estructuración, creó un cuerpo de leyes duales, que delineó las relaciones entre españoles y nativos y entre la corona y sus súbditos.

La "república" indígena, vale decir, la ley para los indios, implicó, en primer lugar, el establecimiento casi medieval de una relación entre indios y la Corona, siendo los primeros considerados vasallos del rey, y el rey, por ende, su señor, que

tendría que protegerlos a cambio de recibir un tributo y un servicio.

El tributo fue cobrado en pesos y, por tanto, se fomentó el surgimiento de una mano de obra disponible, puesto que los "vasallos" se vieron en la obligación de buscar ingresos en metálico, cosa que no lograban a partir de su sistema agrícola de subsistencia. El servicio, en 18 provincias de la puna, fue convertido en la famosa mita, el turno de trabajo obligatorio pero remunerado, que los hombres indios entre los 18 y los 50 años debían cumplir por cuatro meses, una vez cada siete años.

Las Reformas toledanas reestructuraron la ya existente comunidad indígena, el ayllu, a partir de las necesidades de la Corona, que requería de sus nuevos súbditos lealtad, un cierto monto de dinero anual y un servicio a prestarse. A cambio, la corona garantizó la autonomía de las comunidades, respetó a sus autoridades y las protegió de la angustia peninsular.

Si se toma en cuenta el hecho de que durante los siguientes doscientos años a esta reforma, el mundo indiano (español) pudo desarrollarse sin la protección de un Ejército, como pequeños islotes en el mundo indígena, si se toma en cuenta que hasta la independencia, más de un 70% de las tierras cultivables permaneció en manos de las comunidades originarias, podemos concluir que estas normas toledanas, que tuvieron en sí una serie de violencias, estructuraron a la larga una suerte de PAX HISPÁNICA, la cual sólo fue quebrada en los años 70 del siglo XVIII.

2. Las Reformas borbónicas, la Independencia y las Leyes Anti Comunales

Las Reformas Borbónicas significaron, en lo que al mundo indígena se refiere, el más grande ataque que éste recibió desde la llegada de los españoles. La política de los repartimientos, que significó un auténtico atentado contra la economía de las

comunidades, que se vieron obligadas a traspasar su excedente por la compra de objetos que no necesitaban, y un mayor control estatal de un mundo que se había acostumbrado a cierta autonomía ganada tal vez sobre todo ante la ausencia del otro, llevaron indefectiblemente a una rebelión donde actuaron en primer plano los indios, pero donde también participaron los españoles de las ciudades que también sintieron afectados sus intereses.

Aunque las leyes de los repartimientos fueron derogadas, y eso se podría considerar un triunfo, la rebelión como un todo, fue también la mayor derrota que sufrieron los indígenas desde la llegada de los españoles, principalmente porque las élites indígenas fueron alienadas por el sistema colonial.

La República se inauguró con un sino igualitario e igualante que dictó entre sus primeras medidas, la abolición tanto de la mita como del tributo. Estas dos medidas no fueron, en realidad, más que un saludo a la bandera. En primer lugar, considerando la situación de la minería, venida absolutamente a menos a partir del año diez, la mita era innecesaria. En el caso del tributo indígenal, este fue rápidamente sustituido por un impuesto similar, sólo que con otro nombre, y es que los "padres de la patria" se dieron cuenta de que los ingresos del Estado dependían en su mayor proporción del mencionado tributo.

A medida que la nueva nación se fue formando, el espacio del "otro", tan bien definido e inclusive defendido durante el primer período virreinal, fue perdiendo terreno a partir no sólo de las ambiciones de las poblaciones citadinas y de los pueblos pequeños, sino de un plantamiento ideológico de tinte completamente racista.

La necesidad de las clases medias y altas citadinas de incrementar sus ingresos los llevó a idear métodos de ataque contra las comunidades indígenas. A modo de excusa por el festín rapiñesco que se iba a dar, se preparó un discurso sobre la utilidad de la raza indígena, sobre sus vicios, sus taras y su incapacidad de sacar

adelante un proyecto agrícola moderno; a cambio, se vio en los futuros hacendados a los cerebros que transformarían el país.

El primer intento de arremeter contra las tierras de las comunidades indígenas tuvo lugar durante el gobierno de Melgarejo, en 1867. La ley del 10 de marzo de ese año conminaba a los indígenas a demostrar su derecho propietario de las tierras que ocupaban en un lapso de dos meses, o de pagar por ellos una suma relativamente elevada. Las comunidades que incumplieran verían sus tierras rematadas por el Estado que se había constituido en heredero del Rey.

Esta burda triquiñuela llegó a tales distorsiones, que la misma clase dirigente se dio cuenta de la insostenibilidad de la reforma y dio un paso atrás. Melgarejo fue derrotado, las propiedades ganadas en ese carnaval de remates fueron en su mayoría devueltas a las comunidades pero, sin embargo, la máquina se fue afilando para dar un golpe certero.

Mientras el discurso real de las clases citadinas seguía siendo el mismo que mencionamos líneas arriba, ellos mismos crearon un planteamiento hipócrita que, pareciendo un acto reivindicativo, perpetró un saqueo como jamás se había visto en la época virreinal. Las Leyes de Exvinculación dictadas por el gobierno de Frías a mediados de los setenta, planteaban que un hombre moderno y "civilizado" del siglo XIX no podía vivir dignamente, aferrado a las formas bárbaras de la comunidad; por lo tanto, las comunidades indígenas fueron abolidas, vale decir, los Jilacatas, que siempre habían fungido como representantes de sus comunidades, dejaron de tener voz ante el Estado, y las tierras comunales fueron repartidas entre los comunarios.

El resultado fue más que catastrófico; desposeídos de su base social, los indios fueron víctimas de usureros y abogados y fueron perdiendo poco a poco sus tierras a manos de ciudadanos inescrupulosos que se convirtieron en hacendados.

La reacción violenta de los aymaras a finales del siglo XIX, que, aliados primero a los liberales, se enfrentaron luego con

reclamos propios respecto a sus derechos, fracasó. Pero el nuevo orden de cosas, el mundo de los hacendados y los colonos convertidos en pongos (siervos), no logró establecerse precisamente porque llevaba en su seno una serie de arbitrariedades e irregularidades inaceptables.

Para el inicio de la década de los 30, el mundo rural boliviano (en el área andina) estaba compuesto en su gran mayoría de haciendas, aunque habían pervivido también algunas comunidades indígenas. Las dimensiones, el origen y el modo de trabajo de las haciendas era muy variado; había las haciendas de la época de las encomiendas, las haciendas virreinales, las dadas en premio a los héroes de la Independencia, las obtenidas durante el gobierno de Melgarcho y las que se habían formado a partir de las Leyes de Exvinculación.

Estas haciendas habían logrado, gracias a una mejor manera de comercialización, y en algunos casos a técnicas más modernas de producción, convertirse en verdaderas generadoras de riqueza, que obviamente quedó en manos de los patrones.

El éxito de muchos de estos establecimientos estuvo en la combinación de las implementaciones arriba mencionadas y el uso de formas y manejos ancestrales.

La debilidad de la institución estaba en su tan ilegal e injusto origen y en el abuso de la mano de obra, que más temprano que tarde llevaron a roces y rompimientos.

3. La guerra del Chaco

La guerra del Chaco, iniciada por Bolivia contra el Paraguay en un afán fascista de lograr una revancha histórica de afrentas recibidas por otros países, evidenció una serie de falencias del Estado boliviano. Desde un punto de vista teórico, se pudo constatar, por ejemplo, que la noción de patria o nación no era compartida por las mayorías que habían sido relegadas a niveles

de explotación extraordinarias. Por el otro lado, el Estado, acostumbrado a mirarse ante un espejo complaciente, fue incapaz de medir sus verdaderas fuerzas antes de enfrentarse a un enemigo que, por todas las referencias era inferior, pero que resultó siendo el vencedor.

La "beca bélica", que fue dada a muchos jóvenes colonos, quechuas y aymaras, seguramente preparó el camino para consolidar con violencia, en caso necesario, los cambios que vinieron a partir de la Revolución del 52, pero quienes verdaderamente fueron movidos y conmovidos por los hechos y resultados de la guerra, fueron los actores ciudadanos que plantearon luego la Reforma agraria.

La premisa manejada para justificar y promover una Reforma agraria puede ser expuesta en la siguiente frase: el problema del indio es el problema de la propiedad de la tierra, frase que ya se había esgrimido desde los años 20.

Quienes hicieron la Reforma agraria no ahondaron en la problemática particular de regiones y estructuras preexistentes.

4. Políticas de la Revolución nacional

La Revolución de abril de 1952 significó el quiebre más importante en la historia de Bolivia, no solo desde su fundación, sino posiblemente desde la época del Virrey Toledo. La dinámica que se fue formando durante ese período es extremadamente interesante, aunque posiblemente no muy original, y es que los procesos van haciéndose en el camino y muy rara vez hay una receta o un guión completo antes de que se inicie una acción.

El fracaso del sistema, por lo menos visto con la perspectiva de las tendencias modernas del momento, se había demostrado claramente con el manejo de la guerra del Chaco, que puso al descubierto no sólo la ineficiencia de la clase dirigente, sino el divorcio de la gente del campo en relación tanto a la

vida moderna como al mero concepto de nación, sobre el que se fundaba el andamiaje del Estado.

El nueve de abril del 52 significó, principalmente, la reivindicación de la voluntad popular que se había expresado en las urnas a favor del MNR, un partido que ofreció, aunque vagamente, grandes reformas, vale decir, la Nacionalización de las minas y la Reforma agraria.

El triunfo popular de la Revolución de 1952 significó, y posiblemente de eso no se dio cuenta nadie en un primer instante, la participación del pueblo en las decisiones políticas. Vale decir, que por primera vez, desde principios de siglo (época en que el ejército del temible Wilka participó en la derrota de los conservadores), el proletariado formado en los ambientes mineros y el campesinado, sintieron que tenían derechos sobre el giro de timón que se daría a la administración del Estado.

Es posiblemente el proceso paulatino el que permitió que se consolidara la Revolución Nacional. Efectivamente, primero sólo se habló de una nacionalización, vale decir expropiación de los tres grupos mineros más grandes del país, la inmensa Patiño Mines, la Aramayo y la Hochschild. Posiblemente, la burguesía boliviana pensó que esto tranquilizaría a "los revolucionarios" y que estas tres empresas, en su calidad de chivos expiatorios, frenarían los demás ímpetus revolucionarios; por el otro lado, la Patiño Mines era la empresa más grande de Bolivia, la que más exportaciones hacía, la que más divisas generaba, y se convirtió en un botín que podía justificar cualquier medida.

En efecto, no sólo fue el MNR del 52 sino una importante ala de la intelectualidad la que pensaba que si las ganancias de las minas estuvieran en manos del Estado, éste podría utilizar estos recursos para lograr el desarrollo de esa tierra prometida que era el oriente boliviano, e inclusive para el desarrollo de una industria nacional.

La Nacionalización de las minas tuvo lugar en octubre de 1952 y fue indudablemente el resultado de la presión de los

sindicatos mineros, cuya participación había sido preponderante no sólo durante las jornadas de abril, sino en los enfrentamientos previos ocurridos en la última década.

Casi se puede asegurar que la noticia de que la todopoderosa Patiño Mines hubiera sido estatizada, significó en el campo un llamado a la insurrección. En efecto, el proletariado minero estaba también compuesto por campesinos; por un lado, los supernumerarios, que trabajaban fuera de época de siembra y cosecha, y, por el otro, los obreros de planta, que habían sido despedidos con la llamada "masacre blanca" de 1947, la cual había sido utilizada para despedir precisamente a los obreros más politizados o "conflictivos".

El que surgiera una tendencia combativa, lo que luego se llamó la "revolución agraria", a partir de esta relación entre mina y campo, es una realidad parcial; a decir verdad, el carácter contestatario del sector, de tradición contestataria y rebelde, fue una constante en los dos puntos donde la actividad casi bélica se focalizó, vale decir, en la ribera este del lago Titicaca y en el Valle alto de Cochabamba. El que en los años 20 y 30 se hubieran formado allí escuelas indígenas, que a su manera fueron verdaderamente exitosas y por lo mismo reprimidas, es un detalle que no debe ser subestimado.

Ahora bien, para inicios de 1953, el ambiente de rebelión de muchas comunidades indígenas (comunidades que habían sido sujetadas al sistema de haciendas), había llegado a un nivel que obligó al gobierno, pese a tener en su seno a personas definitivamente interesadas en que no se diera una Reforma agraria, a tomar cartas en el asunto. En efecto, en medio de un alud de tomas de haciendas, destrucción de casas, secuestro de los hacendados o de los capataces, y en algunos casos del asesinato de los patrones, tuvo que plantearse la Ley de Reforma agraria.

El que la ley suscrita el dos de agosto de 1953 fuera más un enunciado que una ley, es una demostración de que los hechos habían tomado su propio curso, y que la alta política

solo estaba allí para constatarlos. La elección del 2 de agosto, como fecha tope para la emisión de esta ley, tenía un sentido casi ritual, ya que era la fecha de aniversario de la escuela de Warisata, la escuela indigenal de más éxito de los años treinta, y con la que la población indígena se sentía muy identificada. Este dato subraya, a su vez, el contenido de largo plazo de las aspiraciones indígenas y no un planteamiento coyuntural a partir de la Revolución del 52.

La Reforma agraria se fue haciendo en el camino; los compromisos, a partir de las demandas de los diferentes grupos involucrados, vale decir, los campesinos reclamando sus tierras, otros campesinos ansiando dar una mordida a comunidades antiguamente establecidas, y naturalmente la posición de los latifundistas y los propietarios medianos, que enfrentándose a los hechos consumados optaron por negociar para tratar de retener o recuperar lo más posible.

Las contradicciones, las injusticias, las avivadas, fueron parte del tejido que se fue formando durante los primeros años de la Reforma agraria. La incomprensión de las estructuras antiguas y de los modos de manejo del suelo causaron grandes problemas a partir de la desestructuración del sistema de control vertical de pisos ecológicos de la zona andina.

Sin embargo, y esto es algo que se puede comprobar a cada momento, la Reforma agraria significó, definitivamente, el cambio liberalizador del indígena que dio inicio a una nueva era. Hasta entonces, la dependencia a la tierra en las haciendas, e inclusive en las comunidades, hizo que la gente del campo permaneciera ante todo en el campo. La movilidad que permitió el saber que no se podía ser expulsado de la tierra por incumplimiento propio o capricho del patrón significó un asalto del campo a la ciudad, si consideramos que la ciudad significó el centro de poder económico y político. Bien se puede decir que esta migración significó el acceso del campesino a la vida "moderna".

Esto implicó la creación de una nueva normativa, y es que el nuevo estado de cosas exigía nuevas leyes y nuevas reglas en los distintos rubros.

Mientras que para el campesino, se abría un horizonte de nuevas perspectivas, la vida rural misma siguió entroncada en las mismas dificultades centenarias. Sumadas a éstas se hallaban posiciones que llevaron a un bajón en la calidad de vida en el campo; la desestructuración de la hacienda llevó, en algunos casos, a producir el rechazo de sistemas de trabajo que eran prehacienda, pero que habían sido identificados por los campesinos con los abusos de los patrones.

Ahora bien, lo que el Estado logró e implementó a partir de sus reformas iniciales en la década de los cincuenta fue un importante avance a esa tierra prometida, que ya había producido riquezas y auges a principios del siglo.

La política de integrar Santa Cruz con el Altiplano, el planteamiento y la realización de inversión en los campos petroleros y el fomento incipiente de una agroindustria, significaron cambios fundamentales para Bolivia e indirectamente para el campesinado de la tradicional región andina.

La Reforma agraria no se dio en las tierras bajas de Bolivia simple y llanamente porque no había una población rural que presionara para ello. En realidad, hasta antes del 52, grandes extensiones del territorio nacional no eran consideradas por el Estado. La abundancia de tierras en el oriente boliviano permitió hasta entrados los años ochenta una generosa distribución de terrenos a pioneros venidos de otros lugares de Bolivia.

Por otra parte, la colonización, a partir de la apertura de caminos, fue dándose paulatinamente; los colonos potenciales, que eran en muchos casos los campesinos de las abigarradas zonas occidentales del país, reprodujeron pues sus comunidades, con la variable post 52, en los trópicos del este.

En términos ecológicos, la Reforma agraria tuvo un impacto negativo sobre los recursos naturales, no solamente en las zonas

donde fue aplicada, vale decir, el altiplano y los valles, sino en las zonas de colonización. El Estado había entregado tierras a los campesinos, pero no promovió ningún tipo de tecnificación. Tampoco había estructurado ningún apoyo para enfrentarse al nuevo estado de cosas y sus desafíos, es decir, la comercialización y el financiamiento de las operaciones agropecuarias.

En las zonas más cercanas a los centros urbanos, más accesibles y con mayor disponibilidad de agua, donde se habían establecido las haciendas más antiguas, el problema fue mayor puesto que se habían perdido las estructuras de trabajo colectivo, lo que llevó a un manejo irracional de los recursos y por ende a un deterioro de la zona.

Si bien los hacendados quedaron con una cierta cantidad de terrenos, perdieron el interés en la producción, principalmente porque el nuevo estado de cosas hacía que su negocio ya no fuera rentable. Hubo un abandono de las tierras y a partir de éste también se dio un serio deterioro.

La Revolución nacional, desde la perspectiva de quienes detentaron el poder, resultó siendo un gran negocio, la "vaca" perteneció al Estado, pero de la "leche" pudo beneficiarse una clase de burócratas que, encaramados en los puestos claves, terminaron convirtiéndose en la nueva burguesía boliviana.

Los insumos para la industria minera, para la petrolera y para la serie de empresas estatales que comenzaron a producir azúcar, mantequilla, llantas y una serie de otros productos, fueron vendidos discrecionalmente por un grupo de personas allegadas al sistema interno de las empresas del Estado, creándose así, una clase que lucró enormemente con la revolución popular.

Esto llevó a una paulatina caída en la eficiencia de las minas, las cuales, administradas ahora por una burocracia irracional y teniendo que enfrentarse eventualmente a bajones en los mercados internacionales, terminaron por dejar de producir ganancias. Más adelante, en la década de los ochenta, produjeron una pérdida que haría imposible su supervivencia.

Sin desmerecer los logros genuinamente políticos del 52, ni la indudable visión de Víctor Paz Estenssoro, lo que sucedió con el MNR una vez en el poder fue que se creó la necesidad de garantizar la permanencia del partido en el poder. Los intereses privados de este bien común eran enormes, precisamente porque nunca antes en la historia de Bolivia el Estado había sido tan grande, la "torta" alcanzaba para muchos, desde grandes comerciantes y burócratas, hasta simples empleados de empresas, y obreros en las minas y en las fábricas.

Nunca antes un partido político pudo dar tanto a sus bases, y crear, de esa manera, una lealtad que iría más allá de la sobrevivencia misma del modelo propuesto. Por el otro lado, el MNR percibió prontamente las columnas sobre las que se debía sustentar en el poder. Internamente, estaba en primer lugar la renovación de la legitimidad del poder. Habiendo sido el partido que dio el voto universal, se garantizó a sí mismo varias reelecciones, a las que por lo demás, para estar completamente seguros, se dotó de un sistema de fraude. También se estructuró una buena relación entre obreros y el Estado, promoviendo precios bajos ficticios para los productos agrícolas y para la carne; dicho de otra manera, reproduciéndose el antiguo sistema de subvención de la mina por el campo.

A finales de los años cincuenta, y a principios de los sesenta, durante los últimos dos períodos de gobierno del MNR, se inició en las llanuras tropicales una dotación bastante indiscriminada de tierras; por un lado, se utilizaron algunos preceptos de la Ley de Reforma agraria, pero, por el otro, se vulneraron otros para beneficiar a un grupo de personas que con el tiempo se convertirían en la burguesía terrateniente de Santa Cruz.

En el concierto internacional, la supervivencia del régimen significaba, ante todo, estructurar las buenas relaciones entre los Estados Unidos y Bolivia; para ello, se tuvo que hacer muchas concesiones, vale decir, muchas medidas fueron distorsionadas o, por lo menos, modificadas. Estas modificaciones

garantizaron sin embargo, a la larga, las reformas hechas y los negocios encaminados.

La reestructuración del Ejército boliviano fue en parte un acto de buena voluntad hacia los Estados Unidos; naturalmente, este relacionamiento implicaba beneficios inmediatos para el país, es decir, para el gobierno. Los regalos de trigo, que permitieron un precio bajísimo del pan, en medio de una gran inflación, dieron una buena imagen del gobierno hacia adentro, y de paso algunos beneficios para los miembros del partido.

Estados Unidos poco a poco pasó a jugar el rol del "hermano mayor", promoviendo el "progreso" a su manera; eran los tiempos de Mc Carhy y de la guerra fría.

Debido a la situación cubana, los conflictos de la guerra fría se agudizaban, y los Estados Unidos ya no se sentían tan seguros con un gobierno que a fin de cuentas había atacado la sacrosanta propiedad privada. En Bolivia, los resentimientos se habían acumulado a partir de los abusos del partido hacia la población que, en parte, había sido afectada por la Reforma agraria, y en parte, simplemente no había tenido acceso a ningún pedazo de la torta. A esto se debe añadir la violación a los derechos humanos más elementales, que se daba especialmente en los campos de concentración que habían sido creados. Estaban pues dadas las condiciones para que se diera un golpe de Estado.

En 1964, a partir de los problemas señalados y de la crisis política que vivía el MNR como consecuencia de la situación, con el golpe de estado liderizado por Barrientos Ortuño se inauguraba un período de 18 años de gobiernos militares, el cual tuvo brevísimos intermedios constitucionales.

5. Los gobiernos militares

La caída del MNR puso en evidencia algo que posiblemente todavía algunos sectores habían puesto en duda: la irreversibilidad

de las medidas tomadas el 52 y el 53. En efecto, como la historia lo ha demostrado, sólo la Nacionalización de las minas terminó siendo de una forma u otra revertida, la reforma agraria, no.

El cambio de gobierno fue un cambio de guardia sin mucho trauma; a fin de cuentas, los militares que hicieron este golpe eran allegados al MNR (Barrientos era vice-presidente de Paz Estenssoro en 1964) y pese a un cambio de timón más hacia la derecha, básicamente se siguieron las mismas políticas.

Es indudable que la susceptibilidad del campesinado ante el cambio de cosas y el derrocamiento del partido gobernante, hizo que se tuvieran que tomar ciertas medidas. Los campesinos contaban con armas que les habían sido entregadas por el MNR. El Ejército organizó un plan para recuperar ese material bélico y lo hizo a través del Pacto Militar Campesino. El intercambio de herramientas de trabajo por fusiles debió haber sido bien visto por muchos campesinos, sobre todo porque el gobierno contaba con una figura carismática que había acercado el poder al mundo rural, era el presidente mismo.

Desde noviembre de 1964 hasta octubre de 1982, el poder del Ejército boliviano fue hegemónico; este descansaba sobre la protección que el "hermano mayor" dio a la institución armada hasta el año 77, año que, con Carter en la Casa Blanca, las cosas cambiaron. A partir de entonces, se apostó por la democratización del mundo.

Independientemente del apoyo político que en un momento determinado hubiera dado el campesinado a uno o a otro lado del mundo militar, lo cierto es que entre los últimos años del gobierno del MNR y durante los años de los gobiernos militares (una vez consolidada la Reforma agraria), no se percibieron grandes cambios.

Por su parte, la población rural que se había volcado a la ciudad y que se había vuelto comerciante, vivió un boom que no había conocido antes. La materialización del milagro latinoamericano de los setentas, la modernización de las ciudades, la

construcción de algunas carreteras y el mayor flujo de dinero, en parte gracias a los altos precios del estaño y del gas y en parte gracias a los créditos que fluyeron hacia Bolivia y que el gobierno no supo usar razonablemente, hicieron que especialmente el período de Banzer fuera considerado un período de bonanza gracias a la demanda de mano de obra que se multiplicó en las ciudades.

Por su parte, y siguiendo el método del MNR, los precios de los productos agrícolas siguieron siendo controlados por el Estado, manteniéndolos bajos para beneficiar a los centros mineros y a las ciudades, los cuales eran potencialmente centros de más riesgo en cuanto a descontento político.

Durante los años en que Bolivia vivió bajo la tutela militar, el conflicto este-oeste, comunismo versus capitalismo, vivió una enorme radicalización. La incursión de la guerrilla cubana y el asesinato del Che significaron o desembocaron en una consolidación de la derecha y de la influencia norteamericana en Bolivia.

Sin embargo a inicios de los años setenta, se pudo sentir en el Ejército una tendencia de izquierda; de hecho, el gobierno de Juan José Torres planteó una alternativa comunista que puso en alerta tanto a los empresarios bolivianos, que veían sus intereses y su existencia misma en serio peligro, como a los Estados Unidos, que no estaban dispuestos a tolerar, en el corazón del continente, un foco de irradiación de ideas y actividades comunistas.

En agosto de 1971, con el apoyo de los empresarios privados y el visto bueno de los EE.UU., el coronel Hugo Banzer dio un golpe de Estado que lo llevó a la Presidencia de la República. A partir de entonces, el Ejército fue el fiel soporte de una política nacionalista y capitalista, aunque no necesariamente de libre mercado.

En efecto, posiblemente el período donde más se agrandó el aparato estatal, luego de las nacionalizaciones, fue durante el gobierno de Banzer. La creación de empresas estatales y

militares inmensas y poco eficientes, y la reinversión en empresas estatales existentes, fortaleció ese Estado que se derrumbaría estrepitosamente hacia inicios de los ochenta.

La minería estatal vivió un auge durante buena parte del gobierno de Banzer, principalmente gracias a los buenos precios en el mercado internacional, pero el año 78 ya se mostró difícil para el sector: la declinación del mercado significó en unos años más la ruina total de la minería estatal.

En ese período, durante la dictadura de Banzer, el boom económico que vivió Santa Cruz se debió también a una fuerte inyección de capital, vale decir, enormes créditos blandos dados a la burguesía terrateniente de Santa Cruz (el 85% de los créditos para el sector rural fueron a parar a manos de unos cuantos latifundistas, y el restante 15% fue repartido entre los demás departamentos), a la que se dotó también de inmensos terrenos, los cuales fueron también articulados con importantes carreteras que fueron construidas en esa época.

Estos agroindustriales, que no tenían gran conocimiento del manejo de la agricultura, tuvieron la ventaja que significaba incursionar en tierras vírgenes, lo cual les permitió grandes cosechas logradas sin el mayor esfuerzo o tecnología, pero que a la larga significaron un serio problema en cuanto al desplazamiento de la frontera agrícola y la reducción de los bosques. Este problema aún se vive hoy en día.

Desde el gobierno de Banzer se puede hablar en Bolivia de un eje troncal horizontal que une las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

A partir de Banzer, la izquierda boliviana había sido puesta en la clandestinidad; su participación en el juego político fue pues la lucha constante por el retorno a la democracia.

Los proyectos de desarrollo que surgieron en ese período tuvieron una clara connotación política, y muy rara vez plantearon seriamente lo que luego se llamaría un "programa de desarrollo sostenible". El origen de esta situación que hoy se puede ver

como extremadamente equivocada, surgió a partir de los fines mismos de estos programas de ayuda.

Se trataba de una suerte de propaganda política o de activismo político de ambos frentes en medio de la guerra fría. Mientras, por un lado, la "Alianza Para el Progreso", el "Cuerpo de Paz" y otras instituciones pretendían dibujar al buen "hermano mayor", otras instituciones fueron estructurando una red que pretendía ganar adeptos a través de programas que tampoco eran necesariamente efectivos. De hecho, en términos ecológicos, no hubo ninguna iniciativa.

Los regímenes militares anularon la vida de las organizaciones sociales del país. A modo de legitimarse, y para crear un ambiente de convivencia dentro de su verticalismo, fomentaron la formación de asociaciones no democráticas, que tenían un contenido por lo menos de tinte fascista.

El campo fue también estructurado a partir de este tipo de instituciones, aunque implícitamente éstas no fueron reconocidas por las bases, lo cual se pudo ver una vez que retornó la democracia al país.

No se puede decir que los campesinos asistieron al retorno a la democracia en calidad de espectadores, pero definitivamente su participación fue hecha a su manera. Curiosamente, en ese momento, la importancia de la participación campesina era sólo tangencial; los militares tuvieron el "honor" de caer no por causa de algún enemigo sino por ineficiencia propia. Los mimados del "hermano mayor" no lograron mantener sus favores; pese al cambio de guardia en la Casa Blanca, la corrupción, el bajo nivel de los cuadros de los últimos gabinetes y la actitud abiertamente criminal de éstos, los llevó a su fin en octubre de 1982.

El país, parte del "milagro sudamericano", se desmoronó junto con esa ilusión, la deuda externa contratada y parcialmente mal utilizada durante el período militar comenzó a hacer aguas en el sistema. Los ajustes necesarios, que eran altamente impopulares, no fueron hechos, la caída del peso boliviano en

relación al dólar en más de un 1000 % en el lapso de poco más de un año, destruyó toda posibilidad de una forma sensata de manejar la economía.

La sobrevivencia del Estado pasó, durante ese período, por el negocio del narcotráfico; la así llamada "narco-cleptocracia" de García Mesa fue, en realidad, la culminación de un proceso que posiblemente se había iniciado en forma paulatina durante los años 50.

El que buena parte del desarrollo de Santa Cruz se deba no solamente a una política de uso de recursos generados en occidente, sino también a, por lo menos, una actitud de vista gorda hacia el problema del narcotráfico durante los gobiernos militares, es una verdad que no debe ser subestimada.

Por otra parte, para los campesinos de las regiones productoras de coca, el surgimiento de un mercado tan estable para un producto tan "competitivo", no dejó de ser una ventaja que ha sido utilizada desde entonces muchas veces en forma extraordinariamente inteligente.

Llegar a la democracia significó para Bolivia pasar por un período de inestabilidad no vivido desde el siglo anterior: 9 presidentes en sólo dos años son, ante todo, el resultado de los últimos aleteos de unas Fuerzas Armadas polarizadas, en las que había un sector que no se resignaba a abandonar las funciones de gobierno y otro que se identificaba con posiciones democráticas.

En 1978 y en 1979 hubo elecciones, y este hecho significó un renacer de las instituciones y un acordarse de que una inmensa mayoría de votantes habitaba el área rural.

Las elecciones de 1979 y la instauración del Congreso que debía elegir un Presidente pusieron en evidencia una serie de falencias en el mundo político. La incapacidad y la intransigencia de los partidos, impidió no sólo una alianza coherente, sino hasta la elección misma del Presidente, que debía hacerse en el Parlamento, ya que ningún candidato había obtenido más del 50%. Finalmente resultó Presidente de la República el presidente

del Senado, quien, sin apoyo del Parlamento, terminó siendo derrocado sólo tres meses después: Esa fue la antesala a la más brutal y grosera dictadura que tuvo Bolivia en este siglo, la dictadura de Luis García Mesa.

El divorcio entre el campo y la vida política en Bolivia había llegado una vez más a un nivel posiblemente similar a antes del 52. Por un lado, las soluciones planteadas por los políticos manejaban, cuando lo hacían, sólo tangencialmente el problema del agro, y, por el otro, los campesinos sentían que habían sido dejados una vez más a la deriva.

El presupuesto nacional era tragado por las ciudades; el campo, descuidado hasta el no da más. La democratización dio lugar a una revalorización del campo en el ámbito político, pero esa sólo se limitó a promesas durante el período electoral.

De participación campesina, de consulta al campesinado, no se puede hablar.

El retorno a la democracia vino acompañado de desastres naturales de gran envergadura; una sequía que destruyó la mayoría de los cultivos en la parte andina del país no pudo significar un buen inicio para el nuevo ciclo, sobre todo porque una vez más se produjo un control de precios que afectó a todos, empezando por los campesinos, y sólo dio ganancia a los especuladores. La casi paralización total del sistema económico boliviano afectó definitivamente al mundo rural, principalmente porque, como hemos visto, éste había ya logrado una combinación de actividades entre el campo y la ciudad, que era la única manera de garantizar su subsistencia.

La hiperinflación que se dio a partir del retorno a la democracia fue indudablemente el mayor trauma económico que se vivió en el país. La casi desintegración del sistema financiero no ayudó en nada a un posible empuje de la economía en el campo, menos una implementación en la tecnología. El proceso hiperinflacionario implicó, de una manera u otra, también un dejar a la deriva el mundo rural.

Solo los sectores más pudientes, que contaban con efectivo y con posibilidades de obtener grandes créditos, pudieron beneficiarse de la crisis económica. De hecho, para muchos bancos y para muchos empresarios que tenían importantes deudas, la hiperinflación fue el mejor negocio de sus vidas, en la medida en que pagaron estos créditos con sólo un pequeño porcentaje del capital que se habían prestado.

Cuando el país se encontraba al borde del colapso y se adelantaron las elecciones para lograr una posibilidad de gobernabilidad, que había desaparecido desde principios del gobierno de la UDP, la población estaba preparada para lo peor.

Esta situación "límite" permitió al nuevo gobierno, que había asegurado la gobernabilidad a partir de un acuerdo entre las dos fuerzas más representadas en el Parlamento, lanzar una política de shock, que implicó una serie de medidas de corte liberal; estas medidas fueron dictadas a través del Decreto Supremo 21060.

6. El Decreto 21060, hito de la última parte del siglo

El Decreto 21060 significó el inicio del desmantelamiento de gran parte de lo que había sido la Revolución nacional; de hecho, significó el primer paso para aniquilar al Estado empresario y estructurar las reglas de juego para una sociedad orientada al libre mercado.

Bolivia había vivido los últimos cuatrocientos años orientada hacia su supuesta vocación minera; toda la actividad política y las actividades económicas, incluyendo la agrícola y la pecuaria, habían estado en sus distintas facetas orientadas a beneficiar o por lo menos a respaldar la actividad minera.

La estrepitosa caída del precio del estaño, en septiembre de 1985, significó el gran final de la era del estaño estatal en Bolivia; el problema no sólo había sido la extraordinariamente mala administración de la empresa estatal, COMIBOL, sino también

las nuevas técnicas de trabajo minero; de hecho, a esas alturas, la minería sólo podía sobrevivir a nivel mundial a partir de iniciativas con grandes inyecciones de capital, con gran tecnología y con muy poca mano de obra.

La llamada "relocalización" de los mineros, más de doce mil, que no fue sino un gran despido, tuvo implicaciones que han marcado gran parte del devenir boliviano. De hecho, una buena parte de estos relocalizados terminó convirtiéndose en campesinos en el oriente boliviano, más específicamente en el Chapare, la zona actualmente más conflictiva del país debido a los cultivos de coca y las luchas por su erradicación.

El 21060, que significó un shock económico de una brutalidad pocas veces vista, tuvo lugar en un momento en que la población estaba dispuesta a aceptarlo todo, principalmente, porque el caos económico de los últimos años de las dictaduras y el de la UDP había hecho suponer a la mayoría que sólo se podía esperar lo peor.

Por otro lado, la reaparición casi inmediata de productos que habían sido extrañados en las plazas durante los últimos años, hizo que surgiera un espíritu de confianza en el futuro, que muy pronto se convirtió en un pequeño boom.

El siguiente paso al 21060 fue, en 1986, la Reforma tributaria. Esta reestructuración del sistema significó, ante todo, una limpieza de los más de mil tipos de impuestos que se habían ido acumulando a lo largo de la historia del país. Se trató de abolir los vicios heredados desde tiempos habsbúrguicos, acabando entre otras cosas con las llamadas "aduanillas", que eran una especie de tranca en las entradas de las ciudades, donde los campesinos que ingresaban con sus productos eran extorsionados.

Casi se puede decir que, para el campesinado, el 21060, terminó siendo ventajoso. Durante todo el período de las dictaduras, y aun de la Revolución nacional, la política de fijar precios no podía haber significado algo positivo para el sector; de

hecho, las tasas bajas de inflación, cuando las hubo, fueron financiadas parcialmente por los campesinos, que tenían que vender sus productos a precios extremadamente rebajados.

Políticamente, las reformas que vivió el país y que lo salvaron de la debacle fueron posibles gracias a dos partidos de centro derecha, el MNR, liderado por Víctor Paz, y la ADN, de Hugo Banzer, el ex dictador de los años setenta. La alianza entre ambas fuerzas, llamada "Pacto por la Democracia", había permitido al Ejecutivo tener mayoría en el Congreso y, por ende, poder gobernar e imponer reformas que eran impopulares y que por eso mismo significaban un buen rédito político para la oposición.

Si bien durante la sesión que debía elegir al nuevo Presidente de la República estos dos partidos no se aliaron, los miembros del Parlamento en su totalidad estaban conscientes de que debían elegir a un Presidente y no permitir el empantanamiento que se produjo en 1979. Así fue que Banzer, que había ganado las elecciones, quedó afuera, principalmente porque todavía existía un rechazo a la idea de ungir a un ex-dictador como Presidente de la República.

Luego, el partido gobernante, vale decir el MNR de Víctor Paz, se las arregló para buscar una alianza que le diera mayoría en el Congreso.

Un acuerdo implícito del "Pacto por la Democracia" había sido que el MNR apoyaría en las siguientes elecciones la candidatura de Banzer. Este convenio no escrito fue roto a último momento por el MNR, lanzándose a una carrera proselitista casi salvaje con el fin de poner en la presidencia a Gonzalo Sánchez de Lozada, un político de no gran experiencia, venido del mundo empresarial, pero que había tenido una performance extraordinaria como Ministro de Planamiento.

Si bien las elecciones de 1989 fueron ganadas (simple mayoría) por Sánchez de Lozada, éste se había aislado tanto de la clase política que terminó en el limbo, y para sorpresa de todos, Banzer dio su apoyo a Jaime Paz Zamora, del MIR.

Una vez más, la dinámica de las alianzas se presentó no sólo como una alternativa, sino como una condición sine qua non para garantizar la gobernabilidad.

7. Paz Zamora y la continuidad inerte

El nuevo gobierno, una alianza sui géneris de derecha e izquierda que se inauguró con slogans altisonantes tales como "la revolución del comportamiento" y "Bolivia país de ganadores", en la realidad significó la concreción de una sociedad que había renunciado a ideologías y que ahora se lanzaba a un pragmatismo desenfrenado.

Y sin embargo, la palabra que puede describir al gobierno de Jaime Paz Zamora es "continuidad". Los siguientes cuatro años Bolivia vivió un halo de continuidad que indudablemente contribuyó a la institucionalización del país.

Falta de grandes proyectos, aun de planteamientos propios, y en algunos casos, de poder de decisión, la administración Paz Zamora navegó en calmas aguas. Posiblemente, el hito más significativo en cuanto a la problemática de la tierra se dio a partir de la creación de una Secretaría de Medio Ambiente y al inicio de una reestructuración de las oficinas de Reforma agraria.

En septiembre de 1990, tuvo lugar un proceso que ha marcado la vida de Bolivia y de las políticas sociales de una manera contundente.

Un grupo bastante numeroso de representantes de etnias de las tierras bajas inició una marcha desde Trinidad, la capital del Beni, hasta La Paz. La marcha era un acto simbólico que pretendía conscientizar al gobierno y a la opinión pública respecto a los derechos y las dificultades de una parte de la población que por no ser mayoritaria había sido totalmente des-cuidada.

Esta marcha fue verdaderamente exitosa en la medida en que a partir de entonces se ha ido estructurando, dentro del poder central, un reconocimiento a esos derechos y un replanteamiento de las necesidades de esos grupos. Derechos y necesidades que tienen una importante correlación con el problema ambiental, por tratarse de grupos que viven en o al borde de la selva.

El gobierno de Paz Zamora ha sido visto por sus críticos como un período de estancamiento en el proceso de modernización del Estado. Si comparamos ese remanso con lo que fue la siguiente administración, casi se podría estar de acuerdo. Sin embargo, no deja de ser importante la sensación de estabilidad, de continuidad, y de paso, la concreción de ciertas tareas de gran importancia que permitieron al gobierno de Sánchez de Lozada hacer los grandes cambios.

Por el otro lado, al finalizar el gobierno de Paz Zamora, se pudo hacer una evaluación de los resultados de la política neoliberal emanada del 21060. Esta demostró ser verdaderamente eficaz en términos de estabilidad, pero no logró el cometido de promover un crecimiento significativo; de hecho, la economía boliviana jamás ha logrado un crecimiento de un 5% en un año, una cifra mínima, considerando la enorme pobreza del país.

Uno de los pocos sectores que acusó un crecimiento sostenido e importante fue, sin embargo, el de la agroindustria, específicamente en el campo del cultivo de la soya, que alcanzó volúmenes importantes. Estos, al ser exportados, han convertido a la soya en la reina de las exportaciones no tradicionales.

8. Sánchez de Lozada y las Reformas de segunda generación

La elección de Sánchez de Lozada en 1993, tuvo una serie de connotaciones muy especiales. En primer lugar, la alianza

MIR-ADN, el llamado "Acuerdo Patriótico", había logrado un crédito extraordinario. El candidato de la coalición, el infaltable Hugo Banzer, apenas obtuvo un 10%. Sánchez de Lozada había hecho una jugada electoral magistral al invitar a Víctor Hugo Cárdenas a acompañarlo como Vicepresidente.

Víctor Hugo Cárdenas había cobrado cierta notoriedad al postularse como candidato por su partido, el MRTK, en las elecciones de 1989. Había perdido rotundamente, sin alcanzar a obtener un escaño en el Parlamento, sin embargo, había puesto sobre el tapete el problema indígena. Curiosamente, el país más indio del continente había negligenciado el tema por décadas. La Revolución nacional del 52, que había logrado importantes reivindicaciones para los campesinos, había también negado a los indígenas bolivianos su identidad.

La participación de Víctor Hugo Cárdenas en las elecciones del 89 significó un cambio sustancial en todas las campañas políticas de ese año y del 93. A partir de entonces, ningún partido se podría dar el lujo de dejar de lado el tema indígena.

Mientras algunos partidos se prestaron a último momento candidatos indígenas para alguna diputación y otros estructuraban programas a la rápida, Gonzalo Sánchez de Lozada le hizo a Víctor Hugo Cárdenas una propuesta extraordinaria, la Vicepresidencia. Por su parte, Cárdenas aportó en el matrimonio con una dote nada despreciable. De hecho, el dúo ganó las elecciones por un amplísimo margen, gracias, ante todo, al voto campesino, que si bien antes no había confiado en Cárdenas solo, sí lo hacía ahora que lo veía amparado por la estructura de un partido de la talla del MNR.

El gobierno de Sánchez de Lozada emprendió una serie de cambios que han sido no sólo trascendentales, sino de una creatividad rara vez vista en Bolivia. Su programa de gobierno, el llamado "Plan de Todos", tenía tres columnas principales de sostén, la Participación Popular, la Capitalización y la Reforma Educativa.

Esta última no llegó a concretarse. Se trata de un tema de extrema importancia, pero indudablemente es también el más conflictivo, por un lado, por la naturaleza misma de lo que es la educación y sus resultados a largo plazo, y por el otro, por la extrema politización trotskista de los actores del sector.

Posiblemente, el cambio más trascendental que haya tenido el agro boliviano desde la Reforma agraria, se haya dado a partir de la Ley de Participación Popular.

El proceso de la Participación Popular fue posible gracias a ciertas herramientas que había dejado el gobierno de Paz Zamora, vale decir, un censo relativamente confiable. Con la cooperación alemana, y siguiendo parcialmente la experiencia germana, se dividió el país en 311 Municipios autónomos, con gobiernos democráticamente elegidos, con una parte ejecutiva y una parte legislativa, más un Comité de Vigilancia.

La segunda gran reforma que Sánchez de Lozada ha llevado a cabo ha sido la denominada Capitalización (para más detalle ver capítulo 5).

El gobierno de Sánchez de Lozada no contó con una gran popularidad, de hecho, en dos oportunidades fue dictado el Estado de sitio, el cual implicó inclusive la reclusión de algunos dirigentes políticos.

La Capitalización fue fuertemente rechazada, tanto por sectores nacionalistas como por lo que queda de la izquierda boliviana.

Si bien la Reforma judicial no estuvo entre los planteamientos iniciales del gobierno de Sánchez de Lozada, en el camino, a través del Ministerio de Justicia, se realizaron cambios de gran trascendencia.

El año 93, más del 80% de los presos en Bolivia todavía no habían sido sentenciados, y más del 80% de los presos estaban allí debido a problemas con la Ley 1008, vale decir, la ley de sustancias controladas.

Bolivia había comenzado su participación en el negocio de la cocaína durante el gobierno de Banzer. De hecho, una buena parte del "progreso" de Santa Cruz se debió al negocio de la pasta base de cocaína que durante los setentas no fue combatida, y durante la dictadura de García Meza terminó siendo protegida abiertamente por el gobierno.

El año 87, durante el gobierno de Paz Estenssoro, el Congreso sancionó la Ley de Sustancias Controladas. Esta ley, inspirada y casi dictada por funcionarios de la Embajada americana, terminó creando una suerte de inquisición anti droga que, violentando la Constitución Política del Estado, presumía la culpabilidad antes que la inocencia de los implicados.

Las cárceles se llenaron de personas, traficantes o no; en la mayoría de los casos, no había pruebas, y en el 80% de ellos, no había sentencia.

La Ley de Fianza Juratoria, que es ante todo un instrumento para castigar la retardación de justicia, modificó el estado de cosas de una manera radical. Al final del gobierno de Sánchez de Lozada, no más de un 20% de la población de las penitenciarías estaba allí sin sentencia, un nivel casi de ejemplo para América Latina.

Las reformas en el campo judicial dieron al gobierno una enorme popularidad; de hecho, el Ministro del ramo, René Blatmann, terminó siendo la persona más popular no sólo del gobierno sino del país. En un momento, se pensó en él como candidato para la Presidencia por el MNR para el 97, pero luego Blatmann se hizo a un lado.

En el ínterin, luego de las elecciones y la ascensión al poder del General Banzer, los cambios hechos por el gobierno anterior han sido constantemente atacados y se ha tratado de revertirlos, y si bien la Capitalización no ha podido ser revertida debido a los convenios internacionales existentes y a las exigencias del gobierno norteamericano de respetar las inversiones norteamericanas, se ha visto que el proceso no continuará y

que las empresas que todavía están en poder del Estado serán privatizadas².

Resumen del capítulo

La Revolución del 9 de abril de 1952 significó el quiebre más importante en la historia de Bolivia. Esta revolución significó la reivindicación de la voluntad popular que se había expresado en las urnas poco tiempo antes a favor del MNR, un partido que ofreció, aunque vagamente, grandes reformas, como la Nacionalización de las minas y la Reforma agraria. La Nacionalización de las minas se llevó a cabo en octubre de 1952 y fue el resultado de la presión de los sindicatos mineros, cuya participación había sido preponderante no solo durante las jornadas de abril, sino en los enfrentamientos previos ocurridos en la última década.

Para inicios de 1953, el ambiente de rebelión de muchas comunidades indígenas había llegado a un nivel que obligó al gobierno, pese a tener en su seno a personas interesadas en que no se diera una Reforma agraria, a tomar cartas en el asunto. En agosto de 1953, se promulgó la Ley de Reforma agraria, la cual significó el cambio liberalizador del indígena que dio inicio a una nueva era. Hasta entonces, la dependencia a la tierra en las haciendas, e inclusive en las comunidades, hizo que la gente del campo permaneciera ante todo en el campo. La movilidad que permitió el saber que no se podía ser expulsado de la tierra por incumplimiento propio o capricho del patrón, significó el acceso del campesino a la vida "moderna".

2 El capítulo 7, en sus incisos 2.2 y 3.2, a partir de las respuestas de entrevistas realizadas en algunas comunidades de Caquiaviri e Irupana analiza en qué medida los acontecimientos descritos en este capítulo han sido importantes para los productores de esas regiones. Para contrastar esta síntesis histórica con la percepción de la población de los dos Municipios estudiados, el lector puede revisar los dos puntos señalados.

Estos cambios implicaron la creación de una nueva normativa, y es que el nuevo estado de cosas exigía nuevas leyes y nuevas reglas en los rubros más distintos.

Las reformas que surgieron a partir de la Revolución del 52 estuvieron, sin embargo, marcadas por contradicciones, injusticias y avivadas que fueron parte del tejido que se fue formando durante los consecutivos gobiernos del MNR. Sin desmerecer los logros genuinamente políticos del 52, ni la indudable visión de Víctor Paz Estenssoro, lo que sucedió con el MNR fue que se creó la necesidad de garantizar la permanencia del partido en el poder, ya que los intereses privados de este bien común eran enormes, debido a que nunca antes en la historia de Bolivia el Estado había sido tan grande.

En el concierto internacional, la supervivencia del régimen significaba, ante todo, estructurar las buenas relaciones con los Estados Unidos. Para ello se tuvo que hacer muchas concesiones, vale decir, muchas medidas fueron distorsionadas o por lo menos modificadas. La reestructuración del Ejército boliviano, por ejemplo, fue un acto de buena voluntad hacia ese poderoso país.

A partir de la guerra fría, Estados Unidos, sin embargo, ya no se sintió tan seguro con un gobierno que había atacado la sacrosanta propiedad privada. Por otra parte, los resentimientos acumulados a partir de los abusos del partido gobernante hacia la población fueron creciendo. La combinación de ambas situaciones dio lugar, en 1964, a un golpe de Estado, el cual inauguró un período de 18 años de gobiernos militares, con brevísimos intermedios constitucionales.

Desde noviembre de 1964 hasta octubre de 1982, el poder del Ejército boliviano fue hegemónico, y descansaba sobre la protección que Estados Unidos dio a la institución armada. Independientemente del apoyo político que en un momento determinado hubiera dado el campesinado a uno u otro lado

del mundo militar; lo cierto es que en los últimos años del gobierno del MNR y durante los años de los gobiernos militares (una vez consolidada la Reforma agraria), no se percibieron grandes cambios. Los regímenes militares, siguiendo el método del MNR, mantuvieron bajos los precios de los productos agropecuarios para beneficiar a los centros mineros y a las ciudades, los cuales eran potencialmente centros de más riesgo en cuanto a descontento político.

Los militares tuvieron el "honor" de caer no por causa de algún enemigo sino por ineficiencia propia, la corrupción, el bajo nivel de los cuadros de los últimos gabinetes y la actitud abiertamente criminal de éstos, fue lo que los llevó a su fin en octubre de 1982.

Llegar a la democracia significó para Bolivia pasar por un período de inestabilidad no vivido desde el siglo anterior. Nueve presidentes en sólo dos años son, ante todo, el resultado de los últimos alientos de unas Fuerzas Armadas polarizadas, en las que había un sector que no se resignaba a abandonar las funciones de gobierno y otro que se identificaba con posiciones democráticas.

La hiperinflación, que se dio a partir del retorno a la democracia, fue indudablemente el mayor trauma económico que se vivió en el país. La deuda externa contratada y parcialmente mal utilizada durante el período militar comenzó a hacer aguas en el sistema. La caída de la moneda boliviana en relación al dólar en más de un 1000% en el lapso de poco más de un año, destruyó toda posibilidad de una forma sensata de manejar la economía.

Cuando el país se encontraba al borde del colapso y se adelantaron las elecciones para lograr una posibilidad de gobernabilidad, la población estaba preparada para lo peor. Esta situación "límite" permitió al nuevo gobierno, que había asegurado la gobernabilidad a partir de un acuerdo entre las dos fuerzas políticas más representadas en el Parlamento,

lanzar una política de shock, que implicó una serie de medidas de corte liberal, las cuales fueron dictadas a través del Decreto Supremo 21060.

El Decreto 21060 significó el inicio del desmantelamiento de gran parte de lo que había sido la Revolución nacional. De hecho, significó el primer paso para aniquilar al Estado empresario y estructurar las reglas de juego para una sociedad orientada al libre mercado.

La reaparición casi inmediata de productos que habían sido extrañados en las plazas durante los últimos años, hizo que surgiera un espíritu de confianza en el futuro, que muy pronto se convirtió en un pequeño boom.

Al finalizar el gobierno de Paz Zamora, se pudo hacer una evaluación de los resultados de la política neoliberal emanada del 21060. Esta demostró ser verdaderamente eficaz en términos de estabilidad, pero no logró el cometido de promover un crecimiento significativo, de hecho, la economía boliviana jamás había logrado un crecimiento de un 5% en un año, una cifra mínima, considerando la enorme pobreza del país.

Después del gobierno de Paz Zamora, el de Gonzalo Sánchez de Lozada emprendió una serie de cambios que han sido no sólo trascendentales, sino de una creatividad rara vez vista en Bolivia. Su programa de gobierno, el llamado "Plan de Todos", tenía tres columnas principales de sostén: la Participación Popular, la Capitalización y la Reforma Educativa.

5

Las reformas de fin de siglo

Este capítulo describe y analiza las dinámicas políticas y económicas que se dieron desde que se inició el proceso democrático, en 1979, hasta la implementación de las Reformas de segunda generación.

El capítulo comienza con un breve análisis político de los primeros pasos que dio la democracia en 1982, para continuar con un análisis de los procesos electorales que se dieron entre 1979 y 1993. Posteriormente, se describen las principales políticas que lograron detener la hiperinflación, en 1985, y se describen las medidas políticas que se tomaron para consolidar el modelo económico de ajuste estructural. El capítulo continúa haciendo una síntesis del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES), elaborado por el gobierno de Sánchez de Lozada, el cual primeramente analiza el contexto político en el que se dan las nuevas reformas (Reformas de segunda generación); plantea la necesidad de una nueva estrategia política a partir de ese nuevo contexto y presenta los objetivos políticos para encarar las reformas. El capítulo concluye con una descripción de las principales leyes promulgadas como producto de la aplicación de las reformas. La Ley de Reestructuración del Poder Ejecutivo, la Ley de Capitalización, la Ley de Pensiones, la Ley de Reforma Educativa, la Ley de Descentralización, la

Ley de Participación Popular y la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), además de la Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA).

1. Ya en democracia

El 10 de octubre de 1982, cuando el Dr. Hernán Siles Suazo jura como Presidente Constitucional de la República, termina la era de la democracia restringida y de los regímenes dictatoriales y totalitarios y comienza el período de construcción democrática.

Después de la Revolución nacional de 1952, aquellos gobiernos que fueron definidos como "democráticos" no dudaron en coartar las libertades constitucionales, violar los derechos humanos y llegar al poder a través de elecciones por lo menos oscuras. Antes de 1952, la democracia se manejaba desde un plano absolutamente restrictivo debido al voto calificado¹.

Desde 1982, la democracia se ha constituido en un proceso permanente de construcción, el cual pretende consolidar las libertades ciudadanas, viabilizar la estabilidad y el crecimiento económico y dar un marco adecuado para la convivencia ciudadana, incluyendo una amplia libertad de expresión. Este proceso fue y es muy difícil, ya que se trata de una construcción social en la cual se confrontan distintos sectores de la sociedad que defienden intereses a veces antagónicos.

Al Dr. Siles, que fue el primer Presidente que gobernó bajo un régimen verdaderamente democrático, el manejo del Estado le fue casi imposible debido a que las condiciones

1 Antes de julio de 1952 (mes en que se promulgó la Ley del Voto Universal), no tenían derecho al voto ni los analfabetos ni las mujeres. Antes de esa fecha, sólo podían votar aquellos ciudadanos hombres que podían demostrar una renta mínima.

económicas con las que comenzó su administración no eran nada favorables. A esto se añade que tampoco se contaba en ese momento con la madurez necesaria para el ejercicio político en democracia, tanto entre los partidos de la coalición de gobierno como entre los partidos de la oposición y los sindicatos.

La mayoría de los partidos que conformaron la Unidad Democrática y Popular (UDP) surgieron y se consolidaron como organizaciones políticas de la resistencia a los gobiernos dictatoriales. Estas actividades condicionaron sus formas de funcionamiento, las cuales se caracterizaron por una permanente oposición a los regímenes formalmente constituidos. Estos partidos, al encontrarse en función de gobierno (después de una larga lucha reivindicativa), a partir de su experiencia política, no supieron dar respuesta a las demandas populares que no eran ya demandas reivindicativas, sino más bien de tipo estructural (mejoramiento de los ingresos y reducción de los costos de los artículos de primera necesidad).

La falta de experiencia en la convivencia democrática no fue sólo de los partidos políticos sino también de la sociedad en su conjunto. Después de tantos años de dictadura y de inestabilidad política, las organizaciones sindicales, sectoriales y gremiales, a partir de encontrarse en democracia, plantearon una serie de demandas al gobierno central, las cuales, bajo esas circunstancias, eran imposibles de cumplir.

En términos constitucionales, el problema más serio que tuvo que encarar el gobierno del Dr. Silés 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 económica que tratara de frenar la crisis. Para detener la hiperinflación, el gobierno intentó la puesta en vigencia de seis paquetes económicos, los cuales nunca pudieron ser implementados debido a la implacable oposición legislativa.

El gobierno de la UDP no logró solucionar los serios problemas que heredó del pasado y debido a desinteligencias y errores internos, agudizó la crisis económica y social del momento.

Sin embargo, la 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.

Así como la frialdad y la agudeza de Paz Estenssoro lograron parar en un tiempo récord la hiperinflación, así también, la vocación democrática de Siles logró consolidar el proceso.

2. La política

Las elecciones generales del 1 de junio de 1979, bajo el gobierno de facto del Gral. David Padilla, fueron quizás las primeras elecciones nacionales en las que se dio un mayor grado de libertad y transparencia.

Los resultados de estas elecciones fueron los siguientes:

Candidato a Presidente	Partido	Número de votos	Porcentaje
Siles Suazo	UDP	528.696	31.22 %
Paz Estenssoro	MRR	527.284	31.13 %
Banzer Suárez	ADN	218.586	12.90 %
Quiroga Santa Cruz	PS-1	70.765	4.18 %

Con estas elecciones, y debido a la neutralidad que expresó el gobierno de Padilla, se rompió la hegemonía del partido o la coalición gobernante. Era la primera vez, después de muchos años, que el gobierno no manipulaba en forma descarada los resultados electorales, lo cual hace que los candidatos oficialistas ya no puedan ganar con el 60, 70, 80 y hasta 90% de los votos. El pluralismo que nace en estas elecciones, y que se repite de manera continua hasta nuestros días, establece la nueva prácti-

ca, estipulada en la Constitución Política del Estado, de elegir al Presidente y al Vicepresidente en el Congreso Nacional cuando no exista una mayoría absoluta (a partir de la instauración del pluralismo democrático, nunca más volvió a ganar un candidato las elecciones por el 50% + 1.)

En 1979, fue la primera vez, desde 1952, que el Congreso tuvo la responsabilidad de elegir al Presidente y al Vicepresidente de la nación; a esta situación, se añadió la coyuntura del empate entre la UDP y el MNR. La falta de hábito en la práctica democrática, sumada a la situación de empate entre los dos partidos ganadores, estableció el marco para una de las peores batallas congresales de la historia. El Parlamento no pudo lograr la mayoría para ninguno de los dos candidatos. Las posiciones eran tan intransigentes que en las seis votaciones que se hicieron, los 25 parlamentarios de ADN votaron en blanco y los 5 parlamentarios del PS-1 anularon sus votos.

Para salir del empantanamiento, el Parlamento decidió posesionar como Presidente Constitucional interino (por un año) al Presidente de la Cámara de Diputados, el Dr. Walter Guevara Arce, para que éste volviera a llamar a elecciones nacionales. Sin embargo, este intento de democratización es bruscamente interrumpido por un nuevo golpe de Estado el 1 de noviembre del mismo año, liderizado por el Cnl. Alberto Natusch Busch y algunos dirigentes políticos del MNR y el MNRI. 16 días después, debido a una huelga masificada de repudio a la interrupción del proceso democrático, liderizada por todos los sectores sociales organizados, el dictador tuvo que renunciar y devolver el poder al Congreso.

Después de este triunfo popular, el 16 de noviembre es posesionada la Sra. Lidia Gueiler Tejada como Presidenta Constitucional interina de la República en lugar del Dr. Walter Guevara Arce.

La Sra. Gueiler, que gobernó por sólo 8 meses, logró convocar y realizar las nuevas elecciones nacionales el 30 de junio

de 1980, en las que los resultados fueron similares a los que se obtuvieron en 1979.

Los resultados de las elecciones de 1980 fueron los siguientes:

Candidato a Presidente	Partido	Número de votas	Porcentaje
Siles Suazo	UDP	507.173	38.74 %
Paz Estenssoro	MVR	263.706	20.15 %
Banzor Suárez	ADN	220.309	16.85 %
Quiroga Santa Cruz	PS-1	113.959	8.71 %

El 17 de julio de 1980, 18 días después de las elecciones, la Sra. Gueiler fue derrocada por un nuevo golpe militar, esta vez liderizado por el Gral. Luis García Meza. Con este golpe se interrumpió por última vez el proceso de democratización del país.

García Mesa gobernó, bajo un régimen de terror e impunidad, por poco más de un año; tenía la intención de mantenerse en el poder por 20 años y convertir a su gobierno en un régimen similar al de Augusto Pinochet, en Chile; sin embargo, debido a la incoherencia y delincuencia de su administración, fueron las propias FF.AA. las que lo destituyeron a principios de agosto de 1981. Se posesionó a una Junta, constituida por los tres jefes de Fuerza: Torrelío, comandante del Ejército, Bernal, comandante de la Fuerza Aérea, y Pammo, comandante de la Fuerza Naval. Cuatro meses después fue posesionado como Presidente de la República el Gral. Torrelío.

Torrelío, que fue un importante miembro del gobierno de García Mesa, gobernó el país desde el 4 de septiembre del 81 hasta el 21 de julio del 82 (11 meses). Su gobierno se caracterizó por la mediocridad y por la continuidad menos brutal del gobierno de García Meza. En el interín, al interior de las FF.AA. fue tomando cuerpo un movimiento democratizante, el cual logró finalmente la sustitución de Torrelío por el Gral. Guido Vildoso, quien reencaminó el proceso de democratización del país.

Vildoso fue el último presidente no democrático que gobernó el país. Estuvo al mando durante 2 meses y 20 días (desde el 21 de julio de 1982 hasta el 10 de octubre de ese mismo año). Se trató, ante todo, de un período de transición entre gobiernos militares y la democracia.

A Vildoso le tocó cerrar el largo período de administraciones militares que comenzó en 1964. Vildoso, después de arduas negociaciones con todos los sectores sociales y políticos del país, logró reinstalar el Parlamento del 80, el cual eligió por mayoría (143 votos de 113), a Hernán Siles Suazo como Presidente Constitucional de la República.

El gobierno de Siles, al ser el primer gobierno democrático, fue un gobierno débil y contradictorio, que tuvo que administrar un período traumático y difícil, en el que se pusieron en evidencia tanto las debilidades de la larga dictadura de Banzer (71-78) como el caos que significó el proceso de democratización.

Fue el gobierno de la UDP, a partir de sus dificultades, el que enseñó a los partidos políticos a no tomar la administración del Estado sin antes garantizarse la mayoría tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores.

La crisis de la hiperinflación, que culminó con el acortamiento del período de gobierno de Siles Suazo y que marcó la desintegración de la UDP y el amargo fin de la carrera política del Dr. Siles, inauguró una nueva forma de hacer política, en las que las alianzas, en función de lograr la gobernabilidad, juegan un rol primordial. Después del gobierno de la UDP hasta la fecha, ningún partido accedió a la Presidencia de la República sin antes garantizarse la mayoría parlamentaria a partir de alianzas políticas.

Las elecciones generales del 14 de julio de 1985, conducidas por el gobierno del Dr. Siles, tuvieron los siguientes resultados:

Candidato a Presidente	Partido	Porcentaje
Banzer Suárez	ADN	28.57 %
Paz Estenssoro	MNR	26.42 %
Paz Zamora	MIR	8.86 %
Jordán Pando	MMRI	4.77 %

A partir de esta elección, la tendencia del electorado dio un giro marcado hacia la derecha (el ganador fue el Gral. Banzer, quien fuera dictador entre el 71 y el 78); esta tendencia se mantuvo así hasta nuestros días.

Si bien Banzer había sido el ganador de la mayoría simple en el Congreso, todos los partidos se aliaron para impedir que el ex dictador sea ungido como presidente democrático. Así, se optó por Paz Estenssoro, quien estaba en un segundo lugar. El MNR logró el poder, pero no tenía gobernabilidad, por lo que se apresuró a lograr una alianza con el partido de Banzer, que se denominó "Pacto por la Democracia".

Este pacto marcó el comienzo de una nueva era de acuerdos políticos, a través de los cuales se comenzó a romper las posiciones radicales que llevaron al desastre político de 1979 y 1982 - 1985. A partir de ese momento, se toma como norma que, para lograr gobernar en democracia, lo primero que se debe buscar son los acuerdos políticos con otros partidos para viabilizar la gobernabilidad.

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.

El "Pacto por la Democracia" fue respetado escrupulosamente hasta febrero de 1989, mes en el cual el MNR rompió unilateralmente el acuerdo para encaminar la candidatura de Gonzalo Sánchez de Lozada a la presidencia.

El 7 de mayo de 1989, se realizaron las elecciones nacionales las cuales tuvieron los siguientes resultados para los tres partidos ganadores:

Candidato a Presidente	Partido	Porcentaje
Sánchez de Lozada	MNR	23.00 %
Banzer Suárez	ADN	22.70 %
Paz Zamora	MIR	19.60 %

El rompimiento del "Pacto por la Democracia" produjo un distanciamiento definitivo entre Gonzalo Sánchez de Lozada y el Gral. Banzer. (De no haber tal rompimientos e hubiera estructurado una suerte de sucesión, por la que hubiera accedido al poder el Gral. Banzer, con apoyo del MNR). En esas circunstancias, se presentó una opción muy singular. El MNR había quedado aislado, y Banzer se dio cuenta de que la única manera de mantenerse en el poder era renunciando a la primera magistratura, puesto que existía el peligro de que el MIR y el MNR se aliaran.

La única manera de garantizar que esto no sucediera fue ofreciendo al MIR el premio mayor; así, Jaime Paz Zamora terminó siendo electo Presidente de la República, gracias al apoyo de Banzer y la bancada de la ADN en el Parlamento.

La alianza ADN-MIR inauguró las alianzas políticas que dejaban de lado no sólo las ideologías sino la historia (de hecho, el MIR había surgido como un partido opositor a la dictadura de Banzer); por otro lado, logró por única vez en la historia, que el tercero en la carrera electoral terminara ungido como Presidente.

Este acuerdo, llamado "Acuerdo Patriótico (AP)" es el paso más importante dado entre dos partidos "ideológicamente" opuestos con el exclusivo fin de acceder al poder. A través del "Acuerdo Patriótico" el ex dictador Banzer consolidó su imagen democrática.

Esta nueva forma de hacer política trajo consigo una apertura del diálogo entre todas las fuerzas políticas, algo que en el pasado había sido impensable. El problema, sin embargo, fue que el contenido de ese diálogo se orientó ante todo a la

discusión de las cuotas de poder antes que a la solución de los problemas políticos y estructurales.

El 6 de junio de 1993 tuvieron lugar nuevamente las elecciones nacionales. Los resultados de éstas fueron los siguientes:

Candidato a Presidente	Partido	Porcentaje
Sanchez de Lozada	MNR	34.00 %
Banzer Suárez	AP(*)	21.00 %
Palenque Avilés	CONDEPA(*)	14.00 %
Fernández Rojas	UCS(*)	13.00 %
Aranibar Quiroga	MBL(*)	5.00 %

(*) AP = Acuerdo Patriótico (ADM - MIR)

CONDEPA = Conciencia de Patria

UCS = Unidad Cívica Solidaridad

MBL = Movimiento Bolivia Libre

Después de esta elección, la coalición de gobierno que se establece se da entre el MNR, la UCS y el MBL y se autodenomina "*Acuerdo para la Gobernabilidad*". Esta coalición elige como Presidente de la República a Gonzalo Sánchez de Lozada.

3. El modelo económico de ajuste estructural

Así como el 10 de octubre de 1982, con la posesión constitucional de Siles Suazo termina la era de la democracia restringida y de los regímenes dictatoriales y comienza el período de construcción democrática, así también, el 29 de agosto de 1985, con la promulgación del Decreto 21060, concluye la era del modelo económico de capitalismo de Estado y comienza la era del modelo económico de liberalización del mercado.

Después del gobierno de la UDP, Bolivia ingresó al proceso económico de ajuste estructural en condiciones dramáticas. En agosto del 85, la economía se encontraba fuera de control, la

hiperinflación amenazaba con llegar al 25.000% para fines de ese año, el aparato productivo estaba por colapsar y el poder adquisitivo de los salarios había llegado a su punto más bajo (7 dólares mensuales era el salario mínimo).

El Cuadro que se presenta a continuación muestra algunas cifras que revelan la magnitud de la crisis económica que se vivió en ese período.

Año	Inflación (en miles de US\$)	Exportaciones	Crecimiento del PIB
1980	47 %	1.037 100 %	+ 0.6
1981	85 % (*)	984 94.88 %	- 0.92
1982	128 %	898 85.59 %	- 4.36
1983	276 %	817 78.78 %	- 4.46
1984	1.282 %	782 75.40 %	- 0.60
1985	8.767 %	672 64.80 %	- 0.97

(*) Interpolación entre el dato del 80 y del 82.

Fuente: INE y Banco Central

El gobierno de la UDP perdió toda posibilidad de encarar el problema económico debido al desgaste político y de credibilidad que sufrió durante el acelerado proceso inflacionario. Debido a esto, el Presidente Siles Suazo se vio obligado a reducir en un año su mandato y convocó a elecciones generales para 1985. El Dr. Paz Estenssoro, que había asumido la presidencia el 6 de agosto de ese año, promulgó, el 29 de agosto, el Decreto supremo (D.S.) 21060.

El D.S. 21060 fue el instrumento político que marcó de manera tajante el inicio de una política económica de libre mercado. Esta nueva política económica logró parar el proceso inflacionario en un tiempo récord.

Los principales puntos planteados por el mencionado Decreto fueron los siguientes²:

2 *Historia de Bolivia*, José de Mesa; Teresa Gisbert; Carlos D. Mesa Gisbert, 1997. Editorial Gisbert pág. 689. Primera edición.

1. Reducción del déficit fiscal con congelamiento de salarios, aumento del precio de la gasolina (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos cubrió, así, más del 50% de los ingresos del Tesoro General de la Nación) y reducción del gasto del Estado.
2. Cambio real y flexible de la moneda, creación del bolsín controlado por el Banco Central.
3. Racionalización de la burocracia; en la práctica, la llamada "relocalización", que significó el despido masivo de trabajadores del Estado.
4. Liberalización total del mercado, libertad de precios y de oferta y demanda y arancel único de importaciones.
5. Fomento a las exportaciones.
6. Reforma tributaria.

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.

Para frenar la hiperinflación, una de las medidas urgentes era controlar el acelerado acenso del precio del dólar norteamericano en el mercado nacional; para esto se creó el "Bolsín" del Banco Central. El Bolsín es un sistema regulatorio que continúa vigente; regula la oferta y la demanda de dólares en el mercado. Diariamente, el Banco Central pone en subasta un monto determinado de dólares, cuya cantidad es determinada por el volumen de las divisas de las que se dispone en ese momento. Este sistema acabó con las devaluaciones traumáticas, que siempre generaron complicados períodos de inestabilidad económica, social y política, ya que el precio del dólar terminó siendo regulado por el mercado.

Otra de las medidas urgentes para frenar la inflación fue el control y la disminución del déficit fiscal. Desde 1971, éste se

había ido incrementando debido al mal manejo de las inversiones en las empresas del Estado, a la caída de los precios del estaño y a la creciente ineficiencia en el funcionamiento general de las empresas estatales. La hiperinflación fue la consecuencia de un prolongado período en el cual el Estado gastó mucho más de lo que generaba.

Para 1985, la única empresa estatal rentable y que cubría gran parte de los gastos estatales, a costa de su propia subsistencia, era Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

La racionalización de las contrataciones estatales, el congelamiento de sueldos, el despido masivo de los trabajadores de las empresas productivas deficitarias (especialmente de COMIBOL³) y el alza del precio de la gasolina fueron las principales medidas que lograron detener y revertir el problema del déficit fiscal.

Para encarar los problemas sociales, el gobierno, con el apoyo de distintos organismos financieros internacionales creó el Fondo Social de Emergencia (FSE), que fue un organismo gubernamental que dispuso de un importante monto de recursos económicos para implementar proyectos de carácter social. Estos fueron básicamente proyectos de construcción y mejoramiento de infraestructura (caminos, escuelas, postas sanitarias, etc.). El propósito del FSE fue el de dar trabajo temporal a los miles de ex trabajadores estatales que habían quedado desocupados después de los despidos masivos de las empresas deficitarias.

La Reforma tributaria fue otra de las medidas importantes. Se redujo de más de 1000 impuestos, los cuales eran casi desconocidos y no pagados, a sólo siete impuestos básicos. Se logró aumentar las recaudaciones tributarias del 1% del PIB a casi el

3 En 1986, el gobierno de Paz Estenssoro despidió de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) a 23.000 trabajadores, lo cual causó una aguda crisis social en el país.

10% en sólo cuatro años, lo cual también contribuyó significativamente a la reducción del déficit fiscal.

El modelo económico de ajuste estructural determinó, en resumen, que el nuevo protagonista de la economía sea el sector privado y ya no el Estado. Es pues el libre mercado, basado en las leyes de oferta y demanda, el que define las reglas de la economía. Estas reglas permiten la importación de todo tipo de productos a partir del pago de un arancel único, lo cual obliga a la industria nacional a competir o en caso contrario a salir del mercado.

También fue en ese período en que, por primera vez en cuarenta años, el Poder Ejecutivo presentó un Presupuesto General a consideración y para aprobación del Congreso, tal como lo estipula la Constitución Política del Estado.

En 1987, se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que se convirtió en uno de los instrumentos más importantes para la toma de decisiones de las inversiones del Estado. El SNIP, a través del Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN), logró sistematizar la información respecto a las inversiones en ejecución, lo cual permitió tomar mejores decisiones sobre la continuidad o postergación de los proyectos. El SISIN ayudó también a programar las inversiones a mediano y largo plazo, lo cual permitió cuantificar de mejor manera los requerimientos de financiamiento.

Todas estas medidas financieras permitieron importantes acuerdos con el FMI, el BM y también lograron 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 externa.

Sin lugar a dudas, lo más importante que se logró en este período de grandes transformaciones para el país 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.

A continuación, se presentan algunas cifras que muestran los sorprendentes resultados de esta política de ajuste, la cual logró revertir la crisis. Los datos que se presentan van hasta 1992. Cabe recalcar que desde 1989, el Presidente de la República ya no era Paz Estenssoro, del MNR, sino Jaime Paz, del MIR.

La estabilidad económica lograda en 1986 se mantiene hasta la fecha.

Año	Inflación	Exportaciones (en miles de US\$) 1980 1,037 = 100%		Crecimiento del PIB	Evolución del Peso Boliviano
1985	8,767,00 %	672	64.80 %	-0.87	1.149.354,00 Pesos x Us\$
1986	65,99 %	638	61.52 %	-2.49	1.993.323,00 Pesos x Us\$
1987	10,67 %	569	54.86 %	2.60	2,09 Bolivianos x Us\$
1988	21,52 %	600	57.85 %	2.98	2,49 Bolivianos x Us\$
1989	16,00 %	822	79.26 %	2.83	2,83 Bolivianos x Us\$
1990	18,01 %	927	89.39 %	2.62	3,22 Bolivianos x Us\$
1991	14,52 %	848	81.77 %	4.14	3,63 Bolivianos x Us\$
1992	12,06 %	710	68.46 %	3.44	3,98 Bolivianos x Us\$

Fuente: INE y Banco Central

Después de la experiencia de la hiperinflación, todos los sectores sociales y políticos del país coincidieron en forma unánime 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.

4. Las Reformas de "segunda generación"⁴

Cuando Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR, asumió la Presidencia de la República, después de ganar las elecciones en 1993, 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; sin embargo, el crecimiento no llegó a satisfacer ninguna expectativa. Con la nueva política económica de ajuste estructural, el Estado no logró modificar la situación de pobreza en la que vive gran parte de la población. Los indicadores socioeconómicos de Bolivia, en relación a los demás países de América Latina, se mantuvieron entre los más bajos y la mayoría de la población no sintió en su economía el mejoramiento de la situación del país.

El gobierno de Sánchez de Lozada planteó que la reversión de esta situación implicaba encontrar alternativas políticas y económicas que condujeran al país hacia una economía dentro del nuevo contexto de globalización.

Para esto, se 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 y establecieron una nueva forma de manejo y administración de los recursos fiscales.

4 Para ubicarse en el contexto histórico y político del país, todo lo que se presentó hasta aquí, tanto en el capítulo 4 como en este capítulo, fue un rápido análisis histórico de los principales sucesos y medidas políticas que incidieron en la dinámica de la formulación y ejecución de las políticas públicas. A partir de este punto, el texto se centra exclusivamente en el análisis de las Reformas de segunda generación implementadas por el gobierno de Sánchez de Lozada y su impacto tanto en los procesos políticos nacionales y locales como en la sostenibilidad de la agricultura campesina de los Municipios en los que se hicieron los estudios de caso.

El marco de las reformas propuesto por el gobierno de Sánchez de Lozada en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, (PGDES), fue el documento marco alrededor del cual se estructuraron e implementaron las nuevas políticas⁵.

Los aspectos más sobresalientes que señala este documento se presentan de manera textual a continuación⁶:

A. El nuevo ordenamiento internacional

La década de los setenta estuvo caracterizada por el inicio de una profunda transformación de las relaciones internacionales. El sistema había acumulado contradicciones que hacían imposible que resuelva sus dilemas a través de ajustes dentro de sus mismos modelos. Esta crisis, que se desató en su polo hegemónico, se solucionó parcialmente con una transferencia neta de recursos del norte al sur, que cubrió el desgaste del modelo. Lo cual, sumado a la perplejidad de un mundo rápidamente cambiante, no permitió que los países de menor desarrollo relativo, en particular los países de América Latina, modificaran sus estructuras para adaptarlas a las nuevas demandas en la década de los ochenta. El mundo desarrollado y los países de menor desarrollo relativo que lograron percibir el cambio, como los países del Asia Oriental y algunos países europeos (España, Portugal y Grecia), ejecutaron un conjunto de políticas de apertura hacia el exterior, favorables al mercado, que posibilitaron una mayor acumulación y una mejor asignación de sus recursos. América Latina y

5 Cabe destacar que el PGDES fue aprobado como documento oficial del gobierno de Bolivia recién a fines de octubre de 1994, es decir, más de un año después de la posesión del Presidente Sánchez de Lozada.

6 El resumen que se presenta fue extraído del documento original del PGDES y resume los aspectos sobresalientes planteados en ese documento.

Bolivia, en particular, quedaron marginadas de este proceso".

En los primeros años de la década de los ochenta se produjo la denominada crisis de la deuda y las transferencias de recursos se invirtieron, siendo los países del sur los que comenzaron a transferir excedentes a los países del norte. Paradójicamente, la economía más grande del mundo pasó a tener déficits comerciales; el excedente financiero internacional fue absorbido por el déficit norteamericano.

Se produjo una reconversión productiva que, como parte de la reestructuración de capital, cambió los patrones de consumo de materias primas, de energía y de mano de obra, y exigió un acelerado avance de la tecnología. La hegemonía multipolar comenzó a constituirse con la presencia del bloque de países capaces de afectar fuertemente las relaciones comerciales.

Este proceso modificó sustancialmente las relaciones de intercambio de bienes y servicios a escala mundial. La tendencia hacia la globalización de los mercados gestó un mercado mundial de bienes y servicios, de capital financiero y de tecnología. Por la globalización, el comercio mundial creció en forma más dinámica que el producto mundial, y también se aceleró la inversión extranjera directa.

El nuevo orden internacional, que resulta de este conjunto de transformaciones de carácter económico y político, obliga a los países, especialmente a los menos desarrollados, a importantes cambios en la tecnología y en los sistemas educativos para poder competir.

La viabilidad de Bolivia en el próximo siglo depende de nuestra integración con el mundo a través de una política de transformación productiva que permita el aumento de la eficiencia, la incorporación de tecnología y la

disminución progresiva de los costos medios en los procesos productivos.

El desafío supone que seamos capaces de insertarnos simultáneamente en el comercio y en la revolución tecnológica mundial; ello implica una transformación de las relaciones con nuestros vecinos territoriales, de tal manera que nuestra ubicación geográfica pueda aprovecharse para vincularnos dinámicamente con las corrientes financieras, comerciales y de transporte internacional. Pero la inserción internacional y la transformación tecnológica, siendo condiciones necesarias para nuestro desarrollo, no son suficientes si continuamos al margen de los flujos económicos internacionales, en especial si no logramos ser destino de las corrientes de inversión externa directa. La apertura de la economía a la inversión externa permitirá el potenciamiento de nuestra capacidad productiva interna y hará sostenible nuestro desarrollo.

B. El cambio en democracia

A mediados de los ochenta, la insostenibilidad del déficit fiscal, la hiperinflación, la distorsión del sistema de precios, la incapacidad del Estado para inducir y generar ahorro interno, la reducción de las inversiones, el poco dinamismo del sector externo, que se reflejaba en el déficit de la balanza comercial, y la dependencia de la actividad productiva respecto a la exportación de minerales e hidrocarburos, dieron nacimiento a una nueva forma de leer la realidad, en la que predominó el enfoque de liberalización de la economía.

Este enfoque se plasmó en la Nueva Política Económica (NPE), aplicada para revertir la crisis, que no es simplemente un modelo de ajuste sino una transformación sistémica, en

la que los mercados tienen la función de asignar los recursos. Por otra parte, a lo largo del período democrático, también se suscribieron modificaciones en la esfera social y política, con la emergencia de nuevos actores sociales y la consolidación de la democracia. Esta ya se ha interiorizado como un valor colectivo y el ejercicio del voto es una fuente válida de legitimación del poder.

En 1993, el partido que aplicó la NPE lanza una nueva propuesta al país, llamada el Plan de Todos, que plantea la dinamización del crecimiento, la democratización del patrimonio de las empresas públicas a través de la capitalización, un fuerte estímulo a la inversión privada, el apoyo a las exportaciones y otras medidas, como la Participación Popular.

Las principales reformas que se vienen implementando a partir del Plan de Todos, son:

- *La Reforma de la Constitución Política del Estado, que moderniza la estructura institucional del país, especialmente del sistema judicial, reconoce la diversidad socio cultural, y facilita la descentralización del Estado fortaleciendo la administración departamental y los gobiernos municipales, sin que la República pierda su carácter unitario.*
- *La Reforma del Poder Ejecutivo, que sistematiza la acción gubernamental en busca del crecimiento económico, la equidad social y el uso racional de los recursos naturales como fines articulados entre sí.*
- *La capitalización de las empresas del Estado, que posibilita la participación privada en los sectores productivos estatales, con el propósito de generar inversión y transferencia de tecnologías, lo que resulta en la elevación de la tasa de crecimiento y en la mejora de las condiciones de inserción laboral.*

- *La Reforma del Sistema de Pensiones, mediante la capitalización individual y la distribución de acciones provenientes del proceso de capitalización de las empresas públicas, para lograr una mayor cobertura, una mejor administración, fomentar el ahorro nacional y estimular la creación de un mercado de capital.*
- *La Participación Popular, que constituye la más importante redistribución del poder político y económico desde 1952, pues reasigna recursos de la coparticipación tributaria al área rural y a las provincias, donde se registra la mayor pobreza, y transfiere autoridad y responsabilidad a los barrios y comunidades, para que sean éstos los que definan sus prioridades y fiscalicen el correcto uso de sus recursos.*
- *La Reforma Educativa, que establece la enseñanza básica en la lengua materna, reconociendo el carácter pluricultural y multiétnico de la sociedad boliviana, y reorienta los recursos a favor de la educación primaria. Esta reforma adecuará la formación de los recursos humanos a las demandas culturales y a las necesidades productivas de la sociedad.*

La superación de la pobreza, el perfeccionamiento de la democracia, la equidad social y el crecimiento económico en un marco de uso adecuado de los recursos naturales, son las tareas que debemos enfrentar en el presente.

C. La necesidad de una estrategia

A partir de todo lo planteado, el PGDES propone las siguientes estrategias:

- *Una visión integral del país y de la gestión pública, basada en la comprensión de los problemas y las*

potencialidades en su mutua interrelación y en la articulación de las distintas políticas sectoriales, de modo que todas ellas confluyan hacia el logro de los mismos objetivos.

- *Un nuevo estilo de planificación de las políticas públicas, basado en la planificación participativa que, partiendo de las necesidades y las propuestas de solución que hagan las Organizaciones Territoriales de Base (OTBS) y los Municipios, oriente la inversión de acuerdo con la vocación productiva de cada porción del territorio. El nuevo estilo implica ejecutar el PGDES cuidando su integralidad y complementariedad y mantener un proceso de retroalimentación con las OTBS, los Municipios, las regiones y los sectores.*
- *Un enfoque selectivo. A partir de los recursos limitados, la gestión estatal deberá orientar la inversión pública, en forma selectiva, hacia las actividades que ofrezcan mejores oportunidades de inducir la inversión privada para impulsar al crecimiento económico y hacia la inversión social que mejore los índices de desarrollo humano e impulse el desarrollo de las potencialidades del país.*

D. Potencialidades para dinamizar el proceso de desarrollo

Las potencialidades del país, identificadas por el PGDES para impulsar el desarrollo nacional, son:

- *La posibilidad de insertar al país en condiciones ventajosas en el contexto internacional a partir de su situación geográfica como centro de Sudamérica.*
- *La capacidad organizativa que tiene la sociedad para desarrollar actividades sociales, políticas y productivas.*

- *Los recursos naturales con los que cuenta el país, para la transformación productiva, en tanto los impactos negativos sobre la capacidad regenerativa de la naturaleza sean los menores posibles.*

E. Un nuevo concepto: el desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible busca mejorar las condiciones de vida de todos los bolivianos a través de una transformación productiva que utilice racionalmente los capitales humanos, naturales, físicos, financieros y los patrimonios institucionales y culturales sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones y la capacidad de asimilación de la naturaleza, en un marco de equidad y de gobernabilidad.

A partir de esto, el desarrollo sostenible se sustenta en cuatro pilares que se condicionan mutuamente:

- *El crecimiento económico, entendido como la transformación productiva que habilita al país para hacer frente a las nuevas exigencias de competitividad derivadas del cambio tecnológico.*
- *La equidad social, entendida como la reducción de las desigualdades, la creación de oportunidades para la plena participación de los individuos en la sociedad y en la toma de decisiones, el reconocimiento de la diversidad cultural y la superación de todo tipo de discriminaciones.*
- *El uso racional de los recursos naturales, entendido como la conservación de los recursos renovables, sin afectar su capacidad de regeneración y la utilización integral de los recursos no renovables, así como la preservación del medio ambiente.*
- *La gobernabilidad, entendida como el mejoramiento de la eficiencia en las decisiones, la legitimidad del Estado y el sistema político frente a la sociedad para perfeccionar la democracia.*

F. Objetivos del PGDES

Partiendo de las potencialidades detectadas, se utilizará adecuadamente los escasos recursos del Estado para generar las condiciones mínimas que permitan el logro de los siguientes objetivos estratégicos:

f.1. El cambio del carácter de la inserción internacional

Las grandes transformaciones internacionales y la necesidad de superar nuestra dependencia de los productos tradicionales y de aumento de la capacidad del país para enfrentar los shocks externos, exigen un profundo cambio en nuestro modelo de inserción internacional. Por ello, la integración física del país, a través de los corredores de exportación de bienes y servicios que integran a las zonas productivas, se constituye en uno de los pilares del PGDES. El cambio en la inserción internacional superará la creciente brecha comercial y nuestra cada vez mayor dependencia de los recursos externos a través del intercambio sustancial y la modificación de perfil de las exportaciones de bienes y servicios.

Para esto se propone la priorización de las inversiones públicas en infraestructura de transportes (carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, hidrovías, etc.), a fin de aprovechar la ubicación geográfica del país. Los esfuerzos del Estado se concentrarán en lograr la vinculación de las redes nacionales de transporte con las internacionales, así como en generar las condiciones mínimas para hacer de Bolivia un país de integración, de contactos y exportador de bienes y servicios.

Esta infraestructura generará en el país importantes inversiones, con las consiguientes repercusiones positivas sobre el empleo, el ingreso y la generación de divisas.

La integración física acercará los mercados de consumo a las fuentes de producción, permitirá una mayor integración interna, una mejor ocupación del territorio y la eliminación de barreras para la construcción nacional.

Se apoyará también la interconexión de las redes de gas y otros energéticos, buscando hacer un uso eficiente de nuestras reservas de gas natural, petróleo y de nuestro potencial hidroeléctrico. Se trata de convertir a Bolivia en un centro regional distribuidor de energéticos.

f.2. La transformación productiva

Si no se induce a la transformación productiva en el país, éste no podrá insertarse en los mercados internacionales. La transformación productiva es entendida como el cambio de los métodos y sistemas de producción del perfil y la orientación de la oferta (a través de la política crediticia orientada a ese fin), incrementará y logrará mayores niveles de productividad y competitividad internacional. En un principio, el incremento de las exportaciones se basará todavía en productos intensivos de recursos naturales, explotados de manera sostenible, pero la transformación productiva permitirá establecer, concurrentemente, el claro predominio de los bienes manufacturados en la estructura de las exportaciones e invertir la actual relación valor-volumen de estas.

f.3. La igualdad de oportunidades para la población

El desarrollo humano propone la optimización de la inversión social focalizándola en la educación primaria y técnica para potenciar las habilidades naturales de la población, el primer nivel de atención en salud y la mejora de las condiciones de habitabilidad.

f.4. La ampliación de la democracia participativa

La ampliación plena de la participación popular en la medida en que son las comunidades locales y el individuo quienes mejor conocen sus necesidades y quienes están en mejor posición para consolidar y evaluar la forma en que estas son satisfechas. La Participación Popular permitirá asumir la diversidad étnica y social como un valor positivo, que se integra al esfuerzo del desarrollo, y al mismo tiempo, generará oportunidades para que el individuo pueda decidir y actuar, convirtiéndose en el protagonista de su propio desarrollo.

f.5. El perfeccionamiento de la democracia

Se fortalecerá el sistema político democrático, construyendo un entorno institucional que evite incertidumbres de la ciudadanía en los mecanismos de toma de decisiones y mejore la eficiencia del Estado para procesar y resolver adecuadamente las demandas de los actores sociales y económicos.

f.6. El aprovechamiento racional de los recursos naturales, la preservación del medio ambiente y la relación armónica entre población y recursos naturales renovables

El país superará el despilfarro de los recursos naturales y los utilizará elevando sus rendimientos. Para esto se normará el aprovechamiento racional de los recursos naturales, para no sobrecargar la capacidad regenerativa de la naturaleza. Se establecerá también una relación armónica entre la población y los recursos naturales renovables, para lograr que el crecimiento demográfico no amenace la capacidad de soporte del territorio.

Políticas del PGDES

A. Políticas económicas

Según el PGDES, las políticas económicas buscan el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica a partir de lograr el equilibrio entre las políticas fiscales y las políticas monetarias. De ahí que este documento dentro de lo que son las políticas económicas, hace una diferenciación entre las políticas fiscales y las monetarias:

a.1. Políticas fiscales

- *Incremento del ahorro interno*
- *Aumento de la presión tributaria*
- *Disciplina en la ejecución del gasto corriente y aspectos institucionales*

a.2. Políticas monetarias

La política monetaria se orienta a controlar la expansión de los medios de pago, de acuerdo con la necesidad de una economía en crecimiento, pero con subordinación al objetivo de la estabilidad de precios.

Las políticas monetarias propuestas en el PGDES, son:

- *Reforma del sistema financiero*
- *Evolución cambiaria*

a.3. Reorientación de la inversión pública

B. Reversión de la brecha externa

La reversión de la brecha externa y el cambio del carácter de la inserción internacional tienden a insertar al país, en mejores condiciones, a las corrientes del comercio internacional. Para ello, se plantean las siguientes políticas:

b.1. Fomento integral a las exportaciones de bienes y servicios

b.2. Nuevas formas de endeudamiento externo

b.3. Aprovechamiento de los mecanismos de integración y cooperación

b.4. Vinculación internacional de la redes de transporte

- *Construcción y mejoramiento de los corredores de producción y exportación de bienes y servicios*
- *Construcción y mejoramiento de la infraestructura de transporte aéreo*

b.5. Interconexión de las redes de distribución de gas y otros energéticos con los países vecinos

b.6. Hacer eficiente el uso de energía

- *Sustitución de energéticos*
- *Desarrollo de fuentes regenerativas*

C. Políticas que promueven la transformación productiva

c.1. Estímulo a la inversión privada

c.2. Fomento de la productividad y la competitividad

- *Innovación y gestión tecnológica*
- *Modernización de la comercialización y los servicios de apoyo a la producción*
- *Formación profesional y capacitación de los recursos humanos*
- *Impulso al desarrollo de fuentes alternativas de financiamiento para el sector productivo*

c.3. Sustitución de la economía de la coca

D. Desarrollo humano*d.1. Respeto a la diversidad cultural**d.2. Optimización de la inversión social*

- *Educación primaria y técnica*
- *Primer nivel de atención en salud*
- *Mejora de las condiciones de habitabilidad*

*d.3. Aplicación plena de la Participación Popular**d.4. Mejoramiento de la inserción laboral**d.5. Educación para el desarrollo sostenible***E. Desarrollo integral rural y urbano***e.1. Dinamización de la economía campesina*

- *Redistribución de la tierra y consolidación de la propiedad*
- *Prioridad de inversión*
- *Apoyo tecnológico*
- *Coordinación y concertación*
- *Energía rural*

*e.2. La reorientación del proceso rural - urbano**e.3. Apoyo a la población urbano - periférica**e.4. Mejoramiento de la gestión municipal***F. Incremento de la legitimidad del estado y el sistema político***f.1. Modificación de las relaciones entre el Estado, el sistema político y la sociedad civil**f.2. Optimización del rendimiento estatal*

f.3. Optimización de las funciones del Estado

f.4. Superación de la discriminación de género

f.5. Promoción de la ciudadanía

f.6. Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de su misión constitucional

**G. Conservación de los recursos naturales
y preservación del medio ambiente**

g.1. Fortalecimiento institucional y conceptual

*g.2. Racionalización de uso, manejo y conservación
de los recursos naturales*

g.3. Mejoramiento de la calidad ambiental

H. Manejo adecuado de la dinámica poblacional

**5. Medidas tomadas para implementar
las nuevas reformas**

Las principales leyes que promulgó el gobierno de Sánchez de Lozada para la implementación del PGDES, 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.

A continuación se hace una descripción de los puntos más importantes de cada una de estas leyes y se presenta un resumen de lo que fue la ETPA.

5.1. Las principales leyes

La Reestructuración del Poder Ejecutivo fue la primera reforma emprendida por el gobierno de Sánchez de Lozada, promulgada al poco tiempo de asumir la Presidencia. Según su gobierno, la transformación del Poder Ejecutivo era fundamental para poder encarar de manera coherente las futuras reformas, para viabilizar la modernización del país. Esta ley transformó al Poder Ejecutivo de una estructura sectorial que definía los Ministerios por rubros (Uj: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Minería, Ministerio de Educación, etc.) a una estructura en la que los Ministros manejaron los conceptos de las reformas y los Secretarios y Subsecretarios manejaron los temas sectoriales⁷.

A partir de esta ley, el Poder Ejecutivo estuvo conformado por el Presidente, los Ministros de Estado, los Secretarios, Subsecretarios, Directores, personal técnico y administrativo y entidades descentralizadas, los cuales definieron las políticas y normas en el ámbito de su competencia.

Fue a partir de esta ley que se crearon las Superintendencias Generales y Sectoriales, las mismas que tienen a su cargo la regulación de las áreas y servicios, aplican las normas, protegen a los consumidores en la calidad y transferencia de los bienes y servicios, protegen a los tenedores de los derechos de explotación o prestación de servicios y fiscalizan los contratos con el Estado.

Las Prefecturas y Municipios, que bajo la antigua estructura no fueron instancias importantes, a partir de esta reestructuración se constituyeron, junto con los Fondos de Desarrollo, en entidades ejecutoras de los presupuestos y programas de trabajo aprobados por distintas instancias de decisión. A partir de esa ley, las Prefecturas y los Fondos de Desarrollo fueron parte descentralizada del Poder Ejecutivo, mientras que los Municipios, a partir de la Ley

7 Fuente: Entrevista a Carlos Balderrama; Superintendencia Agraria.

de Participación Popular, se convirtieron en gobiernos autónomos con estructura y poder de decisión propios.

La estructura del Poder Ejecutivo respondía a criterios de integralidad antes que a aspectos sectoriales, lo cual permitió la creación de los Ministerios de Desarrollo Económico, Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible. Estos tres Ministerios, a partir de sus características individuales, manejaron, de acuerdo a sus temáticas, la problemática del desarrollo de manera más global. El establecimiento de estos tres Ministerios cambió por completo la estructura ministerial del Estado. Este cambio produjo el cierre de algunos Ministerios debido a que sus funciones ya estaban consideradas en uno de estos "superministerios" y, en otros casos, los antiguos Ministerios fueron divididos y repartidos entre distintos Ministerios recientemente constituidos. La consolidación y fortalecimiento del Ministerio de Justicia fue también una importante reforma de esta primera ley.

La Ley de Capitalización fue la ley que mayor impacto económico tuvo a corto y mediano plazo dentro del contexto de las nuevas reformas. La Ley de Capitalización permitió la capitalización de las empresas públicas más importantes a través de la venta parcial (50%) de las mismas a socios estratégicos. El proceso de capitalización, además de contribuir con las estrategias políticas de reducción del déficit fiscal y de transferencia de la actividad productiva y empresarial al sector privado, fue importante para el proceso de reactivación económica.

Para implementar la capitalización, el Estado transformó a las empresas públicas en sociedades mixtas con participación estatal y también de los trabajadores de esas empresas. Para esto, el gobierno puso a la venta acciones que, de manera preferencial, fueron ofrecidas a los trabajadores de las empresas a capitalizarse. De los 15.000 trabajadores que recibieron la oferta de compra de acciones, el 76% se convirtió en accionista.

Una vez establecidas las sociedades mixtas, éstas emitieron un paquete accionario equivalente al 200% de las acciones ya pa-

gadas, y a través de una licitación pública internacional se ofreció la mitad de este paquete accionario a distintos inversionistas.

Los inversionistas entraron como capitalizadores, vale decir, que el dinero pagado por su parte (el 50%), fue a formar parte de la empresa capitalizada, existiendo el compromiso de hacer inversiones con ese dinero en un lapso no mayor a ocho años. En el interín, el dinero no utilizado debía ser depositado en un banco predeterminado por el Estado, y los dividendos de esos depósitos debían ser administrados, al igual que los dividendos de las empresas mismas, por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs).

El Cuadro que se presenta a continuación muestra un resumen de las empresas capitalizadas.

Empresas capitalizadas	Empresas adjudicatarias	Monto de suscripción por el 50% de las acciones (en millones de \$us)
Empresa Nacional de Electricidad (ENDE)	- Energy Initiatives Inc. (EE.UU.) - Dominion Energy Inc. (EE.UU.) - Constelation Power (Canadá)	139.848,40
Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)	- Empresa Italiana de Telecomunicaciones	610.000,00
Empresa Nacional de Ferrocarrilas (ENFE)	- Cruz Blanca S. A. Chile	39.104,10
Lloyd Aéreo Boliviano (LAB)	- VASP; Brasil	47.475,00
Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)	- Consorcio YPF - Perez Companc Pluspetrol Bolivia - Amoco Bolivia Petroleum Company - Consorcio Enron Transportador (Bolivia) S.A. - Shell Overseas Holding Ltd.	834.944,02
Total empresas		1.671.371,52

Fuente: Ministerio de Capitalización

La capitalización de las empresas públicas permitió, introducir al mercado de valores títulos de renta variable en cantidades significativas, lo que consolidó la todavía pequeña Bolsa Boliviana de Valores.

La Ley de Pensiones consistió en la creación de un sistema de seguridad social de largo plazo que no se limitó al trabajador urbano o asalariado.

Esta ley, que reformó el sistema de pensiones instaurado en la década de los años cincuenta, propuso los siguientes objetivos⁸:

- *Solucionar la crisis deficitaria y de financiamiento del sistema antiguo de pensiones.*
- *Transferir todos los recursos de la capitalización a los bolivianos mayores de edad⁹.*
- *Incrementar los niveles internos de ahorro e inversión.*
- *Ampliar la cobertura del sistema de previsión.*

La nueva Ley de Pensiones encaró también el seguro de vejez y los programas de salud.

Según el gobierno de Sánchez de Lozada, la Ley de Pensiones, junto con la Ley de Participación Popular, correspondieron al lado humano de las Reformas estructurales de segunda generación.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPS) manejan un sistema de ahorro y capitalización de aportes a partir de los recursos de los afiliados, que se mantienen en cuentas personales.

8 Balance y perspectivas de las reformas estructurales. X Reunión del Grupo Consultivo; París, abril de 1997 (pág. 11).

9 Al momento de la promulgación de la Ley de Pensiones (noviembre de 1996), los fondos de la capitalización se encontraban en un fondo en fideicomiso en un banco extranjero (City Trust); sin embargo, el gobierno del Gral. Banzer ha derogado esa medida. Actualmente, los fondos de capitalización se encuentran en poder del Estado.

Son dos las APPs¹⁰ que comparten la administración de los recursos de la capitalización. Estas dos entidades financieras, que son sociedades anónimas, se dedican exclusivamente al manejo financiero de los recursos de los afiliados y al pago de pensiones. Por realizar este trabajo, los afiliados les pagan una comisión.

Según la Ley de Pensiones, cada ciudadano boliviano mayor de 65 años, con la sola presentación de su cédula de identificación, podrá acceder a los beneficios de sus acciones. Esto consiste en una renta vitalicia anual que comenzó con el pago de 250 US\$ (dólares americanos). Este monto podrá ir creciendo en la medida que el fondo de pensiones se vaya capitalizando. El gobierno denominó a este pago "El Bono Solidario" o "Bono Sol"¹¹.

La Reforma Educativa, por su parte, planteó reformar el sistema educativo existente, modificando la currícula educativa global y creando instancias de participación ciudadana en el proceso educativo.

Dentro de las modificaciones a la currícula, se planteó encarar la interculturalidad y el bilingüismo a partir de definir currículas educativas interculturales y bilingües que tuvieran elementos educativos que nacen de un "tronco" común, que se definen a nivel nacional pero incorporando paralelamente elementos regionales de acuerdo a las especificidades idiomáticas y culturales de cada región. Este nuevo enfoque permitiría a los

10 Consorcio Invasco - Argentaria y Consorcio Previsión BBV (Banco Bilbao Vizcaya).

Ambos de origen español.

11 Hasta 1998, el "Bono Sol" fue pagado una sola vez a los bolivianos mayores de 65 años (en la gestión 97), ya que el gobierno del Gral. Banzer derogó la medida, argumentando que se trataba de una medida demagógica y electoralista del gobierno de Sánchez de Lozada, ya que no era posible pagar 250 US\$ a todos los bolivianos mayores de 65 años, sin afectar el fondo creado con la capitalización de las empresas del Estado.

estudiantes de todas las edades aprender en base a símbolos y códigos propios, en castellano y en el idioma materno.

Dentro de lo participativo, la nueva ley propone la participación ciudadana dentro del proceso educativo. Para esto, se plantea, por un lado, que, a través de la reglamentación de la Ley de Participación Popular, los Municipios locales (seccionales y de barrio) se hagan cargo de la administración y mantenimiento de la infraestructura educativa, y, por otro, se crearán Consejos Escolares compuestos por los padres de familia que velarán por el cumplimiento de los programas y los cronogramas de estudios.

Con la Reforma Educativa, el gobierno de Sánchez de Lozada pretendía disminuir los altos índices de deserción escolar, incidir sobre la marginalidad de la educación y mejorar la calidad de la misma. Para lograr esto, la reforma propuso la implementación de dos programas, el de Transformación y el de Mejoramiento.

El Programa de Transformación pretendió garantizar, por una parte, las reformas curriculares en el nivel primario y secundario y, por otra, pretendió generar reformas institucionales. Estas reformas tuvieron un eje central, el cual establecía las normas a partir de la Secretaría Nacional de Educación, pero a la que se le sumó la alternativa descentralizada, de acuerdo a las características locales.

El Programa de Mejoramiento, por su parte, pretendió dotar de equipamiento básico a los distintos establecimientos educativos, capacitar a los docentes y dotar de material didáctico a todo el sistema educativo.

La Ley de Descentralización regula la desconcentración del Poder Ejecutivo, a nivel departamental. Esta desconcentración consiste en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico administrativo (no privadas) del Poder Ejecutivo a nivel nacional, a las Prefecturas departamentales.

La descentralización, que propone en todo momento la preservación de la unidad nacional, en sus objetivos, plantea:

- a) la estructuración orgánica del poder ejecutivo de las prefecturas (gobiernos departamentales);
- b) define el régimen de recursos económicos y financieros a nivel departamental, y
- c) propone el mejoramiento y fortalecimiento del funcionamiento de la administración pública de las prefecturas, de tal manera que éstas presten de mejor manera servicios mas directos a la población.

En su estructura jerárquica, las Prefecturas están compuestas por el Prefecto, quien es designado directamente por el Presidente de la República; los Subprefectos y los Corregidores que son representantes del Prefecto en las provincias; y el Consejo Departamental.

A partir de esta ley, las Prefecturas deben formular y ejecutar los planes económicos de desarrollo, de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Planificación (SIPFE), en coordinación con los distintos gobiernos departamentales y en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES).

A nivel departamental la prefectura tiene a su cargo la construcción y mantenimiento de las carreteras concurrentes con los Municipios y con otros departamentos, la electrificación rural, la infraestructura de riego y apoyo a la producción, la investigación y la extensión técnico-científica, la conservación y preservación del medio ambiente y el apoyo a los Municipios en el fortalecimiento municipal, entre otros.

Según autoridades del gobierno de Sánchez de Lozada, la descentralización administrativa, juntamente con la Participación Popular, dieron una mayor responsabilidad, mayores recursos y mayor participación ciudadana a los niveles departamentales y locales del país.

Por otra parte, plantearon también que la estructuración de las Prefecturas y los Municipios, a partir de un enfoque territorial, ha permitido la participación democrática que

reemplaza a los directorios corporativos (Corporaciones Departamentales de Desarrollo), que representaban intereses sectoriales ciudadanos.

La articulación entre la Participación Popular y la Descentralización Administrativa se da a partir de la designación indirecta de los Consejeros Departamentales; a partir del voto de los Consejos Municipales de cada provincia, esta estructura permite la articulación entre los Municipios y las Prefecturas.

La Ley de Participación Popular, por su parte, planteó la municipalización de todo el territorio nacional a partir de la división política de las secciones provinciales y la transferencia de fondos del Estado a los Municipios. El monto a distribuirse entre los Municipios se establece de acuerdo a la población registrada en el último censo en cada sección municipal. A partir de esta ley, todos los Municipios del país disponen de fondos para comprar y/o contratar servicios, de acuerdo a las decisiones del Consejo Municipal.

Antes de la promulgación de esta ley, los Municipios que recibían en forma significativa recursos del Estado no pasaban de 25. Por ese motivo, antes de 1993, las ciudades capitales de departamento consumían el 90% de los recursos asignados para los Municipios.

Actualmente, del monto total proveniente del Tesoro General de la Nación (TGN), que es destinado a los Municipios (que corresponde al 20% del TGN), debido a la concentración poblacional de los principales centros urbanos¹², estos perciben aproximadamente el 70% de los fondos por concepto de Participación Popular, y los Municipios menos poblados perciben el restante 30%.

De estos recursos, por ley, el 15% debe ser asignado a gastos de funcionamiento municipal, y 85% a gastos de inversión.

12 Que corresponde a las ciudades de La Paz y el Alto, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro, Sucre, Potosí, Tarija y Trinidad. Siendo La Paz y El Alto los centros urbanos más poblados, y Trinidad el menos poblado.

El incremento anual de estos fondos depende del nivel general de crecimiento de los ingresos públicos¹³.

Si bien los montos que reciben los Municipios pequeños no son significativos, es la primera vez en la historia de Bolivia que las instancias locales tienen la oportunidad de administrar los recursos estatales para impulsar su desarrollo. Antes de la aprobación de la Ley de Participación Popular, todos los recursos eran manejados por el gobierno central y se quedaban en las capitales de departamento donde se decidía sobre su uso.

La Ley de Participación Popular ha permitido la creación de 311 Municipios en todo el territorio nacional, los cuales funcionan en las secciones provinciales de las provincias departamentales. Cada uno de estos Municipios cuenta con su gobierno autónomo que, como ya se dijo, reciben recursos del Tesoro General de la Nación.

A partir de esta ley, la persona que vive en la comunidad más alejada del territorio nacional recibe, a través de su Municipio, un suma exactamente igual a la que recibe una persona de cualquiera de los barrios más lujosos de las capitales de departamento.

La Ley de Participación Popular, y la Ley de Descentralización se han constituido en importantes instrumentos legales que han logrado otorgar una mayor participación y responsabilidad a las sociedades que radican en los pueblos y en las áreas rurales.

Esta ley ha establecido la aparición de nuevos actores sociales con poder (Alcaldes, Concejales, Prefectos, Subprefectos y Consejeros), que comienzan a interactuar en distintos sectores estatales y no estatales (Presidentes de Fondos de Desarrollo, ONGs, organismos internacionales, empresas privadas, etc.), lo cual ha instaurado un panorama nuevo en la vida nacional.

13 Fuente: Participación Popular, *Una evaluación y aprendizaje de la Ley*. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal pág. 98.

Esta ley, además de cambiar el sentido del Municipio, de una instancia de administración urbana a una instancia de administración territorial, se constituye en el marco político-social para ejecutar las acciones en las secciones municipales.

Por último, *la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)* estableció la estructura orgánica y las atribuciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria, definió el régimen de distribución de tierras, estableció los derechos que garantizan el derecho propietario sobre la tierra, definió las funciones y atribuciones de la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y sus procedimientos y reguló el saneamiento de la propiedad agraria.

Los principales objetivos de esta ley, son¹⁴:

- ◆ Otorgar al tema de la tierra un tratamiento integral.
- ◆ Garantizar la seguridad técnico-jurídica de la propiedad agraria, bajo todas las formas de dominio a fin de estimular la inversión predial y facilitar el funcionamiento del mercado de tierras formal y legal.
- ◆ Promover una estructura de tenencia más equitativa, priorizando el acceso a las tierras fiscales a los grupos de campesinos e indígenas sin tierras.
- ◆ Promover la utilización eficiente y sostenible de los recursos naturales.
- ◆ Impulsar un sistema jurídico - institucional de administración de tierras y de resolución de conflictos que sea transparente y eficiente.

14 Fuente: Reformas en la esfera política y social. Lic. Guillermo Justiniano, Ministro de la Presidencia. X Reunión del Grupo consultivo; París, abril de 1997 (Pág. 10).

Dadas las condiciones imperantes, la estrategia adoptada por la reforma apunta hacia tres áreas:

- ◆ La modificación, mejora y complementación de las disposiciones legales que rigen el proceso de administración del territorio.
- ◆ El saneamiento y el catastro rústico legal.
- ◆ La reversión y expropiación de las tierras en caso de perjuicio del interés público y de utilidad pública, respectivamente.

La reforma tiende a dar solución a los problemas del contexto mediante:

- ◆ La dotación preferente a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y organizaciones sin tierra o de aquéllas que la posean insuficientemente, aplicando criterios de equidad, tanto en el acceso y tenencia de la tierra como en la eliminación en todo tipo de discriminación.
- ◆ El respeto de normas y costumbres y el reconocimiento del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y originarios.
- ◆ El saneamiento de la propiedad agraria, que se convierte en la base para el reconocimiento y la consolidación del derecho propietario.
- ◆ La adjudicación de tierras al valor del mercado y en concurso público calificado.
- ◆ La certificación y verificación de la función económico-social de la propiedad agraria.

Como se puede ver, y a diferencia de leyes similares promulgadas en otros países de Latino América, la Ley INRA pone más énfasis en los mecanismos legales para atender el problema de la inequidad en la tenencia de tierras y no tanto

en las medidas para liberalizar los mercados de tierras. Para ello, esta ley introduce el pago de impuestos como prueba importante del no abandono de la tierra, promueve la transparencia de los mecanismos de verificación y garantiza el reconocimiento del derecho de la propiedad, lo cual sirve como un estímulo para las inversiones rurales y desincentiva el acaparamiento de tierras.

El saneamiento legal es, quizás, a corto plazo, el instrumento más importante para consolidar el derecho propietario sobre la tierra, lo cual es un serio problema, especialmente en las tierras bajas del oriente. Esta ley fijó un plazo de 10 años, a partir del 18 de octubre de 1996, para efectuar dicho saneamiento, lo cual muestra el largo camino que falta para modernizar y democratizar el sistema de tenencia de la tierra.

Por otra parte, la Ley INRA no prohíbe la venta de tierras privadas de ninguna clase, sólo impone restricciones a las tierras comunitarias de origen y a la tierra de propiedad comunal.

Esta nueva ley, a partir de la situación económica, social y cultural de gran parte de las comunidades rurales que habitan en el territorio nacional, introduce el concepto de función socio-económica de la tierra, lo cual comprende la realización de actividades de subsistencia, agrícolas, ganaderas, forestales, de conservación, investigación y ecoturismo.

La Ley INRA, si bien es parte de las Reformas estructurales de segunda generación, a diferencia de otras leyes, plantea con mayor énfasis el carácter procesal de sus medidas, ya que a corto o mediano plazo es todavía difícil ver sus resultados.

5.2. La Estrategia de Transformación Productiva (ETPA)

La Estrategia de Transformación Productiva del Agro fue elaborada para encarar a mediano y largo plazo la transformación productiva y el salto tecnológico. Ésta no fue una ley en sí, sino más bien una articulación de todas las reformas

en el sector rural. En sus partes más sobresalientes, la ETPA señalaba los siguientes¹⁵:

Justificación de la ETPA

Esta estrategia no es un programa sectorial, sino una estrategia nacional de largo plazo para impulsar el crecimiento económico, combatir la pobreza y reducir la inseguridad alimentaria del país en su conjunto. Combatir la pobreza no es sólo un imperativo ético, sino un desafío fundamental para darle continuidad a las reformas en curso y un requisito indispensable para garantizar la estabilidad social y política del país, por lo que se constituye en uno de los principios fundamentales del gobierno.

La estrategia ataca directamente el problema de pobreza rural masiva. Pero la modernización de la agropecuaria también reducirá la incidencia de pobreza urbana al mitigar la migración a las ciudades, reducir los precios de los alimentos de consumo masivo y generar mejores fuentes de empleo. Por otro lado, un sector agropecuario dinámico y competitivo es en definitiva una de las respuestas de largo plazo al problema del cultivo ilegal de la hoja de coca. Sólo un sector dinámico es capaz de retener a la población en sus regiones de origen.

En países como Bolivia, la agricultura es un componente significativo del PIB (16%), absorbe mucho empleo (45% de la población es rural) y adolece de una baja productividad generalizada. La modernización sectorial (a través de la introducción de nuevas tecnologías y la inversión en infraestructuras rurales, tales como caminos, potenciamiento de ciudades intermedias para el establecimiento de

15 Textual del documento: Estrategia para la Transformación Productiva del Agro; presentación boliviana al grupo consultivo (París, marzo 1996).

agroindustrias y capacitación de recursos humanos), es una importante fuerza dinamizadora del mercado debido a los cambios que se generan en el incremento de los volúmenes de la producción agropecuaria, la disminución de los precios de los productos de consumo masivo y el mejoramiento en el ingreso tanto en los sectores sociales productivos como en los sectores sociales consumidores.

A mediano y largo plazo, la transformación tecnológica se traduciría en una mayor disponibilidad de mano de obra rural, por lo que, para facilitar un ajuste laboral, es imprescindible que la población rural tenga acceso adecuado a educación básica y técnica.

Los pilares de la Estrategia de Transformación Productiva del Agro son cuatro, y son los siguientes:

1. Salto tecnológico en el sector agropecuario

Para que el sector agropecuario pueda desempeñar un rol de motor de crecimiento de la economía, es imprescindible un salto cuantitativo en la productividad, lo cual requiere de nuevos sistemas de investigación y extensión agropecuaria, los cuales deberán:

- I) Reordenar los sistemas de investigación agropecuaria anteriormente existentes, establecer sistemas de capacitación de alto nivel y consolidar la creación de instancias de investigación de carácter privado.
- II) Se debe crear un nuevo sistema de extensión agropecuaria.
- III) Se deben fortalecer los programas existentes de multiplicación y distribución de tecnologías.
- IV) Se debe implementar sistemas descentralizados de sanidad animal y vegetal.

2. Inversión en Desarrollo Humano

Las inversiones sociales en educación y salud son esenciales para el incremento de la productividad laboral, ya que tienen un alto grado de complementariedad con las inversiones en tecnología e infraestructura.

Esta estrategia plantea las acciones de la Reforma Educativa en áreas rurales en función a las particularidades de cada región, para que los alumnos identifiquen los conceptos abstractos que aprenden con aplicaciones prácticas de su medio, en especial aquéllos referidos al manejo del recurso tierra, los fenómenos climáticos y los procesos productivos agropecuarios. Para la consolidación de este segundo pilar, se proponen cuatro iniciativas concretas:

- I) Educación primaria rural con mayor énfasis en las ciencias naturales.
- II) Educación secundaria que introduzca una formación técnica.
- III) Educación media y superior agronómica.
- IV) Mecanismos institucionales que faciliten el acceso de las mujeres campesinas a la educación.

3. Manejo sostenible de los recursos naturales

Los problemas de manejo de recursos deberán ser atendidos a través de dos programas centrales: adecuación del programa nacional de administración de tierras y programas integrales de manejo de cuencas.

Sobre la temática de tierras, se plantean las siguientes líneas de acción:

- I) Creación del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).
- II) Implementación del saneamiento técnico judicial de la propiedad ligada al catastro.
- III) Ejecución de una nueva política de asentamientos humanos.
- IV) Cambios sustanciales en la legislación agraria.

Por otro lado, las cuencas permiten establecer objetivos concretos de manejo de recursos naturales en espacios geográficos concretos, con responsables institucionales. Es de ahí que, a través del manejo de cuencas, es posible encarar temas como la reforestación y el manejo de bosques, la rehabilitación y el manejo de suelos, el control de inundaciones, deslizamientos y erosión y la contaminación ambiental.

4. Inversión en caminos y riego

Con el fin de expandir los mercados de productos e insumos, así como incrementar la productividad agropecuaria, la estrategia plantea priorizar inversiones en caminos y riego. El programa existente de "Corredores de exportación" será fortalecido y complementado con proyectos regionales y locales de caminos. La ejecución de proyectos camineros regionales se descentralizará a nivel de Prefectura y Municipio. Con el nuevo sistema de cofinanciamiento se priorizará la construcción y mejoramiento de los caminos con alto potencial de integración.

Por otra parte, la ampliación de los sistemas de riego se logrará a través de un Programa Nacional de Riegos (PRONAR), que atenderá las principales necesidades de los campesinos productores del Altiplano y los Valles

andinos. Este programa dará respuesta a demandas locales específicas de proyectos de riego que se manifiestan mediante la planificación participativa.

Resumen del capítulo

En octubre de 1982, cuando el Dr. Hernán Siles Suazo juró como Presidente Constitucional de la República, comenzó el período político de construcción democrática. Lamentablemente, este importante proceso se inició con la peor inflación económica jamás vivida, la cual fue consecuencia del prolongado período 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, por el 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 liderada 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 "Pacto por la Democracia". Este pacto marcó el comienzo de una nueva era de acuerdos políticos, a través de los cuales se comenzó 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 logró 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, cuando 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, 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 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.

6

Análisis de las políticas y sus procesos

Este capítulo hace un análisis de las políticas más importantes que se dieron en el país desde la implementación del modelo económico de ajuste estructural hasta las Reformas de segunda generación.

El capítulo comienza con la discusión de algunos puntos importantes que deben ser tomados en cuenta al momento de analizar las políticas. Posteriormente, se describen las principales políticas que lograron la estabilización económica, se hace un análisis de lo que fue la reestructuración del Poder Ejecutivo y se concluye con el análisis de lo que fue la implementación de las reformas denominadas de "segunda generación" durante el gobierno de Sánchez de Lozada.

1. Algunas consideraciones previas

Antes de comenzar con el análisis de las políticas, es necesario destacar algunos aspectos fundamentales, ya que, como pudo verse en lo que va del texto, no es posible entender lo político sin previamente definir un contexto, el cual condiciona y estructura la aplicabilidad de cualquier política.

En el presente contexto, y de la manera más simple posible, entendemos por política al "*arte de conducir un asunto para alcanzar un fin*". Este "asunto" es, en primera instancia la conducción armónica de las dinámicas internas y externas del país, y, en segunda instancia, en cuanto al presente estudio se refiere, el logro de la sostenibilidad de la agricultura y la regeneración permanente de los recursos locales.

Después de todo lo visto en los capítulos anteriores, no queda duda de que la viabilidad de una política no sólo depende de la pertinencia de su formulación, sino de un conjunto de variables y situaciones que hacen posible (o imposible) que una política pueda tener los resultados esperados, más aún en un país como Bolivia, que se caracteriza por tener una institucionalización estatal débil y un manejo caótico e irregular de la problemática pública.

A partir de esto, antes de ingresar al análisis de las políticas de las Reformas de segunda generación, es importante plantearse algunos aspectos que, si bien no hacen directamente a las políticas, tienen un impacto determinante en el momento de su aplicación.

En Bolivia, los aspectos que se vieron como fundamentales y que tienen una influencia directa en la viabilidad de las políticas, son²:

1. La realidad está permanentemente condicionada a una situación de cambio debido al sinnúmero de variables que la constituyen. La combinación de estas variables generan situaciones inéditas que en la mayoría de los casos son difíciles de predecir o, en su defecto, difíciles de controlar.

1 Fuente: Diccionario de la lengua castellana, Pequeño Larousse Ilustrado, 1995.

2 Puede ser que algunos de los puntos mencionados aquí, sean también válidos para otros países.

Este dinamismo permanente hace que la política y sus instrumentos, "las políticas", también sean dinámicas y se vayan estructurando y recomponiendo de manera permanente en el tiempo.

En ese sentido, no es posible separar la política de sus procesos, ya que la una depende de la otra de manera permanente. Una política no puede ser efectiva si no se la ubica en su contexto de tiempo y espacio, tomando en cuenta que al aplicársela (o no) modificará el contexto, lo cual hará que sus instrumentos tengan que ser revisados para ver si aún son vigentes o deben ser reformulados.

El hecho de saber que las políticas necesariamente deben contextualizarse en un proceso dinámico obliga a analizar no sólo las políticas como instrumentos aislados sino que también es necesario analizar y entender la globalidad del contexto y su dinámica.

2. Se debe considerar que la forma de aplicación de las políticas públicas no sólo depende de la validez que estas pueden tener en un determinado momento, sino también es importante tomar en cuenta que la viabilidad de las políticas depende, en gran medida, del estilo de gobierno que imprime un gobernante, del tipo de gente de la que se rodea para implementar las políticas y del grado de lucidez con que esta gente maneja la problemática pública.
No importa cuál sea la ideología política de un gobernante, la dinámica política que este imprima a su gobierno estará siempre ligada a su temperamento, experiencia y habilidad. En ese sentido, cualquier análisis de políticas que se realice deberá tomar en cuenta este tema, que tiene gran relevancia al momento de evaluar los resultados de una política o de una gestión de gobierno.
3. Pese a las reformas estructurales de 1985, debido a su prolongada historia de capitalismo de Estado y por ser un país

pobre, en Bolivia el Estado continúa siendo una importante fuente de generación de ingresos y empleo, no sólo para los funcionarios que ocupan cargos importantes sino, sobre todo, para aquéllos que ocupan cargos más bajos y operativos. La profesionalización del empleado público no es todavía posible debido a que esto negaría a los partidos políticos en función de gobierno la posibilidad de pagar con fuentes de trabajo a aquellas personas que trabajaron en las campañas electorales. Esta realidad hace que el acceso a los cargos públicos tenga una relación directa con el favoritismo político partidario, lo cual no garantiza en ningún momento la estabilidad y continuidad de los procesos debido a que el cambio de los funcionarios públicos es casi total en cada cambio de gobierno.

4. Las políticas de Estado pueden tener un impacto diferenciado, es decir, afectan positivamente a algunos sectores de la población y negativamente a otros. Por otra parte, la percepción de los efectos e impactos de las políticas en los distintos sectores sociales también son distintos y dependen de la vivencia de las personas, de su grado y tipo de formación, de su nivel económico, de sus orígenes culturales, de la edad y del sexo que tengan. Por otra parte, la formulación, ejecución y aplicación de las políticas públicas dependen en gran medida de la voluntad política no sólo de los partidos que se encuentran en función de gobierno sino, de las personas que tienen a su cargo la aplicación y ejecución de las políticas. Esta situación, que es permanente, otorga un poder coyuntural muy grande a los funcionarios públicos de alto rango, los cuales, en su gestión, favorecen a ciertas personas o grupos sociales y/o económicos a partir de su afinidad social, ideológica o política. Esta realidad genera situaciones prebendales y corrupción.
5. La posibilidad de aplicar políticas coherentes depende del grado de madurez de una sociedad para lograr construir su

democracia. Bolivia, pese a ser un país democrático desde 1982, mantiene una estructura de poder vertical, donde el poder económico estructura y dinamiza distintas "rosca" políticas que ostentan el poder político como un elemento indispensable para conservar el poder económico. Esta comunión entre lo político y lo económico ha llevado a los políticos y a la sociedad a buscar alternativas de enriquecimiento acelerado (y en los más pobres, de mejoramiento de los ingresos legítimos) a través de diversas formas de estafa ya sea al Estado o a distintas organizaciones públicas y privadas.

6. Por último, las políticas no sólo deben responder a una situación específica dada, sino más bien deben generar condiciones similares en contextos muy diferentes.

2. Políticas de estabilización económica

Desde la promulgación del Decreto Supremo 21060, y a partir de la catástrofe hiperinflacionaria vivida en la década de los 80, ningún gobierno volvió a cometer el error de subvencionar la estabilidad económica para no enfrentarse a problemas sociales. La estabilidad macroeconómica fue y es el puntal fundamental alrededor del cual se estructura la vida política del país.

Ninguna coalición partidaria que accedió al gobierno, después de la promulgación del DS 21060, dejó de establecer como primera prioridad, la estabilidad y el crecimiento económico. Fue a partir de agosto de 1985 que los indicadores macroeconómicos tomaron una importancia significativa para la toma de las decisiones políticas en todos los ámbitos.

El despido de más de 23.000 trabajadores de las empresas mineras del Estado, la capitalización y privatización de todas las empresas públicas, el mejoramiento de la captación de recursos a partir del establecimiento de un sistema impositivo más eficiente, el establecimiento de una instancia estatal de planifi-

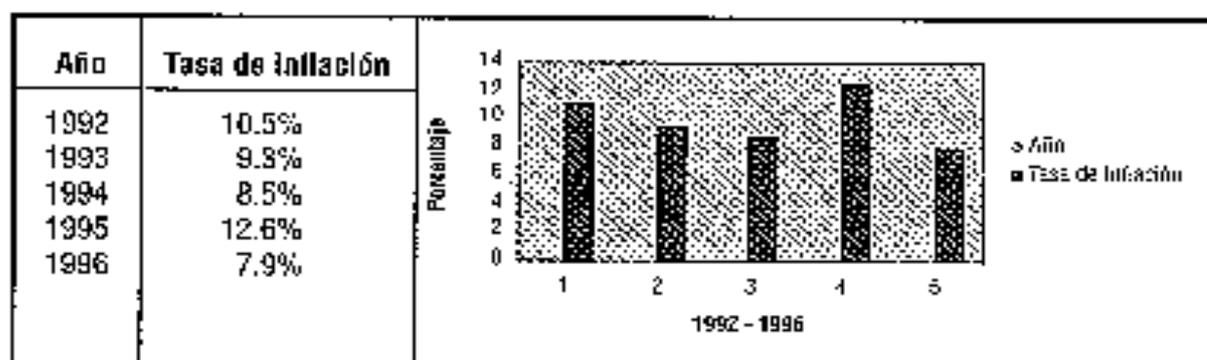
cación de inversiones y los esfuerzos para reducir la burocracia del Estado, fueron las principales medidas económicas que se dictaron para mantener la estabilidad económica del país dentro del nuevo contexto de liberalización y globalización.

La política económica que implementó el gobierno de Sánchez de Lozada se enmarcó en los lineamientos establecidos en 1985, ya que continuó estructurando mecanismos normativos que buscaron mejorar tanto los ingresos como la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, para lo cual se modernizó el sistema financiero y también se mantuvo el Bolsín del Banco Central.

Posiblemente la política económica más significativa que se viene aplicando desde que se logró frenar la hiperinflación fue la de mantener lo más bajo posible el déficit fiscal. Esta política no sólo le permite al Estado mantener una inflación baja, sino que le posibilita planificar estrategias económicas y de desarrollo sobre la base de la disponibilidad de los recursos económicos.

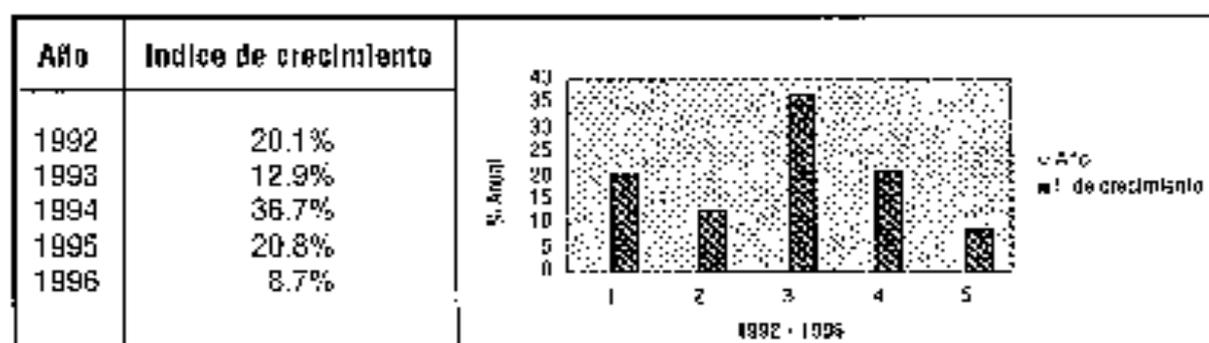
El mantener el déficit fiscal bajo también permitió consolidar un fondo de reservas fiscales significativo, el cual sirve de garantía tanto para la gestión de nuevos créditos internacionales como para establecer un respaldo financiero al sistema bancario privado y al sistema financiero estatal.

Los Cuadros que se presentan a continuación muestran los indicadores macroeconómicos más importantes que señalan el comportamiento de la economía después de la aplicación sostenida de las principales políticas económicas de ajuste estructural:



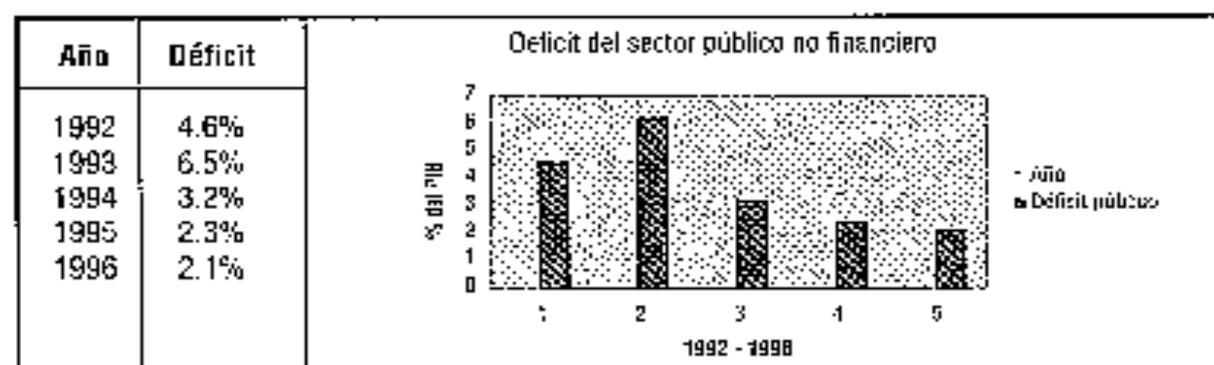
Fuente: "Balance y perspectivas de las reformas estructurales". (Documento preparado por el Estado boliviano para la reunión del grupo consultivo) (Anexo 1).

Como puede apreciarse, la tasa de inflación es decreciente entre 1992 y 1994, en 1995 sube la inflación al 12.6% debido a que, a partir de 1994, las empresas estatales más importantes pasan su administración al sector privado, lo cual provoca un pequeño desequilibrio, que se compensa en 1996.



Fuente: "Balance y perspectivas de las reformas estructurales". (Documento preparado por el Estado boliviano para la reunión del grupo consultivo) (Anexo 1).

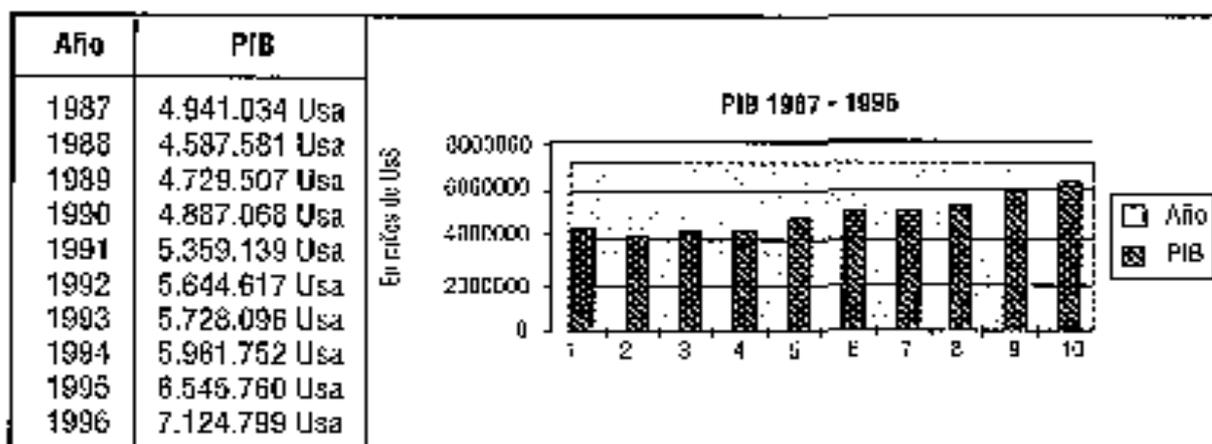
El índice de crecimiento económico alcanza un nivel máximo en 1994, debido a que es en ese año en que se capitalizan la mayor parte de las empresas estatales.



Fuente: "Balance y perspectivas de las reformas estructurales". (Documento preparado por el estado boliviano para la reunión del grupo consultivo) (Anexo 1).

El déficit fiscal se incrementa en 1993, debido a que es el año en que se comienzan a implementar las Reformas de segunda generación. Este cambio tan brusco y radical del manejo del Estado provoca un incremento en el déficit fiscal que posteriormente se reduce de manera significativa.

Crecimiento de la economía (Información SIPFE)
Análisis histórico del PIB entre 1987 y 1996
 (en miles de dólares americanos)



Fuente: SIPFE, documento preparado para la reunión del grupo consultivo, "Una visión histórica y perspectiva futura" (Anexo 5).

La Secretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo (SIPFE)³ es una de las organizaciones claves del Estado; ésta permite mantener bajo control el proceso inflacionario, ya que, juntamente con el Tesoro General de la Nación, velan por el mantenimiento de la racionalidad entre las inversiones estatales a partir de la designación de los recursos públicos a los distintos sectores y proyectos de inversión, evitando que se produzca un desequilibrio entre las inversiones públicas a realizarse y las obligaciones financieras asumidas por el Estado.

Si bien la SIPFE es una instancia estratégica para la asignación de recursos públicos y para el mantenimiento de la estabilidad económica, es también una instancia que en muchos casos provoca el retraso de los desembolsos, especialmente para los proyectos de inversión, ya que, en su afán por mantener el equilibrio entre las inversiones y las obligaciones estatales, retrasa

³ Esta instancia estatal ha cambiado de nombre pero continúa ejerciendo funciones similares.

el pago de los compromisos económicos del Estado, especialmente de los fondos de contraparte.

Así como la hiperinflación marcó un hito histórico en el manejo de la problemática económica del país, así también es el manejo del sistema económico el que más dedicación ha recibido de parte del Estado para consolidarse. Las políticas de descentralización del Banco Central, la creación y consolidación de la Superintendencia de Bancos, la creación y funcionamiento de la Bolsa Boliviana de Valores, el cierre de muchos bancos que no cumplían con las normas mínimas de una institución financiera pública, la compra de bancos nacionales por bancos internacionales, la eliminación de los créditos vinculados⁴ y otras medidas, son una clara muestra de que el sistema financiero privado está en un proceso de consolidación y el Estado está comenzando a jugar el rol de ente normativo y ya no protagonista de la economía. Como ya se mencionó, esta estructuración y fortalecimiento del sistema económico es, bajo el actual modelo, la base para la implementación de cualquier política pública.

3. La reestructuración del Poder Ejecutivo

La idea de transformar el Poder Ejecutivo en función de las Reformas estructurales de segunda generación fue un concepto interesante, ya que para encarar un proceso de importantes reformas era necesario contar con una estructura de gobierno que

4 Los créditos vinculados fueron los créditos que manejaron muchos grupos económicos, los cuales eran al mismo tiempo propietarios de grandes empresas y de bancos privados que canalizaban una buena parte de sus líneas de crédito que tenían financiamiento internacional para sus propias empresas. Esta forma de manejar los recursos crediticios internacionales limitaba mucho la posibilidad de acceso a esas líneas de crédito a otras empresas menos poderosas que no contaban con sus bancos propios.

permitiera administrar adecuadamente no sólo las reformas sino también al Estado mismo en ese proceso. Sin embargo, ya en la práctica, se presentaron una serie de problemas debido a que muchas reformas, al momento de su aplicación, se vieron afectadas por la nueva estructura en que se debatía el Poder Ejecutivo.

La transformación del Poder Ejecutivo se dio porque, para aplicar las Reformas de segunda generación, era necesario contar con una estructura operativa del Estado más integral, que permitiera encarar la problemática nacional de manera más global. Según el propio Presidente, bajo la antigua estructura era imposible pensar en una articulación entre los distintos Ministerios, ya que éstos respondían a una dinámica demasiado sectorializada. Esta dinámica, a partir de los "estancos" ministeriales, estructuró una forma de funcionamiento del país muy segmentada, lo cual hizo que los distintos Ministerios se convirtieran en pequeños feudos, donde el Ministro de turno manejaba la problemática sectorial a su criterio, beneficiando y priorizando a sectores próximos a sus intereses políticos, sociales y económicos.

Sin embargo, la nueva estructura gubernamental no mejoró la coordinación interministerial. Cada uno de los Ministerios, además de estar a cargo de distintos partidos políticos de la coalición de gobierno, que ingresaron a manejar el Ministerio con la lógica tradicional del "Ministerio feudo", contó, en su mayoría, con funcionarios que no entendieron a cabalidad el propósito de la reforma del Poder Ejecutivo, lo cual hizo que la dinámica de los Ministerios se mantuviera como en el pasado, con el agravante de la implementación de las reformas y una nueva estructura gubernamental.

El resultado de esto se tradujo en una confusión generalizada, tanto de parte de los funcionarios públicos como de los organismos financieros internacionales y de la sociedad civil. Esta confusión trajo consigo profundas contradicciones entre un Ministerio y otro, también hizo que se duplicaran funciones entre Ministerios y se hiciera un mal uso de recursos económicos

fiscales y bilaterales. El período de cambios, confusión, ajustes y reajustes tomó mucho tiempo⁵ y tuvo un costo elevado no sólo para la viabilidad y la aplicación de las reformas sino también para la popularidad del Presidente y de su gestión de gobierno.

Por otra parte, el gobierno de Sánchez de Lozada invitó a participar en su gobierno a muchos ex funcionarios de ONGs que si bien no tenían ninguna filiación política, habían trabajado en diversos programas de desarrollo a nivel urbano y rural; estas personas, que fueron determinantes para la estructuración de las Reformas de segunda generación, en su mayoría no tenían práctica en el manejo de la cosa pública. Mientras los políticos y los ya experimentados funcionarios públicos desarrollaban sus actividades bajo la lógica estatal, los ex funcionarios de organizaciones no gubernamentales se manejaron en los Ministerios con lógicas de ONG.

La nueva estructura del Poder Ejecutivo, sumada a la dinámica que generaron las reformas y a las alianzas políticas establecidas para asegurarse la mayoría de votos en el Parlamento, hicieron del Poder Ejecutivo una instancia de permanente negociación, no solamente en cuanto a la repartición de las cuotas de poder entre los partidos de la coalición de gobierno se refiere, sino también en cuanto a la estructuración de las distintas entidades. Fueron repetidas las oportunidades en que se transformó y retransformó la estructura del Poder Ejecutivo en función de lograr algún objetivo específico de alguna reforma o en función de aumentar o disminuir alguna cuota de poder entre sus aliados políticos. Esto acarreó problemas de coherencia tanto en la implementación de las reformas como en el manejo general del Estado.

Dentro de la temática agropecuaria y de manejo de recursos naturales, ésta se concentraba, antes del gobierno de Sánchez

5 Más de dos años, habiendo sido el período constitucional del gobierno de Sánchez de Lozada de cuatro años.

de Lozada, en el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), que dividía la problemática rural en dos sectores claramente diferenciados. Lo campesino, que principalmente se refería a la zona andina del país, y lo agroindustrial y ganadero que se concentraba en las zonas de agricultura mecanizada del norte de Santa Cruz. El MACA era la instancia estatal que concentraba toda la problemática rural, desde el manejo del crédito y las donaciones para el sector, hasta el diseño y ejecución de programas sociales en áreas marginales de extrema pobreza, pasando por todo lo relacionado con la investigación y la extensión agropecuaria y el manejo de recursos naturales.

Esta estructura ministerial, que fue creada en 1952 y sobre la que se dieron algunas modificaciones en el tiempo, no permitía encarar los nuevos desafíos como, por ejemplo, la temática forestal, la medioambiental y la de los pueblos indígenas del oriente.

En relación a estos tres temas, fue el gobierno de Paz Zamora, en los primeros años de la década de los 90, el primer gobierno que decidió abordarlos, para lo que creó la Secretaría Nacional del Medio Ambiente (SENMA), que a un principio fue dependiente del MACA pero que después pasó a depender directamente de la Presidencia de la República. Si bien la SENMA era sólo una Secretaría, al no enmarcarse en la estructura ministerial de entonces, podría ser considerada como el primer Ministerio ambiental que tuvo el país.

A raíz de la importante experiencia de la SENMA, el gobierno de Sánchez de Lozada, como parte de las reformas del Poder Ejecutivo, creó el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Paralelamente, había creado los Ministerios de Desarrollo Económico y de Desarrollo Humano. Cada uno de estos Ministerios tenía a su cargo el manejo y la administración de una de las áreas estratégicas del desarrollo nacional. A diferencia de la estructura anterior, la nueva dejó a los Ministerios la responsabilidad de manejar y planificar la parte conceptual de la administración pública mientras que fueron las Secretarías de Estado las que debían ocuparse de lo sectorial.

La base de la reforma del Poder Ejecutivo fue el desarrollo sostenible, por lo que la nueva estructura de gobierno se plantea a partir del triángulo de sostenibilidad⁶ definido por las Naciones Unidas.

Como el MACA concentraba estos tres ejes temáticos en un sólo Ministerio, al momento de reestructurar el Poder Ejecutivo, éste fue desmembrado, quedando en cada "Superministerio" una parte de sus funciones. El Ministerio de Desarrollo Económico se responsabilizó del manejo de la problemática agropecuaria, productiva, agroindustrial y de investigación agropecuaria; en el Ministerio de Desarrollo Sostenible quedó todo lo referente a planificación estratégica y manejo de recursos naturales; y en el Ministerio de Desarrollo Humano quedó gran parte de la temática campesina e indígena, ya que fue ese ministerio el responsable de implementar la Ley de Participación Popular. Por otra parte, todos los temas vinculados con la producción de la hoja de coca fueron manejados por el Ministerio de Gobierno, y todos los fondos de inversión, que son las instancias públicas que manejaron los recursos económicos para la implementación de las reformas, como fueron FONAMA⁷ y el FDC⁸, pasaron a depender directamente de la Presidencia de la República.

Cada uno de estos Ministerios tuvo a su cargo el funcionamiento de varias Secretarías, que tuvieron la responsabilidad del manejo de distintos temas rurales. En el Ministerio de Desarrollo Económico se crearon, entre otras, la Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería (SNAG), que tuvo a su cargo la Unidad para la Investigación Agropecuaria (UPLA); en el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente se crearon la Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente, que

6 Este triángulo establece que el desarrollo sostenible se logra en la medida en que existe un equilibrio entre cada uno de sus lados, y está compuesto por el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo ecológico.

7 FONAMA: Fondo Nacional para el Medio Ambiente.

8 FDC: Fondo de Desarrollo Campesino.

manejó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), la Secretaría de Planificación y la Subsecretaría de Biodiversidad; y en el Ministerio de Desarrollo Humano se establecieron la Secretaría Nacional de Etnias, Género y Generaciones y la Secretaría Nacional de Participación Popular, que para lo rural contó con la Subsecretaría de Desarrollo Rural. Además de estas instancias se crearon la Superintendencia Agraria y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). El funcionamiento de estas distintas Secretarías fue muy heterogéneo, en parte debido a los problemas que anteriormente fueron mencionados y en parte debido al criterio que se le imprimió a cada una de ellas.

Al momento de la creación de los tres "Superministerios", estos estuvieron a cargo de tres personas muy próximas al Presidente, las cuales habían tenido una actuación destacada en lo que fue la implementación de las medidas de ajuste estructural, en 1985. Fernando Romero, que fue el principal protagonista en la creación del Fondo Social de Emergencia, fue designado como Ministro de Desarrollo Humano; Fernando Illanes, empresario privado que también había tenido una actuación destacada en el último gobierno de Paz Estenssoro, fue designado como Ministro de Desarrollo Económico; y Jorge Justiniano, que fue Ministro de Agricultura y Asuntos Campesinos en el gobierno de Paz Estenssoro, fue designado como Ministro de Desarrollo Sostenible.

Cabe destacar que al momento de la creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible, todo lo que era la implementación de las políticas de Participación Popular se encontraba en ese Ministerio, ya que, según la reestructuración inicial del Poder Ejecutivo, la Participación Popular era parte de la problemática que debía manejar el Ministerio de Desarrollo Sostenible.

En un principio, Sánchez de Lozada invitó a participar en el gobierno a personas que tuviesen un perfil más técnico que político, por lo que no puso como requisito indispensable para acceder a cargos estatales importantes, la militancia política, ya sea de su partido o de los partidos de la coalición de gobierno.

Por supuesto que el presidente tampoco invitó como Ministros de Estado o como Secretarios a políticos de la oposición.

Esta "tecnificación" del Poder Ejecutivo trajo, al poco tiempo de la instauración del gobierno de Sánchez de Lozada, la primera crisis interna ya que la tensión que se generó entre los criterios técnicos y políticos produjo el alejamiento prematuro de dos superministros "independientes" (Illanes y Romero) y la flexibilización del Presidente hacia la partidización del Poder Ejecutivo. A medida que fue transcurriendo el tiempo, Sánchez de Lozada fue cediendo en favor de lo político, según él para no poner en riesgo la viabilidad de las reformas por causa de conflictos políticos inmanejables.

Quizás una de las "contrareformas" más significativas del Poder Ejecutivo, que se dio en función de mantener la armonía de las alianzas políticas y para mantener la mayoría parlamentaria oficialista en el Congreso, fue la transformación del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

La Unión Cívica Solidaridad (UCS), partido político del empresario cervecero Max Fernández⁹, que fue, dentro de la coalición, el segundo partido más importante en términos de representatividad parlamentaria, después del MNR, pese a que tenía una representación parlamentaria significativa, no tuvo la misma "cuota" en las instancias de decisión del Poder Ejecutivo. Esto llevó a fricciones permanentes entre el Presidente y el líder de la UCS. Fueron repetidas las oportunidades en las que Max Fernández

9 Max Fernández Rojas murió en 1995 en un accidente aéreo mientras realizaba campaña electoral por su partido para las elecciones municipales. Después de su muerte, Johnny Fernández Saucedo, su hijo mayor, asumió el liderato no sólo del partido político sino también de todas sus empresas. Poco tiempo después de la muerte de su padre, Johnny Fernández, quien era el candidato a Alcalde por UCS en la ciudad de Santa Cruz, fue elegido Alcalde. La UCS, a la cabeza de Johnny Fernández, en el gobierno de Bánzer es nuevamente uno de los partidos que conforman la nueva coalición gobernante.

anunció el retiro de su partido del gobierno y de la coalición, si sus opiniones y las de su partido no eran tomadas más en cuenta.

Sánchez de Lozada sabía que no podía romper su alianza con UCS, ya que eso significaba perder la mayoría parlamentaria, lo cual iba en contra de la aprobación de las reformas faltantes y en contra de la gobernabilidad.

Después de arduas negociaciones se acordó pasar el Ministerio de Desarrollo Sostenible a la UCS, pero sacando de su estructura la Secretaría de Participación Popular, ya que toda la Ley de Participación Popular había sido manejada desde un principio por el propio Presidente y por sus colaboradores más allegados.

Fue debido a esa crisis institucional que los Ministerios de Desarrollo Económico y Desarrollo Humano pasaron a manos de militantes reconocidos por todo el MNR y el Ministerio de Desarrollo Sostenible pasó a manos de la UCS.

Estos cambios que se dieron a raíz de las negociaciones políticas, tuvieron desde luego un impacto negativo en la implementación de las reformas, ya que nuevamente contribuyeron a la inestabilidad del Poder Ejecutivo. A partir de ese acuerdo político, el Ministerio de Desarrollo Sostenible comenzó a perder importancia, lo cual incidió en el equilibrio específico de los tres "Superministerios".

Para lograr la coordinación interministerial, fueron surgiendo algunos mecanismos a medida que las reformas se fueron estabilizando. Uno de estos fue a partir de los directorios de los Fondos de Inversión Pública¹⁰, ya que en éstos participaron representantes de casi todos los sectores del Poder Ejecutivo.

10 Durante el gobierno de Sánchez de Lozada existieron cinco fondos de inversión pública, que fueron: el Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), el Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA), el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL) y el Fondo Nacional para la Vivienda Social (FONVTS).

Otra experiencia, en este sentido, fue la creación del Consejo Boliviano de Desarrollo Sostenible, promovido por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Este Consejo, que tuvo una conformación multisectorial en la cual participaron los empresarios, académicos, las ONGs, otros sectores de gobierno, la Iglesia, las FF.AA., la COB, la CSUTCB, los colonizadores y la cooperación internacional, fue creado como una instancia de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno, en torno a la temática del desarrollo sostenible.

La consecuencia de estas dinámicas se tradujo en un gobierno altamente propositivo pero poco eficiente, ya que la aplicación de las reformas tuvo que pasar siempre por una estructura compleja, difícil y poco articulada. Posiblemente, la reforma del Poder Ejecutivo fue la peor herencia que dejó el gobierno de Sánchez de Lozada, ya que a partir de ésta, lo primero que hizo el gobierno de Banzer Suárez fue transformar nuevamente la estructura del Poder Ejecutivo en función a sus nuevos criterios. Estos permanentes cambios que aún se vienen dando en el Ejecutivo, en lugar de fortalecer la institucionalidad del Estado, generaron todo lo contrario. Actualmente, el Poder Ejecutivo cuenta con una estructura de funcionamiento confusa, la cual se debate entre los enfoques de integralidad y sectorialidad sin lograr ser ni lo uno ni lo otro; este problema, que es netamente operativo, en la actualidad no le permite al país establecer las condiciones necesarias para seguir con las reformas emprendidas en 1993.

4. La implementación de las reformas

Pese a los problemas anteriormente mencionados, 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 a las personas mayores de 65 años; 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 respecta al sector rural, los trabajos que realizaron los distintos Ministerios, Secretarías y Subsecretarías fueron los siguientes:

4.1. Subsecretaría Nacional de Desarrollo Rural (SSDR)

En la última estructuración que realizó el gobierno de Sánchez de Lozada, la Subsecretaría de Desarrollo Rural (SSDR) fue dependiente de la Secretaría Nacional de Participación Popular y ésta era parte del Ministerio de Desarrollo Humano.

Para esta Subsecretaría, el PGDES sólo fue un marco referencial que le dio las pautas sobre las principales características del conjunto de las acciones del gobierno. Si bien la SSDR participó en la elaboración de algunas partes del PGDES, especialmente en lo relacionado a la problemática campesina, la recopilación de información, elaboración, publicación y difusión del documento estuvieron a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación en el Ministerio de Desarrollo Sostenible.

Hasta que el gobierno tuvo listo el PGDES, pasó más de un año de gestión de gobierno; este período fue utilizado por los distintos Ministerios y Secretarías para planificar y organizar sus actividades a fin de comenzar a ejecutar las reformas desde sus distintos ámbitos de acción. En ese sentido, la SSDR hizo un plan de acción a partir de los lineamientos de la Ley de Participación Popular (LPP), debido a que ésta fue una de las primeras y más importantes leyes de las reformas que fueron aprobadas

por el Parlamento y sus contenidos incidieron directamente sobre la problemática rural.

A partir del referente de la LPP, la SSDR comenzó a trabajar con las comunidades campesinas y sus organizaciones territoriales formales, ya que eso era lo que estipulaba la ley. Sin embargo, al poco tiempo, se vio que también era necesario trabajar con otras organizaciones, como las asociaciones de productores y organizaciones económicas, ya que eran este tipo de organizaciones las que estaban más relacionadas con lógicas productivas más específicas (no necesariamente sólo agropecuarias). Esto hizo que la SSDR no sólo identificara iniciativas rurales rentables sino, además, identificara a los principales actores y entendiera sus dinámicas y realidades (lógica de funcionamiento de los diferentes estratos sociales, el rol diferenciado de hombres y mujeres en la producción, los niveles de pobreza, etc.).

Es importante señalar que una buena parte del trabajo conceptual que realizó la SSDR estuvo acompañado por el debate, la crítica y la construcción del proceso por parte de la cooperación internacional. Esta forma de trabajo le permitió a la SSDR (sobre todo en su nivel central) constituirse en una especie de laboratorio de elaboración y difusión de normas y metodologías, las cuales incidieron en la construcción y consolidación de los procesos participativos locales. El resultado de esta forma de trabajo permitió encontrar interesantes canales de articulación entre las demandas locales y la oferta de financiamiento y aportó también en la operativización de este proceso a nivel departamental.

Según las autoridades de esa Secretaría, al principio, en el nivel central, no fue fácil el poder mantener claridad respecto al horizonte estratégico de las políticas de desarrollo rural, debido a que la dinámica de la actividad diaria implicaba realizar una serie de acciones en todos los niveles (estructurar alianzas departamentales con instancias públicas y privadas, administrar los

procesos licitados, relacionarse directamente con gobiernos municipales y OTBs, supervisar la preinversión, la capacitación, etc.)¹¹.

Cuando la SSDR ya había dado importantes pasos en función de consolidar la Ley de Participación Popular en el área rural, recién salió como documento oficial el PGDES, que planteaba que esa Subsecretaría debía crear y consolidar sistemas de servicios públicos de apoyo a la producción. Si bien la SSDR trató de cumplir con este mandato, las actividades ya realizadas no permitieron encontrar un verdadero empate entre lo que proponía el PGDES y el trabajo ya realizado.

Pue a partir de la coyuntura política y de las experiencias que la SSDR fue acumulando que esta Secretaría decidió leer de una manera sistemática y analítica las demandas de los Municipios, e intentó desde la oferta del Estado estructurar programas y proyectos relacionados con estas demandas. Dentro de este marco, las principales actividades que logró desarrollar la SSDR fueron:

1. Se trabajó en la formulación e implementación del sistema financiero rural, no sólo a nivel de crédito rural, sino a nivel del conjunto de los sistemas financieros. Para esto, la SSDR dedicó un gran esfuerzo en la coordinación con otras instancias estatales, ONGs y la cooperación internacional con el fin de compatibilizar criterios para la formulación de políticas que puedan ser implementadas por la Superintendencia de Bancos debido a que ésta era la instancia encargada de regular el funcionamiento del sistema financiero nacional.
2. También se trabajó en la formulación de políticas marco que permitiesen canalizar las inversiones tanto en lo que es la

11 La información de los anteriores cuatro párrafos fue extraída del artículo publicado por Claudia Ranaboldo y Marcelo Uribe en la revista *Ruralter*, titulado "Políticas de desarrollo rural municipal. La experiencia de la Subsecretaría de Desarrollo Rural en Bolivia", 1997.

infraestructura rural productiva como en los servicios de apoyo a la producción. La SSDR decidió trabajar en ese sentido debido a que ambos temas estaban estrechamente ligados con los procesos de preinversión e inversión formulados en los Planes de Desarrollo Municipales (PDM), los cuales se elaboraron a partir de las demandas locales.

Es importante señalar, sin embargo, que en ese tema no se logró alcanzar avances significativos debido a que el Estado no pudo instaurar mecanismos ágiles de inversión que lograsen viabilizar las inversiones productivas. El Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), por ejemplo, responsable de canalizar las inversiones productivas en las regiones campesinas, fue una instancia altamente burocratizada, poco eficiente, que fue un "cuello de botella" permanente para los proyectos de inversión productiva rural.

Por otra parte, otro problema que se tuvo en este sentido fue la incipiente capacidad técnica de los Municipios para poder implementar procesos locales de preinversión. Para encarar este problema, la SSDR, en una primera etapa, diseñó un conjunto de programas de preinversión e inversión con el objetivo de apoyar a los Municipios en la elaboración de proyectos de apoyo a la producción e infraestructura básica. A través de este mecanismo, se buscó que las ideas de proyectos registradas en los PDM se convirtieran en proyectos bancables. Por otra parte, posteriormente se trabajó en la articulación de las demandas de carácter productivo con diferentes fuentes de financiamiento (Ranaboldo y Uribe, 1997).

3. Desde un punto de vista sectorial, la SSDR trató de articular la oferta estatal de otras instancias complementarias con las demandas municipales. La SSDR coordinó con la Secretaría Nacional de Energía (SNE) en todos aquellos proyectos que tuvieran relación con problemas de electrificación rural. Si bien este trabajo no tuvo grandes avances, sirvió como ejemplo para nuevas formas de articulación interministerial o intersecretarial.

4. En el tema de apoyo a la producción, la SDDR trabajó en relación a la asistencia técnica; para encarar este tema, se dejó de pensar en grandes sistemas nacionales de asistencia técnica con investigadores, capacitadores y extensionistas y se intentó ligar lo que era la demanda de asistencia técnica de privados, organizaciones de productores, OTBs, grupos de familias productoras, etc., a los servicios de asistencia técnica privados, es decir, individuos, consultores, promotores, líderes innovadores, campesinos, etc. Este fue uno de los temas en los que más se trabajó, el cual además sirvió de modelo para otros programas de asistencia técnica, como fue el caso de la UPIA¹².
5. Por último, la SDDR trabajó el tema de la seguridad alimentaria en el marco de la dinamización de las economías campesinas. Este tema estuvo orientado hacia zonas de agricultura campesina con viabilidad económica y no así en zonas de extrema pobreza. En las zonas seleccionadas, al igual que en el punto anterior, se trató de apoyar el tema de infraestructura productiva y se fortalecieron los servicios de apoyo a la producción. En este programa, lo que se logró fue redireccionar los financiamientos tanto de la Unión Europea como del Programa Mundial de Alimentos en la lógica anteriormente señalada: con una forma de ejecución de los proyectos que en lo posible trataran, a su vez, de contribuir con un mejoramiento de la eficiencia de los desembolsos de los fondos manejados por el FDC.

Operativamente, la SNDR funcionó a partir de tres ejes de acción, que fueron:

- *La institucionalización de la Planificación Participativa Municipal, como estrategia y metodología para la planificación del desarrollo.*

12 UPIA: Unidad Para la Investigación Agropecuaria.

- *El apoyo a la preinversión y a la inversión de proyectos productivos emergentes de la Planificación Participativa.*
- *La formulación y articulación de una oferta programática.*

Varias de las actividades realizadas por la SSDR fueron coordinadas con las ONGs, ya que éstas, a diferencia del Estado, habían acumulado en las últimas dos décadas importantes experiencias de trabajo en el área rural. El trabajo entre las ONGs y la SSDR se dio a dos niveles. Por una parte, las ONGs fueron convocadas para participar en la formulación de los lineamientos estratégicos de la Secretaría, y por otra, se les planteó una nueva forma de trabajo a partir de convertirse en Entidades Ejecutoras (EE) de las políticas de la Secretaría. Esto último no fue un tema fácil de trabajar debido a que las ONGs no sólo tuvieron dificultades en ajustar sus formas de trabajo institucional a las nuevas reglas del juego planteadas por la SSDR, sino que también se involucraron en los procesos con mucha cautela debido al temor de ser cooptadas por el Estado (Ranaboldo y Uribe, 1997).

La SSDR también trabajó en la formulación del PAER (Programa de Apoyo a Empresas Rurales), que fue un programa que intentó apoyar las iniciativas privadas campesinas con el fin de crear sistemas de comercialización más sólidos y estructurados y también para establecer mecanismos de diversificación de la producción.

Si bien la SSDR tuvo problemas en la aplicación de las normas y políticas para viabilizar el desarrollo rural, esta Secretaría logró dar muchas pautas para encarar el desarrollo rural campesino a partir de la Ley de Participación Popular.

4.2. Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería (SNAG)

Como ya se mencionó antes, el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) fue fragmentado y sus funciones fueron absorbidas por distintos Ministerios y Secretarías.

La Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería (SNAG) dependió, desde su creación, del Ministerio de Desarrollo Económico. Esta Secretaría tuvo una función normativa en los temas de Agricultura, Desarrollo Forestal y Ganadería.

Dentro del marco de las reformas, fue la SNAG la que más sintió el proceso de fragmentación, ya que ésta no nació como una nueva instancia del Poder Ejecutivo, como fueron la Subsecretaría de Desarrollo Rural y el Ministerio de Desarrollo Sostenible, sino que más bien fue una nueva versión del MACA, pero sacando de su estructura partes fundamentales que hace mucho tiempo habían funcionado sectorialmente articuladas.

Esta difícil herencia con la que nació esta Secretaría, hizo de ella una instancia gubernamental débil, muy sectorializada, que durante mucho tiempo gastó gran cantidad de energía en recuperar a sus "miembros perdidos" (asuntos campesinos y manejo de recursos naturales renovables), lo cual le ocasionó mucha dificultad para engranar con la nueva estructura del Poder Ejecutivo.

Los programas que manejó la Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería durante el gobierno de Sánchez de Lozada, fueron:

El Programa Nacional de Riego (PRONAR), que fue creado para ampliar la disponibilidad de agua de riego de los pequeños productores. Este programa busca satisfacer las necesidades fundamentales de los pequeños productores, que se expresan en los Planes Participativos de Desarrollo Municipal. El programa, que fue aprobado por el BID para su financiamiento, se encuentra todavía en plena implementación.

Durante el gobierno de Sánchez de Lozada, el PRONAR fue co-ejecutado por la Sub-Secretaría de Desarrollo Rural, la Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente y el Fondo de Desarrollo Campesino. El PRONAR, además de apoyar inversiones de riego, pretende fortalecer la capacidad institucional para diseñar, ejecutar y administrar proyectos de riego y proponer un marco jurídico e institucional para el manejo integral de los recursos hídricos.

Hasta finalizar la gestión de gobierno de Sánchez de Lozada, el BID tuvo problemas con los desembolsos comprometidos debido a que parte de los acuerdos para utilizar esos recursos era que el gobierno boliviano debía tener aprobada una nueva Ley de Aguas, que permitiera ejecutar de mejor manera el programa. Hasta finales de 1998, esta ley no logró ni siquiera ser considerada por el Congreso debido a la falta de voluntad política, a la ineficiencia del poder ejecutivo para tratar el tema y también a las recargadas tareas que tuvo el Congreso para aprobar las leyes que quedaban pendientes dentro del marco de las reformas.

El Sistema Nacional de Investigación y Asistencia Técnica (SNIAT), que hasta el final del Gobierno de Sánchez de Lozada se encontró en fase de formulación, tenía por objetivo poner en funcionamiento el programa de investigación y asistencia técnica. El SNIAT, que formaba parte de la Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA), tenía como uno de sus principales programas a la Unidad de Promoción e Investigación Agropecuaria (UPIA)¹³, que, entre otros temas, proponía el establecimiento de un sistema nacional de asistencia técnica basado en diversas metodologías de trabajo participativo.

El Sistema Descentralizado de Sanidad Agropecuaria (SIDESA) organizaba y sistematizaba las funciones y actividades de sanidad animal y protección agrícola ejecutadas tanto por la SNAG, las Prefecturas, los Municipios, como por particulares.

Este sistema, a nivel central, buscaba dar la normatividad, coordinación y control de emergencias, junto con el Consejo Nacional de Protección Agropecuaria y los Colegios Nacionales de Agrónomos y Veterinarios; a nivel departamental, se manejaron las operaciones técnicas entre la Prefectura y las Comisiones Regionales de Protección Agropecuaria. A este nivel se logró operar 11

13 En el punto de análisis de la ETPA se presenta más información sobre la UPIA.

puestos de control sanitario y cuatro laboratorios de diagnóstico y vigilancia epidemiológica, y a nivel local, a través de los gobiernos municipales, las juntas locales de protección y los profesionales acreditados, se realizó la certificación, el control sanitario, la ejecución de campañas y los servicios de asistencia técnica sanitaria.

El SIDESA fue implementado a partir de los Programas de Sanidad Animal (PRONASA) y de Protección Agrícola (PRONAPA).

La Propuesta Nacional de Seguridad Alimentaria (PASA), que también fue parte de la ETPA, tuvo muchos problemas para su puesta en marcha. Esta propuesta fue multisectorial, por lo que pretendió trascender el marco de lo estrictamente agropecuario.

La Propuesta Nacional de Seguridad Alimentaria planteaba:

- ◆ Invertir en educación y formación de capital humano.
- ◆ Facilitar la expansión de mercados a través de mayor integración física.
- ◆ Generar oportunidades de mejorar el ingreso.
- ◆ Apoyar la producción para mejorar las disponibilidades.
- ◆ Mejorar el estado de salud mediante el adecuado uso de alimentos.

Este programa tuvo dos ejes, uno de ellos fue el sectorial (leche y trigo) y el otro fue el territorial (respuestas a las demandas productivas y de apoyo a la producción de la planificación participativa).

El Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial fue "orientado a la formulación de políticas, normas, acciones y estímulos para fortalecer, elevar la productividad y la capacidad de competitividad, promover e impulsar el crecimiento agroindustrial exis-

tente, identificando también nuevas agroindustrias con potenciales de desarrollo comparativo y competitivo. Asimismo, establecer el acercamiento, coordinación y complementación conjunta de acciones para integrar los sectores público y privado, fortaleciendo, reformulando o creando instituciones relacionadas a la agroindustria”.

Este plan trató de identificar a los productos por regiones, con potencialidades de transformación agroindustrial así como de exportación y proponía aspectos institucionales y políticas para el desarrollo agroindustrial.

Por último, el *Programa Nacional de Semillas*, que se inició en 1979 con el apoyo financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y más tarde de la P.L. 480 y los gobiernos de Holanda y Suiza, estuvo orientado a incrementar la productividad agrícola nacional a través de la incorporación de semilla mejorada de buena calidad, haciendo accesible la misma principalmente a los pequeños y medianos productores. Las acciones programadas en relación a este tema fueron las siguientes:

- ◆ Producir en las cantidades adecuadas semillas comerciales de papa, forrajes, cereales y leguminosas.
- ◆ Asegurar la provisión continua y suficiente de nuevas variedades.
- ◆ Apoyar, mediante financiamiento, los requerimientos de capital de inversión y operación de los semilleristas.
- ◆ Apoyar, mediante financiamiento, las operaciones de comercialización.
- ◆ Garantizar el financiamiento para instalar nuevas plantas en aquellas regiones que no tienen la capacidad suficiente de procesamiento de semillas.

- ◆ Desarrollar programas de capacitación y difusión que aseguren una creciente incorporación de nuevos agricultores que usen semillas y de semilleros y promotores para garantizar su abastecimiento.
- ◆ Fortalecer los mecanismos de fiscalización y certificación, con el objeto de garantizar la calidad de la semilla al productor agrícola, capacitando el número necesario de certificadores competentes.

Otros programas que también manejó la SNAG fueron:

- ◆ Proyectos de investigación.
- ◆ Promoción y difusión del uso de semilla de buena calidad (CNS y PL-480) a través del Centro de Producción de Semillas y Hortalizas.
- ◆ Distintos proyectos de piscicultura en el Altiplano y en el lago Titicaca.
- ◆ Erradicación de la fiebre aftosa.
- ◆ Erradicación y control de enfermedades.
- ◆ Manejo de suelos y nutrición vegetal en sistemas de cultivo.
- ◆ Tecnología de cosecha y post cosecha en Santa Cruz.
- ◆ Apoyo a la planificación sectorial.

A diferencia de la SDDR, que se centró en las organizaciones sociales y utiliza como metodología de trabajo la planificación participativa, la SNAG se orienta a tratar de definir los productos más competitivos del país, independientemente de quién los produce, en el entendido de que tanto grandes como pe-

queños productores deben articular esfuerzos en el mejoramiento de los rubros en los que existen ventajas comparativas.

Este enfoque se orientó hacia el mejoramiento de la situación agropecuaria por producto, centrándose en factores que posibiliten el desarrollo de los cultivos, en torno a los cuales se deben constituir paquetes tecnológicos.

Debido a los problemas ya descritos en el punto anterior (punto 3), en la SNAG, se generaron procesos de construcción de políticas muy lentos que con mucha dificultad lograron su articulación con los otros procesos que paralelamente se venían dando tanto en Participación Popular como en Desarrollo Sostenible.

Por otra parte, dentro de las cuotas de poder que fueron repartidas entre los partidos de la coalición de gobierno, la SNAG quedó, desde un principio, bajo la dirección de la UCS. La UCS, por los conflictos permanentes que tuvo en su interior y también con el MNR, hasta que logró hacerse cargo del Ministerio de Desarrollo Sostenible, usó a la SNAG como uno de sus principales "botines de guerra", donde primó, sobre todas las cosas, la militancia partidaria. Esta politización de la SNAG incidió negativamente en su desenvolvimiento.

Por último, esta Secretaría, al manejar lo sectorial agropecuario y agroindustrial de manera directa, tuvo que someterse a una serie de presiones políticas de parte de los sectores agropecuarios y agroindustriales más poderosos del país, lo que dificultó aún más su inserción en el nuevo proceso de reformas.

4.3. El Ministerio de Desarrollo Sostenible

Este Ministerio nace con el nombre de Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MIDSMA), el cual, a un principio, albergó en su seno, entre otros, a la Secretaría de Participación Popular, al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, a la Subsecretaría de Biodiversidad y a la Secretaría de Planificación.

El MIDSMA fue la instancia gubernamental encargada de incorporar a la planificación del Estado los conceptos del desarrollo sostenible y del manejo de los recursos naturales, lo cual, conceptualmente, fue un avance significativo para tratar la problemática ambiental en todos los niveles de las políticas públicas. Fue este Ministerio el que coordinó, concertó y formuló el PGDES, que fue el documento referencial que articuló las Reformas de segunda generación en una propuesta de carácter global.

Desde su creación, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente despertó una gran expectativa debido a que en él se concentró una parte importante de lo que fueron las Reformas de segunda generación.

Sin embargo, según las autoridades entrevistadas en ese Ministerio, desde el momento de su creación, el MIDSMA tuvo serios problemas de falta de recursos debido a que sus proyectos y programas no contaban con los fondos suficientes de parte del Estado. Mencionaron que, desde un principio, la ejecución de muchas de sus propuestas dependieron de fondos bilaterales, los cuales tardaron mucho tiempo en ser negociados¹⁴.

Por otra parte, desde un punto de vista político, el concepto de Desarrollo Sostenible que intentó manejar el gobierno de Sánchez de Lozada y que implicaba un análisis de manera

14 Es importante señalar, que antes de que se creó el MIDSMA, durante el gobierno de Paz Zamora ya se había creado el Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA), que durante el gobierno de este último había logrado canalizar eficientemente importantes líneas de financiamiento externo para apoyar e incentivar proyectos ambientales. Fue durante el gobierno de Sánchez de Lozada, a raíz de la inestabilidad que generaron las reformas y a partir de una seguidilla de malas gestiones administrativas, que FONAMA dejó de ser una instancia importante de captación y distribución de recursos para la gestión ambiental. Si durante el gobierno de Sánchez de Lozada, FONAMA hubiera podido mantener su dinamismo, hubiera sido menos problemático canalizar recursos para consolidar el MIDSMA, ya que los canales de financiamiento ya estaban establecidos.

más integral y global, no fue internalizado ni por la mayoría de los demás Ministerios, ni por los políticos de los partidos gobernantes, ni por muchos de los funcionarios de Estado. Esta falta de apropiación del nuevo enfoque de desarrollo, sumada a los problemas económicos que tuvo este Ministerio, lo llevó a actuar de manera aislada y a ser visto como un Ministerio que sólo debía dedicarse a normar y regular los temas estrictamente ecológicos (biodiversidad y áreas protegidas).

La falta de comprensión del nuevo concepto de Desarrollo Sostenible, sin embargo, no fue sólo un tema de negligencia y desinformación, ya que el implementar verdaderamente el desarrollo sostenible implicaba ir en contra de la concepción cortoplacista de desarrollo económico (de carácter lineal y unilateral), que es medido por indicadores numéricos que no necesitan tomar en cuenta otras variables menos cuantificables.

El Ministerio de Desarrollo Económico, que posiblemente fue el Ministerio más fuerte en la estructura de gobierno del Presidente Sánchez de Lozada, se ocupó del desarrollo económico del país desde un punto de vista sectorial; este rol que le asignó el Estado, obligó a los otros Ministerios a encarar sus temas de la misma manera. El Ministerio de Desarrollo Humano se ocupó de todo aquello ligado a la problemática social (salud, participación ciudadana, pueblos indígenas, género y educación) y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente se ocupó, sobre todo, de todo aquello vinculado con lo ecológico. Esta sectorialización desvirtuó la idea original del Ministerio de Desarrollo Sostenible y debilitó grandemente su rol dentro de la nueva estructura del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, los permanentes cambios que sufrió este Ministerio incidieron negativamente en su desenvolvimiento. Los proyectos que eran negociados con la cooperación internacional para fortalecer el MIDSMA, tuvieron que pasar de una Secretaría a la otra, lo cual incidía directamente sobre la eficiencia de la negociación; por otra parte, este Ministerio atravesó por distintas

direcciones (Ministros) cuyo nombramiento fue parte de la negociación política realizada entre el Presidente y los partidos de la coalición.

Pese a todos estos problemas, el MIDSMA logró promulgar la reglamentación de la Ley del Medio Ambiente. Este reglamento, que se adjuntó a la ya existente Ley del Medio Ambiente, estableció la normatividad para encarar la problemática ambiental en todos los sectores.

Para la aplicación de la Ley del Medio Ambiente y su reglamentación, el Ministerio buscó descentralizar la temática, pasando su planificación y la fiscalización a las Prefecturas y los Municipios, ya que, según sus autoridades, el conocimiento de los problemas ambientales y sus soluciones se dan de una manera más adecuada y eficiente a nivel local, sobre todo en un país tan diverso como Bolivia¹⁵.

En el contexto internacional, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente fue considerado como un ejemplo para la región, ya que ningún otro país había logrado tratar el tema con tanta claridad en términos conceptuales ni había logrado los avances que logró Bolivia en la institucionalización del tema. El prestigio internacional que ganó Bolivia por la creación e implementación de este Ministerio se debió también al trabajo de cabildeo que realizó el propio Presidente a nivel

15 Es importante resaltar que uno de los principios fundamentales que vienen permitiendo un desarrollo más sostenible y equitativo es la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el desarrollo local. En ese sentido, la LPP, a través de la constitución y fortalecimiento de los Municipios y los Comités de Vigilancia, viene poniendo en práctica uno de los principios más importantes que pregonan este Ministerio. Esto muestra que no siempre es necesario crear instancias superestructurales de coordinación para la implementación de las políticas públicas cuando existe una buena normatividad. Por supuesto que esto no significa que el Estado boliviano no deba fortalecer y mejorar sus mecanismos de coordinación interinstitucional, tanto entre Ministerios como entre el gobierno central, las Prefecturas y los Municipios.

internacional. Durante su gobierno, se realizó en Bolivia la Cumbre de las Américas para el Desarrollo Sostenible, a la que asistieron casi todos los Presidentes de Norte, Centro y Sudamérica. En esta reunión, Bolivia y el Presidente Sánchez de Lozada tuvieron un papel y un protagonismo destacados.

Sin embargo, debido al grado de complejidad que implicó la consolidación de una política nacional de desarrollo sostenible y a los problemas anteriormente señalados, hasta la finalización del gobierno de Sánchez de Lozada, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente había logrado desarrollar muy pocos instrumentos metodológicos que le permitieran apoyar, supervisar y fiscalizar las políticas en relación al tema; tampoco contó con muchos instrumentos que le permitieran la articulación intersectorial entre distintos programas gubernamentales ni entre Ministerios.

Si bien es cierto que Bolivia dio un gran salto en lo que fue la conceptualización del Desarrollo Sostenible desde el Estado, también es cierto que no se ha logrado operativizar los conceptos de manera adecuada. Ni el gobierno de Sánchez de Lozada ni posteriormente el de Banzer han logrado consolidar instrumentos políticos que permitan estructurar un desarrollo más sostenible y equitativo.

5. La Ley de Participación Popular

La Ley de Participación Popular es la reforma más importante que se ha hecho en favor de las áreas rurales del país, desde la Reforma agraria de 1952. Esta ley revirtió el carácter anticampesino y antirural que tuvo el Estado boliviano desde mediados de los cincuenta. La Ley de Participación Popular, 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.

El proceso de aplicación de la Ley de Participación Popular (LPP) ha significado el inicio de la incorporación al Estado nacional de todos los Municipios del país, tanto urbanos como rurales. Esta ley ha dotado a los más de 300 Municipios actualmente existentes de nuevos instrumentos políticos, económicos y sociales, los cuales les han permitido encarar su desarrollo de manera diferente que en el pasado.

Los ingresos municipales por concepto de Participación Popular, que eran impensables sobre todo en las áreas rurales antes de la promulgación de esta ley, además de constituirse en los fondos dinamizadores que hicieron posible el establecimiento de los gobiernos locales, sirvieron como fondos de contrapartida para orientar la gestión de futuras inversiones de interés estratégico para el Municipio, tales como el mejoramiento de las redes camineras internas o para fortalecer los mecanismos de apoyo a los sistemas locales de producción y comercialización de productos agropecuarios.

Por una parte, estos fondos obligaron a los gobiernos municipales a reservar recursos para los proyectos que les interesaba abordar y, por otra, a partir de ellos fue posible diseñar proyectos de cooperación, que contemplaran el cofinanciamiento del Municipio. A partir de los fondos de Participación Popular, también fue posible acceder a fondos que permitieran a los gobiernos municipales fortalecerse institucionalmente, para consolidar su carácter de entidad autónoma.

Esta descentralización de los recursos fiscales en favor de los Municipios permitió, a su vez, que una buena parte de los recursos nacionales, en lugar de ser manejados arbitrariamente por instancias centralizadas, sean manejados de manera descentralizada y participativa por los Municipios.

En términos geopolíticos y territoriales, la LPP se estructuró alrededor de la ya existente división provincial y cantonal de los departamentos. Esta territorialización, si bien recuperó y le dio vigencia a la división geopolítica del país, se enfrentó con el

problema de que muchas provincias y cantones habían sido delimitados sobre mapas cartográficos por funcionarios gubernamentales de períodos anteriores. Estas delimitaciones, en ningún momento habían tomado en cuenta ni los problemas topográficos que existían desde siempre ni los aspectos organizativos.

Al comenzar a implementarse la LPP, entre los problemas que tuvo que enfrentar el gobierno estuvo, por una parte, la dimensión de las secciones municipales, tanto en términos de población como de extensión, y, por otra, se pusieron en evidencia los problemas de límites entre cantones, provincias e incluso, en algunos casos, entre departamentos.

Por otra parte, antes de la LPP, las instancias tanto estatales como privadas manejaron la territorialización del país de manera aleatoria. Las nueve Corporaciones de Desarrollo Departamentales que estuvieron en vigencia durante muchos años, eran las responsables de normar, planificar y decidir sobre los pocos recursos que asignaba el gobierno central a las regiones y provincias; estas decisiones eran tomadas en las capitales de departamento sin la menor participación de la población. Esto hizo que el Estado esté siempre muy alejado y desvinculado de la problemática local, lo cual permitió a las ONGs que trabajaban en las áreas rurales, tomar un protagonismo en muchos casos excesivo, el cual iba más allá de sus atribuciones y posibilidades.

En los últimos años, sin embargo, gracias a la LPP, esta situación se viene revirtiendo. Poco a poco, los gobiernos municipales ya están tomando un rol más protagónico en el desarrollo de sus regiones y las ONGs se están convirtiendo en instancias de apoyo técnico a la dinámica municipal en temas puntuales.

Por otra parte, la Subsecretaría de Organización Territorial, dependiente de la Secretaría Nacional de Participación Popular, hasta el final del gobierno de Sánchez de Lozada trató de readecuar las características y dinámicas del territorio nacional a las nuevas normas jurídicas vigentes. Este trabajo implicó, en la mayoría de los casos, acomodar las estructuras normativas de

las leyes a los distintos tipos de ordenamiento que forman parte de los usos y costumbres de la población. Es un proceso que, desde luego, no ha concluido debido a que su complejidad radica en la apropiación, por parte de la población, de la normatividad vigente y de la flexibilidad de las instituciones del Estado para adecuarse a la realidad.

Por otra parte, en la LPP hay un punto que consolida los distritos indígenas y establece que se debe designar al Subalcalde indígena. Es la primera vez que una ley, de manera tan explícita, busca mecanismos de encuentro entre los pueblos indígenas y el Estado.

Como las reformas del gobierno de Sánchez de Lozada fueron muchas y se dieron a distintos niveles, uno de los problemas más comunes que se tuvo en la implementación de las mismas fue la sobreposición de normas. Debido a los problemas descritos anteriormente, existió mucha confusión respecto a la jerarquización de las distintas reglamentaciones, normas y leyes. Para la aplicación de la LPP, por un lado, se tenía toda la normatividad de lo que era ordenamiento territorial, que dependía del Ministerio de Desarrollo Sostenible y, por otro, se tenía todo lo que era el saneamiento catastral, que manejaba el INRA. A partir de este problema de jerarquías, las distintas autoridades municipales comenzaron a interpretar las normas según su criterio lo cual acrecentó la confusión. Este fue un tema permanente que se repitió a distintos niveles.

En cuanto a la problemática agropecuaria productiva se refiere, la LPP implementó sus políticas a partir de la formulación de los Planes de Desarrollo Municipales, los cuales se elaboraron de manera participativa. La Secretaría Nacional de Participación Popular, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, apoyó diversos procesos de planificación participativa a partir de la identificación de demandas locales, para, a partir de éstas, elaborar los planes operativos municipales. Tales procesos continúan siendo lentos y conflictivos debido a los intereses

políticos y sectoriales que se juegan de manera permanente en cada uno de los Municipios.

El hecho de que la LPP se aplique en las secciones municipales abrió una nueva dimensión en el manejo público de la problemática rural, ya que descentralizó la operativización y el manejo de las normas a las regiones. Esta descentralización, que fue estructurada en base a conceptos territoriales, tuvo muchas ventajas, como se pudo ver, pero en términos de lo sectorial, tuvo algunas dificultades. Por ejemplo, dejó de lado importantes variables sectoriales, como son las asociaciones de productores o las organizaciones productivas, que se organizan a partir de compartir problemas e intereses ligados a uno o más rubros de producción. La LPP reconoce con mayor facilidad la legitimidad de las organizaciones sociales y territoriales pero tiene más problemas con el reconocimiento de las organizaciones productivas.

Es importante destacar, además, que los fondos a los que acceden los Municipios a partir de la LPP son todavía insuficientes, ya que los ingresos que recibe cada Municipio por concepto de la distribución de los recursos fiscales, son pequeños con relación a sus necesidades; por otra parte, tampoco se cuenta todavía con el conocimiento y los instrumentos operativos necesarios para ejercer verdaderamente un poder local eficiente. Por estos motivos, hasta el final de la gestión del gobierno de Sánchez de Lozada, la gran mayoría de los Municipios logró viabilizar propuestas de desarrollo económico municipales muy débiles como para dinamizar y potenciar significativamente las economías locales.

Sin embargo, pese a todas estas dificultades, según varias de las personas entrevistadas, la LPP es una ley que traerá en el tiempo grandes transformaciones a Bolivia, ya que poco a poco irá consolidando las condiciones como para cambiar la dinámica social y económica de las áreas rurales debido a las inversiones que se vayan efectuando. Según los más optimistas,

la LPP va a ser tan revolucionaria que va a redefinir las formas de ordenamiento catastral y urbano tanto en las ciudades como en las áreas rurales, por el simple hecho de que las decisiones se darán cada vez más en el ámbito local.

Si los distintos gobiernos logran aplicar y manejar de manera correcta la LPP, posiblemente en el tiempo la brecha todavía existente entre lo rural y lo urbano vaya disminuyendo, integrándose ambas dinámicas de manera más armónica. Por supuesto que para esto, las autoridades de los Municipios, tanto urbanos como rurales, deben entender e internalizar que la viabilidad del manejo de sus territorios depende en gran medida de la forma y los mecanismos de relacionamiento que establezcan con otros Municipios.

6. La Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA)

Según las personas entrevistadas, que estuvieron muy involucradas con lo que fue la formulación de la ETPA, la premisa fundamental de esta estrategia fue que no es posible el concebir el desarrollo de Bolivia sin encarar de manera seria el problema del rezago del sector agropecuario productor de bienes de consumo masivo, es decir, los campesinos del Altiplano y los Valles, ya que son éstos los principales productores de este tipo de bienes.

Entre los postulados que argumentan la orientación de la ETPA, está la necesidad de una revolución tecnológica de la agricultura, ya que una inversión en el sector agropecuario, tanto en tecnología como en educación, redundará no sólo en un beneficio para la gente del campo, sino para la sociedad en su conjunto.

Jorge Muñoz García, uno de los principales consultores que formuló la ETPA, afirmó que el país no puede desarrollarse

sólidamente si no logra potenciar su agricultura. Los productos alimenticios de consumo masivo, tales como la papa, el arroz, el maíz y el trigo, son los productos que consume toda la población, tanto ricos como pobres. En este contexto, si el país logra abastecerse satisfactoriamente de estos productos, a bajo precio y buena calidad, será posible mejorar la calidad de vida de toda su población, ya que implicará acceso a una buena alimentación sin invertir en ella un porcentaje alto de los ingresos. Esto podría permitir que la sociedad en su conjunto oriente sus inversiones hacia otros rubros.

Bolivia es un país que no ha logrado todavía dar este salto en su tecnología agropecuaria, y esto se refleja en que la mayoría de la población gasta en su alimentación un porcentaje elevado de sus ingresos. Por otra parte, los productos alimenticios producidos en Bolivia son poco competitivos en los mercados internacionales.

En cuanto a la implementación de la ETPA se refiere, se debe destacar que fue una estrategia bien recibida por la cooperación internacional. Esta circunstancia, que podía haber significado una garantía de éxito para esta estrategia, terminó convirtiéndose en un problema. Al ver las distintas reparticiones del Estado (Secretaría de Vivienda, Secretaría de Industria, Secretaría de Energía, etc.) el entusiasmo por la ETPA de parte de las instituciones financiadoras, las instancias gubernamentales no dudaron en considerar a la ETPA sólo como una fuente de financiamiento; esta situación desvirtuó el sentido original de la estrategia.

Por otra parte, otro problema que tuvo que enfrentar la ETPA fue la ausencia de un grupo humano, o por lo menos de un líder político, que pudiera encarar con decisión los problemas de conflictos de interés que surgieron entre los principios de la estrategia y los intereses de distintos sectores agroindustriales del oriente. La viabilidad de la ETPA implicaba, como toda estrategia estatal, una estructuración y una dinámica de arriba hacia abajo, la cual no fue posible de consolidar.

También el retraso de la puesta en vigencia de la ETPA, en el marco de las reformas que impulsó el gobierno de Sánchez de Lozada, fue otra de las causas que generaron su desarticulación con el nuevo marco legal y la normatividad que desarrollaron cada una de las reparticiones del Estado. La ETPA no llegó nunca a ser una estrategia nacional debido a que quedó sólo en una fase de propuesta.

Sin embargo, pese a los problemas señalados, uno de los temas que más se trabajó dentro del marco de la ETPA fue el referente a la investigación de tecnologías agropecuarias. Para esto se creó la Unidad de Promoción e Investigación Agraria (UPIA)¹⁶, esta unidad, que teóricamente tenía que ser la llave para lograr el salto cualitativo de la producción agrícola, funcionó sólo en su etapa inicial, que era la elaboración de la propuesta.

La UPIA era una unidad dependiente de la Secretaría de Agricultura, pero de carácter autónomo. Sus objetivos eran lograr los siguientes resultados:

- ◆ Desarrollar una estrategia de investigación, transferencia de tecnología y asistencia técnica con una visión integral de los problemas, es decir, considerando no solamente la investigación y desarrollo de variedades, sino también al manejo de los suelos, los recursos y las condiciones socioeconómicas de explotación.
- ◆ Crear el fondo privado que opere a nivel nacional para la innovación y desarrollo de tecnologías, que promueva

16 La UPIA funcionó durante dos años en el gobierno de Sánchez de Lozada: la elaboración de la propuesta costó aproximadamente 3.000.000 de dólares y fue financiada por el Banco Mundial. Con el cambio de administración, la implementación de la propuesta, que ya había sido aprobada por esa misma entidad financiera con un monto de aproximadamente 80 millones de dólares, quedó rezagada y, finalmente, ante la inercia del nuevo gobierno, el financiamiento fue retirado. Actualmente se está formando una institución similar a la UPIA, que es denominada SIPTA, y está pasando una vez más por un proceso de elaboración de propuesta.

proyectos de investigación competitivos, financie a investigadores para el desarrollo y aplicación de tecnologías y provea recursos para centros de capacitación técnica.

- ◆ Crear un fondo privado para dotar de recursos a la investigación, la transferencia y la capacitación agropecuaria.

La creación de la UPIA apuntaba a la creación de un Sistema de Asistencia Técnica e Investigación Adaptativa Nacional, basado en una asociación entre entidades del gobierno e instituciones privadas.

Históricamente, el Estado ha sido muy débil en lo que se refiere a la transferencia de tecnologías; en ese sentido, para encarar el tema de la investigación, que básicamente buscaría mejorar los sistemas de producción de productos de consumo masivos, la UPIA proponía dividir el país en 5 a 7 ecoregiones, cuyo funcionamiento se debía conocer en detalle, y trabajar por niveles (nacional, departamental, provincial y seccional). Para esto, se debía encarar un programa de investigación coordinado por el Estado nacional, otro de apropiación y otro de transferencia de tecnologías; estos dos últimos debían ser coordinados a nivel local y municipal. Para que estos programas no se burocraticen, se proponía pasar muchas de las actividades de investigación al sector privado, sean éstas ONGs, universidades, organizaciones de productores, fundaciones, etc., buscando en este proceso la participación diferenciada de todos los actores sociales involucrados en el quehacer productivo de las áreas rurales.

Por otra parte, es importante mencionar también, que parte de los postulados de la ETPA lograron cristalizarse en la Secretaría Nacional de Participación Popular y en la Sub Secretaría de Desarrollo Rural, a través del 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), el Programa de Promoción al Desarrollo

Económico Rural (PAIDER), entre otros. Por supuesto que, a partir de esta forma de implementación, siempre se corre el riesgo de que estos programas se conviertan en propuestas aisladas y no parte de los postulados globales de una estrategia política mayor.

7. La Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)

Mientras la Ley de Participación Popular norma la redistribución de los recursos públicos de los Municipios y reglamenta su administración a partir del establecimiento de los gobiernos municipales y los Comités de Vigilancia, la Ley INRA norma la legitimidad de la tenencia de la tierra, además de velar por una distribución más equitativa de la misma entre la población.

Como ya se pudo ver en el capítulo 4, la Ley de Reforma agraria estuvo orientada a redistribuir la tierra de las haciendas y consolidar la propiedad campesina; esta ley en ningún momento tomó en cuenta el tema de la dotación de tierras fiscales en el oriente del país debido a que este no era un problema en ese momento. Esto hizo que no existiera una normativa para la distribución de tierras en esas regiones, dándose las adjudicaciones a partir de prebendalismos y favores, los cuales generaron, en el tiempo, en una inequidad muy grande en la adjudicación de tierras. A partir de este problema, hoy la inequidad en la distribución de tierras en el país es mayor a la de antes de 1952, especialmente en el oriente.

A partir de esa realidad, la misma que se constituye en un serio problema, se promulga la Ley INRA, que pretende gradualmente revertir el tema de la inequidad en el acceso a la tierra y busca dar más seguridad en la legitimidad de la tenencia al propietario, para que éste pueda realizar sus inversiones con más seguridad.

Originalmente, para encarar el problema de la tierra, el gobierno de Sánchez de Lozada propuso la promulgación de dos leyes: la Ley de Tierras y la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Sin embargo, el proceso de discusión y concertación de estas leyes fue lento y estuvo sujeto a una serie de presiones políticas, especialmente de parte de los sectores agroindustriales de Santa Cruz. Este difícil trabajo de concertación, el cual se dio entre sectores sociales antagónicos, hizo que la promulgación de estas leyes tomara más tiempo del inicialmente previsto, lo cual obligó al gobierno a cambiar las formas de abordar el tema.

El resultado de este proceso se tradujo en la promulgación de una sola ley, la cual no logró incorporar todos los puntos planteados pero tocó los temas más importantes, como ser la reorganización del Instituto Nacional de Reforma Agraria y los temas de tenencia, cambios de dominio de lo público a lo privado y la dotación de tierras.

Pese a los problemas que se tuvo que enfrentar para la formulación y aprobación de ésta ley, es importante resaltar que ésta fue ampliamente debatida por casi todos los sectores involucrados. Esa búsqueda de consenso fue un logro significativo tanto para el gobierno de Sánchez de Lozada como para los distintos sectores sociales relacionados con la problemática rural.

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, establecer los instrumentos

legales necesarios para lograr un uso más eficiente y equitativo de la tierra.

Antes de la promulgación de esta ley, cualquier problema legal relacionado con la tenencia de la tierra tenía que ser tratado en las capitales de departamento o, en su defecto, dependiendo de la gravedad del caso, en la sede del gobierno central. Este proceso, además de ser lento e ineficiente, construía las normas jurídicas a medida que se iban presentando los casos; esta modalidad hacía que el sistema legal sea aun más ineficiente. Actualmente, gracias a esta nueva ley, los trámites de tierras ya pueden ser realizados en los Municipios, lo cual reduce significativamente la burocracia.

En ese sentido, para la gran mayoría de los productores agropecuarios, la Ley INRA supone la dotación del catastro rural, lo cual significa legitimizar ante el Estado la propiedad de sus tierras. Este proceso gradual de catastro le permitirá al Estado, a su vez, contar con un sistema actualizado, que dará solución al problema de la sobreposición de los límites de la propiedad rural, lo que permitirá, a su vez, en el tiempo, la consolidación de un régimen legal de tenencia que hará posible instaurar a nivel nacional un sistema más formal de apoyo y reglamentación del sector agropecuario.

En la actualidad, el trabajo más importante que viene realizando el INRA es el saneamiento básico de la propiedad rural, especialmente en las zonas de mayor conflicto, es decir, las tierras del oriente. Estas tierras son también las que tienen hoy en día un potencial productivo mayor debido a su topografía, fertilidad y a los servicios que se les viene incorporando.

Según personeros del INRA, en la región andina, el problema del catastro rural no es tan serio como en las tierras bajas debido a que la Ley de Reforma Agraria tuvo mayor aplicación en esta región.

Los principales motivos para llevar adelante el saneamiento básico de la propiedad rural, son:

1. Resolver el problema de la tenencia de tierras en las áreas más conflictivas del país.
2. Consolidar el crecimiento agrícola a partir del reconocimiento de la propiedad de la tierra.
3. Crear un sistema de racionalización del uso de la tierra (sistemas catastrales, planificación, planes municipales, etc.).
4. Establecer un mejor sistema normativo en el uso de la tierra y en el manejo de los RR.NN.
5. Mejorar la administración global de tierras.
6. Ordenar la tributación y hacer que el Estado administre de mejor manera la tierra que no es productiva.
7. Ayudar en la distribución demográfica del país, moviendo gente hacia tierras productivas disponibles.

Según las personas entrevistadas, la Ley INRA va a mejorar mucho las condiciones de tenencia de tierras en Santa Cruz y en los departamentos del oriente y va a generar una mejor situación para la consolidación de las inversiones rurales.

En la actualidad, los problemas de tenencia de tierras son discutidos en las comisiones agrarias, las cuales se dan a nivel nacional y departamental; por otro lado, se revisa el funcionamiento de las leyes y artículos relacionados con la temática, lo que sirve para acomodar y reajustar los reglamentos. A medida que este espacio operativo se vaya consolidando, puede ser posible el tratamiento de otros temas vinculados con la productividad, como son el crédito, la comercialización de productos, la dotación de infraestructura productiva, etc.

Cabe mencionar, sin embargo que uno de los principales problemas que se ha generado en la región andina desde la Reforma agraria, y que el Estado no está encarando, es la fragmentación y parcelación de la tierra, que ya ha incidido muy negativamente en la productividad y los ingresos rurales. Este problema, que afecta de manera dramática a miles de familias campesinas, no está siendo encarado debido a que existe, de

parte del Estado, la decisión política de concentrar todos los esfuerzos y recursos en las tierras bajas del oriente y ya no en la región andina del país.

Por otra parte, la Ley INRA tampoco contempla la dinámica del mercado de tierras. Respecto a la venta de la tierra, lo que la ley hace es establecer una norma jurídica que define las condiciones bajo las cuales puede darse la venta de tierras. Es muy posible que esta normatividad pierda actualidad rápidamente a partir de la misma dinámica del mercado de tierras y de las distintas formas de venta, herencia o transferencia que de manera espontánea se vayan dando.

Resumen del capítulo

Las Reformas de segunda generación, implementadas por el gobierno del MNR entre el 93 y el 97, según el propio Sánchez de Lozada, fueron una continuación de las reformas iniciadas en 1985, las cuales buscaban ampliar y fortalecer la democracia y humanizar el modelo.

Para encarar las reformas, 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, sin embargo, el gobierno de Sánchez de Lozada logró implementar importantes cambios en el país a distintos niveles. Su gobierno logró capitalizar las principales empresas estatales, transformar el sistema de pensiones, estructurar y encaminar el pago del Bono Solidario, 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 logró realizar en los distintos Ministerios, Secretarías y Subsecretarías fue el siguiente:

La Subsecretaría de Desarrollo Rural (SSDR), dependiente de la Secretaría de Participación Popular, trabajó con las comunidades campesinas y otras organizaciones en diversos temas ligados a la problemática rural. Entre estos temas, los más destacables fueron: la formulación e implementación del sistema financiero rural, no sólo a nivel de crédito rural, sino a nivel del conjunto de los sistemas financieros; la formulación de políticas marco que permitiesen canalizar las inversiones tanto en lo que es la infraestructura rural productiva como los servicios de apoyo a la producción; la asistencia técnica, articulando la oferta estatal con las demandas municipales; el apoyo a la producción en relación a la asistencia técnica y en la seguridad alimentaria, en el marco de la dinamización de las economías campesinas.

Si bien la SSDR tuvo problemas en la aplicación de las normas y políticas para viabilizar el desarrollo rural, esta Subsecretaría logró dar muchas pautas para encarar el desarrollo rural campesino a partir de la Ley de Participación Popular.

La Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería (SNAG) dependió, desde su creación, del Ministerio de Desarrollo Económico, tuvo una función normativa en los temas de agricultura, desarrollo forestal y ganadería.

Dentro del marco de las reformas, fue la SNAG la que más sintió el proceso de fragmentación; este problema hizo de esta Secretaría una instancia débil y muy sectorializada.

Los programas más importantes manejados por la SNAG fueron: El Programa Nacional de Riego, el Sistema Nacional de Investigación y Asistencia Técnica, el Sistema Descentralizado

de Sanidad Agropecuaria, la Propuesta Nacional de Seguridad Alimentaria, el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial y el Programa Nacional de Semillas.

A diferencia de la SSDR, que se centró en las organizaciones sociales y utilizó como metodología de trabajo la planificación participativa, la SNAG centró sus actividades en tratar de definir los productos más competitivos del país, independientemente de quién los produce.

El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MIDSMA) por su parte, fue la instancia gubernamental encargada de incorporar a la planificación del Estado los conceptos del desarrollo sostenible. Lamentablemente, este concepto no fue internalizado por la mayoría de los demás Ministerios. Esta falta de apropiación del nuevo enfoque hizo que el MIDSMA terminara actuando de manera aislada y fue visto como un Ministerio que sólo debía dedicarse a normar y regular los temas estrictamente ecológicos (biodiversidad y áreas protegidas). Por otra parte, los permanentes cambios que sufrió este Ministerio incidieron negativamente en su desenvolvimiento.

Pese a todos los problemas, el MIDSMA logró promulgar la reglamentación de la Ley del Medio Ambiente. Esta reglamentación, juntamente con la Ley del Medio Ambiente, establecieron los parámetros legales para encarar la problemática ambiental en todos los sectores. En el contexto internacional, el MIDSMA fue considerado como un ejemplo para la región, ya que hasta ese momento, ningún otro país de Sud América había logrado tratar el tema con tanta claridad en términos conceptuales ni había logrado los avances que logró Bolivia en la institucionalización del tema.

Por otra parte, 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, 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 logró viabilizar propuestas municipales de desarrollo económico muy débiles como para dinamizar y potenciar significativamente las economías locales.

Algunos de los problemas que se tuvo con la implementación de la LPP 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 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

éstos 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, ésta no logró operativizarse debido a que sus ideas se fueron desvirtuando en el camino. El hecho de que las instancias gubernamentales la consideren sólo como a una fuente de financiamiento, el hecho de que la estrategia no cuente con un grupo humano o con por lo menos un líder político que encaré 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 sólo funcionó en su etapa inicial, el Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR-ID), 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 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 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, establecer los instrumentos legales necesarios para lograr un uso más eficiente y equitativo de la tierra.

Este capítulo describe los resultados del estudio de caso realizado en los Municipios de Caquiaviri e Irupana, ubicados a distancias similares de la ciudad de La Paz, en ecosistemas muy distintos (el Altiplano central y los Yungas paceños).

El capítulo comienza con una breve explicación del por qué de la selección de estos Municipios y hace algunas consideraciones respecto a la metodología de trabajo utilizada y respecto a los convenios establecidos para llevar adelante el trabajo de campo. Posteriormente, el texto describe los resultados de la investigación realizada tanto en Caquiaviri como en Irupana. De manera separada por Municipio, se describen las características generales tanto del ecosistema como del Municipio, se detalla lo planteado por los campesinos respecto a su percepción sobre el impacto de las políticas públicas en sus comunidades desde la Reforma agraria de 1953 y se describe lo que señalaron las autoridades municipales respecto a las Reformas de segunda generación implementadas por Sánchez de Lozada. El análisis por Municipios concluye con la descripción de los principales puntos señalados por los campesinos, autoridades y organizaciones sociales respecto a los principales cambios que se dieron en el Municipio en los 10 últimos años. Como en este punto existieron temas que fueron comunes a ambos Municipios, el capítulo también describe y analiza las percepciones comunes que se plantearon en relación a estos temas. El capítulo concluye con un parateo de conclusiones, las cuales señalan los principales hallazgos del estudio de caso.

1. Apuntes previos

Inicialmente, en la reunión internacional que se sostuvo en Londres, en octubre de 1996, la propuesta para la realización del estudio de caso boliviano fue para llevarse a cabo en distintas comunidades de la región del Altiplano. Sin embargo, después de haber analizado con más profundidad las características del programa internacional y la coyuntura nacional, en base a las reformas que se dieron en el país en los últimos años, se vio por conveniente realizar el estudio en comunidades localizadas en ecosistemas diferentes pero a distancias relativamente similares a la ciudad de La Paz¹.

Los criterios de selección de las zonas para el estudio de caso, fueron:

- a) que sean zonas articuladas a la ciudad de La Paz, por ser el mercado más importante de la región andina;
- b) que se encontraran en los límites de secciones municipales definidas, en la medida en 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.

A partir de estos criterios, se identificaron dos ecosistemas diferentes dentro de los cuales se realizó el estudio: el Altiplano central y los Yungas paceños. En el caso del Altiplano, el estudio se lo realizó en el Municipio de Caquiaviri, provincia Pacajes, y en el caso de los Yungas, el estudio se realizó en el Municipio de Trupana, provincia Sud Yungas, ambos ubicados en el departamento de La Paz.

1 La ciudad de La Paz es el mercado más importante de productos agropecuarios en toda la zona andina del país.

El motivo por el cual se decidió trabajar en estas dos regiones fue que tienen ecosistemas de características muy distintas debido a la presencia del macizo andino de la Cordillera Real, que los divide, y además porque se encuentran a distancias similares de la ciudad de La Paz.

El Altiplano, que se ubica al oeste de la Cordillera Real, conforma una planicie muy alta que se extiende entre la Cordillera Oriental y la Occidental. La dinámica del Altiplano se estructura a partir de:

- a) la presencia del lago Titicaca;
- b) la de la Cordillera Oriental o Real con un pie de monte amplio;
- c) las serranías y punas;
- d) la faja central del río Desaguadero;
- e) las serranías interaltiplánicas; y
- f) la Cordillera Occidental con sus mesetas altas.

La mayor o menor proximidad a estos factores determina las características de los sistemas de producción, las estrategias de uso y manejo de los recursos y las características tecnológicas de uso y manejo del espacio.

Los Yungas pacaños, por su parte, se encuentran en las estribaciones de la parte este de la Cordillera Real y se constituyen en la región intermedia de serranía entre la Amazonia y el Macizo Andino. La dinámica del ecosistema de los Yungas se estructura a partir de:

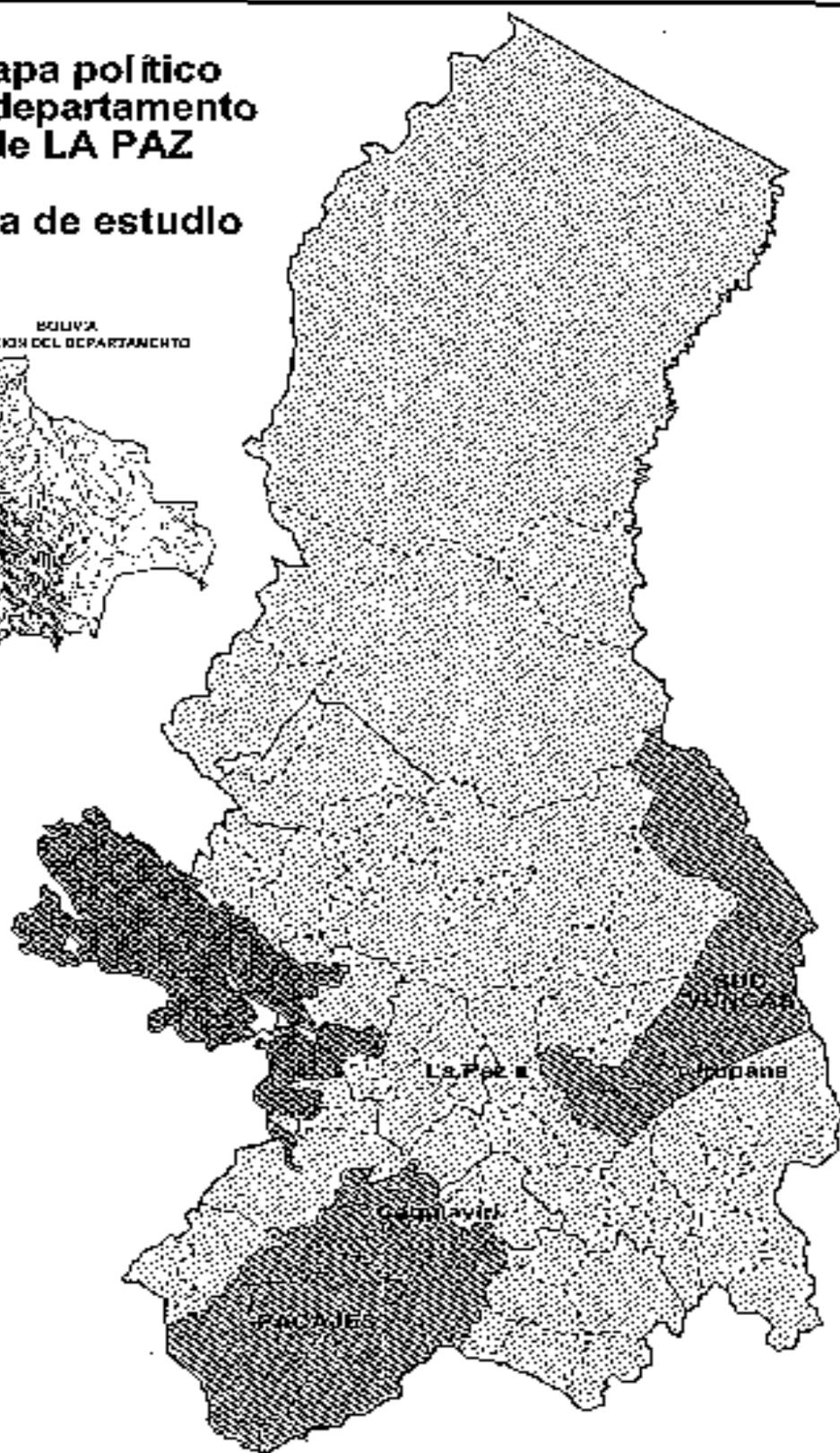
- a) la margen occidental de la Cordillera Real;
- b) las estribaciones de la cordillera y lo irregular de su topografía; y
- c) las corrientes húmedas provenientes de la Amazonia.

La proximidad al Macizo Andino determina la temperatura, la humedad relativa del ambiente y la altura sobre el nivel del

Mapa político del departamento de LA PAZ

Area de estudio

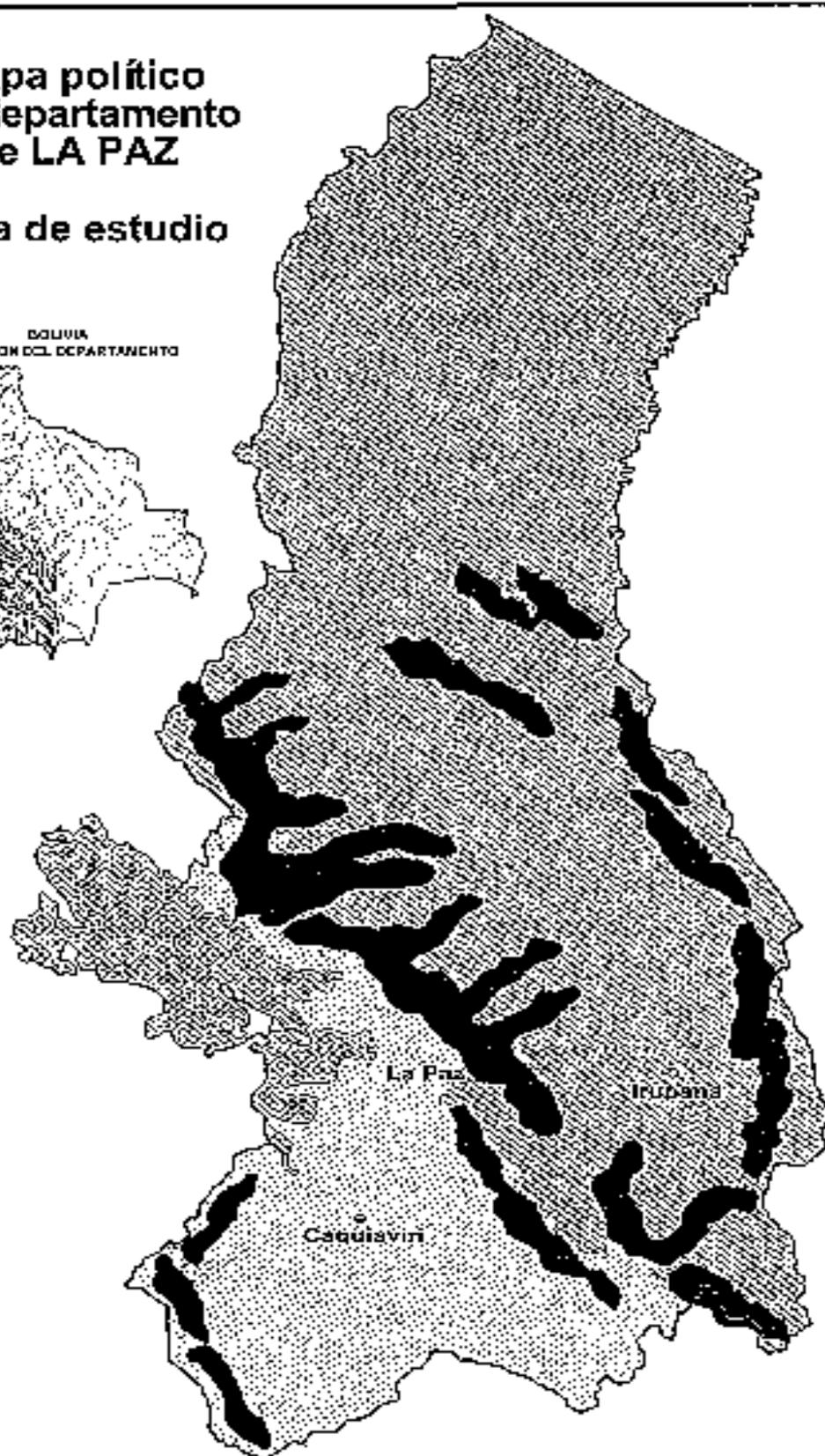
BOLIVIA
UBICACION DEL DEPARTAMENTO



Mapa político del departamento de LA PAZ

Area de estudio

BOLIVIA
UBICACION DEL DEPARTAMENTO



mar, aspectos que, ligados a las características topográficas, hacen que se constituyan múltiples nichos ecológicos.

Tal como se mencionó en el capítulo 2, para la realización del estudio de caso se coordinó con otro estudio de características similares, que se realizó durante el mismo período y en las mismas zonas. Este estudio, que se llamó "Estudio sobre productividad rural y manejo de recursos naturales", fue promovido por la Secretaría Nacional de Participación Popular, con el apoyo del Banco Mundial y la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE).

Se decidió coordinar y compartir el trabajo de campo con el "Estudio sobre productividad rural y manejo de recursos naturales" debido a que la metodología y el abordaje de este otro estudio ponía énfasis en la identificación de la percepción de la población respecto al impacto de las inversiones, aspecto que, visto desde el presente estudio, permitió una entrada al análisis de las políticas a partir de las inversiones. Esta entrada fue además complementada por el presente estudio con entrevistas de mayor profundidad sobre el contexto histórico.

Otra de las ventajas de la coordinación con el mencionado estudio fue que éste contaba con una metodología y un equipo calificado para realizar el trabajo, con la flexibilidad necesaria para introducir especificidades metodológicas.

La coordinación entre ambos estudios se formalizó a través de la firma de dos tipos de convenios: por un lado, con la instancia nacional encargada de la coordinación del estudio de productividad rural y, por otro, con SEMILLA, entidad ejecutora encargada de este estudio para la región del Altiplano y Yungas. En ambos convenios, se acordó compartir la información según las especificidades de cada estudio.

El hilo conductor para la realización de este estudio de caso se basó en la identificación de las tendencias de cambio que percibió la población respecto a:

- 1) La situación agroecológica (condiciones de acceso en el tiempo de parte de las comunidades al capital natural);
- 2) los sistemas de producción (formas de manejo y control de los cinco distintos tipos de capitales); y
- 3) la articulación de las dinámicas locales internas con el mercado y su impacto (relación entre la dinámica de las comunidades y el capital tangible).

Es importante señalar que estos puntos fueron la base para analizar el impacto de las políticas de inversión en la producción, la productividad y los ingresos rurales. Fue a partir de los resultados obtenidos en el análisis de estos tres temas que se identificaron las tendencias de cambio que se dieron en los dos Municipios estudiados.

Por otra parte, y como también ya se mencionó en el capítulo 2, paralelamente se entrevistó a autoridades municipales (Alcaldes, Concejales y personeros de los Comités de Vigilancia), además de distintas personas de las comunidades donde se llevó a cabo el estudio. Estas entrevistas fueron realizadas para conocer la opinión local respecto a las políticas más importantes promulgadas en los últimos tiempos.

En el caso de las entrevistas a los campesinos, estas fueron estructuradas a partir de la identificación de los momentos más importantes dentro de la historia política del país desde la Reforma agraria de 1953 hasta la Ley de Participación Popular y, en el caso de las autoridades municipales, las preguntas se centraron en la problemática del manejo del gobierno municipal.

2. Resultados del estudio en el Altiplano

2.1.1. Características generales de la región

El Altiplano tiene una altura promedio de 3.800 msnm, con una superficie aproximada de 130.000 Km². En el sector norte del

Altiplano se encuentra la zona más húmeda, constituida por la cuenca del lago Titicaca; el sector central corresponde al lago Poopó y al sur está la zona más árida del país, donde se encuentran las cuencas evaporíticas de los salares de Coípasa, Empexa y Uyuni.

La temperatura promedio anual es de 9°C, con una radiación solar alta pero, sin embargo, con una radiación neta baja, sobre todo en los meses de invierno ya que la nubosidad es limitada, lo que genera una irradiación solar terrestre pronunciada y pérdida de calor nocturno. Esto ocasiona que el comportamiento de las temperaturas diurnas, en relación a las nocturnas, tenga elevadas diferencias, registrándose amplitudes térmicas entre el día y la noche que superan los 20°C, lo que induce a cambios y adaptaciones de los organismos en los ciclos hidrológicos, geoquímicos y de meteorización.

En el caso de los vientos, la mayor parte del año son vientos provenientes del oeste, los mismos que son fríos y con poco contenido de humedad. Los vientos provenientes del sector norte y este tienen mayor temperatura y humedad pero se quedan en las laderas de la exposición norte y este de la Cordillera Oriental, precipitándose sólo el remanente en el Altiplano. Por último, los vientos del sur, presentes sobre todo en la época de invierno, transportan humedad y frío, siendo los responsables algunos años de las nevadas.

El régimen de lluvias en el Altiplano se concentra en el verano; fluctúa en precipitaciones intensas ciertos días que son seguidos por sequías que se prolongan entre quince y veinte días. La relación entre la temperatura y el régimen de lluvias, ocasiona una fuerte evapotranspiración que provoca un agudo déficit de humedad. El promedio de precipitación pluvial anual fluctúa entre 400 y 600 mm.

La variabilidad de la calidad de los suelos es marcada, en general; son suelos pobres, con bajos contenidos de materia orgánica, baja capacidad de intercambio iónico, lo que dificulta la retención de nutrientes y produce baja fertilidad.

A este aspecto se suma la creciente erosión hídrica y eólica causada por los sistemas de apropiación tecnológica que no consideran las características edáficas, la disminución de los tiempos de rotación, la sobrecarga animal y la parcelación de la tierra. La erosión es más evidente en los terrenos de ladera, que son los que mayormente se utilizan para cultivos por estar menos expuestos a las incidencias de heladas. Anualmente, se presenta un promedio aproximado de 200 días de heladas.

Es posible afirmar que las comunidades ubicadas en la región próxima al lago Titicaca y a la carretera asfaltada Tiquina - La Paz - Oruro cuentan con mejores condiciones ecológicas y de servicios, caracterizándose por tener una mayor densidad demográfica y parcelación de los terrenos, aspectos que van cambiando progresivamente a medida que las comunidades se aproximan a los salares. Allí disminuye la humedad; es menor la densidad poblacional, la extensión de la propiedad de la tierra es mayor. En el caso de las comunidades que están próximas a la ciudad de La Paz, las estrategias económicas son más complejas, ya que la influencia de los factores externos tiene una mayor incidencia en la organización y gestión del territorio.

En las formas de organización para la gestión del territorio se articulan diferentes escalas, entre las que podemos mencionar: organizaciones comunales, organizaciones provinciales, organizaciones seccionales en torno a los planes de desarrollo municipales, y la presencia de ciudades intermedias y los sistemas feriales, como Batallas, Pucarani, Laja, Viacha, Patacamaya, Lahuachaca, Comanche, Coro Coro, etc., que tendrán mayor o menor vigencia y representación, dependiendo del sistema de producción predominante a nivel familiar y comunal.

Es evidente que estos aspectos son determinantes en las características agropecuarias y en el manejo de los recursos naturales de la región y condicionan la dinámica productiva, los flujos económicos, sociales y de intercambio, generando estrategias familiares económicas y productivas diferenciadas; por

ejemplo, la actividad ganadera, que es bastante extendida en el Altiplano, será la estrategia económica global de la familia y la que determinará la utilización de los suelos como pradera nativa de pastoreo o como terrenos para la producción de forrajes.

Una estrategia productiva, que está generalizada en el Altiplano, es la diversificación agropecuaria como factor de disminución de riesgos, la misma que forma parte de los sistemas de producción campesinos, estando orientada a abastecer las necesidades de consumo familiar, disminuir la incidencia de plagas y estando, además, ajustada a la disponibilidad de mano de obra.

Los sistemas de producción campesinos combinan simultáneamente cultivos en laderas y cultivos en terrenos de planicie que están estrechamente ligados a la crianza de animales tanto de engorde, lecheros, de tracción o para el abastecimiento de estiércol, ajustándose, además, a los ciclos de migración temporal y a la disponibilidad de mano de obra familiar.

El desarrollo de esta estrategia ha sido posible debido a un conocimiento detallado que tienen los campesinos de las dinámicas de sus ecosistemas, a partir de una visión agrocéntrica y holística que les ha permitido superar condiciones adversas, desarrollando sistemas de producción con diseños múltiples que articulan cultivos y crianzas.

Sin embargo, esta cultura de manejo integral de sistemas de producción para encarar factores altamente limitantes, si bien es un aporte tecnológico de bajos costos, poca exigencia de insumos externos y que racionaliza al máximo los recursos escasos, se encuentra en un proceso de desestructuración por la creciente densidad demográfica, la progresiva parcelación de la tierra, la erosión de los suelos, la disminución en el régimen de lluvias, además de la presión que ejercen las dinámicas y reglas de mercado.

En el caso del Altiplano central, que es donde está ubicado uno de los Municipios del estudio, la gran mayoría de las

familias campesinas son minifundistas, teniendo la ganadería un lugar importante en la actividad económica de la región, ya que en muchas comunidades se cría ganado criollo bovino para el engorde y, en menor grado, para la producción lechera; además de esto, todas las familias campesinas cuentan con algo de ganado ovino que utilizan para la provisión de estiércol y para la venta en momentos de necesidad. La ganadería camélida en esta zona es cada vez más reducida debido a la parcelación de la tierra y a que, comparativamente con la ganadería vacuna, el mercado es más reducido.

Los principales cultivos de esta región son la papa, de la cual se sacan subproductos como el chuño y la tunta; también se producen algunos cereales como la avena, la cebada y la quinua.

Es posible concluir que la dinámica de la sostenibilidad del Altiplano, aplicando el análisis del acceso a los capitales (humano, natural, tangible, social y cultural) del marco conceptual, (capítulo 3) es que cuanto más al sur se encuentren los sistemas de producción, los capitales naturales son más pobres y más escasos; sin embargo, los capitales sociales y humanos son más desarrollados y están más ligados a la dinámica ecológica y la dependencia al capital tangible es menor y el capital cultural es un soporte ligado a la subsistencia.

En el caso del Altiplano norte, si bien la disponibilidad global a los recursos naturales es mayor por la densidad poblacional, el acceso al capital natural es muy limitado. Esto hace que las formas de organización para el manejo del territorio sean débiles y las redes de relacionamiento social se desplacen hacia espacios mayores que sobrepasan lo local. En estos sistemas de producción, el acceso al capital tangible se da a partir del relacionamiento entre lo rural y lo urbano y las dimensiones culturales se acomodan a una dinámica cambiante y muy dependiente de los cambios climáticos y las exigencias del mercado.

2.1.2. Características generales del Municipio de Caquiaviri

El Municipio de Caquiaviri se encuentra en la segunda sección de la provincia Pacajes, en el Altiplano central, a una distancia de 120 Km de la ciudad de La Paz. Está compuesto por 44 comunidades ubicadas en dos zonas claramente diferenciadas por las prácticas de uso y manejo del territorio. El criterio dominante es el agroecológico, en torno al cual se articulan factores que derivan de éste (producción agropecuaria, formas y grados de articulación al mercado, actividades económicas extra agropecuarias, etc.). En este Municipio se han estructurado prácticas de administración de cada una de estas zonas que no necesariamente corresponden a la división político administrativa; en ese sentido, son las instancias organizativas locales las que establecen la normatividad del manejo de estos espacios.

La zona de los cerros, también llamada Elimpi por la población, en la que se encuentran 17 comunidades, tiene una altura promedio de 3900 msnm y es la región del Municipio que tiene la topografía más accidentada y una mayor presencia de bofedales con abundante variedad de pastos nativos. La crianza más importante de esta zona es la llama y los cultivos principales son la papa dulce, la quinua y la cebada en muy poca cantidad, la cual crece en espacios de planicie entre serranías.

La zona de la pampa, por otra parte, en la que se encuentran 27 comunidades, tiene una altura promedio de 3700 msnm; los terrenos son rocosos con suelos arenosos y una importante presencia de yacimientos de yeso y pequeños salares. Los cultivos principales son la papa amarga, la cebada, la cañahua; la actividad pecuaria está principalmente orientada a la cría de ganado vacuno de engorde y ovejas. Esta zona es más susceptible a las heladas y granizadas, los terrenos de pastoreo son reducidos y los suelos están expuestos a fuertes vientos. La humedad de los suelos es mucho menor que en la zona de

Llimpi y el agua de consumo se obtiene vía la perforación de pozos de poca profundidad. La posibilidad de utilización de esta agua para el riego es limitada por el grado de salinidad que presenta.

La economía local está fuertemente vinculada a los mercados de las ciudades de El Alto y La Paz por la presencia de una importante vía caminera, tanto para la venta de productos como para la venta de mano de obra por temporadas cortas.

En cuanto a la producción, es en pequeñas superficies donde se combinan actividades agrícolas y pecuarias. La papa ocupa el 35% de la superficie cultivada, la quinua el 20% y la cebada el 30%; otros cultivos como cañahua, papaliza y oca ocupan, entre todos, el restante 15%.

El hato ganadero familiar está compuesto por un 70% de ovinos, 10% de camélidos, 8% de vacunos y el resto por animales menores. Sin embargo, el de más relevancia en la economía local es el ganado vacuno, al cual se alimenta, dependiendo de las épocas del año, en praderas con pastos nativos o con forrajes cultivados como la avena y la cebada.

La producción agrícola está orientada mayormente al autoconsumo, la actividad pecuaria, ovinos y bovinos principalmente, es la que genera los ingresos monetarios para completar los requerimientos de consumo familiar y para la reinversión en el circuito productivo.

Las características de la actividad ganadera, principalmente el engorde de ganado criollo para la venta de carne, permite una cierta flexibilidad de la mano de obra, aspecto que genera condiciones para la "migración" por temporadas cortas a la ciudad de La Paz, El Alto y en muchos casos a los Yungas o para dedicarse a actividades extra agropecuarias, como la explotación de los yacimientos de cal y el comercio (compra y venta de ganado y productos agropecuarios y no agropecuarios, en general).



Foto: Illyo Kallia

zona de Pacajes



Foto: D. G. Kallia

2.2. Percepción de las comunidades respecto al impacto de las políticas públicas desde la Reforma agraria de 1953

Respecto a la Ley de Reforma Agraria de 1953, las opiniones recopiladas fueron relativamente similares tanto en Caquiaviri como en Irupana, pese a la diferencia en edades de las personas entrevistadas (personas entre los 40 y los 80 años). En todos los casos, se planteó que la Reforma agraria liberó a los campesinos de la dominación de los patrones y los hizo dueños de sus tierras, además de haber llevado al campo las escuelas, lo que les permitió aprender a leer y escribir².

Sin embargo, algunos comunarios indicaron que esta ley fomentó el "egoísmo" entre los campesinos, lo cual provocó un impacto negativo en las formas de manejo de la tierra y de los cultivos, ya que limitó la posibilidad de producir en terrenos más grandes (producción comunal).

Indicaron también que la individualización de la producción trajo la parcelación y la fragmentación de las tierras, la cual se agudizó con el aumento de la población de las comunidades. Esto hizo que los jóvenes comiencen a migrar a las ciudades y/o centros mineros más próximos. Este proceso migratorio se fue generalizando con el tiempo, principalmente debido a la falta de tierras (falta de capital natural), la libertad de poder dejar las tierras sin temor a que éstas sean confiscadas, pero también debido a las cada vez mejores posibilidades de conseguir un empleo remunerado fuera de la comunidad y a los nuevos atractivos que ofrecían las ciudades (acceso a nuevas formas de capital humano, capital social y capital tangible).

Según algunos ganaderos de Pacajes, fue la parcelación de la tierra la que los llevó a cambiar sus crías de llamas a

2 En cuanto al impacto de las políticas públicas en el sector campesino se refiere, fue la Ley de Reforma Agraria la que legitimizó el acceso de los campesinos al capital fundamental que es el capital natural, a partir del acceso a la tierra.

vacas, debido a que estas últimas, al ser animales más sedentarios, no necesitan de tanto terreno para el pastoreo.

Debido a las prácticas migratorias ya generalizadas en la década de los 70, varias de las personas entrevistadas manifestaron que el primer gobierno de Banzer, pese a haber sido una dictadura militar, les permitió mejorar en algo sus escasos ingresos, ya que durante ese gobierno existieron bastantes fuentes de trabajo en la ciudad de La Paz, especialmente en el campo de la construcción.

Además de la Reforma agraria, las personas entrevistadas no lograron identificar con certeza otras políticas públicas que beneficiaron a los productores campesinos del país. Después de insistir en el tema, la única medida política identificada fue el Pacto Militar Campesino, promulgado por Barrientos en 1964. De esta medida, lo que se dice es que trajo la construcción y mejoramiento de las escuelas y algunos caminos y que durante esa misma época los militares se llevaron todas las armas que se tenía.

Posterior a esto, las personas entrevistadas identificaron un momento de conflictos directos con el gobierno y fue durante la dictadura de García Mesa, donde se detuvo y se hizo desaparecer a algunos campesinos.

Después de ese gobierno, se identificó como un momento crítico el proceso de la hiperinflación que se dio durante el gobierno de la UDP. Este período fue identificado como el período en que la gente perdió su ganado vacuno, ya que vendió sus animales a un precio y luego con el dinero que obtuvo por ellos no pudo reponerlos.

Por otra parte, las medidas de ajuste estructural tomadas para detener la hiperinflación fueron vistas como "más o menos buenas", ya que "le devolvió su valor al dinero" (mejoró el acceso al capital tangible). Sin embargo, fue una opinión generalizada el plantear que las medidas económicas que generaron la libre oferta y demanda de los productos agropecuarios desfavoreció a los campesinos del Altiplano y de todo el país, porque permitió que los

transportistas y comerciantes los engañen en la venta y en el pesaje de sus productos. Algunas opiniones extremas plantearon que el DS 21060 era responsable de todos los problemas económicos que se dan en la actualidad en el país.

Respecto a la organización matriz de los campesinos (la CSUTCB³), los entrevistados mencionaron que si bien esta organización comenzó como una sólida organización política, la misma fue debilitándose con los años. Este deterioro comenzó en la dictadura de Banzer y poco a poco se fue agudizando hasta la profunda crisis que atraviesa en el presente. Según el criterio de algunas personas entrevistadas, el problema se debe al juego político que se da en "democracia", que ha dividido a las bases y ha corrompido a los dirigentes.

Por último, respecto a la Ley de Participación Popular, existen opiniones encontradas, ya que se indica que es una buena ley pero que todavía tiene muchos problemas. Los más radicales mencionaron que es una ley que sólo trajo problemas, ya que en la elaboración de los planes y en el manejo de los recursos lo único que se hace es pelear y las autoridades se corrompen. Otras personas destacaron que la LPP fue originalmente planteada por la CSUTCB y copiada por el gobierno de Sánchez de Lozada.

2.3. Percepción de las autoridades municipales respecto a las Reformas de segunda generación

Al momento de aplicar las entrevistas a las autoridades municipales, el Municipio de Caquiaviri venía atravesando por una crisis institucional aguda, ya que existían dos gobiernos municipales que se disputaban la legitimidad. Esta situación generó el congelamiento de fondos de parte del gobierno, lo cual obligó al Municipio a detener todos los trabajos planificados en la gestión, hasta resolver estos problemas de carácter político.

3 Central Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

Este congelamiento de recursos provocó, a su vez, en el Municipio, la imposibilidad de acceder a otros fondos complementarios de desarrollo tanto estatales como privados, debido a que para acceder a ellos era necesario que el Municipio invirtiera en fondos de contrapartida.

Fue a partir del problema político, y hasta que este no se resolviera, que la Alcaldía tampoco podía proceder al cobro de impuestos debido a la falta de legitimidad de ambos gobiernos municipales⁴.

Las autoridades mencionaron, sin embargo, que antes, cuando el Municipio disponía de recursos, ya existían problemas para la ejecución de obras.

Por ser la Alcaldía de Caquiaviri una Alcaldía pequeña, ésta, al momento de la realización de la presente investigación, no contaba ni con la maquinaria adecuada ni con el personal técnico necesario como para poder encarar la ejecución de obras. Para la realización de sus obras, el Municipio se veía siempre en la necesidad de tener que contratar empresas constructoras de la ciudad de La Paz o ver la forma de que sean las propias OTBs las que realicen el trabajo.

En el primer caso, además de representar costos demasiado elevados para el Municipio, se presentaron problemas con la supervisión. Si las obras se realizaban en comunidades alejadas de la sede de la Alcaldía, ni el Alcalde, ni el Consejo Municipal ni el Comité de Vigilancia tenían la capacidad de hacer una supervisión adecuada, lo cual incidió negativamente tanto en los costos como en la calidad de la obra, ya que las empresas no siempre hacían lo que indicaba el pliego de especificaciones.

4 Estos problemas muestran que en el Municipio hay un bajo nivel de capital social. Esta falta de capital social, le genera al Municipio dificultades para acceder al capital tangible (distintas formas de ingresos económico para el funcionamiento del Municipio y para la ejecución de proyectos).

En el segundo caso, si bien las inversiones eran significativamente menores, éstas eran de mala calidad porque las OTBs no contaron con ingenieros ni personal calificado para realizar el trabajo. Por otra parte, las OTBs también tuvieron dificultades para poder cumplir con los requerimientos que estipula la Contraloría para acceder a los fondos de la Participación Popular.

Además, el Consejo de Vigilancia, que por ley debería estar constituido por delegados de los cantones y/o comunidades, según las personas entrevistadas, fue elegido en un Cabildo abierto. Este Consejo, al igual que en el caso del gobierno municipal, tenía también problemas de legitimidad, por lo que fue cambiado en más de una oportunidad⁵.

En términos de su funcionamiento, el Municipio de Caquiaviri está dividido en cuatro distritos municipales (Achiri, Jihuacuta, Pallallagua y Murupilar), los cuales recién estaban comenzando a funcionar y a ser legitimizados tanto por las comunidades de sus áreas de influencia como por la Prefectura y el gobierno central.

Según las autoridades entrevistadas, el Municipio coordinó algunas actividades con la Prefectura de La Paz a través de la Subprefectura, pero hasta el momento de las entrevistas no había logrado establecer ningún nivel de articulación ni relacionamiento con los otros Municipios que tiene la provincia.

Desde la promulgación de la Ley de Participación Popular, el Municipio de Caquiaviri había tenido problemas en la coordinación con la Prefectura, según sus autoridades, debido a las profundas diferencias estructurales que existen entre los Municipios y las Prefecturas.

Los Municipios como instancias públicas de administración del poder local, por ley se legitiman a partir del voto directo de la ciudadanía que radica en la Sección municipal

5 Otra prueba de los bajos niveles de capital social que existen en el Municipio.

de la provincia. A partir de esto, los Municipios se ven obligados a establecer espacios y dinámicas de concertación política partidaria propias del juego democrático. Las Prefecturas, por su parte, al depender directamente de la Presidencia de la República, se constituyen en un poder político que sigue los lineamientos del gobierno de turno. Este manejo del Estado, a partir de prácticas pluripartidarias que se dan a distintos niveles, según las autoridades entrevistadas, vienen complejizando la coordinación entre la Prefectura y los distintos Municipios.

Al momento de realizar las entrevistas en Caquiaviri, por supuesto que la principal actividad de ambos gobiernos en pugna era llevar adelante el juicio político que se encontraba en proceso, puesto que era muy difícil administrar el Municipio sin una legitimidad real. Sin embargo, las personas entrevistadas indicaron que, pese a estos problemas, se están coordinando actividades con las distintas ONGs que trabajan en el Municipio y con las OTBs.

Los entrevistados indicaron que el Municipio no contaba todavía con los instrumentos metodológicos necesarios como para poder fiscalizar y supervisar las inversiones de las entidades privadas (ONGs, empresas, cooperativas, etc.). Cabe mencionar, sin embargo, que no existía entre las personas entrevistadas un buen concepto de estas instituciones, especialmente de las ONGs. Las autoridades plantearon que las ongs, en los muchos años que trabajaron en la región, no tuvieron buenos resultados, según ellos debido a los pequeños montos que siempre han manejado, los cuales han sido utilizados en su mayoría para el funcionamiento de las mismas instituciones.

En relación a la difusión de la Ley de Participación Popular, el Municipio ya había dado diversos cursos de explicación de la ley y se habían distribuido copias de la ley y boletines explicativos, especialmente en la zona norte de la Sección municipal; en la zona sur del Municipio, este trabajo todavía debía ser reforzado.

Entre los planes más ambiciosos que se plantearon en las entrevistas estuvo el de convertir a los pueblos de Caquiaviri o Vichaya o Achiri o Berengela en ciudades intermedias a partir de gestionar, con otros Municipios de la región, el asfaltado de la carretera que conecta las ciudades de La Paz con Charaña (frontera con Chile). Por todos estos pueblos pasa hoy una carretera ripiada que a futuro podría formar parte de los corredores sudamericanos de integración entre el Atlántico y el Pacífico.

Llamó la atención que ambos alcaldes en disputa, más buena parte de las autoridades municipales de ambas fracciones vivieran en la ciudad de La Paz; eso significa que las personas ejercen los cargos de autoridades municipales desde la sede del gobierno nacional y no así desde Caquiaviri.

2.4. Percepción local respecto a los principales cambios que se dieron en el Municipio en los 10 últimos años

En ambos Municipios, fueron los cambios climáticos los que se percibieron con mayor intensidad; estos se expresaron en aumento de calor en el día y frío en las noches, escasez de agua, disminución del número de fuentes de agua, disminución de las lluvias, y, paralelamente, intensificación de las mismas y surgimiento de prolongados períodos de sequía. Estos cambios están ocasionando en el Altiplano la desaparición de variedades de pastos y plantas útiles para la gente y el ganado y la aparición de variedades nuevas menos beneficiosas.

Las personas del Municipio que participaron de los talleres realizados también señalaron que los cambios climáticos vienen generando la aparición de nuevos cultivos, como la avena, y la disminución de otros, como la cebada. También señalaron que están aumentando los cultivos de forrajes en terrenos que eran de pastoreo y se están reemplazando algunas variedades, especialmente de papa y cebada, por variedades que se adaptan mejor a condiciones más extremas de sequía y frío. En el caso de la ganadería,

estos cambios se expresan en una marcada tendencia a sustitución de crianzas, como llamas y ovejas por vacas. Los cambios climáticos han generado también la aparición de nuevas plagas y enfermedades no conocidas y han aumentado las que ya existían.

Respecto a los cambios en la dinámica poblacional, la tendencia es al aumento significativo de la migración de los jóvenes hacia las ciudades más próximas (El Alto y La Paz). Esta situación es generada por el aumento de la población y el deterioro de los recursos naturales (disminución en la disponibilidad de agua, disminución de la fertilidad de los suelos y aumento de las heladas y granizadas). Este deterioro del capital natural viene provocando la disminución, en los tiempos de descanso, de las parcelas productivas, lo cual incide negativamente en la regeneración natural de su fertilidad.

Existe también la tendencia a considerar la migración temporal como una dimensión de la estrategia económica; se da más entre los más ricos y los más pobres. Los ricos, por tener acceso a la contratación de mano de obra a nivel local para atender sus cultivos y animales mientras migran, y, en el caso de los pobres, porque es una fuente importante para la obtención de ingresos monetarios. Son raros los casos en que ningún miembro de la familia migra⁶.

Con relación a los efectos de la migración, en la percepción de ciertos sectores de la población, sobre todo mujeres y personas mayores, éstos implican cambios importantes en la direccionalidad e intensidad de las actividades productivas locales.

6 Las distintas formas de migración que se van estructurando, vienen estableciendo procesos de construcción de nuevas formas de capital humano, social y tangible, además de generar cambios en el capital cultural. Las personas, al entrar en una dinámica cotidiana de migración, poco a poco van acumulando nuevas experiencias, las que les permiten ingresar en los mercados de trabajo de los centros urbanos, estructurar nuevas formas de organización, además de generar ingresos económicos a partir de actividades que nada tienen que ver con la producción agropecuaria.

En cuanto a la dinámica en la estratificación social se refiere (formas de acceso a los capitales social, humano y tangible), es frecuente que los más pudientes tengan más actividades en las ciudades de La Paz y el Alto y que su presencia en la comunidad sea esporádica. Es frecuente también que muchas familias pudientes realicen sus actividades económicas en las ferias locales o regionales a partir de la comercialización y el engorde del ganado bovino.

Respecto a los cambios más frecuentes que tienen relación con la presencia institucional en el Altiplano, éstos estuvieron relacionadas con la mejora del ganado bovino (compra de ganado, sanidad, vitaminizaciones, desparasitaciones, etc.).

En cuanto a la dinámica productiva agropecuaria se refiere, existe una clara relación entre lo que es el acceso al capital natural (acceso a los recursos naturales para la producción) y la productividad. Las diferencias entre pudientes y menos pudientes se expresan a partir del cambio de variedades de los cultivos, los tiempos de rotación y descanso de los terrenos (el mayor acceso a tierras permite una mejor rotación de cultivos), el acceso al agua (riego y agua potable / pilas domiciliarias y pozos), el manejo del ganado, el tiempo de engorde, el mejoramiento genético de los animales, el uso de medicamentos (vitaminizaciones y desparasitaciones), la preparación de superficies de cultivo de avena y el uso de tractores y fertilizantes.

Con relación a las estrategias económicas en el Altiplano, la tendencia predominante es a combinar permanentemente por lo menos dos dinámicas productivas (ganado de engorde, ganado mejorado y criollo, avena y cebada, actividades productivas negocios y migración) y las diferencias se marcan en el predominio de una u otra.

Las estrategias diferenciadas se evidencian en el desplazamiento de cultivos (avena, cebada, papa), desplazamiento de

terrenos de pastoreo y el desplazamiento de unas crianzas por otras (llamas y ovejas por vacunos), ganado criollo por ganado mejorado.

Por lo general, existe una tendencia marcada a desplazar cultivos y crianzas por ganado de engorde. Las estrategias de engorde de ganado se diferencian en las formas de manejo del ganado (tiempos de engorde, ganado criollo o mejorado, tipo de alimentación, tratamientos sanitarios de los animales, más cultivo de avena que de cebada, etc.). El predominio de una dinámica productiva está en estrecha relación con el mayor o menor acceso a riego, terrenos en diferentes lugares y la relación con instituciones.

Con relación a los principales rubros generadores de ingresos, en general, hay una caída de los indicadores de producción, productividad e ingresos. Estos cambios se expresan en la relación entre estratos más que como tendencia global.

Esta disminución se debe, principalmente, a la pérdida de la fertilidad de los suelos, que se asocia a la disminución de los períodos de descanso, a la reducción de disponibilidad de estiércol y a los cambios climáticos. Además, la mayor incidencia de heladas en lugares donde antes no se presentaban, hace que las superficies aptas para el cultivo sean menores y se las utilice más intensivamente.

Otro factor que incide en la pérdida de la fertilidad de los suelos es la fragmentación de la tierra por herencia. Cada vez con más frecuencia se habilitan, para la producción de forrajes, terrenos que tradicionalmente han sido de pastoreo comunal y que pasan a ser administrados a nivel familiar, redundando en un uso más intensivo. Estos cambios en las formas de tenencia y administración de las tierras vienen cambiando la tecnología tanto en el manejo de los suelos como en la intensificación del período de engorde. Todos los cambios anteriormente señalados denotan una disminución generalizada en el acceso al capital natural.

3. Resultados del estudio en los Yungas

3.1.1. Características generales de la región

Los Yungas paceños se ubican en el borde oriental de los Andes y se caracterizan por presentar serranías estrechas paralelas y muy escarpadas; son valles de pequeñas extensiones, de clima templado y húmedo. Geomorfológicamente, la zona es inestable, susceptible a una rápida degradación si se remueve la vegetación. Existen ya muchas áreas deforestadas, profundamente erosionadas.

La altura sobre el nivel del mar varía entre los 3.400 y los 500 metros; es muy heterogénea desde el punto de vista de su ecología, los cambios de temperatura, precipitación y suelos. Los Yungas se subdividen en tres zonas distintas, que son: la ceja de montaña, los bosques de los Yungas medios y los bosques de los Yungas inferiores.

La población de este ecosistema está compuesta por asentamientos de colonos, principalmente aymaras, y una pequeña proporción de población negra. El proceso de asentamiento data, en el primer caso, de antes de la colonia, y, en el segundo, del siglo XVIII.

Debido a la topografía, las vías de comunicación son estrechas y accidentadas, lo que hace que, a pesar de estar próxima a la ciudad de La Paz, sea una zona con problemas de comunicación vial sobre todo en épocas de lluvias.

Las zonas más altas de esta ecoregión, denominadas "ceja de montaña", están situadas entre los 2800 y 3400 msnm, son de pendientes muy pronunciadas y alta humedad; la temperatura media anual alcanza los 10 grados centígrados, con una precipitación anual estimada entre 2500 y 3500 mm. Las nubes se acumulan casi diariamente y se producen lloviznas persistentes. Estas características han hecho que, en general, estas zonas estén bastante bien conservadas debido a su accesibili-

dad restringida y su clima que son desfavorables para la colonización.

Las zonas de bosques de los Yungas medios e inferiores tienen un relieve menor. En esta zona, los contrastes entre valles profundos y cadenas montañosas son notorios; existen pocos lugares con relieve plano, la temperatura media anual varía entre 16 y 20 grados centígrados según el piso altitudinal, con una precipitación media anual estimada entre 1000 a 1600 mm. Debido a su clima favorable, estas zonas fueron colonizadas hace ya mucho tiempo, por lo que su capa de vegetación original se encuentra fuertemente alterada. En estas regiones, se vienen agudizando los problemas de erosión a consecuencia de la intensificación de los cultivos en pendiente, especialmente de coca y café.

En la parte baja, se ubica el denominado Alto Beni. El relieve es menos accidentado, las planicies son amplias y los lechos de los ríos son generalmente anchos y forman varias terrazas que son utilizadas para fines agrícolas. Los cultivos más representativos de esta zona son los cítricos, cacao, café y arroz. El clima se destaca por elevadas temperaturas con promedios anuales entre 20 y 25 grados centígrados y una alta humedad relativa. La precipitación anual oscila entre los 1600 y 5000 mm.

3.1.2. Características generales del Municipio de Irupana

Irupana, la segunda sección de la provincia Sud Yungas, cuya capital se encuentra a unos 150 Km de la ciudad de La Paz, es, en términos ecológicos, uno de los Municipios más heterogéneos del país. Este Municipio cuenta con regiones de nieves eternas a más de 5.000 msnm (parte del nevado Illimani), hasta regiones tropicales muy calurosas, a unos 500 msnm. 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 y la temperatura media anual varía entre los 16 y los

20°c, las lluvias se concentran en seis meses del año (septiembre a abril) y la precipitación anual promedio es de 1.000 mm.

El clima favorable ha hecho que sea una zona muy poblada. Estos asentamientos han incidido en el cambio de la vegetación de bosques tropicales de mediana altura y diversidad de especies muy altas a numerosas parcelas de cultivos. Debido a la deforestación, también se tiene, en la actualidad, amplias áreas de bosques arbustivos secundarios.

Un factor que ha influido determinantemente en la composición de la vegetación es la práctica de chaquico o quema de bosques para habilitar terrenos de cultivo, lo que también ha generado cambios bastante profundos en la humedad relativa del ambiente y en el comportamiento de las fuentes de agua. En la percepción de la población, los cambios más evidentes se reflejan en períodos de sequía prolongados, en aumento de la intensidad de lluvias, aparición de nuevas fuentes de agua y disminución de los caudales de las fuentes más antiguas y cambios más marcados de temperatura entre el día y la noche.

La sección municipal de Irupana la componen 62 comunidades; las familias campesinas se dedican a la producción de coca, café y frutales, principalmente cítricos. La producción para autoconsumo es muy limitada; diversas clases de plátanos, yuca y racacha, algunos agricultores siembran papa y maíz pero en extensiones muy reducidas.

En términos productivos, se puede identificar tres zonas claramente diferenciadas por su posición altitudinal, siendo frecuente que las familias accedan a terrenos en los diferentes pisos.

La zona de trópico, en la que se encuentran asentadas 17 comunidades, fluctúa entre los 1000 y 1500 msnm. La producción principal está orientada al cultivo de frutales (mangos, paltas y cítricos); está ubicada en la parte más baja de las serranías, es la zona más caliente de la sección municipal y está próxima a los cauces de los ríos, por lo que los suelos son profundos y de origen aluvial. Es la zona de más difícil acceso por la falta de caminos.

En la zona de los Yungas bajos, como la llama la población, están asentadas 25 comunidades; fluctúa entre los 1500 y 2000 msnm. La producción más importante es la coca, el café y los cítricos. Los terrenos de cultivo están ubicados en pendientes pronunciadas y los suelos son arcillosos. En esta zona, el agua para consumo se obtiene de vertientes y de pequeños riachuelos.

En la zona de los Yungas altos, cuya altura fluctúa entre 2000 y 3000 msnm, existen 20 comunidades. Los cultivos más importantes son la papa, el maíz y las hortalizas en muy pequeñas cantidades. Los terrenos de cultivos se ubican en la parte alta de la serranía. Es una zona húmeda y fría en comparación con las otras dos y, como en la parte de trópico, la vertebración caminera es casi inexistente.

En términos de la economía campesina local, la coca es el cultivo más importante, ya que si bien la inversión inicial es elevada, especialmente en mano de obra, una vez establecido el cultivo, éste rinde cosechas tres veces al año por un período aproximado de 30 años. El café, en cambio, en el mismo sistema ecológico, sólo da una vez al año y, a diferencia de la coca, no aguanta suelos de poca fertilidad; ambos cultivos cuentan con mercados locales relativamente estables y reglamentados.

En el caso de la segunda sección de la provincia Sud Yungas (Municipio de Inupana) la coca está declarada por el Estado boliviano como zona de producción tradicional, es decir, que la producción no es ilegal como en otras zonas del país. Al ser la coca materia prima para la fabricación de cocaína, la producción y comercialización está reglamentada por una Ley específica, la 1008. Este instrumento legal reglamenta las formas de comercialización y, por esta vía, la regulación de los precios.

La producción de café tiene una importante demanda en el mercado, principalmente para la exportación. Existen empresas que rescatan la producción, la procesan y la comercializan en mercados extranjeros. Es también parte de este circuito una

organización campesina llamada CORACA⁷, que se encuentra en vías de consolidación.

En el caso de los frutales, el margen de ganancia es muy pequeño en relación a los costos de transporte y comercialización. El riesgo es grande por la percibilidad del producto y las limitaciones de acceso vehicular. No sólo se deben pagar precios elevados por el transporte hasta los mercados más próximos sino también significa un costo importante el sacar los productos desde los árboles hasta el camino donde espera el camión.

En esta región, el acceso a la tierra no es una limitante tan seria como lo es en otras regiones del país; aquí, el factor limitante es la disponibilidad de mano de obra en relación a las características de los cultivos y la topografía. Tanto la coca, el café como los frutales, se cultivan en superficies reducidas porque requieren de mucha mano de obra.

Por las características productivas de la región, los principales cultivos no son parte de la composición de la dieta básica alimentaria familiar, por lo que existe una sentida necesidad de liquidez monetaria. Esta hace que se establezca una dependencia mayor y menos flexible con el mercado, comparativamente con el Altiplano, en que un buen porcentaje de la producción agrícola se destina al autoconsumo.

En los sistemas de producción de los Yungas, a diferencia de los del Altiplano, la relación entre el capital natural (ubicación de los terrenos de producción, humedad y pendientes) y el capital humano (principalmente mano de obra) es muy marcada. La irregularidad del terreno y la dificultad en el acceso determinan una muy alta valoración a la disponibilidad de mano de obra. Por otra parte, las formas organizativas (características

7 La Corporación Agropecuaria Campesina de Trupana es una organización económica campesina, fundada en 1984, agrupa a 50 comunidades campesinas de Sud Yungas y fue creada para la producción, procesamiento y comercialización de productos agropecuarios.

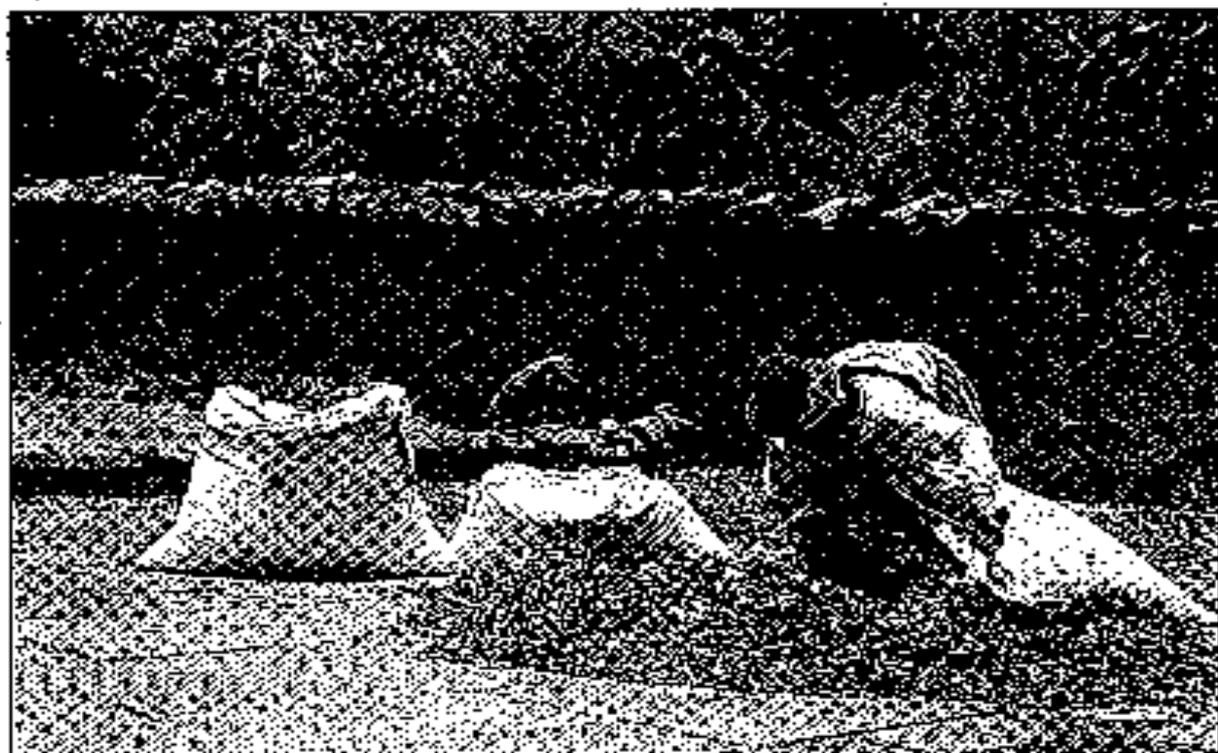


Foto: Hernán Núñez (Chana).

zona de los Yungas

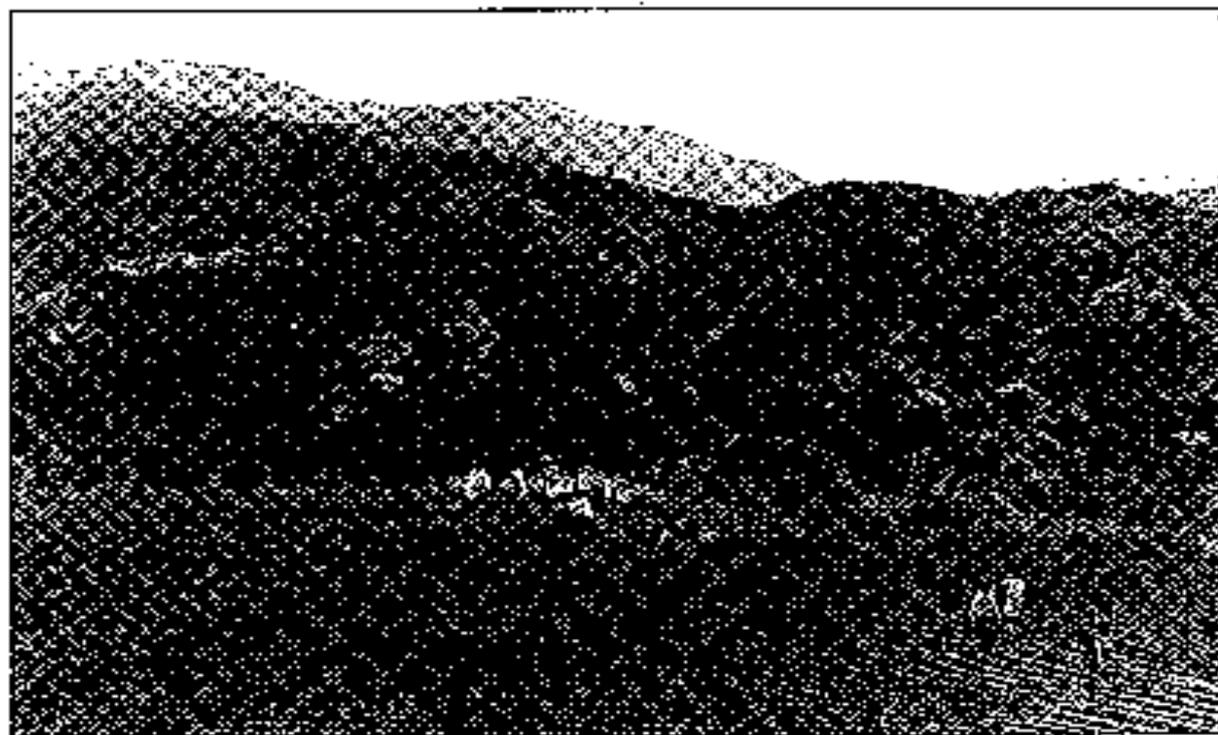


Foto: Hernán Núñez (Chana).

del capital social) están estrechamente ligadas a la valoración de los cultivos de café y coca. Esta valoración ha tenido una fuerte influencia en las políticas nacionales, lo cual ha promovido la canalización de inversiones externas que han incidido de manera indirecta en el acceso al capital tangible. También es importante señalar que la subsistencia de estos sistemas de producción es frágil debido a la total dependencia de los productores al intercambio económico (mayor dependencia en el acceso al capital tangible, el cual no está muy consolidado).

El capital cultural, por su parte, está fuertemente desarrollado en torno al cultivo de la coca. Este producto incide en la valoración de la cultura local, establece una identidad colectiva y además es utilizado para el intercambio de mano de obra y para el acceso a otros productos.

3.2. Percepción de las comunidades respecto al impacto de las políticas públicas desde la Reforma agraria de 1953

Respecto a la Ley de Reforma agraria de 1953, las opiniones recopiladas en los Yungas fueron relativamente similares a las del Altiplano. En todos los casos se planteó que la Reforma agraria liberó a los campesinos de la dominación de los patronos y los hizo dueños de sus tierras, además de haber llevado al campo las escuelas, lo que les permitió aprender a leer y escribir.

En las entrevistas, los campesinos mencionaron que si bien junto a la Reforma agraria y a la escuela llegó también el derecho al voto, éste, hasta el presente, es manipulado y utilizado por los políticos como una "escalera" para llegar al poder. Sin embargo, reconocen que en las elecciones nacionales de 1993, por primera vez fue elegido, como diputado uninominal, un político campesino de la provincia Ingavi, pero mencionaron que su presencia en el Parlamento no ha significado ningún cambio para los campesinos.

Al igual que en el Altiplano, además de la Reforma agraria, las personas entrevistadas no lograron identificar otras políticas públicas que los haya beneficiado directamente.

Se identificó, sin embargo, un momento de conflictos directos con el gobierno, y fue durante el golpe de Estado de Natusch Busch, en 1979, cuando se sucedieron enfrentamientos esporádicos y se bloquearon caminos para que este último no se mantenga como Presidente de facto.

Por otra parte, fue durante la dictadura de García Mesa que el tema de la coca se convirtió en un tema conflictivo. Según las personas entrevistadas, fue durante ese gobierno cuando aumentó el control del gobierno respecto a la producción de coca, lo cual dio lugar a peleas entre personas y comunidades, ya que unas delataban a las otras en relación al narcotráfico. Fue también en esa época que la coca subió mucho de precio.

De igual manera que en el Altiplano, después del gobierno de García Meza, se identificó como un momento crítico el proceso de la hiperinflación que se dio durante el gobierno de la UDP. Para los campesinos yungueños, la hiperinflación significó la peor baja en el precio de la coca y la ausencia total de productos de primera necesidad.

Las medidas de ajuste estructural tomadas para detener la hiperinflación fueron conocidas como el 21060. Este decreto fue visto, en general, como bueno, ya que "le devolvió su valor al dinero y volvió a llenar los mercados". La que sí es una opinión generalizada es que los precios de sus productos, café y coca, "nunca más volvieron a recuperarse", y los costos de los productos de consumo, arroz, fideos, aceite y azúcar "nunca más volvieron a ser bajos".

Por otra parte, el último gobierno de Paz Estenssoro es visto como un muy mal gobierno ya que fue durante esa administración que se comenzaron a implementar con mucha más rigidez las políticas contra la hoja de coca, impuestas por los EE.UU.

Respecto a las Reformas de segunda generación, la que peores opiniones recibió de parte de los entrevistados fue la Reforma Educativa, ya que esta trajo mucha división entre los profesores. Estos problemas hicieron que no haya clases muchos días del año, lo cual perjudicó enormemente a los niños.

3.3. Percepción de las autoridades municipales respecto a las Reformas de segunda generación

A diferencia de Caquiaviri, al momento de realizar la investigación, el Municipio de Irupana contaba con un gobierno municipal bien constituido. Este Municipio contaba con un Alcalde experimentado, el cual ya había sido autoridad municipal en anteriores oportunidades; contaba también con un sólido Consejo Municipal y con un Comité de Vigilancia elegido.

El Municipio de Irupana se encuentra dividido en nueve cantones, los cuales, por motivos administrativos, fueron a su vez subdivididos en comunidades⁸. Esta división fue la base que utilizó el Municipio para asignar los recursos de Participación Popular.

Según el Alcalde, 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.

Para la asignación de los recursos de Participación Popular, la metodología que se aplica en este Municipio, es:

1. Cada año, los Municipios reciben un monto distinto del TGN⁹, ya que éste depende de los ingresos del Estado; este monto se divide por el número total de habitantes que tiene el Mu-

8 Por supuesto que las comunidades existían antes de la aplicación de la Ley de Participación Popular.

9 TGN: Tesoro General de la Nación.

nicipio. Este cálculo se hace en base a los datos demográficos oficiales publicados por el INE¹⁰ en base al último Censo nacional de población y vivienda de 1992.

2. Conociendo el monto con el que se cuenta por persona en la Sección municipal, se distribuyen los fondos por cantones. Cada cantón recibió la totalidad del monto que le correspondía, a partir del número de habitantes que registró en el último censo.
3. Cada cantón distribuyó los recursos recibidos de la Alcaldía a las autoridades sindicales de las Centrales o Subcentrales agrarias, utilizando la misma modalidad.
4. Para distribuir los recursos entre las comunidades, la metodología era variable debido a que los recursos por comunidad llegan a ser demasiado pequeños como para realizar obras. Por ello, se realizaron reuniones en las Centrales o Subcentrales para decidir en qué comunidad o comunidades se recibirían obras este año con la totalidad de monto designado para la Central. Una, dos o máximo tres comunidades reciben fondos de Participación Popular anualmente para desarrollar aquella obra que la comunidad ve como prioritaria.

Según las autoridades entrevistadas, las inversiones en las comunidades, con recursos de la Participación Popular, ya están planificadas hasta el año 2001¹¹.

En la actualidad, en base a esta forma de distribución de los recursos, se han elaborado los planes operativos anuales y trienales en todas las comunidades de la Sección municipal, los cuales podrían llegar a modificarse un poco a partir del cambio de autoridades en las comunidades.

10 INE: Instituto Nacional de Estadística.

11 Las entrevistas con las autoridades de Irupana se realizaron en julio de 1997.

A partir de esta forma de planificar las inversiones, la Alcaldía de Irupana ha logrado reducir al máximo uno de los conflictos que mayormente se da en los Municipios y que es la localización de las inversiones. Por lo general, las necesidades en los Municipios son muchas y los recursos siempre son escasos, lo cual provoca muchos conflictos. En Irupana, son las propias comunidades las que planifican sus inversiones y se dan cuenta de lo limitados que son los recursos a los que accede el Municipio.

Por otra parte, cada Sindicato Agrario se ha constituido en una Organización Territorial de Base (OTB), ya que, de esa manera, accede a la personería jurídica y a su reconocimiento ante el Estado. Las comunidades que no cuentan con su personería jurídica no son tomadas en cuenta por la Alcaldía para la distribución de los recursos.

Cabe destacar, sin embargo, que la mayor parte de la territorialización del área de influencia de las comunidades no corresponde a la distribución cantonal que prevé la Ley de Participación Popular. Existen muchas comunidades cuyo territorio se encuentra entre dos o más cantones. Para superar esta limitación, se ha decidido, a partir de acuerdos con la Federación de Campesinos de Irupana, dar prioridad a la estructura de ordenamiento utilizada por esa organización, ya que es la que todas las comunidades conocen.

Según el Alcalde, en 1997 fue la primera vez que se distribuyeron los fondos de esta manera, y mencionó que si no existen mayores conflictos, esta metodología será aplicada por el Municipio como una norma; en caso de existir problemas, se deberá buscar otras maneras.

Según las personas entrevistadas, esta forma de organización fue producto del conocimiento de las autoridades de las formas de organización de los campesinos y del territorio de la Sección municipal, pero nace fundamentalmente porque en la Sección municipal existe una organización campesina sólida y efectiva.

Las autoridades municipales también indicaron que desde la promulgación de la Ley de Participación Popular, la mayoría de las inversiones fueron destinadas a obras de infraestructura (mejoramiento de escuelas, de caminos, de postas de salud, etc.), pero muy pocos recursos fueron orientados a fortalecer los sistemas de producción locales.

Una forma de incidir sobre el tema productivo desde la Alcaldía, según sus autoridades, es a través del establecimiento de convenios con ONGs u organizaciones productivas (como CORACA, por ejemplo), debido a que son estas últimas las que más han trabajado el tema con las comunidades. Es a partir de estos convenios que el gobierno municipal debía ocuparse de la gestión política de los proyectos y las instituciones de la implementación técnica. Al momento de las entrevistas, el Municipio de Irupana había firmado ya un convenio con Yungas 2000, que es un programa de desarrollo regional conformado por las principales organizaciones sociales y ONGs que trabajan en la provincia.

Sin embargo, tanto en la Federación Campesina de Irupana como en la Alcaldía, se espera que con el tiempo sea solamente CORACA el "brazo técnico productivo" del Municipio y que sus actividades estén coordinadas de manera permanente con la Alcaldía. En ese sentido, todas las instituciones que actualmente trabajan en la Sección municipal, deberían apoyar de manera decidida al fortalecimiento de CORACA, que es una organización campesina, constituida por campesinos y personas del Municipio.

Respecto a las formas de relacionamiento entre el Municipio y la Prefectura, éste se realiza mediante convenios. El Municipio de Irupana ya ha firmado distintos convenios con la Prefectura para realizar proyectos que cuenten con financiamiento prefectural. El tipo de proyectos que maneja la Prefectura son para dotación de agua potable, electrificación y caminos interprovinciales.

Por ejemplo, en relación al agua potable, la Prefectura ha firmado un convenio directamente con 35 comunidades para

hacer un estudio de implementación de 35 sistemas de agua potable; los costos del estudio corrieron en su totalidad por cuenta de la Prefectura. Una vez finalizado el estudio, se construirán los sistemas, con 70% de recursos prefecturales, 15% municipales de la Participación Popular, 10% comunales en forma de mano de obra y 5% comunales en efectivo.

Al momento de las entrevistas, la Alcaldía de Irupana recibía sus fondos del TGN y de las recaudaciones impositivas locales. El Municipio no contaba, para entonces, con ninguna otra fuente de ingresos.

En relación a la articulación del Municipio con otros Municipios de la provincia Sud Yungas, juntamente con otras provincias del área tropical del departamento están tratando de conformar una mancomunidad de Municipios en base a problemas comunes. En ese sentido, se vienen organizando reuniones entre autoridades municipales de Nor y Sud Yungas para ver de qué manera se pueden tener estrategias políticas comunes que puedan ser elaboradas, gestionadas y trabajadas.

Por último, con relación a las prioridades de inversión que ven las autoridades, al ser la topografía yungueña tan accidentada, se plantea como un tema importante la vinculación caminera. Según el Alcalde, si la Sección municipal contara con mayores recursos económicos, podría mejorar sus vías camineras para sacar y meter productos al Municipio con menores costos de transporte y para articular la región con los departamentos de Oruro y el Beni. Se podrían construir también otras rutas de acceso para llegar desde Irupana a las ciudades de La Paz y El Alto.

3.4. Percepción local respecto a los principales cambios que se dieron en el Municipio en los 10 últimos años

Al igual que en el Altiplano, en los Yungas fueron los cambios climáticos los que se percibieron con mayor intensidad, expresados en aumento de calor en el día y frío en las noches,

escasez de agua, disminución del número de fuentes de agua, disminución de las lluvias y, paralelamente, intensificación de las mismas y surgimiento de prolongados períodos de sequía.

Tales cambios climáticos han generado la aparición de nuevas variedades de café y han provocado la disminución de la producción de cítricos. También han generado la aparición de nuevas plagas y enfermedades no conocidas y han ocasionado el aumento de las plagas que ya existían.

Con relación a los cambios en la dinámica poblacional, al igual que en el Altiplano, en los Yungas se viene dando un aumento significativo de la migración de los jóvenes hacia las ciudades más próximas (principalmente La Paz), pero también hacia otras regiones de los Yungas, como La Asunta, Caranavi y Alto Beni. El motivo por el cual se genera esta situación es la falta de oportunidades que existen para los jóvenes en la región y los problemas por los cuales atraviesa la agricultura.

Sin embargo, debido a que los cultivos son perennes y no anuales, como en el Altiplano, las dinámicas de migración son distintas. Las familias pudientes o pobres que tienen cultivos de coca y café se desplazan menos hacia los centros urbanos que en el Altiplano, ya que sus cultivos no pueden ser abandonados durante períodos muy prolongados. Por este motivo, en los Yungas existe una tendencia de migración definitiva de parte de las personas que deciden hacerlo.

En cuanto a la dinámica del capital natural se refiere, en los Yungas, la tendencia principalmente está marcada por el cansancio de las tierras (kallpas). Cada vez son más las familias que establecen plantaciones de coca y café en terrenos que anteriormente habían sido cocales¹² o huertas frutales que fueron abandonados por problemas de fertilidad.

Sobre la dinámica productiva, es generalizada la percepción de las mujeres de una gran escasez de mano de obra, mientras

12 Parcelas en las que se produce coca.

que los hombres sugieren que el mayor problema es la escasez de insumos y de tierras. Esto es igual en el Altiplano, aunque en menor escala.

En cuanto a la producción agrícola se refiere, en los Yungas, las diferencias entre pudientes y menos pudientes se expresan a partir del cambio de variedades, los tiempos de rotación y descanso de los terrenos, el acceso al agua (especialmente para agua potable) y la superficie, calidad y cuidados que tienen los cultivos de café y de coca.

En las actividades que generan otros ingresos, al igual que en el Altiplano, la tendencia en los menos pudientes es a la migración o a la venta de mano de obra a nivel local en el caso de los hombres, y a nivel comunal en el caso de las mujeres; en el caso de los pudientes, estos hacen negocios en la comunidad, en la ciudad de La Paz y en otras regiones de los Yungas (Sud y Nor Yungas).

Respecto a las estrategias para generar ingresos (manejo y combinación de todos los capitales disponibles), al igual que en el Altiplano, la tendencia predominante es la de combinar por lo menos dos dinámicas productivas. En los Yungas, esta combinación se da principalmente a partir de la producción simultánea de café y de coca, pero también es frecuente que se realice paralelamente algún negocio que les permita estar durante temporadas cortas fuera de los Yungas, o fuera de la comunidad. Las diferencias se marcan en el predominio de una actividad u otra.

Respecto a los cambios más frecuentes que tienen relación con la presencia institucional, en los Yungas éstos estuvieron relacionados con los cambios de variedades de café (café caturra en vez de café criollo).

Por otra parte, las estrategias diferenciadas de las familias se evidencian en el desplazamiento de cultivos (cambio de cítricos por café o coca, cambio de café por coca o viceversa) y el desmonte de terrenos alejados para habilitar terrenos de cultivo. En el caso de los cultivos de café, la tendencia que marca la

diferenciación de estrategias es a la ampliación de la superficie cultivada y la variedad que se cultiva (caturra o criolla), la cual exige manejo y cuidados diferentes. En el caso de la variedad caturra, ésta se produce para comercializarla como café biológico, el cual ya se está comenzando a exportar.

Con relación a los principales rubros generadores de ingresos, como ya se lo señaló en el caso anterior, en general, hay una caída de los indicadores de producción, productividad e ingresos, los cuales se expresan en la relación entre estratos más que como tendencia global.

Para el caso de la disminución de los rendimientos agrícolas en los Yungas, al igual que en el Altiplano, la principal causa es la pérdida de la fertilidad de los suelos; en segundo lugar, está la poca disponibilidad de agua potable y la aparición de plagas y enfermedades.

La pérdida de fertilidad de los suelos, por tratarse de cultivos perennes, está asociada a la posibilidad de expandir los terrenos de cultivo, aspecto que se ve afectado también por el aumento de población, lo que incide en la penetración a los montes, aumento de chaqueos y pérdida de la humedad. Esto, ligado a la necesidad de renovar las plantaciones, hace que se vuelvan a utilizar los mismos terrenos.

4. Percepciones comunes que se plantearon en las comunidades de ambos Municipios respecto a los principales cambios que se dieron en los 10 últimos años

Hasta aquí, se han descrito y analizado los casos de los dos Municipios de manera separada, poniendo énfasis en las diferencias y especificidades de cada uno de ellos. Se ha descrito, por Municipio, cómo percibió su población los principales acontecimientos políticos desde la Reforma agraria, cómo vie-

ron sus autoridades las reformas emprendidas por el gobierno de Sánchez de Lozada y cómo percibió la población los cambios que se dieron en sus comunidades en los 10 últimos años. Si bien es cierto que los resultados hasta ahora presentados tuvieron algunos elementos en común, éstos fueron puntuales a partir de ciertas problemáticas específicas.

En cuanto a la percepción de la población se refiere, lo que en este punto se presenta son resultados y conclusiones que hacen a la temática común de ambos Municipios. Estos temas, al ser de carácter más global y "generalizable", tienen una relación más estrecha con la formulación, dinámica e implementación de las políticas públicas.

Los aspectos más destacables que se encontraron y que fueron comunes a ambos Municipios fueron los siguientes:

En relación a los agentes que provocaron los cambios en la producción, las opiniones más comunes que se dieron, fueron:

- ◆ En el caso del cambio de clima, la gente planteó mayoritariamente que éste se debe a la contaminación causada por los chequeos, al acercamiento del sol a la tierra, al envejecimiento de la tierra y de la capa de ozono.
- ◆ En el caso de la pérdida de la vegetación, la gente dijo que se debe al aumento de la población, a la presencia de las instituciones, a las ferias (mercados), que son experiencias copiadas de otras zonas.
- ◆ En el caso del incremento de la migración, la gente planteó que se debe al surgimiento de nuevas necesidades, a cambios en las costumbres, a los bajos rendimientos y a la parcelación de la tierra.

Llama la atención, que los agentes de cambio identificados sean principalmente de carácter climático, siendo que, en

el marco de los criterios "científicos", sólo se pueden percibir en procesos de tiempo muy largos. Sin embargo, esta percepción ha generado cambios drásticos en tipos de cultivos, variedades y manejo de los animales.

En todos los grupos focales con los que se trabajó, se ha manifestado la tendencia en el cambio de rubros y variedades en los últimos 12 años, o han desaparecido rubros que antes generaban ingresos, o han cambiado su posición en términos de prioridad. Sin embargo, esto no significa que la tendencia esté orientada a cambios hacia nuevas alternativas o, por lo menos, más viables; se refiere a mejoras y/o adecuaciones en el proceso productivo o en el empleo de determinados insumos (semillas, abonos, fertilizantes, etc.).

Son también significativas las tendencias respecto a la disminución drástica de los rendimientos agrícolas y de la productividad pecuaria de los principales rubros generadores de ingresos, aumento generalizado del trabajo y disminución del acceso a los recursos claves para la agropecuaria.

Respecto a la disminución de los rendimientos de los principales rubros agropecuarios generadores de ingresos, fue el deterioro de los recursos naturales causado por los cambios climáticos, el aumento de la población y la pérdida de fertilidad de los suelos, el tema identificado como el principal causante.

Con relación al aumento generalizado del trabajo, la explicación más reiterada en ambas zonas fue el aumento de plagas y enfermedades, tanto en los cultivos como en los animales. Las causas identificadas fueron las mismas que se mencionan para la pérdida de rendimientos.

Con relación a la disminución del acceso a los recursos claves para la agropecuaria (agua, suelos y fertilidad) en ambas zonas, se tiene una explicación en los cambios climáticos, el aumento de la intensidad de las lluvias, tiempos más prolongados de sequía y mayor oscilación térmica entre el día y la noche. Estos aspectos, a su vez, son explicados por el aumento de la

población, la disminución en el tiempo de rotación de los cultivos y de los terrenos en producción y el aumento de la superficie cultivada (chaqueos, disminución de los montes en Irupana y habilitación de terrenos de pastoreo en Caquiaviri). Se planteó, también, que todos estos temas incidieron en la pérdida de humedad global del ecosistema.

Respecto a las actividades que generan otros ingresos, (acceso al capital humano y al capital tangible) en ambas regiones, la tendencia en los menos pudientes es a la migración o la venta de mano de obra a nivel local, en el caso de los hombres, y a nivel comunidad en el de las mujeres; en el caso de los pudientes, éstos hacen negocios en la comunidad y en las ciudades de El Alto y La Paz. Cabe señalar, sin embargo, que la dedicación a estos temas, por lo general, no significa haber encontrado alternativas reales en función de una eventual sustitución de la actividad agropecuaria. Dependiendo del estrato socioeconómico y la pertenencia de género, éstas son sólo iniciativas temporales que buscan alternativas complementarias de ingresos.

Otro factor que se manifiesta es la importancia creciente del mercado. Cada vez existe una tendencia mayor a la venta de la producción. Debido a los bajos rendimientos, la menor disponibilidad de agua y la reducción de las superficies tanto de cultivo como de pastoreo (reducción del capital natural), esta situación viene generando una disminución de los beneficios.

Sin embargo, esta es una tendencia que se da más a nivel familiar, ya que globalmente, a nivel comunal, se presenta la situación inversa por el aumento de la población. Esto significa que existe un aumento en los volúmenes de venta que no significa aumento de precios, calidad, mayores oportunidades de mercados, transporte y vías camineras. Por otra parte, es evidente la creciente necesidad de más dinero, aspecto que se explica por la disminución de la producción, el aumento de las

necesidades, y por la incorporación cada vez mayor de nuevas prácticas de consumo y cambios tecnológicos.

Con relación al mercado, según la opinión de los más pudientes, este es favorable y trae beneficios. Señalaron también que ahora existe más transporte y más comercio que antes, lo cual los favorece. Sin embargo, los menos pudientes y las mujeres, por su parte, manifestaron que hay más bien un empobrecimiento general de las condiciones de vida y particularmente de la situación económica, lo que los obliga a vender más su fuerza de trabajo y a explotar más los recursos naturales disponibles. Por otra parte, las mujeres percibieron también que existen menos fuentes de trabajo para ellas que para los varones.

En relación a las tendencias globales, es interesante observar cómo se presentan marcadas diferencias a nivel de estrato socioeconómico. En general, los más ricos tienden a desarrollar actividades agrícolas más rentables, para lo cual existen dos tipos de explicación: o por la mayor intensificación de los procesos productivos a costa de la presión sobre los recursos naturales (abuso del capital natural) o porque, en muchos casos, logran posicionarse de mejor manera ante las ofertas de los proyectos (mayor acceso al capital social y tangible).

Respecto al impacto de las inversiones, se identificaron dos tipos de parámetros: las tendencias negativas en los rubros generadores de ingresos y si las inversiones han estado dirigidas o no en los rubros de producción estratégicos de las comunidades.

Al respecto, es evidente la falta de conexión entre las características agroecológicas y socioeconómicas con el tipo de inversiones realizadas. En general, se ha podido evidenciar que las inversiones estuvieron orientadas, principalmente, hacia los rubros de producción generadores de ingresos; eso hizo que los proyectos incidieran más en el incremento de la productividad agropecuaria y en los rendimientos de estos rubros y no así en otras variables de cambio, como podrían ser las ventas y los

mercados, por ejemplo. Cabe aclarar, sin embargo, que estas inversiones no lograron revertir las tendencias descendentes de la productividad de los principales rubros de producción.

Tomando en cuenta los rubros que generan mayores ingresos económicos, las inversiones se han hecho mayormente en base a créditos (dirigidos y/o de libre disponibilidad), los cuales se utilizaron para la compra de semillas, forrajes, curaciones de los animales, compra de animales, etc. Las limitaciones de estos créditos estuvieron referidas a que se trató de montos pequeños, de plazos cortos y amortizaciones mensuales.

En general, en las inversiones de carácter productivo, se percibe que estas han beneficiado a grupos reducidos de la comunidad. Fue evidente que los componentes y escalas de los proyectos tenían más relación con las condiciones de los más pudientes, a partir de su mayor disponibilidad de tiempo, tenencia de mejores animales y cultivos, posesión de más tierras y más dinero.

Debido a esto, es importante mencionar que en ambas zonas, no se percibió que ningún proyecto haya beneficiado sólo a los pobres. Este dato es importante si se analiza la filosofía de los proyectos que, por lo general, orientan sus inversiones para beneficiar a los más pobres de los pobres.

Es importante destacar que fue marcada la percepción de la población respecto a las actividades de las instituciones con relación a la infraestructura social (mejoramiento y refacción de aulas, agua potable, construcción y mejoramiento de caminos, construcción o mejoramiento de escuelas, postas sanitarias, etc.), incluso en los casos en que la actividad central fue de carácter productivo.

Cuando se analizan las inversiones en relación al control de plagas y enfermedades de cultivos y animales, se percibe a éstas como un apoyo técnico puntual (capacitación para aprender a controlar).

Por otra parte, se dio la tendencia a considerar como actividades propias de la comunidad acciones que en algún momento fueron desarrolladas por instituciones. Esto se

evidenció a partir de la terminología que fue utilizada por los campesinos y por el conocimiento y manejo de algunos rubros (café, ganado y praderas).

En general, no se vio una marcada diferencia entre el impacto de las inversiones, ya sean éstas de carácter estatal o de las ONGs a nivel agrícola. Este dato es importante, ya que en ambas zonas, la presencia de ONGs es más constante que la del Estado en términos de inversiones ligadas a la producción. Esto puede explicarse, sobre todo, en el caso de Irupana, porque las inversiones económicas de carácter estatal (Agroyungas) han sido comparativamente mucho más significativas que las de las ONGs, pero en un período de tiempo más corto.

Por último, la tendencia sobre las alternativas de inversión futuras guardan una estrecha relación con las características y condiciones de cada comunidad. Las comunidades que tienen más problemas con el deterioro de las bases productivas (deterioro del capital natural) tienden a promover inversiones que generen mejoras en la actividad agropecuaria. Y las comunidades que han tenido mayor cantidad de inversiones, buen acceso carretero y una fuerte articulación con el mercado (mejores condiciones de acceso a los capitales natural, tangible, social y humano) tienden a proyectar las futuras inversiones en mejoras en la comercialización y el aumento de los ingresos.

5. Conclusiones del capítulo

A manera de conclusiones, es posible afirmar que los resultados globales del trabajo de campo en los Municipios muestran:

- ◆ Una diferencia notable entre un Municipio y otro en cuanto a condiciones ecológicas, formas y sistemas de producción y mercado, formas de organización campesina y municipal y temas de conflicto con el Estado nacional.

- ◆ Un proceso creciente de deterioro de las bases productivas; percibido por la población como consecuencia de efectos climáticos y aumento de población (disminución acelerada y significativa de la calidad y el acceso al capital natural).
- ◆ Una situación agraria altamente crítica debido a la tendencia decreciente de la capacidad productiva, percibida por la población en la disminución acelerada de la producción, productividad e ingresos.
- ◆ Una intensificación cada vez mayor en la búsqueda y combinación de otros tipos de capitales (social, humano y tangible), los cuales no son necesariamente de carácter agropecuario.
- ◆ Un cambio en el capital cultural a partir de la incorporación en las costumbres sociales de nuevos elementos a partir de la interacción con las ciudades y otras localidades.
- ◆ La existencia de estrategias campesinas diferenciadas y, por tanto, ópticas distintas a partir de la condición socioeconómica y pertenencia de género.
- ◆ Una alta flexibilidad de adecuación y readecuación de los sistemas de producción para enfrentar los cambios que se están presentando en las dinámicas locales (ambientales, productivas y poblacionales).
- ◆ Tendencia creciente a la migración temporal como parte de la diversificación de las estrategias, frente a la falta de alternativas agropecuarias y/o extra-agropecuarias.
- ◆ La poca o ninguna orientación de las inversiones a revertir la pérdida acelerada de la capacidad productiva de las familias campesinas.

- ◆ La no consideración en las inversiones de las características de los ecosistemas; los cambios agroecológicos detectados por la población y las estrategias campesinas diferenciadas.
- ◆ Significativas inversiones que se realizaron en ambos Municipios, las cuales fueron dispersas y tuvieron poco impacto. Estas inversiones, por lo general, tuvieron una tendencia marcada de beneficio a los *hombres pudientes* de las comunidades.
- ◆ Los gobiernos Municipales son instancias de administración política todavía débiles que requieren de tiempo para consolidarse.
- ◆ La consolidación de los Municipios depende del manejo político que se de a las reformas. Si el gobierno nacional es claro y coherente en sus formas de relacionamiento con los Municipios, éstos podrán consolidarse, pero si no lo es, el proceso podría ser difícil y conflictivo.

Resumen del capítulo

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 más importante de la región andina; b) que se encontraran en los límites de Secciones municipales definidas en la medida en 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 más de 5.000 msnm hasta 500 msnm) debido a que en él se encuentra parte del nevado Illimani y las regiones de puna aledañas, además de las partes más 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 3000 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, se consultó a las autoridades municipales sobre las Reformas de segunda generación y sobre cómo se estaba llevando adelante la Ley de Participación Popular, y, por último, 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 más 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.

1. Temas que se deben mirar

1.1. 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

¹ 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.

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 económica 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.

1.2. 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.

1.3. El ciudadano común y la democracia

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 reposicionan en función de ganar más votos.

Antes de instaurarse la democracia, la gran mayoría de la población, sin importar clase social, cultura², 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

2 "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.

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 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.

1.4. 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.

1.5. 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 territorio³. 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

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

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.

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.

1.6. 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 infra-subsistentes 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 comercialización⁴ 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.

1.7. 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, la productividad y los ingresos rurales, ni tampoco

4 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.

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 registrarse. 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.

1.8. 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 países⁵, 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 formas de producción y van cambiando con mayor velocidad las formas y

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

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.

1.9. 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 hacerlo⁶ 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 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.

6 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.

1.10. 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 ONGs⁷, que se han especializado en el crédito a pequeños agricultores. Estas instituciones han logrado desarrollar sistemas de créditos de pequeños montos,

7 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.

los cuales en lugar de utilizar garantías prendarias, utilizan garantías sociales⁸. 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, 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.

1.11. 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

⁸ Garantías mancomunadas por grupos pertenecientes a una misma comunidad campesina.

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 destruido muchos equilibrios muy sutiles y frágiles que existían en la comunidad antes de las inversiones.

2. 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 cuoteco 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 EPA 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 LDP 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 prestanistas 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.

Bibliografía

- AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS (USAID)
1986 *Perfil ambiental de Bolivia*, Instituto Internacional para el
Desarrollo y el Medio Ambiente.
- AUBORTA C., ARAMAYO A., AVILA A., ESCALERA C.,
ESPINOZA C., GARCÍA M.R., MUÑOZ D., Y SOLIZ B
1999 *Desarrollo sostenible desde los Andes*, NOVIB, Clave, CIPCA, CID
Plural Editores, La Paz-Bolivia.
- ALMARAZ, Sergio
1980 *El poder y la caída. El estano en la historia de Bolivia*. Cuarta
edición. La Paz.
- ALFIERI, M.
1990 *Desarrollo sostenible y pobreza rural: una perspectiva latinoamericana*, en Revista RURALTER N°. 10. CICIDA. 1992, Perú-Bolivia.
- ALVARADO, B.
1996 *Problemas de la economía campesina: el caso de la ganadería
en Comanche*, CEDLA. Temas rurales. Serie: estudios e investi-
gaciones. La Paz
- ANTEZANA, Alejandro
1992 *Estructura agraria en el siglo XIX. Legislación agraria y trans-
formación de la realidad rural de Bolivia*. La Paz.
-

ANTEZANA ERGUETA, Luis.

1974 *Bolivia: ¿Reforma o revolución agraria?* Editorial M.a.P. Caracas.

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

ARGUEDAS, Alcides

1967 *Historia general de Bolivia.* Talleres Offset FUTURO. La Paz.

ARNADE, Charles

1964 *La dramática insurgencia de Bolivia,* Librería Juventud. La Paz.

ARZE AGUIRRE, René Danilo

1987a *Participación popular en la independencia de Bolivia.* Fundación QUIPUS. La Paz.

1987b *Guerra y conflictos sociales. El caso rural boliviano durante la campaña del Chaco.* CERES. La Paz.

BAPTISTA GUMUCIO, Mariano

1989 *Otra Historia de Bolivia,* Talleres gráficos de la editorial educativa del Ministerio de Educación y Cultura. La Paz.

BALDIVIA J., CANEDO M., ESPINOZA C., PERES A., ZEBALLOS H.

1996 *Programa de apoyo al sector agropecuario. (Documento borrador),* Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería, Secretaría Nacional de Participación Popular, Subsecretaría de Desarrollo Rural. La Paz-Bolivia.

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

1999 *Estadísticas del tipo de cambio del Boliviano respecto al Dólar Americano entre el 1ero. de enero de 1989 y el 31 de diciembre de 1992,* Archivo del Banco Central de Bolivia. 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

BARNADAS, Josep M.

- 1973 *Charcas. Orígenes históricos de una sociedad colonial*. CIPCA, La Paz.

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*. IFD), London.

BEBBINGTON A., DOMINGO T., KOPP A., & QUISHERT J.

- 1996 *Organizaciones campesinas en la generación y transferencia de tecnologías agrícolas*, NOGUB-COSUDE. La Paz.

BECK, S.

- 1988 *Las regiones ecológicas y las unidades fitogeográficas de Bolivia*, Instituto Nacional de Ecología UMSA. La Paz.

BENAVIDEZ, G.

- 1997 *Evaluación de impacto del programa agroecológico en el municipio de Comanche*, Tesis de Grado inédita, Universidad Internacional de Andalucía. La Paz-Bolivia.

BLAIR, P.

1985 *The Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries*. Harlow. Longmans.

BOJANIC A., CANEDO M., GONNETTEN V., MORALES M.,

RANABOLDO C., RIJSEENBEEK W.

1994 *Demandas campesinas. Manual para un análisis participativo*, CID. La Paz.

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).

CARTER W. Y MAMANI, M.

1989 *Inpa Chico. Individuo y comunidad en la cultura aymara*. Editorial Juventud. La Paz.

CESPEDES, Augusto

1956 *El Dictador suicida (40 años de historia de Bolivia)*, Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile.

CIEZA DE LEÓN, Pedro

1533 *El señorio de los Incas*. IEP. Lima, 1967.

COMISIÓN MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

1987 *Nuestro futuro común*, Naciones Unidas

CONDARCO, Ramiro

1983 *Zárate, "el temible Willka". Historia de la rebelión indígena de 1899 en la República de Bolivia*. Librería Renovación. La Paz.

CONGRESO NACIONAL

- 1993 *Ley 1493. Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo*, Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz.
- 1994 *Ley 1541. 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 (SIRSE)*, 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.

CONTRERAS, M.

- 1997 *Formulación, implementación y avances de la Reforma Educativa en Bolivia*, Seminario de análisis de las reformas del gobierno 1993 - 1997. UDAPASO. La Paz.

CORPORACIÓN AGROPECUARIA CAMPESINA DE IRUPANA
(CORACA - IRUPANA)

- 1996 *Estatutos, Reglamento Interno y Manual de funciones*, Qhana. Yungas 2000.

CRESPO, A.

- 1997 *Hernán Siles Suazo. El hombre de abril*, CTD. PLURAL. La Paz-Bolivia.

CHAMBERS, R.

- 1987 *Sustainable Livelihoods, Environment and Development. Putting Poor Rural People First*, Discussion Paper 240. Brighton. Institute of Development Studies.

CHAMBERS R., and CONWAY G.

- 1992 *Sustainable Rural livelihoods: practical concepts for the 21st century*, IDS Discussion Paper 296. Brighton. Institute of Development Studies.

DALENCE, José María.

1851 *Bosquejo estadístico de Bolivia*, Imprenta de Sucre. Chuquisaca.

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

DUNKERLEY, J.

1987 *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952 - 1982*. Editorial Quipus. La Paz.

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.

ECHALAR, A. Y PANPUCII, T.

1994 *Bolivien, Eine Landeskunde*, Editorial Beck. Munich 1987.

EVANS, P.(ed)

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

FOLSH, R.

1995 *Ambiente y desarrollo sustentable. en la proyectación ambiental*, FLACAM. Argentina.

GARCILASO DE LA VEGA, Inca

1609 *Los comentarios reales de los Incas*. Editores de Cultura popular, Lima, 1967.

GELNER, B.J.

1982 *Cola Entrepreneurship in Ecuador: a Study of Highland Indian Peddlers and the Use of Socio - Cultural Resources*, PhD dissertation, University of Wisconsin at Madison.

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.

GRUPO DRU

1995 *Capitalización de experiencias del Grupo Interinstitucional de Desarrollo Rural G-DRU Bolivia*, CID. La Paz

GUAMAN POMA DE AYALA, Felipe

1980 *Nueva Crónica y Buen Gobierno (1615)*, Ed. Siglo XXI, México.

GUJT, J.

1996 *A Literature Review, Draft Discussion Document*. IIFD, London

— *Some Methodological Considerations*. IIFD, London.

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.

HURTADO, J.

1996 "Los Andes ante la globalización", en Revista Procampo N° 73. pp: 17 - 22.

1997 *Consultoría sobre alternativas de gestión para el matadero de Iabuaachaca*, Documento de consultoría solicitado por KURMI. La Paz.

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.

KAY, C.

- 1997 *Globalization, Peasant Agriculture and Reconversion*, pp. 11 -24. In R. Gwynne (ed.).
- 1995 *Rural development and agrarian issues in contemporary Latin America*, pp. 9 - 44 in Weeks (ed.).

KLEIN, H.S.

- 1968 *Orígenes de la Revolución Nacional Boliviana. La crisis en la generación del Chaco*, Librería Editorial Juventud. La Paz.
- 1982 *Historia general de Bolivia*, Librería Editorial Juventud. La Paz-Bolivia.

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.

LARSON, Brooke

- 1992 *Colonialismo y transformación agraria en Bolivia*. CERES, Cochabamba.

LÓPEZ BELTRÁN, Clara

- 1988 *Estructura Económica de una sociedad colonial. Charcas en el siglo XVII*. CERES, La Paz.
- 1993 *Biografía de Bolivia. Un estudio de su historia*, Librería Editorial Juventud, La Paz.

LORA, Guillermo

1987 *Historia de los partidos políticos de Bolivia*. Ediciones "La Colmena". La Paz.

LORINI, J.

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

MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO

1996 *Manual de planificación participativa. Lineamientos y bases metodológicas para la formulación de planes de desarrollo municipal*, Ministerio de Desarrollo Humano y Secretaría nacional de Participación Popular, La Paz.

MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO

SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN POPULAR

1997 *Territorio y participación popular*, Socavón. 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

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

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.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO,

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE

1997 *Declaración de Santa Cruz de la Sierra y plan de acción para el desarrollo sostenible en las Américas*, W. Producciones. La Paz.

MURCHIELL, W.

1991 *Peasants on the Edge. Crops, Cult and Crisis in the Andes*, Austin. University of Texas Press.

MITRE, Antonio.

1986 *El Monedero de Los Andes. Región Económica y moneda boliviana en el siglo XIX.* Imprenta Papiro HISBOL. 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.

MONTES DE OCA

1982 *Geografía y recursos naturales de Bolivia,* Superel. La Paz.

MONTENEGRO, Carlos

1982 *Nacionalismo y Coloniaje.* Sexta edición. La Paz.

MORALES, C.

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

MORALES, M.

1994 *El enfoque sistémico aplicado a proyectos productivos,* Plataforma de contrapartes de NOVIB. Mimco. Bolivia.

MORENO, Gabriel René

1970 *Últimos días coloniales en el Alto Perú,* Editorial Juventud, La Paz.

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, L.

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

NAVARRO, R. y GALINDO PAZ, L.

- 1997 *Los aspectos reguladores del proceso de capitalización*, Seminario de análisis de las reformas del gobierno 1993 - 1997. UDAPASO. La Paz.

NETTING, R. MCC.

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

OVANDO SANZ, Alejandro

- 1987 *Historia Económica de Bolivia*. Editorial Urquiza S.A. La Paz.

PERREAULT, T.; BEBBINGTON, A.; AND CARROLL, T.

- 1998 *Indigenous Irrigation Organizations and the Formation of Social Capital in Northern Highland Ecuador*. Conference of Latin American Geographers Yearbook Volume 24: 1 - 16.

PESCI, R.

- 1977 *Introducción a la proyectación ambiental*, mimeo. La Plata Argentina.
- 1995 "Un nuevo humanismo y la proyectación ambiental y Proyectación ambiental y desarrollo sustentable", en *La proyectación ambiental*, FLACAM. Argentina.

PRADO, G.

- 1984 *Poder y Fuerzas Armadas 1949 - 1982*, Editorial los Amigos del Libro. La Paz-Bolivia.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

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

PROCADE - UNITAS

- 1994 *Marco Estratégico y Programático (MEP) del Programa Campesino Alternativo de Desarrollo (PROCADE)*, La Paz-Bolivia

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.

QUEREJAZU C., Roberto

- 1965 Masamaclay. Historia política, diplomática y militar de la Guerra del Chaco, Industrial Gráfica E. Burillo, La Paz.

RABEY, M.

- 1995 "Enfoque cultural y desarrollo sustentable", en *La proyectación ambiental*, FLACAM, Argentina.

RANABOLDO, C.

- 1997 *Asistencia técnica privada*, FIDA. La Paz-Bolivia.

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.

RENGIFO, G.

- 1991 *Desaprender la modernidad para aprender lo andino*, en revista *UNITAS* Número 4.

RODRIGUEZ OSTRIA, Gustavo

- 1978 "Acumulación Originaria, capitalismo y agricultura precapitalista en Bolivia (1870-1885)". En *Avancez* N° 2, La Paz, pp. 95-118.

SÁNCHEZ, R.

- 1995 "Desarrollo sustentable y manejo de los recursos naturales", en *La proyectación ambiental*, FLACAM. Argentina.

SCOONES, I.

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

SCOONES, I. and THOMPSON, J.

- 1994 *Beyond Farmer First: Rural People's knowledge, Agricultural Research and Extension Practice*, London. IT Publications.

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.

SORIANO, R.

- 1994 *Experiencias de planificación regional en Bolivia*, CXSUDE-NOGUB, La Paz.

SOTOMAYOR O.

- 1994 *Políticas de modernización y reconversión de la pequeña agricultura tradicional chilena*, Sotomayor. ODEPA e IICA.

SPEDDING, A.

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

SUPERINTENDENCIA AGRARIA

- 1997 *Hacia el uso sostenible de la tierra, Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRUNARE)* La Paz.

TANGELSON, O.

- 1995 "Aspectos socio - económicos del desarrollo sustentable", en *La proyectación ambiental*, FLACAM. Argentina.

URIOSTE, M

- 1997 "La Ley INRA de cuerpo entero", en *Revista Procampo* Nº. 75. pp. 4 - 8.

URIOSTE, M. Y BALDOMAR, U.

- 1998 "Políticas diferenciadas para el desarrollo rural", en *Revista Procampo* Nº. 81. pp. 4 - 7.

URQUIDI MORALES, Aturo

- 1982 *Las comunidades Indígenas en Bolivia.* Editorial Juventud. La Paz.

VASQUEZ MACLICADO, Humberto; D. MESA, José; GISBERT, Teresa.

- 1983 *Manual de historia de Bolivia.* Ed. Gisbert. La Paz.

WEEKS, J.

- 1995 *Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean.* London. St. Martin's Press.

WISNIWSKI, S.

- 1996 "Crédito rural en Bolivia", en *Revista Procampo* Nº. 73. pp. 27 - 32.

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.

ZABALETA MERCADO, René

1990 *Formación de la conciencia nacional* Editorial "Amigos del Libro". La Paz.



Con el título "Políticas que funcionan" el Instituto Internacional para el Desarrollo y el Medio Ambiente (IIED) de Inglaterra propició un estudio comparativo en diez países de cuatro continentes para identificar los encuentros y desencuentros entre las políticas públicas y la agricultura campesina.

El presente libro es parte de ese estudio y analiza la evolución de las políticas nacionales bolivianas relacionadas al desarrollo agropecuario y rural, con énfasis en el período de las reformas estructurales aplicadas a partir de 1993. Además de la revisión del marco histórico, legal y político, la investigación incluye el trabajo de campo en las comunidades campesinas de dos municipios rurales.

La investigación aporta criterios metodológicos de evaluación de las políticas gubernamentales y contribuye al debate sobre los procesos de formulación y aplicación de las políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida y producción de las comunidades campesinas de Bolivia.

ISBN 99905-62-02-4