

Cristóbal Kay

## POBREZA Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL EN BOLIVIA: ¿ESTÁ IMPULSANDO LA ENDAZAR LAS CAPACIDADES CAMPESINAS?\*

**B**olivia registra uno de los niveles más altos de pobreza en América Latina: más del 60 por ciento de la población está por debajo de la línea de la pobreza.<sup>1</sup> Esta es particularmente alta en el sector rural, donde 80,7 por ciento de la población es pobre, mientras que en el sector urbano lo es el 48,7 por ciento. Si se considera la extrema pobreza, la diferencia entre el sector rural y el urbano es aun mayor: en aquel es indigente el 64,7 por ciento de la población, y en este, el 19,8 por ciento.<sup>2</sup> Sorprende, en consecuencia, que los programas de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) no hayan priorizado al sector rural,<sup>3</sup> aun cuando

\* Mis agradecimientos a Juan Carlos Aguilar (Strategy Advisors for Government Reform, SAX<sup>gr</sup>, La Paz) y Kristin Komives (Institute of Social Studies, ISS, La Haya) por su apoyo y valiosos comentarios. Aprecio en especial la colaboración de Cecilia Ramos (consultora SAX<sup>gr</sup>) en la realización de las entrevistas. Por supuesto, ninguno de ellos es responsable de mi particular interpretación de la realidad boliviana. Este estudio forma parte del proyecto “La experiencia con las estrategias de reducción de pobreza en Latinoamérica”, encomendado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) al Instituto de Estudios Sociales-Institute of Social Studies (ISS), La Haya, Holanda.

<sup>1</sup> Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC): *Social Panorama of Latin America, 2001-2002*. Santiago: ECLAC, 2002, p. 39.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 211.

<sup>3</sup> Republic of Bolivia: *Poverty Reduction Strategy Paper-PRSP. Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza-EBRP*. La Paz, marzo del 2001. La percepción de algunos sectores campesinos sobre la EBRP está recogida en Miranda, M.: *Propuestas de líderes indígenas y originarios para el ajuste de la Política Nacional de Compensación y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. La Paz: Presidencia de la República/Directorio Único de Fondos (DUF)/Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)/Fondo Nacional Productivo y Social (FPS), 2003.

en el documento de la EBRP citado en la nota anterior se proponen una serie de medidas para reducir la pobreza rural. Pareciera, entonces, que el problema reside más bien en las políticas públicas antes que en el diagnóstico de la problemática. Además, hay que distinguir entre las limitaciones que provienen de un mal diseño de las políticas públicas de aquellas que resultan de la falta de capacidad institucional o voluntad política del Estado para implementarlas.

Este artículo está dividido en tres partes. En la primera se analiza brevemente el diagnóstico de la pobreza rural de la EBRP, ya que sin él es imposible diseñar políticas públicas adecuadas.<sup>4</sup> Como parte de este mismo acápite, en seguida se pasa a evaluar las políticas públicas propuestas en la EBRP para aliviar la pobreza.<sup>5</sup> Como el propio Gobierno se ha percatado de que la EBRP no brinda suficientes elementos para la resolución de este problema, ha elaborado la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR). Por ello, la segunda parte de este documento está dedicada al análisis de las fortalezas y debilidades de la ENDAR, en especial en lo que concierne a su visión del desarrollo económico y social del campesinado. En la tercera y última parte se consignan nuestras reflexiones acerca de algunas de las medidas que debiera contener una estrategia de desarrollo rural para elevar las capacidades productivas del campesinado boliviano y superar la pobreza rural.

## LA ESTRATEGIA BOLIVIANA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

La EBRP reconoce que la extrema pobreza prevalece en las áreas rurales, que afecta especialmente a la población indígena y que, por tanto, urge combatirla.<sup>6</sup> Además, se señala que la pobreza extrema se manifiesta sobre todo en los municipios rurales del altiplano, especialmente en las regiones del norte de Potosí, Chuquisaca y La Paz, donde hay numerosas comunidades indígenas.<sup>7</sup> Aunque adolece de varias limitaciones, el diagnóstico de la pobreza rural contiene algunos elementos que pueden contribuir a reducirla, a pesar de que es posible que haya aumentado desde la publicación de la EBRP.

<sup>4</sup> Para un análisis y seguimiento de la EBRP, véase Komives, K., J. C. Aguilar y otros: *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: ¿La nueva brillante idea?* La Haya: Institute of Social Studies y Estocolmo: Swedish International Development Agency (SIDA), 2004; y Komives, K., J. C. Aguilar y otros: *Reducir la pobreza y crear riqueza en Bolivia: ¿Cuál es la contribución del "Proceso PRSP"?* La Haya: Institute of Social Studies, 2004. Existen numerosos estudios sobre la EBRP, entre los que destaca el de Morales, R.: *Bolivia: Pobreza, desigualdad y crecimiento: Análisis estructural*. La Paz: CIESS-Econométrica, 2004.

<sup>5</sup> Debido a la falta de estadísticas disponibles, la evaluación es tentativa y preliminar. Por ejemplo, el último Censo Agropecuario fue realizado en 1982.

<sup>6</sup> Republic of Bolivia, *op. cit.*, 2001, p. 13.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 32.

Por tanto, y como ya se dijo, pareciera que el problema central consiste en la falta de capacidad del Estado para implementar adecuadamente sus políticas y lograr que estas tengan la efectividad y el impacto deseados.

En ese contexto, en este acápite se analizarán, primero, los elementos de diagnóstico contenidos en la EBRP para, luego, proseguir con el estudio de las políticas públicas. Aquí se argumenta, en un primer momento, que la pobreza rural es el resultado de la baja productividad del sector agropecuario, de la limitada infraestructura productiva y de la insuficiente demanda de los productos del sector.<sup>8</sup> A su vez, los reducidos rendimientos y la escasa productividad se explican por la baja calidad de las semillas y otros insumos, la falta de inversión y la poca calificación de la mano de obra. Se hace referencia, también, al problema del minifundismo, pues 87 por ciento de las explotaciones agropecuarias son pequeñas unidades y ocupan apenas el 14 por ciento de la superficie arable del país. Este problema es especialmente agudo en el altiplano y en los valles, ya que allí se concentra el 83 por ciento de los pequeños productores, que ocupan solo el 23 por ciento de las tierras arables. En el Oriente, mientras tanto, se encuentra el 17 por ciento de los pequeños productores, que tienen el 77 por ciento de la tierra arable de este sector productivo.<sup>9</sup>

Aunque la EBRP señala esta desigual distribución de la tierra, no analiza hasta qué punto este factor incide en los bajos rendimientos y la pobreza. En cambio, sí se menciona que la insuficiente claridad respecto de los derechos de propiedad sobre la tierra —o sea, el alto porcentaje de unidades agropecuarias que no tienen títulos de propiedad o aquellas en las que estos están en disputa— es una fuente de incertidumbre y del uso ineficiente de la tierra. El minifundismo, esto es, la escasez de tierra productiva disponible, no permite a los campesinos obtener un ingreso adecuado, lo que los obliga a complementar sus magros ingresos agropecuarios desempeñando una serie de otras actividades, por lo general fuera del predio. Es cada vez más común que miembros del hogar migren temporalmente para buscar trabajo en las ciudades. Aunque la EBRP se refiere a las relaciones establecidas por los hogares rurales con la ciudad y a las diversas fuentes de los ingresos no agrícolas, no relaciona este hecho con el problema de la tenencia de la tierra.

También hay que preguntarse si la EBRP diseña políticas públicas para esta emergente “nueva ruralidad” campesina que se manifiesta en: (i) la diversificación hacia actividades no agropecuarias; (ii) la creciente importancia de los ingresos extraprediales; y, (iii) la migración de las personas de mayor capacidad productiva, que incrementa la proporción de niños y ancianos en la población rural y le da a la pobreza un rostro generacional. Esto significa que la población rural trata de buscar una solución a la pobreza rural por la vía no rural. En resumen, respecto de la EBRP la pregunta es:

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 41.

¿hasta qué punto las políticas públicas apoyan las estrategias de vida que los propios pobres rurales han desarrollado para buscar una solución a su falta de ingresos y su pobreza? La EBRP responde solo parcialmente a esta nueva situación, como veremos más adelante.

Concordamos con los otros factores mencionados por la EBRP para explicar la baja productividad y que tienen relación con la pobreza rural: la falta de agua para la irrigación, la inadecuada infraestructura de caminos, los altos riesgos que comportan la producción y la comercialización y las imperfecciones del mercado en la comercialización de los productos agropecuarios.<sup>10</sup> Curiosamente, no se señalan las fallas de los otros mercados, como el de la tierra y el financiero, lo que, a nuestro entender, constituye una grave omisión. Hubiera sido de gran utilidad que la EBRP señale la importancia relativa de cada uno de estos factores explicativos, pues ello hubiese permitido a las políticas públicas asignar prioridades. Quizá un análisis de estas nos permita desentrañar las prioridades asignadas a los varios factores, así como descubrir hasta qué punto el diagnóstico concuerda con las políticas.

En la EBRP se establecen una serie de así llamadas “acciones estratégicas”; en la sección sobre el desarrollo rural se detallan las siguientes (hemos seguido el orden en el que aparecen en el documento):

- Expandir y mejorar la infraestructura de producción (irrigación, silos, electrificación, telecomunicación, etcétera).
- Ampliar y fortalecer el acceso a la tierra.
- Aumentar la competitividad.
- Diversificar las oportunidades de empleo no agrícola e incrementar el ingreso del empleo asalariado.<sup>11</sup>

En lo que atañe al tema de la tierra, se menciona que el atraso en el saneamiento de los títulos de propiedad desalienta la inversión. Por ello, la EBRP se plantea como objetivo completar, en el 2006, la regularización de los títulos de propiedad en las áreas rurales. Se compromete, también, a mejorar el acceso de los pueblos originarios y grupos étnicos de la región oriental a las llamadas tierras comunitarias de origen (TCO) y a reducir la desigualdad en la tenencia de la tierra en el altiplano y la región de los valles. Sin embargo, hay que anotar que estas desigualdades son también agudas en la región oriental (tierras bajas del este), donde coexisten grandes extensiones de tierra con pequeños productores, la mayoría de ellos colonizadores.

Más adelante se menciona la necesidad de garantizar la seguridad legal de la tierra y el agua. Se reconoce que la distribución del primero de estos

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 41-42.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 61-68.

recursos es altamente desigual y que la nueva Ley de Reforma Agraria de 1996, la llamada Ley INRA, tenía el propósito de tomar medidas apropiadas al respecto. Se admite, asimismo, que, como consecuencia del retraso en la aplicación de la Ley INRA y de los conflictos sociales, en el 2000 el Gobierno tuvo que revisar y modificar la reglamentación de esta ley. Se espera completar, en el 2006, la identificación de las tierras vacantes y de aquellas que no cumplan con su función económica y social, de manera que puedan ser revertidas al Estado o expropiadas y queden, por tanto, disponibles para su distribución a comunidades de pequeños campesinos, indígenas y nativos.<sup>12</sup>

Es muy positivo que la EBRP recalque la problemática de la tierra y proponga medidas que permitan que algunos grupos de pobres rurales accedan a ella. Pero, lamentablemente, no se indica ninguna estimación de cuánta tierra se piensa obtener con la aplicación de estos mecanismos. Según nuestros propios cálculos, los mecanismos propuestos son totalmente insuficientes para captar una cantidad apreciable de tierras, pues solo en circunstancias muy limitadas se propone su expropiación; e incluso en el caso de aquellas tierras que deberían revertir al Estado por haber sido adquiridas de manera fraudulenta en el proceso de colonización de las zonas bajas del Oriente, es muy probable que los gobiernos no tengan la independencia ni la fuerza política suficientes para enfrentarse a los latifundistas.<sup>13</sup> De manera que podemos concluir que con las propuestas de la EBRP no se va a lograr resolver el problema de la concentración de la tierra y la falta de acceso a ella por los trabajadores rurales, campesinos minifundistas y grupos indígenas. A nuestro juicio, la inadecuada titulación de tierras es un factor explicativo menos importante de los bajos rendimientos e ingresos de los campesinos que su desigual distribución. Así, pues, una de las limitaciones más importantes de la EBRP es su excesiva concentración en la titulación de la tierra y el no plantear con suficiente fuerza la reforma agraria como un elemento central para la reducción de la pobreza.

En cuanto a la escasa competitividad del agro boliviano, esta busca ser solucionada por medio del establecimiento y desarrollo de cadenas productivas que interconecten la producción con la comercialización y reduzcan, así, los costos de transacción. Se identifican dos cadenas productivas: la de la quinua y la de los camélidos. Aunque la idea de las cadenas productivas tiene méritos, no queda en absoluto claro cómo estas van a lograr resolver el notorio problema de la baja competitividad del agro boliviano.

De manera similar, las propuestas para la diversificación del empleo y el ingreso no agrícola carecen de especificidad y, por tanto, de credibilidad. Solo se menciona, en general, la promoción de actividades como el proce-

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>13</sup> Para un análisis de la problemática de las tierras bajas, véase M. Urioste y D. Pacheco, coordinadores: *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX: Tenencia, uso y acceso a las tierras y bosques*. La Paz: Fundación TIERRA, 2001.

samiento de productos agrícolas, el turismo rural y la pequeña y mediana empresa rural.

Sin embargo, además de las acciones estratégicas mencionadas específicamente en la sección sobre el desarrollo rural, hay varias más que también involucran al sector rural, aunque están dirigidas sobre todo al urbano. De las varias acciones estratégicas mencionadas, aquellas sobre las microempresas y pequeñas empresas, las microfinanzas y la asistencia técnica tienen mayores implicancias para el sector rural. En el caso de esta última se menciona específicamente al Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) y las Fundaciones para el Desarrollo de la Tecnología Agropecuaria (FDTA), que son entidades mixtas público-privadas.<sup>14</sup>

Finalmente, cuando se trata el tema de las acciones estratégicas propuestas por la EBRP para desarrollar las capacidades productivas de los pobres mejorando la calidad y el acceso a la educación, a los servicios de salud y a las condiciones habitacionales, no se especifica si están —y en qué medida— destinadas al sector urbano o rural, aunque no cabe duda de que también abarcan a la población rural y que, de implementarse, deberían conducir a mejorar sus condiciones de vida.<sup>15</sup>

## LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL

### ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA ENDAR

Desde que, en el 2001, fue publicada la EBRP, las instituciones estatales encargadas de esta temática se han percatado, gracias a su creciente experiencia, de algunas de sus limitaciones. Una de estas se refiere al poco énfasis en lo rural y, en especial, a la escasa especificación de la problemática rural y de los diseños de políticas públicas dirigidas a aliviar la pobreza en este sector. Con el fin de establecer los antecedentes, para las zonas rurales se elaboraron una serie de documentos que habrían de permitir el diseño de una nueva estrategia de desarrollo.<sup>16</sup> En ese camino, merece ser destacado un documento elaborado por el Ministerio de Asun-

<sup>14</sup> Republic of Bolivia, *op. cit.*, 2001, pp. 60-82.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 82-104.

<sup>16</sup> Es interesante notar que ya en 1996 el Gobierno elaboró una estrategia de desarrollo para la agricultura (véase República de Bolivia: *Estrategia para la transformación productiva del agro*. La Paz: Ministerio de Hacienda, 1996). Este documento fue la presentación que el Gobierno de Bolivia hizo al Grupo Consultivo de París el 14 y 15 de marzo de 1996. La estrategia fue bien recibida por la cooperación internacional y por varios comentaristas, pero no logró implementarse, exceptuando algunos proyectos, por varias razones (véase, al respecto, Muñoz, Jorge: "Rural Poverty and Development", en J. Crabtree y L. Whitehead, editores: *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. Londres y Nueva York: Palgrave, 2001, pp. 83-99; y Muñoz, Diego: *Políticas*

tos Campesinos, Indígenas y Agricultura y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.<sup>17</sup> Luego, este documento alimenta la ENDAR, publicada en noviembre del 2003 por los ahora llamados Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) y Ministerio de Desarrollo Sostenible.<sup>18</sup> En julio del 2004 se edita, como documento de trabajo, una versión revisada y más corta, pero con el mismo título y con la autoría exclusiva del MACA y su Viceministerio de Asuntos Campesinos y Desarrollo Rural y su Unidad de Planificación y Programación.<sup>19</sup> Aunque se menciona que la “versión es para uso interno”, el documento está disponible en la página web del MACA.<sup>20</sup> Además, el Gobierno anunció que esta última versión de la ENDAR sería llevada como propuesta para el debate que se produjo en el Diálogo Nacional Bolivia Productiva de diciembre del 2004.<sup>21</sup>

En tanto la ENDAR orientará buena parte de las actividades del MACA, y a pesar de que estas no están dirigidas exclusivamente a la reducción de la pobreza, creemos necesario analizarla. Ello no obstante, es muy probable que, a través del Diálogo Nacional, algunos elementos de la ENDAR alimenten la nueva versión de la EBRP II en relación con la pobreza rural. Como se expresa en el documento, “la ENDAR busca constituirse en parte esencial del Plan General de Desarrollo Económico y Social del país y marca la nueva orientación productiva de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza”.<sup>22</sup> En nuestro análisis de la ENDAR trataremos de ver si se

*públicas y agricultura campesina: Encuentros y desencuentros*. 2.<sup>a</sup> edición. La Paz: Plural Editores, 2004, pp. 193-194).

<sup>17</sup> Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agricultura/Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación: *Estrategia de transformación productiva: Plan Bolivia Agropecuaria y Rural, identificación de problemas y estado de situación*. La Paz: Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agricultura/Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, marzo del 2003.

<sup>18</sup> Para algunos antecedentes sobre la creación de la ENDAR, véase Bredow, L.: “Entrevista a José Valdivia: Así se elaboró la Estrategia Nacional”, en *Revista de Desarrollo Rural ProCampo* n.º 91, 2003, pp. 15-17.

<sup>19</sup> República de Bolivia, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA): *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)*. La Paz, julio del 2004. Documento de Trabajo.

<sup>20</sup> Consúltese <[www.agrobolivia.gov.bo](http://www.agrobolivia.gov.bo)>. El documento fue ‘bajado’ a mediados de agosto del 2004.

<sup>21</sup> Para una presentación de las diferentes visiones sobre el desarrollo rural, tales como las de los indígenas, colonizadores, empresarios rurales, ONG, EBRP, entre otras, véase Núñez del Prado, J. y D. Pacheco: “Visiones sobre el desarrollo rural”, en *Debate Político* n.º 10, diciembre del 2001. Para una propuesta campesina, véase Comité Integrador de Organizaciones Campesinas de Bolivia (CIOEC-B): *Agenda para el desarrollo estratégico de las organizaciones económicas campesinas: Propuestas para la lucha contra la pobreza y la reactivación económica*. La Paz: CIOEC-B, 2000.

<sup>22</sup> República de Bolivia, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), *op. cit.*, 2004, p. iii.

presentan nuevas propuestas de intervención y si estas lograrían superar algunas de las limitaciones de la EBRP.

Un primer comentario alude a la continuidad y gran semejanza entre la primera versión de la estrategia, publicada antes de los dramáticos sucesos de octubre del 2003 que desembocaron en el cambio de Gobierno, y la versión actual. Esta misma continuidad se observa en las propuestas de desarrollo rural y alivio de la pobreza contenidas en la EBRP. Como era de esperarse, en la ENDAR hay un análisis más exhaustivo de la situación del campo boliviano, pero también algunas novedades notorias que, a nuestro juicio, muestran un avance, más que en el diagnóstico de la problemática, en las políticas públicas y modalidades de intervención. Respecto de estas últimas, encontramos dos nuevas: el desarrollo económico local (DEL) y el desarrollo de cadenas agroproductivas.

De acuerdo con esta nueva visión, el DEL pretende promover el desarrollo de un cierto territorio, sea este el de un municipio o el de una mancomunidad de municipios, en el que puedan concertar sectores públicos y privados para formar alianzas en torno de ciertas actividades productivas potencialmente competitivas. Participarían de esta alianza organizaciones de productores campesinos, pequeños empresarios y medianos empresarios, comerciantes y transportistas, entre otros. Del otro lado, correspondería al sector público —compuesto en este caso por los municipios, las prefecturas y el Gobierno Central— un rol promotor. Para su formación, estas alianzas requieren, a nuestro juicio, de un fuerte apoyo económico del Estado y de la cooperación internacional.

El segundo mecanismo, el desarrollo de cadenas agroproductivas, es una de las formas concretas de implementar el DEL. La cadena productiva se asemeja a la idea del *cluster* o conglomerado, en el que se vinculan diferentes unidades productivas agropecuarias y otras empresas que intervienen en diferentes etapas del proceso económico, desde el productor hasta el consumidor. Estas unidades conforman una cadena de valor que puede ir más allá de lo local, regional y nacional para llegar al nivel global a través del comercio internacional. Sin embargo, su ámbito central sería el regional, razón por la cual corresponde a las organizaciones de este ámbito —prefecturas y organizaciones gremiales— un papel primordial en el establecimiento y desarrollo de estas cadenas productivas. Se pretende, además, que la institución del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPCP) asuma un rol central en el establecimiento de estas alianzas.

En la ENDAR, las dos cadenas productivas mencionadas en la EBRP se amplían a catorce que merecen el apoyo estatal, gracias a su potencialidad productiva y competitiva. Como se puede ver, un aumento notable. En orden de mayor a menor capacidad de generación de empleo, estas son: carne de bovinos, oleaginosas, trigo, turismo, camélidos, textiles y algodón, madera y manufacturas, avícola, castaña, quinua, banano, uvas y vinos,



palmito y, finalmente, cuero y manufacturas.<sup>23</sup> En esta selección hay un cierto sesgo hacia cadenas productivas dirigidas a la exportación, probablemente por la estrechez del mercado interno, o que son generadoras de divisas, como el turismo. Un aspecto interesante de las cadenas productivas es que reflejan también una concepción que trasciende el desarrollo agropecuario, ya que incorporan una serie de actividades no agropecuarias, como las de procesamiento y las de servicios. Por tanto, apuntan más bien al desarrollo rural y a la concepción de una “nueva ruralidad”.<sup>24</sup>

En términos de generación de divisas, las dos cadenas predominantes son las oleaginosas y el turismo, pero se prevé que en diez años la cadena de la madera y la de manufacturas alcanzarán también gran significación. En lo que concierne a la generación de empleos, las más importantes son la cadena de los bovinos para carnes, de las oleaginosas y del trigo. Merece ser destacado el hecho de que, proyectado a los próximos diez años, el valor de las exportaciones de estas catorce cadenas se multiplicará por 6,8 veces, mientras que la generación de empleo lo hará solo en 2,3 veces.<sup>25</sup> Esta proyección pareciera indicar un efecto redistributivo limitado, aunque, en términos absolutos, la generación de aproximadamente 856.600 nuevos empleos en la próxima década no es despreciable si se la compara con la población rural actualmente ocupada, compuesta por aproximadamente 1'750.000 personas. El impacto en la reducción de la pobreza dependerá en gran medida de los ingresos generados por estos nuevos empleos, lo que, a su vez, estará influenciado por los rendimientos y precios percibidos por los diferentes productos de las cadenas productivas y por la distribución del valor agregado en cada una de las etapas de estas cadenas.

Sin lugar a dudas, estas dos nuevas modalidades de intervención de la política pública dirigida al sector rural son un avance en la concepción, diseño y apoyo al desarrollo rural y a la reducción de la pobreza rural en relación con la EBRP. Como ya se señaló, la EBRP ha puesto demasiado énfasis en la provisión de infraestructura y de servicios sociales, pero ha descuidado el aspecto productivo. En esta misma dirección apunta la nueva política del Gobierno hacia los municipios, que se puede resumir bien con el término “municipio productivo”. La tendencia a enfatizar lo productivo es positiva, pero presenta mayores desafíos de implementación y, por tanto, requiere de una mejor gobernabilidad y de mayores recursos económicos. Sin embargo, si este tránsito a lo productivo logra tener éxito, el nuevo dinamismo económico generará los recursos financieros para seguir apoyan-

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>24</sup> Para un excelente análisis de la “nueva ruralidad”, véase N. Giarracca, compilador: *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO, 2001; y E. Pérez y M. A. Farra, compiladores: *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2004.

<sup>25</sup> República de Bolivia, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), *op. cit.*, 2004, p. 41.

do tal política pública desde sus niveles local y regional hasta el nacional. El desafío consiste, entonces, en lograr la implementación de estas nuevas visiones de políticas públicas. Se ha contemplado que la ejecución de la ENDAR estará bajo la responsabilidad de un Comité Interministerial compuesto por el MACA y los Ministerios de Desarrollo Sostenible; Desarrollo Económico y Servicios y Obras Públicas; Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios; y Participación Popular.

## LA TRANSICIÓN POLÍTICA ACTUAL

Sin duda, la ENDAR es ambiciosa, ya que “la Estrategia es una respuesta estructural para aumentar los niveles de desarrollo especialmente del pequeño productor, reducir la exclusión social y combatir la pobreza rural”.<sup>26</sup> ¿Hasta qué punto se podrá cumplir con tan loables objetivos? Para lograr estas metas no bastan ni un buen diagnóstico ni acertadas políticas públicas; se requiere, también, construir un consenso nacional en torno de estos objetivos y fortalecer la institucionalidad del país, en especial la capacidad de gestión del Estado. La crisis de octubre del 2003 demostró justamente la falta de consenso y la fragilidad institucional imperante en Bolivia.<sup>27</sup> Este periodo de transición o de inflexión ofrece una posibilidad de encauzar al país hacia la superación de la profunda crisis a través de una “carta de navegación” o agenda estratégica en la cual se presentan las varias reformas necesarias, su secuencia y encadenamiento con el objetivo de resolver la crisis estructural del país. En tal sentido, no concordamos con las apreciaciones catastrofistas del comentarista Mark Falcoff cuando afirma que Bolivia “se ahoga en su historia” y que “si bien las repúblicas no cometen suicidio, Bolivia podría ser la excepción”.<sup>28</sup>

Sin embargo, hay que reconocer que la situación del país es crítica. Los movimientos sociales rebasan al Gobierno y al sistema político, dictan la agenda y determinan la política desde octubre del 2003. Los partidos políticos y el sistema político en general, incluyendo el Parlamento y el Gobierno, no son capaces de articular las demandas de los movimientos sociales y de encauzarlas en propuestas políticas y en políticas públicas. Los partidos parecen estar desligados de los movimientos sociales, tienen poca legiti-

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. iii.

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, Assies, W. y T. Salman: *Crisis in Bolivia: the Elections of 2002 and their Aftermath*. London: University of London, Institute of Latin American Studies Research Papers n.º 56, 2003; Toranzo, C.: *Análisis de coyuntura: Las razones del conflicto político social y su desarrollo*. La Paz: ILDIS, 2003; y Assies, W.: “Bolivia: a Gasified Democracy”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* n.º 76, 2004, pp. 25-43.

<sup>28</sup> Falcoff, M.: “The Last Days of Bolivia?”, en *Latin American Outlook*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1 de junio del 2004, p. 1; disponible en <<http://www.aei.org/>>.

dad y autoridad y están siendo marginados y superados por las acciones directas de protesta,<sup>29</sup> entre las que prevalecen los bloqueos de carreteras, las manifestaciones frente a las alcaldías, las huelgas de hambre, las ocupaciones de oficinas gubernamentales y hasta los asesinatos de alcaldes (acusados de corrupción), al punto de impedir la entrada de las autoridades a ciertos lugares que ellos dicen controlar.

Las demandas están referidas desde aspectos muy generales de nivel nacional hasta asuntos muy particulares relacionados con su situación local específica. En cuanto a las demandas generales piden, por ejemplo, que el Gobierno no realice el referéndum o nacionalice las empresas de hidrocarburos. Le niegan al Gobierno la autoridad para realizar el referéndum que la Constitución misma contempla como una medida legal siempre y cuando haya sido aprobado por el Parlamento. Pero ¿cuán cierto es que los partidos políticos ya no controlan a los movimientos sociales? Es altamente probable que las múltiples movilizaciones (una sociedad en hipermovilización) y la multitud de demandas (muchas de las cuales no pueden ser ni negociadas ni resueltas por el Gobierno) sean promovidas por ciertos partidos políticos interesados en forzar la renuncia del presidente Carlos Mesa o en derrocar directamente a su Gobierno.

La historia de Bolivia se encuentra en un periodo clave: su democracia está debilitada, la pobreza se mantiene y el Gobierno es incapaz de satisfacer las mínimas necesidades de la mayoría de la población. Pero hay que reconocer, también, que se ha vivido veintidós años de democracia continua, cosa inusual en la historia del país, y que se han conquistado espacios de participación, ciudadanía, institucionalización y estabilidad democrática antes impensables. Para ser efectivo, un programa de erradicación de la pobreza como la EBRP requiere un cierto consenso social, una estrategia de desarrollo económico pro pobre y una capacidad de gestión del Estado para implementar las políticas públicas necesarias.

Nuestras apreciaciones sobre la EBRP, y en especial sobre la ENDAR, se sustentan fundamentalmente en los comentarios ofrecidos por las decenas de personas entrevistadas durante nuestra misión al país. Conversamos con pequeños productores campesinos, líderes de organizaciones campesinas, miembros de una gran variedad de ONG, consultores profesionales independientes, y autoridades municipales y de Gobierno en los niveles ministerial y departamental. Además, estas entrevistas fueron realizadas en diferentes localidades del país: La Paz, Santa Cruz, Yapacaní, Sucre, Chacabuco y Potosí. No pretendemos que estas localidades y las personas entrevistadas (más de sesenta) sean representativas del país, pero creemos, sí, que nos proporcionaron un abanico amplio de diferentes actores, situaciones y

<sup>29</sup> Véase, entre otros, Toranzo, C.: *La relación de los partidos políticos y la sociedad civil*. La Paz: ILDIS, 2004; y Verdesoto, L.: “¿Hacia dónde va Bolivia?”, en *Nueva Sociedad* n.º 191, 2004, pp. 39-49.

opiniones. Algunas de nuestras preguntas indagaron en qué medida las acciones realizadas por el Gobierno, las ONG y otras instituciones están dirigidas principalmente hacia los pobres rurales. También nos interesaba conocer el impacto de estas medidas, como el de aquellas que no lo están, sobre los pobres rurales.

### PEQUEÑOS PRODUCTORES CON Y SIN POTENCIAL PRODUCTIVO

Uno de los dilemas que enfrenta el Gobierno —y, en cierta medida, también las ONG— es a qué grupo de campesinos dirigir su acción. Así, se debate sobre si concentrar el apoyo en labores productivas, de inversión y en las nuevas tecnologías de los productores campesinos rentables, o sea, aquellos que son capaces de producir un excedente; o si, en su defecto, es preciso orientarlo hacia la gran mayoría de los campesinos, incluidos los de subsistencia.<sup>30</sup>

Los que defienden la primera posición argumentan que al focalizar la inversión se logra una mayor rentabilidad, ya que la dispersión del apoyo económico y técnico provoca el desperdicio de parte de los recursos por la incapacidad de los productores marginales. A su turno, los que apoyan la segunda posición arguyen que no hay que focalizar sino ser más inclusivo, porque es necesario aliviar la pobreza, y el apoyo es una especie de política compensatoria hacia los pobres. Mientras la primera posición enfatiza lo técnico-productivo, la segunda privilegia lo social. La ventaja de la primera es que con ella resulta más factible conseguir resultados positivos tangibles en un plazo más corto que si se opta por la segunda, que plantea objetivos más generales y de largo plazo.<sup>31</sup>

Las apreciaciones sobre la ENDAR variaban. Algunos de los entrevistados manifestaron que ella ha permitido un giro mucho más positivo de la política agraria hacia lo social, pues antes esta era más economicista y se concentraba en los productores campesinos considerados “viables”, o sea, aquellos que producían un excedente y tenían un potencial productivo.<sup>32</sup> Otros, en cambio, opinaron que la ENDAR expresa todavía una visión

<sup>30</sup> Para un análisis penetrante que evalúa los programas cofinanciados de la cooperación holandesa y las ONG en relación con el desarrollo rural y la reducción de la pobreza rural en el altiplano del Perú y Bolivia, véase Bebbington, Anthony, R. Rojas y L. Hinojosa: *Contributions of the Dutch Co-Financing Program to Rural Development and Rural Livelihoods in the Highlands of Peru and Bolivia: Synthesis Report*. Boulder (CO), setiembre del 2002.

<sup>31</sup> Véase van Niekerk, N. G. W.: *Desarrollo en los Andes: Un estudio sobre los programas de organizaciones no gubernamentales*. Leiden: Universiteit Leiden, 1994. Leiden Development Studies n.º 13.

<sup>32</sup> Esta apreciación es compartida por Alemán, S.: “Las cadenas productivas y la construcción de la competitividad”, en *Revista de Desarrollo Rural ProCampo* n.º 91, 2003, p. 41.

fundamentalmente economicista, pues prioriza la producción para el mercado y, en cierto modo, la especialización a través de las cadenas productivas. Según su parecer, este énfasis excluye, de hecho, a la mayoría de los minifundistas, en tanto no atiende su principal problema económico, a saber, la falta de tierra que limita su producción para el mercado. Ellos tienen que minimizar el riesgo que implica esta producción, porque deben asegurar primero su subsistencia. Algunos comentarios eran incluso más críticos de la ENDAR, ya que consideran que no es una estrategia para los campesinos, pues ignora la problemática del campesinado indígena.<sup>33</sup> Otros señalaron que, en realidad, las inversiones públicas están dirigidas a la gran empresa agropecuaria. Así, aunque muchos de los proyectos de riego parecieran estar dirigidos a los campesinos, las que se benefician son las medianas empresas y las grandes.

Aquellos que priorizan el apoyo a los campesinos “viables” proponen que una de las soluciones para los “no viables” es la migración a las ciudades, o sea, que dejen de ser campesinos.<sup>34</sup> La terminología de “viables” y “no viables” es muy criticada por algunos que prefieren hablar de campesinos “con potencial productivo” y “sin potencial productivo”.<sup>35</sup> *Grosso modo*, los “viables” o “con potencial productivo” son los campesinos ricos y quizá los medianos; en cambio, los “no viables” o “sin potencial productivo” son los campesinos pobres, o sea, los minifundistas y “surcofundistas”. También argumentan que focalizar los recursos en los “viables” crea una nueva dinámica productiva que va a tener un efecto positivo sobre el empleo, pues brindará oportunidades de trabajo y de ingreso a los “no viables” y, así, estos se transformarían en trabajadores asalariados. De hecho, muchos de los campesinos “no viables” dependen ya de su trabajo como asalariados, y una política dirigida a los campesinos “viables” reforzaría tal tendencia. Pero si el Gobierno logra orientar la inversión a los campesinos “con potencial productivo” en vez de hacia los productores empresariales, tiene al menos la ventaja de que se crearían más empleos y oportunidades de ingreso para

<sup>33</sup> Según las apreciaciones de un crítico de la ENDAR, “el que no acumula en términos capitalistas, no existe”; o sea, la ENDAR es una propuesta solo para aquellos considerados “viables” o productores excedentarios (véase, al respecto, Urioste, M.: “Una estrategia que excluye a campesinos indígenas no excedentarios”, en *Revista de Desarrollo Rural ProCampo* n.º 91, 2003, pp. 26-29).

<sup>34</sup> Para un análisis sobre el futuro del campesinado en América Latina, véase Kay, C.: “Latin America’s Agrarian Transformation: Peasantization and Proletarianization”, en D. Bryceson, C. Kay y J. Mooij, editores: *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*. Londres: Intermediate Technology Development Group (ITDG), 2000, pp. 123-138.

<sup>35</sup> Véase Bebbington, A.: “Capitals and Capabilities: a Framework for Analysing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty”, en *World Development*, 27 (12), 1999, pp. 2021-2044; y Kay, C.: “Rural Livelihoods and Peasant Futures”, en R. N. Gwynne y C. Kay, editores: *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. 2.ª edición. Nueva York y Londres: Oxford University Press, 2004, pp. 232-250.

los campesinos “sin potencial productivo”, pues su tecnología es más intensiva en el uso de mano de obra de la que utilizan los capitalistas agropecuarios que disponen de más maquinaria y equipos.

Sea cual fuere la posición que se adopte frente a este debate, hay que buscar formas de crear más empleo y, por tanto, más ingresos. Estos empleos pueden ser generados en el mismo sector rural, aunque no necesariamente en actividades agropecuarias, o en el sector urbano.<sup>36</sup> Quizá esa sea una de las ventajas de utilizar el enfoque del DEL, ya que este permite un mejor encadenamiento entre lo rural y lo urbano. Para ello, el Gobierno debería imprimir una dinámica mayor a las ciudades intermedias más cercanas a las áreas de pobreza rural y no tanto a las áreas metropolitanas tradicionales de las grandes ciudades.

### LAS CADENAS PRODUCTIVAS Y LA POBREZA RURAL: ¿UNA PALANCA PARA EL CAMPESINADO?

¿Hasta qué punto la promoción de las cadenas productivas ofrece una solución para la pobreza rural?<sup>37</sup> Las respuestas a esta pregunta también fueron muy variadas. En la ENDAR, la idea de las cadenas productivas consiste en priorizar la inversión para no derrochar recursos. Se trata de crear cadenas de valor con un producto competitivo que ya existe promoviendo la concertación e interacción público-privadas. En un municipio de los Yungas, fue el alcalde quien llevó a cabo la concertación entre lo público y lo privado, al crear la cadena productiva; en otras situaciones fueron asociaciones de productores, ONG e incluso empresarios extranjeros. Se espera que la cadena productiva ‘jale’ al resto de los productores. Aunque en muchas situaciones lo está haciendo con los más ricos, los pobres van a tener al menos mejores condiciones de empleo. Así, por ejemplo, la cadena productiva de las castañas ha creado empleo especialmente para las mujeres, quienes se dedican a la recolección y extracción de la nuez.

Varios de los entrevistados manifestaron que la cadena productiva de la quinua ha sido una de las pocas especialmente dirigidas a los productores

<sup>36</sup> Para una excelente investigación sobre las variadas y complejas formas que desarrollan los hogares campesinos y las comunidades para construir y diversificar sus medios de subsistencia y de bienestar, véase A. Zoomers, compilador: *Estrategias campesinas en el sur andino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz: KIT, CEDLA, CID, 1998; y Zoomers, A.: *Linking Livelihood Strategies to Development: Experiences from the Bolivian Andes*. Amsterdam: Royal Tropical Institute (KIT) y Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA), 1999.

<sup>37</sup> Para un análisis de las cadenas productivas y la economía campesina, véase Pérez, M., con la colaboración de B. Marcilly y C. Alborta: *Escenarios virtuales y reales del sector agropecuario y rural en el altiplano boliviano*. La Paz: Muela del Diablo Editores, 2001; y D. van der Heyden y P. Camacho, coordinadores: *Guía metodológica para el análisis de las cadenas productivas*. Lima: Ruralter con CICDA, SNV, Intercooperation, junio del 2004.

campesinos. Por el momento no se han presentado problemas de mercado, ya que han sido capaces de colocar la producción deseada en el mercado extranjero. Varios de los proyectos asociados a cadenas productivas que involucran primordialmente a los productores campesinos han recibido apoyo de la cooperación internacional; es el caso de la quinua y de los camélidos. Sin embargo, los rendimientos de quinua todavía están muy por debajo de los que se obtienen en el Perú.

Ha habido también algunos esfuerzos por desarrollar la cadena de la fruticultura para favorecer a los productores campesinos y a las comunidades. Se ha logrado incrementar la calidad de varios huertos campesinos, pero la parte crítica es la comercialización. Uno de los problemas es el alto costo de transporte, y todavía hay muy poca exportación. Los mercados regionales son chicos y no permiten una mayor expansión de esta actividad. El Programa de Apoyo al Sector Agropecuario de Chuquisaca (PASACH), que tiene financiamiento de la cooperación danesa, ha apoyado a la cadena de los duraznos y las de otras frutas de la región. La Fundación Altiplano, con la contribución del SIBTA, ha aportado a la cadena productiva de los camélidos (cuero, lana y charque). La producción se incrementó, pero tuvieron problemas con el mercado. Sin embargo, en otra ocasión escuchamos críticas contra el SIBTA por ser demasiado burocrático.

Según algunos críticos, la ENDAR no llega ni remotamente a las comunidades indígenas, ya que la concepción de las cadenas productivas no corresponde a su realidad, pues llevan a la especialización. El *ayllu* (figura existente solo en las comunidades indígenas del altiplano y en parte de los valles) no apunta a la especialización, porque no es esa su estrategia; su lógica consiste, más bien, en la diversificación y la minimización del riesgo. Aunque sí hay posibilidades con los camélidos y la quinua, estas cadenas son poco significativas comparadas con la mayoría de las otras. Sin embargo, los *ayllus* tienen que producir más para el mercado. Es la única forma de que la gente incremente sus ingresos, pero hay que hacerlo de manera tal que se logre fortalecer su estructura organizativa y mantener su identidad y cosmovisión. Algunos de los proyectos productivos apoyados por ONG y la cooperación internacional fueron criticados porque creaban estructuras organizativas paralelas en las propias comunidades, que traían como consecuencia conflictos y divisiones. En cambio, otras ONG, también con apoyo de la cooperación internacional, pero de otros donantes, prefieren implementar sus proyectos recurriendo a las autoridades del *ayllu*, pues así aseguraban una mayor sostenibilidad de los proyectos, aunque esta es una ruta más larga y más lenta.

Algunos informantes criticaron la concepción de las cadenas productivas de la ENDAR por poner demasiado énfasis en los productos de exportación y no tratar de resolver los problemas del mercado interno. En Yapacaní la cadena de la miel de abeja, que se ha introducido hace apenas pocos años, ha tenido bastante éxito y beneficiado a los productores campesinos. Los pequeños productores tienen que aprender a calcular sus costos de produc-

ción. Con tal fin, hay que elaborar planes de negocio y establecer alianzas entre los diferentes actores de la cadena para generar una política de inclusión.

Las cadenas productivas son pactos que apuntan a motorizar la producción, que ocupa en el ámbito rural el último eslabón. Sin embargo, en muchas ocasiones la producción primaria no recibe el valor que le corresponde, por la poca capacidad de negociación y el escaso poder económico de los productores campesinos. No se vislumbra en la propuesta de la ENDAR una disposición a regular los procesos distributivos dentro de la cadena productiva hacia abajo. Por ejemplo, la industria procesadora de las oleaginosas y las casas comerciales otorgan el crédito. Los pequeños productores de soya no tienen mucha capacidad de negociación y la agroindustria les cobra por el crédito altas tasas de interés —del 16 por ciento al 18 por ciento—, y se lo entrega en insumos y no en dinero. Por tanto, la tasa de interés real es de alrededor de 30 por ciento, bastante mayor que la normal. Esto significa que la agroindustria se apropia de parte del valor producido por el pequeño productor. Otro ejemplo es el de las castañas amazónicas, que cuentan con recursos HIPC que apoyan esta cadena productiva; los beneficios se quedan en los que comercializan las castañas pero no llegan a los productores. Opiniones similares fueron vertidas en relación con otras cadenas, en las cuales la mayor parte de los beneficios se quedaba en manos de las empresas procesadoras y las firmas exportadoras. Esto limita la capacidad de transformar las condiciones de producción de los campesinos, y los pobres quedan marginados de la competitividad. El Gobierno tiene que velar por la justa distribución de los ingresos generados por las cadenas productivas ya que, de lo contrario, el SBCP se limitará a algunos pocos productores capitalistas y dejará fuera a los pequeños productores, lo que reproduciría los niveles de pobreza y la exclusión existentes.

Algo similar ha ocurrido con la Fundación Bolivia Exporta (FBE), creada en 1992 gracias al aporte de 20 millones de dólares del Banco Mundial que les fueron traspasados (ejemplo de transferencia de recursos públicos a privados) con la idea de que la FBE promueva la producción de origen campesino con potencial de exportación, les provea asistencia técnica para mejorar su producción, capacite en procesos de comercialización, etcétera. Con el paso del tiempo, esta Fundación se ha dedicado a financiar proyectos de medianos y grandes empresarios con capacidad de influir en las decisiones de la FBE. No se conocen experiencias de apoyo a productores campesinos que estuvieran hoy participando del mercado exportador gracias a la FBE.<sup>38</sup> Naturalmente, las evaluaciones del Banco Mundial sobre el proyecto (PCR) no dicen nada al respecto.

La agroindustria está relativamente poco desarrollada y es todavía bastante débil en Bolivia, con la excepción, entre otros, de la soya. Para desa-

<sup>38</sup> Este comentario sobre la FBE se lo debo a Juan Carlos Aguilar.



rrollar las cadenas productivas se necesita una inversión mucho mayor de capitales nacionales y extranjeros. Junto a los pequeños productores debe haber empresas más grandes, sean estas privadas, cooperativas o estatales, que cuenten con los recursos empresariales, financieros, técnicos y de comercialización adecuados para lograr economías de escala y capacidad de penetrar en nuevos mercados. Por supuesto, hay que velar por la coordinación efectiva de la cadena y para que los frutos de su gestión sean distribuidos justamente entre los diferentes actores, de acuerdo con el valor de su contribución a la cadena.

Pero el problema central de las cadenas productivas, tal como están formuladas en la ENDAR, es que no están dirigidas principalmente a los pequeños productores del agro sino que favorecen más bien a los grandes empresarios agroexportadores, ya que son estos quienes tienen la mayor capacidad de beneficiarse de esta política de apoyo a las cadenas productivas existentes. Hay que considerar que un altísimo porcentaje del valor de las agroexportaciones corresponde a las cadenas de la soya y madera, abastecidas sobre todo por productores capitalistas, en tanto que un porcentaje ínfimo proviene de los productos más típicamente campesinos como la quinua, el palmito, el ajo, las habas y el banano.

### CAPACIDAD DE GESTIÓN, “MUNICIPIO PRODUCTIVO” Y ONG

Un director de una ONG rural que opera en Chuquisaca nos manifestó que la ENDAR “es otra *vaina* que no funciona”, debido a los problemas del municipio y la escasa capacidad de gestión del Estado. Para su implementación local, esta Estrategia requiere la transformación de los municipios en “municipios productivos”, pero la gran mayoría no ha asumido aún esa visión, amén de que no tienen la capacidad técnica para lograrlo y el Estado es incapaz de proporcionársela. Además, en muchas municipalidades las autoridades son reemplazadas con frecuencia por problemas de corrupción, conflictos políticos, escasa legitimidad e incapacidad, entre otras razones. Y, al asumir sus cargos, las nuevas autoridades municipales se encuentran con que mucha de la documentación —el Plan Operativo Anual (POA), por ejemplo— ha desaparecido. Por tanto, falta continuidad, estabilidad y memoria institucional, lo que dificulta la labor de la municipalidad.<sup>39</sup>

La experiencia de esta misma ONG de Chuquisaca nos puede servir para ilustrar la poca capacidad de gestión del Estado. El director nos decía que aunque la ENDAR es una buena estrategia, hay muy poco conocimien-

<sup>39</sup> Para un detalle de los problemas de gestión en las municipalidades y recomendaciones para mejorarlas, véase Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular: *Estudio de capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos municipales*. La Paz: Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, 2002.

to operativo de los funcionarios y faltan mecanismos para vigilar que se cumplan los objetivos. Para ejemplificar la falta de capacidad de gestión del Estado, nos contaba que el Servicio Departamental Agro-Ganadero (SEDAG), el ejecutor de la ENDAR, no tiene desde hace ya un año un titular, porque el sueldo es demasiado bajo. Además, el SEDAG no tenía vehículos en su región, y en varias ocasiones una ONG se vio obligada a prestárselos para facilitarles la movilización de su personal. Esta misma ONG organizó y financió un evento de difusión de la ENDAR, al que invitó a treinta alcaldes y varios funcionarios del MACA.

Otro ejemplo que muestra la débil capacidad de gestión del MACA surgió a raíz del nuevo esquema del Ministerio que desaparece las oficinas que este tenía en cada departamento. Estas oficinas departamentales contaban con su infraestructura, su personal, sus proyectos de investigación y extensión, etcétera. Ahora el MACA está desligado de los departamentos, no hay correa de transmisión y, por tanto, sus políticas no son ejecutadas, o lo son solo parcialmente. Casi no hay vinculación entre los proyectos municipales y los departamentales; y, a su vez, cada uno de estos está desarticulado del sistema nacional. La inversión pública en desarrollo rural se ha atomizado desde 1990/1991. Hay que crear las cadenas de transmisión entre el MACA, las prefecturas y los municipios. Se ha perdido la visión departamental del desarrollo rural.

El concepto de “municipio productivo” comienza a gestarse en Bolivia en el 2000. Hasta ahora, alrededor de veinte municipios han adoptado este esquema, que les ha permitido fortalecer la relación entre el sector público y el privado por medio de la concesión de recursos de aquel a este. Sin embargo, la mayoría de los municipios rurales, y en especial los pequeños, tienen dificultades para convertirse en municipios productivos debido a que no cuentan con el personal técnico idóneo.<sup>40</sup> Ya en años recientes, la carencia de estos técnicos impedía a los municipios rurales acceder a los Programas de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR). En algunos casos, la cooperación internacional y las ONG proporcionaron asistencia técnica a determinados municipios, pero ahora las alcaldías rurales tienen que pagar, en una proporción progresiva y durante un periodo de transición de algunos años, a los profesionales que desean contratar. Una ventaja del nuevo modelo consiste quizá en que el profesional es ahora parte del equipo técnico de la alcaldía y obedece a las demandas locales antes que a los programas concebidos por las ONG. Es posible que en el municipio de Chaquí, que nosotros visitamos, el equipo técnico de una ONG que tenía varios proyectos de desarrollo rural pase a ser contratado por la alcaldía. Pero muchos municipios rurales no tienen los recursos

<sup>40</sup> Para un análisis de las potencialidades y limitaciones de los municipios en cuanto a iniciativas de desarrollo rural, véase Urioste, M.: *Bolivia: Descentralización de servicios agropecuarios a los municipios*. La Paz: Fundación TIERRA, 2001.

financieros para pagar a los técnicos, y otros no han asumido todavía esa visión productivista, razón por la cual allí sigue siendo importante la labor de las ONG. Así, por ejemplo, el Programa de Promoción al Desarrollo Económico Rural (PADER), fruto de un convenio entre el Viceministerio de Desarrollo Rural, en representación del Gobierno, y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), apoya al municipio productivo con sus proyectos empresariales. Estas actividades generan empleo e ingresos para estos municipios productivos.

Llama la atención el hecho de que algunas ONG y ciertas entidades de la cooperación internacional que apoyan la ENDAR sean prácticamente ignoradas por esta, pues las unas y las otras proporcionan una serie de servicios y recursos materiales a la población rural. En parte, las ONG están cumpliendo funciones que quizá debería desempeñar el Estado. Es probable, incluso, que estas tengan más personal profesional y técnicos atendiendo a campesinos e indígenas que el propio Estado. Aunque las ONG, en general, cumplen una labor muy apreciada por la población, pues en muchas ocasiones llenan un vacío institucional dejado por la retirada del Estado, a veces se presenta una falta de coordinación entre ellas y sus actividades, lo que da lugar a duplicaciones de esfuerzos y pérdida de recursos. Falta una visión de conjunto, y en algunas situaciones sería recomendable que las actividades de las ONG y las de la cooperación internacional estén más estrechamente ligadas a los programas de alivio de la pobreza del Estado (siempre y cuando se trate de un Estado democrático y estos programas sean efectivos). La mayoría de los municipios y de la población rural desconoce aún la existencia de la ENDAR. Por ello, existe el peligro de que el Gobierno no logre convertirla en una estrategia de desarrollo rural con amplio respaldo y con los recursos necesarios para su implementación, porque está más preocupado por la realización del referéndum y la organización de la Asamblea Constituyente. Además, tiene que resolver una multitud de conflictos cotidianos que absorben gran parte de sus energías, lo que dificulta aun más la tarea de elaborar una nueva visión estratégica que permita resolver los graves problemas que enfrenta hoy el país.

## EL CRÉDITO RURAL

Varias de las personas entrevistadas nos manifestaron las dificultades que deben afrontar los productores rurales, especialmente los pequeños, para acceder al crédito que les permita financiar sus actividades. La aplicación de las reformas neoliberales provocó la desaparición de la banca de fomento estatal: el cierre del Banco Agrícola hizo más crítica la situación financiera de muchos productores agropecuarios. La banca comercial en general no provee crédito a los campesinos, por los riesgos y los altos costos de transacción que ello implica. A los bancos les resulta muy caro otorgar créditos a los campesinos que están dispersos, en lugares lejanos, sin caminos,

sin luz, etcétera; además, en muchas situaciones estos no poseen los títulos de propiedad que podrían entregar en custodia a los bancos como garantía por el préstamo. Ocurre, incluso, que muchos campesinos no tienen documentos de identidad. Además, las tasas de interés son demasiado altas para los pequeños productores, y solo los más eficientes y los que se dedican al comercio tendrían la capacidad de pagarlas.

La falta de crédito es uno de los problemas más graves que deben enfrentar los pequeños productores.<sup>41</sup> Sin embargo, la ENDAR no plantea mecanismos específicos para solucionarlos. El crédito puede ser una de las palancas para salir de la pobreza. Es imperativo reestructurar el sistema financiero y crear una nueva banca de desarrollo, ya que las ONG y la cooperación internacional pueden satisfacer solo parcialmente la demanda actual de crédito de los pequeños productores rurales. Sin embargo, hay que reconocer que la experiencia del Banco Agrícola en Bolivia sirvió para otorgar créditos a empresarios ligados a los diferentes gobiernos. Hubo innumerables fraudes, y algunas fortunas en el Oriente tienen esta procedencia. Además, las señales que muchos bancos de desarrollo emiten hacia el resto del sistema financiero pueden ser muy complicadas, con moras relativamente altas y tasas de interés subvencionadas. Es preciso, entonces, que una nueva banca de desarrollo no repita los errores del pasado. Por otro lado, los productores agropecuarios no están siendo bien servidos por el sistema financiero privado. Varias ONG han logrado operar como agencias financieras rurales y, según un experto entrevistado, atienden a alrededor de un tercio de los clientes que reciben crédito, aunque los montos de dinero que manejan estas ONG son pequeños y, por tanto, ellas proveen solo un porcentaje muy bajo del crédito total. Las microfinancieras dan crédito sin garantía, pero solo de corto plazo.

Otra de las limitaciones del crédito en Bolivia está relacionada con que el sistema financiero privilegia las garantías inmobiliarias, preferentemente urbanas. En Bolivia se otorga muy poco crédito con base en garantías reales muebles (equipos, instrumentos de trabajo, contratos, etcétera). Esto limita de manera significativa el potencial de desarrollo del sistema productivo, para el que es muy difícil acceder a financiamiento, y contribuye a la concentración de la riqueza en aquellos que sí pueden disponer de ese tipo de garantías.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Véase Marconi, R., A. Malky, F. Pastor y F. Crespo: *Demanda por crédito agropecuario de pequeños productores*. La Paz: Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural (FINRURAL), 2000; y Rojas, R.: *Mercados financieros departamentales Cochabamba*. La Paz: Fondo de Desarrollo Campesino, 1996.

<sup>42</sup> Para más detalles sobre el tema, véase Fleisig, H., J. C. Aguilar y N. de la Peña: *Bolivia: Creating a Legal and Regulatory Framework to Promote Access to Credit for the Poor*. Washington, D. C.: The World Bank, julio de 1995.

## OTRAS LIMITACIONES DE LA ENDAR

Además de las críticas ya expuestas, la ENDAR tiene otras limitaciones que se mencionan de manera sucinta a continuación.<sup>43</sup>

Una primera restricción importante es la falta de una mejor y más detallada inserción del sector rural en el resto de la economía. En especial, se necesita establecer más específicamente las relaciones entre las políticas macroeconómicas y las políticas rurales propiamente tales. Los factores macroeconómicos son muchas veces determinantes del desempeño del sector rural y, por tanto, requieren de mayor atención en una propuesta de desarrollo rural.<sup>44</sup> En este sentido, la ENDAR logra solo parcialmente superar la visión sectorial y agropecuaria. Se necesita una estrategia de largo plazo y una propuesta de desarrollo rural desde una visión global y no solo agrícola.

Una segunda limitación es que la ENDAR tampoco analiza con mayor detalle las implicaciones de la migración, tanto temporal cuanto definitiva, dentro del país y fuera de este, para el desarrollo rural, la economía en general y la problemática de la pobreza en particular. Los flujos intersectoriales y las remesas generadas por estos procesos migratorios son sustanciales. La migración puede provocar una pérdida para la comunidad de origen; pero también, si hay remesas o si el emigrante regresa a la comunidad, es posible que traiga no solo un capital físico y monetario sino también uno social y humano. Por ejemplo, muchas veces se ha observado que algunos de los que migran al extranjero y vuelven después de varios años a su comunidad de origen traen consigo innovaciones productivas y asumen posiciones de liderazgo.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> En una evaluación de la ENDAR, Ameller señala tres aspectos positivos y diecisiete “advertencias” (véase Ameller, V.: “Diecisiete advertencias para una estrategia”, en *Revista de Desarrollo Rural ProCampo* n.º 91, 2003, pp. 38-40). En este estudio yo señalo solo algunas de las limitaciones centrales que, por cierto, no son diecisiete. Solo me he referido indirectamente a la importante problemática de la seguridad alimentaria sobre la cual hace una apreciación V. Sánchez en “La Estrategia bajo la óptica de la seguridad alimentaria” (en *Revista de Desarrollo Rural ProCampo* n.º 91, 2003, pp. 34-35). Para un análisis más profundo del impacto de la liberalización del comercio internacional sobre el campesinado boliviano, véase Pérez, M.: *Apertura comercial y sector agrícola campesino: La otra cara de la pobreza del campesinado andino*. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), 2003.

<sup>44</sup> Por ejemplo, para un análisis del impacto de las políticas económicas sobre el sector rural, véase C. F. Toranzo, editor: *El impacto de la NPE en el sector agropecuario*. La Paz: COTESU, ILDIS, MACA, 1990; y P. van Dijk, editor: *The Bolivian Experiment: Structural Adjustment and Poverty Alleviation*. Amsterdam: Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), 1998. Sobre el impacto de una mayor apertura comercial sobre el campesinado, véase Pérez, M.: *¿El último capítulo? Posibles impactos del ALCA en las comunidades campesinas e indígenas de Bolivia*. La Paz: CEDLA, 2004.

<sup>45</sup> Hay varios estudios sobre las migraciones; por ejemplo, Hinojosa, A., L. Pérez y G. Cortez: *Idas y venidas: Campesinos tarijeños en el norte argentino*. La Paz: Fundación PIEB, 2000; T. Salman y A. Zoomers, editores: *The Andean Exodus: Transnational Migration from Bolivia, Ecuador and Peru*. Amsterdam: Centro de Estudios y Documentación

Una tercera restricción está dada por el hecho de que la ENDAR no analiza adecuadamente las particularidades de las comunidades indígenas y de los pueblos originarios; por ejemplo, sus relaciones de reciprocidad y sus visiones económicas, sociales, políticas y culturales. Ello es necesario para hacer un diagnóstico más realista de su posible inserción en una estrategia de desarrollo y superación de la pobreza.<sup>46</sup>

En cuarto lugar, la ENDAR no desarrolla suficientemente las propuestas sobre el ordenamiento y gestión territorial y el uso de los recursos naturales. La problemática del acceso, distribución y regulación de los recursos naturales, el excesivo minifundismo, entre otros, no están tan desarrollados como debieran en esta Estrategia. En la próxima sección, sobre tierras, elaboraremos algo más algunas de estas observaciones.

Una quinta limitante de la ENDAR es que no toma en cuenta la frágil institucionalidad del Estado. Por ello, no sorprende que no plantee nada sobre los cambios que requiere la institucionalidad y, en especial, no proponga reformas del aparato del Estado que permitan revertir sus problemas de gobernabilidad. Además, falta una mayor cooperación entre los ministerios, ya que, como es sabido, existen conflictos entre el MACA y el Ministerio de Desarrollo Sostenible, lo que entorpece la eficacia de la gestión estatal. El funcionamiento de algunos ministerios deja mucho que desear, y el tema rural está muy fraccionado, pues se encuentra disperso en varios ministerios. Según un informante, la institucionalidad estatal es caótica. Muchas veces las políticas públicas son erráticas, e incluso carecen de coherencia y consistencia.

Además, y esta es su sexta limitante, la ENDAR no reconoce la falta de recursos del aparato público y su aguda dependencia financiera de la cooperación internacional. Hay que desarrollar un enfoque acerca de cómo superar esta dependencia externa. Por ejemplo, según nos informaron, la ENDAR no tiene presupuesto.

Su séptima limitación se refiere a que hubiera sido deseable que la ENDAR indicara más concretamente cuáles son los diferentes actores

Latinoamericanos (CEDLA), 2002; y A. Hinojosa, compilador: *Migraciones transnacionales: Visiones de Norte y Sudamérica*. La Paz: Plural Editores, 2004.

<sup>46</sup> Para un análisis de las redes económicas de las comunidades campesinas indígenas, véase De Morrée, D.: "Cooperación campesina en los Andes: Un estudio sobre estrategias de organización para el desarrollo rural en Bolivia". *Nederlandse Geografische Studies* n.º 298. Utrecht, 2002. Para una visión sobre cómo llenar los vacíos de la EBRP en relación con la exclusión social, véase NNUU y DFID, Grupo Consultivo Seguimiento de la EBRP, Grupo 4-Integración y Participación Social: *La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y la problemática de la exclusión social: Los pueblos indígenas y campesinos afectados por la discriminación y la exclusión tienen también la potencialidad de revertirlas*. La Paz: Plural Editores, 2002. Para una perspectiva sociocultural y política, véase Albó, X.: *Pueblos indios en la política*. La Paz: Plural Editores, 2002. Véase, también, República de Bolivia, Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO): *Pueblos indígenas y originarios de Bolivia: Diagnóstico nacional*. La Paz: MACPIO, 2001.

que deberían tomar parte de su implementación y la dinámica de relaciones de poder entre ellos. En el caso, por ejemplo, de una determinada cadena productiva, ¿quiénes son los diferentes actores que intervienen y qué papel les corresponde?; ¿cuáles son las relaciones de poder entre los diferentes actores de la cadena?; y, ¿cómo regular estas interrelaciones y asegurar su funcionamiento con base en criterios de equidad, por ejemplo, entre una empresa agroindustrial transnacional y un pequeño productor campesino? Además, ¿cómo lograr la concertación entre los diferentes actores y que la cadena sea inclusiva, esto es, que beneficie tanto al campesino productor cuanto a los trabajadores rurales? Por cierto, responder a todas estas preguntas trasciende los límites de este artículo, pero la ENDAR debería, por lo menos, dejar constancia de la necesidad de responderlas y, en especial, de reconocer la existencia de relaciones muy desiguales de poder económico, social y político entre los diversos agentes de la cadena productiva. De lo contrario, la propuesta de las cadenas carece de realismo y deja de ser un mecanismo de desarrollo rural equitativo e incluyente capaz de contribuir al alivio de la pobreza rural, y se convierte en un mecanismo reproductor de la subordinación y la explotación. Para equilibrar las relaciones desiguales de poder en la sociedad rural se requiere fortalecer las organizaciones económicas y sociales campesinas e indígenas.<sup>47</sup> También es necesario lograr que las organizaciones sociales de los diferentes actores estén dispuestas al diálogo y a la concertación en el marco de las reglas democráticas del país.

En octavo y último lugar, *last but not least*, está el problema de la tierra, que la ENDAR aborda pero con limitaciones, como se verá en la próxima sección de este artículo.

A pesar de las restricciones mencionadas, la ENDAR representa un avance significativo en el diseño de una estrategia de desarrollo rural y de reducción de la pobreza en este sector. Por tanto, creemos que debe ser implementada, especialmente si logra superar sus principales deficiencias.

## EL DIFÍCIL PERO FUNDAMENTAL PROBLEMA DE LA TIERRA

No obstante su dificultad, resolver el problema de la tierra es fundamental para alcanzar el desarrollo rural y superar la pobreza. Aunque la reforma agraria de 1953 no sea la panacea para remediar el problema de la pobreza rural, sí es un comienzo. Aun cuando la citada reforma eliminó prácticamente el latifundio y las relaciones serviles de aquella época, el problema

<sup>47</sup> Para un excelente análisis de las organizaciones económicas campesinas (Oeca), véase Muñoz, D.: *Organizaciones económicas campesinas y políticas públicas: Un estudio comparativo*. La Paz: Plural Editores, 2004. También, SOS Faim: "Las organizaciones económicas campesinas en Bolivia: Una estrategia del pequeño productor", en *Dinámicas Campesinas* n.º 5, setiembre del 2004.

de la tierra y la pobreza rural persisten.<sup>48</sup> Por ello, la redistribución de tierras es solo un primer paso; se requieren políticas públicas de apoyo al sector rural, especialmente a los productores campesinos, para que la reforma agraria rinda sus frutos y se transforme en una vía para salir de la pobreza.<sup>49</sup>

Unas décadas después de la Revolución de 1952 surgió nuevamente la gran propiedad terrateniente latifundista, pero esta vez en el Oriente y con un carácter más empresarial. Sin embargo, existen también grandes extensiones de tierras, pertenecientes al Estado o utilizadas por siglos por los pueblos originarios, que fueron adquiridas de manera fraudulenta o simplemente apropiadas por la fuerza en el caos de la colonización del Oriente.<sup>50</sup> El auge de las oleaginosas —principalmente la soya— y el de otros productos comerciales y de exportación no hubiera sido posible sin la migración masiva del campesinado empobrecido del Altiplano y de los valles interandinos. Fue la gran marcha hacia el Oriente, impulsada por la política agraria de los gobiernos posrevolucionarios (1954 en adelante), la que trajo como resultado grandes inversiones en carreteras, equipamiento urbano, etcétera, en el área de colonización. Su propósito era instaurar y fortalecer una burguesía agraria y comercial capaz de generar divisas para la economía nacional, en vista del declive de la actividad tradicional exportadora de la minería.

La contraparte de la “Marcha al Oriente” fue que el Estado se desentendió casi por completo de la problemática rural del resto del país. Además, estas regiones perdieron su fuerza de trabajo más productiva y emprendedora, por la incesante falta de acceso a la tierra y la incapacidad de generar un ingreso suficiente para sobrevivir en el altiplano y los valles. La creciente minifundización de las comunidades y tierras entregadas a los beneficiarios de la reforma agraria y la ausencia de una política de apoyo a los productores campesinos que buscara su modernización significaron, a la postre, una sobreexplotación de los recursos naturales, con el consiguiente deterioro de la fertilidad de los suelos, problemas de salinización, etcétera. En algunas comunidades la minifundización llegó a tal extremo que varios cam-

<sup>48</sup> Existen varias evaluaciones de la reforma agraria boliviana; entre otras, J. D. Vargas, coordinador: *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. La Paz: Plural Editores, 2003; Hernáiz, I. y D. Pacheco: *La Ley INRA en el espejo de la historia: Dos siglos de reformas agrarias en Bolivia*. La Paz: Fundación TIERRA, 2000; y Paz, D. y H. Zeballos: *Diagnóstico de la reforma agraria boliviana, 50 años después de la promulgación de la Ley*. La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), 2003.

<sup>49</sup> Para un estudio de los cambios producidos por la reforma agraria en los valles y que contiene algunas recomendaciones de políticas públicas, véase Pacheco, D. y W. Valda: *La tierra en los valles de Bolivia: Apuntes para la toma de decisiones*. La Paz: Fundación TIERRA, 2003.

<sup>50</sup> Véase Urioste, M. y D. Pacheco: “Bolivia: Land Markets in a New Context (the INRA Law)”, en A. Zoomers y G. van der Haar, editores: *Current Land Policy in Latin America: Regulating Land Tenure under Neoliberalism*. Amsterdam: KIT Press, 2000, pp. 259-268.



pesinos apenas tenían acceso a algunos surcos de tierra, los así llamados “surcofundios”.

En los últimos años ha surgido un nuevo movimiento campesino e indígena. Entre los factores que han llevado a estas movilizaciones progresivas se puede mencionar la creciente dificultad para encontrar tierras en el Oriente, las pocas posibilidades de empleo productivo en las áreas urbanas, la emergencia de una nueva conciencia e identidad de la población indígena, y la política neoliberal que ha exacerbado la crisis económica de los campesinos, por la importación (legal e ilegal) de productos agropecuarios a precios más baratos con los cuales ellos no pueden competir.<sup>51</sup>

Así, una de las principales demandas del Movimiento de los Trabajadores sin Tierra de Bolivia (MST) es por acceso a la tierra. El MST nació en Tarija con una toma de tierras hace cuatro años, y de allí se amplió a otras regiones del país (El Chaco, Santa Cruz, el Altiplano y los Valles Secos, cerca de la cordillera). Está integrado principalmente por jóvenes sin tierra. El MST boliviano tomó como referente a su homólogo brasileño, aunque no ha conseguido el éxito logrado por este. En años recientes los trabajadores rurales sin tierra han realizado invasiones de tierras, marchas, ocupaciones de oficinas estatales, bloqueos de carreteras, entre otras actividades, como formas de protesta por su difícil situación. Las tomas se realizan por lo general —aunque no exclusivamente— en tierras no trabajadas de grandes propietarios. Para escapar de su miseria y alcanzar un nivel de vida digno, ellos exigen al Gobierno la expropiación de los terrenos ocupados y el acceso a la propiedad de la tierra, entre otras demandas. En el Oriente, El Chaco y la Amazonía los colonos no solo han ocupado tierras no cultivadas de grandes terratenientes sino que han entrado también en el área forestal protegida y en los parques nacionales.

Desde que Carlos Mesa asumió la Presidencia se ha acelerado la titulación de tierras. En los primeros ocho meses del 2004 se han entregado 3.315 títulos y certificados, lo que equivale a algo más de un tercio de todos los títulos y certificados otorgados por los gobiernos anteriores entre 1996 y el 2003. En materia de superficie titulada y certificada, sin embargo, lo logrado por el Gobierno de Mesa no llega siquiera a la quinta parte de lo realizado por los gobiernos anteriores, lo que es también un gran logro.<sup>52</sup> Ello no obstante, las tomas de tierras no han disminuido en el actual Gobierno; al contrario: fueron la tónica de los tres primeros meses de la gestión de Mesa. Estos conflictos se han reavivado esporádicamente desde entonces debido a la gran demanda insatisfecha por tierra. Sin embargo, detrás de muchas de estas tomas hay intereses políticos de ciertos partidos.

<sup>51</sup> Véase, por ejemplo, Varios autores: *Collana: Conflicto por la tierra en el Altiplano*. La Paz: Fundación TIERRA, 2003.

<sup>52</sup> Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA): *Estado del proceso de saneamiento*. La Paz: INRA, agosto del 2004.

Como se puede apreciar, la Ley INRA, conocida también como la “segunda reforma agraria”, está aún lejos de resolver el problema de la tierra, pues se ha circunscrito al registro y saneamiento de títulos de propiedad. La redistribución de tierras propiamente tal por el Instituto de Reforma Agraria (INRA) ha sido muy limitada y está lejos de haber satisfecho la gran demanda por este recurso.<sup>53</sup> Como ya se ha visto, la EBRP, la ENDAR y el MACA no se plantean la redistribución de tierras, o lo hacen solo bajo condiciones muy limitadas y excepcionales. Esta reticencia mostrada por sucesivos gobiernos a expropiar y redistribuir tierras obedece a que no quieren crear un movimiento de oposición de los terratenientes y otros sectores capitalistas, a la falta de voluntad política o a la debilidad de estas administraciones. Redistribuir tierras es transitar por una vía de confrontación con los productores comerciales. Solo un Estado más fuerte permitiría quizá pensar en una opción como esa. Además, se trata de un problema de difícil solución para cualquier gobierno, ya que la colonización “fácil” del Oriente llegó a su término. Las tierras fiscales disponibles para la colonización son pocas, pues son las menos productivas y las de más difícil acceso, ya que están muy alejadas de los centros urbanos.

De acuerdo con uno de nuestros informantes —que, por cierto, no trabaja para el Estado—, hay aproximadamente un millón de hectáreas fiscales que se podrían usar para el asentamiento de colonos campesinos. Esta cifra contrasta con la que manejan las actuales autoridades del INRA: según ellas, hay ya muy poca tierra por distribuir antes de que concluyan los procesos de saneamiento de tierras en el 2006, que, eventualmente, podrían ampliar las disponibilidades actuales si hubiera reversiones.

Sin embargo, el Estado puede tomar ciertas medidas, más drásticas, que aliviarían parcialmente la presión por la tierra y reducirían los niveles de pobreza rural. Hay en el trópico grandes propiedades que deberían ser afectadas por la Ley INRA, pues muchas fueron adquiridas de manera fraudulenta. Además, la Ley prohíbe el latifundio improductivo y permite su expropiación por no cumplir con su “función económica y social”.<sup>54</sup> Hay en el Oriente grandes propiedades que están trabajadas solo parcialmente, ya que su fin es especulativo. Los propietarios utilizan estas tierras para obtener créditos y con el fin de esperar el momento propicio para venderlas y cobrar las ganancias. Aun cuando es difícil conocer la cantidad de tierras que se podría expropiar legalmente, porque las autoridades no se animan a dar cifras, uno de nuestros informantes ha calculado que hay hasta 3 millones de hectáreas disponibles.

<sup>53</sup> Entre los varios estudios sobre el tema, destaca el de Urioste, M.: *Con los pies en la tierra*. La Paz: Fundación TIERRA, 2003.

<sup>54</sup> República de Bolivia: *Nuevo Reglamento de la Ley INRA*. La Paz: UPS Editorial, 2000.

También es necesario proseguir con el saneamiento de tierras en el marco de la Ley INRA, pero con un criterio más pragmático.<sup>55</sup> Hay muchos conflictos de linderos. Resolverlos no es tarea fácil, y para ello resulta necesario fortalecer el sistema jurídico. En las comunidades, los que tienen más tierra no siempre quieren que se legalice, porque así quedarían al descubierto las diferencias económicas que existen en ellas. Muchos de los que han conseguido convertirse en propietarios de tierras como producto de la reforma agraria y que viven en El Alto, ciudad aledaña a La Paz, desempeñan actividades como transportistas, comerciantes, maestros de escuela, empleados domésticos, entre otras. Son los así llamados “residentes”, pues viven en la ciudad pero mantienen su propiedad en la comunidad. Los residentes muchas veces dirigen las asambleas comunales. Establecen relaciones con sus familiares (y otros de confianza) de “al partir” y alquiler, además de comprar o vender tierras. Es un mercado entre pobres, segmentado, invisible, informal y de palabra. También hay ventas adelantadas de tierras a los herederos a un precio simbólico, para evitar los trámites de la burocracia estatal.

En resumen, hay un gran enredo entre lo individual, lo familiar y lo comunal, y en tales situaciones tratar de desenredarlo puede crear más problemas de los que podría resolver. En el Oriente, grandes propietarios especuladores y fraudulentos lograron frenar parcialmente el saneamiento de tierras, porque no quieren que se descubra la situación ilegal de sus propiedades. En este caso sí es necesario que el Estado intervenga para aplicar la Ley INRA de acuerdo con un criterio de justicia social y económica.

Según la Constitución boliviana, el beneficiario de la reforma agraria de 1953 no puede vender ni enajenar la tierra para proteger su propiedad. Pero en muchos casos esta se ha transformado en una propiedad de segunda debido a la parcelación por la sucesión hereditaria. Además, de todos modos hay venta ilegal de tierras en el mercado informal. Al permitir la venta y compra legal de la tierra se puede evitar su excesivo e irracional fraccionamiento. Una propuesta, quizá controvertida, sería permitir el mercadeo de las tierras recibidas en reforma agraria, para, así, superar su subdivisión excesiva, esto es, el “surcofundio”, en el que algunos campesinos solo son dueños de un cierto número de surcos de tierra, para concentrar las parcelas en unidades económicas de tamaño más óptimo y asegurar su desarrollo.<sup>56</sup> Si se permite un mercado de las tierras de reforma

<sup>55</sup> Además, la Ley INRA debe mejorarse (véase, por ejemplo, Hernáiz, I. y D. Pacheco: *La Ley INRA en el espejo de la historia: Propuestas de modificación*. La Paz: Fundación TIERRA, 2001).

<sup>56</sup> Un estudio sobre el mercado de tierras en Santa Cruz concluye que la libre compra y venta de tierras no ha resultado en una distribución más equitativa de este recurso, ya que no hay prácticamente ventas de tierras de grandes propietarios a pequeños propietarios (véase Zoomers, A.: “Land Liberalisation and Sustainable Development in Latin America”, en *International Development Planning Review*, 25 (3), 2003, pp. 245-262). Sin embargo, la

agraria, que debería ser regulado para evitar abusos, es posible que la tierra alcance un valor mayor. La valorización de las tierras podría traer como consecuencia que el productor sea más cuidadoso en su uso y haga un mayor esfuerzo por mantener su fertilidad. Ello tendría un efecto positivo sobre el medio ambiente, pues evitaría el progresivo deterioro de los suelos que ya están muy erosionados en varias áreas del Altiplano por la sobreexplotación a la que son sometidos o el abandono total o parcial originado por la emigración de los minifundistas.

## CONCLUSIÓN: SUPERAR LA POBREZA CON INVERSIÓN RURAL

Los movimientos sociales de febrero y octubre del 2003 son el “despertar de una conciencia social activa”, en palabras de un campesino. Esto quiere decir que los pobres urbanos y rurales quieren construir una sociedad distinta, con justicia social, y en la cual el Estado actúe guiado por el interés nacional y no en función de los intereses de los grupos privilegiados.

Por cierto, hay diferentes visiones sobre el futuro deseado. Las perspectivas más radicales se proponen la toma del poder para cambiar el modelo económico actual por uno más estatista. A mi juicio, para que Bolivia recupere su futuro es necesario que la clase política y los movimientos sociales logren un consenso nacional en torno de un plan de emergencia y solidaridad. Hay que construir una estrategia de desarrollo económico y social que sea capaz de trazar medidas de largo plazo pero, también, que señale las medidas de corto y mediano plazo para superar la profunda crisis actual. Además, es preciso que esta visión estratégica cuente con un amplio consenso nacional y un sólido respaldo de la sociedad civil y de los partidos políticos.<sup>57</sup>

No es nuestra intención, ni es posible en esta parte final del artículo, presentar esa estrategia de desarrollo. Esta requiere, además, de un esfuerzo de muchos investigadores y otros profesionales, amén del diálogo con la sociedad civil y los partidos políticos. En lo que sigue nos limitamos a lan-

situación en regiones donde no existen grandes propiedades puede llevar a resultados diferentes, y con un adecuado apoyo estatal mediante subsidios y apoyo técnico se podría promover la concentración de los “surcofundios” y de algunos minifundios en unidades de tamaño más óptimo. Sin duda, sostener que la liberalización del mercado de tierras resolverá el problema por sí mismo es un mito, como argumenta Urioste en su crítica de la ENDAR (véase Urioste, M., *op. cit.*, 2003, p. 28). Por ello, propongo la necesidad de una regulación estatal del mercado para resolver el problema de la excesiva subdivisión de la tierra, además de otras medidas que el Estado puede tomar directamente sin pasar por el mercado.

<sup>57</sup> Así, la iniciativa de la Asociación para la Ciudadanía “Apostamos por Bolivia”, recientemente creada por cuatro ONG, me parece encomiable (véase *Apostamos por Bolivia*, editores: *Puntos de partida de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Asociación para la Ciudadanía-ACLO, Centro Gregoria Apaza, CIPCA y Fundación TIERRA, agosto del 2004).

zar unas ideas muy preliminares, a manera de esbozo, aunque quizá lo ideal sería alcanzar propuestas más elaboradas y sistemáticas.

Muchas personas han planteado ya que hay que cambiar el modelo económico neoliberal, porque es, al menos parcialmente, el responsable de la crisis actual. Ya en la década de 1970 algunas organizaciones internacionales y varios especialistas en desarrollo hicieron propuestas de “redistribución con crecimiento”.<sup>58</sup> Después de la crisis de la deuda externa y de la “década perdida” de 1980, la CEPAL, con su visión neoestructuralista, propuso una estrategia de “transformación productiva con equidad”.<sup>59</sup> De acuerdo con ella, se trata de lograr una inserción en los mercados globales de tal forma de profundizar la transformación productiva interna, en concordancia con las prioridades nacionales de elevar la productividad, reconvertir la economía hacia la producción de bienes de mayor valor agregado, crear empleos productivos y mejorar la distribución del ingreso.<sup>60</sup> Más recientemente están surgiendo una serie de propuestas de “crecimiento pro pobre”, que son compatibles con un modelo neoliberal siempre y cuando se implementen ciertas reformas.<sup>61</sup>

Como se ha dicho, la “tercera generación de la reforma agraria” ya no tiene muchas tierras para repartir y, por tanto, hay que buscar formas adicionales para superar la pobreza rural. Se está llegando al límite de la frontera agrícola del país, y el crecimiento agropecuario deberá provenir cada vez más de la intensificación productiva y cada vez menos de la vía extensiva. Pero una manera de combinar ambas estrategias para aumentar indirectamente

<sup>58</sup> Véase, entre otros, el libro pionero de H. Chenery, M. Ahluwalia, C. Bell, J. Dulong y R. Jolly, editores: *Redistribution with Growth*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 1974.

<sup>59</sup> El texto clásico neoestructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe es *Transformación productiva con equidad*. Santiago: CEPAL, 1990. Para un análisis comparativo entre las teorías del desarrollo neoliberales y neoestructurales, véase Gwynne, Robert N. y Cristóbal Kay: “The Alternatives to Neoliberalism”, en R. N. Gwynne y C. Kay, editores: *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. 2.ª edición. Nueva York y Londres: Oxford University Press 2004, pp. 253-267.

<sup>60</sup> Para un examen de la relación entre crecimiento económico, empleo y pobreza en Bolivia, véase Jemio, L. C. y M. del C. Choque: *Employment-Poverty Linkages and Policies: the Case of Bolivia*. Ginebra: Recovery and Reconstruction Department, International Labour Office, 2003. Issues in Employment and Poverty Discussion Paper n.º 11.

<sup>61</sup> Un informe interesante desde la perspectiva de crecimiento pro pobre para el caso de Bolivia es el de Klasen, S. y otros: *Operationalizing Pro-Poor Growth. Country Case Study: Bolivia*. Department of Economics, University of Göttingen y Kiel Institute for World Economics, 2004. Véase, también, World Bank: *Bolivia Poverty Assessment: Establishing the Basis for More Pro-Poor Growth*. World Bank, 2004. Report n.º 28068-Bo. Para una propuesta de política pública pro pobre para la agricultura, véase Dorward, A., J. Kydd, J. Morrison e I. Urey: “A Policy Agenda for Pro-Poor Agricultural Growth”, en *World Development*, 32 (1), pp. 73-89, 2004. Para un análisis más general, véase A. Shorrocks y R. van der Hoeven, editores: *Growth, Inequality, and Poverty: Prospects for Pro-Poor Economic Development*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2004.

tamente la oferta de la tierra es por medio de las llamadas “tecnologías que aumentan la tierra” (*land-aumenting technologies*). Por ejemplo, las tecnologías de la “Revolución Verde” lograron no solo incrementar los rendimientos de la cosecha de cereales sino que permitieron, además, realizar dos o más cosechas al año en el mismo pedazo de tierra, duplicando y hasta triplicando la cantidad de tierra cultivada. El problema de estas tecnologías es que requieren una mayor inversión de recursos financieros. Para que los beneficios de estas tecnologías no sean apropiados por los productores comerciales, es también necesario que el Estado invierta en la elaboración y difusión de una “Revolución Verde” pro campesina.

Otra forma de aumentar la productividad y los ingresos campesinos consiste en invertir en la recuperación de los suelos degradados en el Altiplano y otras regiones del país mediante inversiones de menor escala (como microrriego) y de mayor escala (grandes obras de irrigación). En breve, hay que hacer inversiones que permitan recuperar y elevar la fertilidad de los suelos.<sup>62</sup> Algunas de estas inversiones tendrían que ser subsidiadas por el Estado para que los campesinos puedan realizarlas, y otras en virtud de su mayor envergadura, por las externalidades que crean y por su valor ecológico que beneficia a la sociedad toda. También se pueden hacer proyectos de recuperación de terrazas, andenes y pastizales, de reforestación, de manejo de cuencas, etcétera. Muchas de estas obras son intensivas en el uso de mano de obra y, por tanto, generarían empleo, especialmente en las zonas que hoy expulsan mano de obra. Otra ventaja de estas actividades es que logran revertir el deterioro del medio ambiente e incluso mejorarlo.

También hay que desarrollar en las áreas rurales actividades no agrícolas que generen nuevos y mayores ingresos para la unidad familiar campesina; entre ellas, artesanía, procesamiento, comercialización y otros servicios como el turismo rural. En última instancia, para lograr el desarrollo rural y superar la pobreza en este sector se requiere de una estrategia que logre establecer una interacción productiva y dinámica entre los diferentes sectores de la economía.<sup>63</sup> Aunque suene paradójico, el desarrollo rural pasa por el desarrollo industrial y de los servicios productivos. Esta es la lección que heredamos de la experiencia histórica de los países desarrollados, en especial del milagro económico de los países del sudeste asiático, como

<sup>62</sup> Hay una relación bastante directa entre fertilidad, erosión y pobreza. Las regiones con tierras de mayor fertilidad fueron las que sufrieron la mayor erosión y tienen mayores niveles de pobreza (véase, al respecto, Morales, Rolando, E. Galoppo y N. Morales: *Bolivia: Política económica, geografía y pobreza*. La Paz: Universidad Andina Simón Bolívar, 2002, pp. 247, 249 y otras).

<sup>63</sup> Un ensayo clásico sobre estrategias de desarrollo y pobreza rural, que es crítico tanto de las estrategias de “agricultura primero” cuanto de aquellas que enfatizan la industrialización y el “chorreo hacia abajo” (*trickle-down*), es el de Saith, A.: “Development Strategies and the Rural Poor”, en *The Journal of Peasant Studies*, 17 (2), 1990, pp. 171-244.

Corea del Sur y Taiwan.<sup>64</sup> La estrategia de desarrollo económico de estos países se puede caracterizar como de “crecimiento con redistribución”, pues logró, en una generación, eliminar la pobreza y transformarlos en economías desarrolladas.

Bolivia ha sido siempre un país rico en recursos naturales. Lamentablemente, esta riqueza no siempre fue utilizada en beneficio de las grandes mayorías del país. Hoy, la principal fuente de riqueza para Bolivia son sus hidrocarburos. Si hay una verdad irrefutable, es que esta es quizá la última oportunidad de Bolivia para explotar una riqueza natural en beneficio de toda la sociedad, pero en particular de los pobres. El Estado debe captar la renta de los hidrocarburos y canalizarla a la inversión productiva, de acuerdo con las prioridades establecidas en la nueva estrategia de desarrollo “pro pobre”. Pero es asimismo preciso que el Estado capte parte de las ganancias extraordinarias logradas por los grandes productores y exportadores de soya, por los consorcios madereros y por otros grandes beneficiarios de la explotación de los recursos naturales del Oriente por medio de un sistema impositivo justo y otras vías. Las regiones más beneficiadas por esta estrategia deberían ser, a mi juicio, el Altiplano y los valles interandinos. Y los grupos más beneficiados tendrían que ser los pobres rurales y los indígenas. En segundo lugar, la citada estrategia debería tomar en cuenta al sector agropecuario de estas regiones, que es el “talón de Aquiles” del país,<sup>65</sup> pues es en estas regiones donde se concentra la pobreza extrema. Además, el país tiene una larga y enorme deuda económica y social con estas regiones y poblaciones: aunque fueron ellas las que produjeron la riqueza básica del país, con la plata y el estaño, además de los productos agropecuarios, nunca se las recompensó suficientemente. En décadas recientes, fueron también estas poblaciones y regiones las que proveyeron la mano de obra para colonizar el Oriente y los recursos para financiar las inversiones iniciales que hicieron posible su relativa prosperidad.

Ha llegado ya el momento de que la riqueza de los recursos naturales de El Chaco y el Oriente contribuya al desarrollo del Altiplano y los valles interandinos, y de alcanzar un mejor equilibrio regional y una parte importante de los recursos que permitan financiar la nueva estrategia “pro pobre” del país.

<sup>64</sup> Véase, por ejemplo, Kay, C.: “Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina?”, en *Debate Agrario* n.º 34. Lima: CEPES, 2002, pp. 45-94.

<sup>65</sup> Quizá los eventos del 2003 y la crisis actual contribuyan a que la sociedad boliviana no considere el desarrollo rural como un lastre, sino, al contrario, como uno de los pilares para recuperar su dinámica, superar la pobreza y lograr su integración social (véase Urioste, M.: “¿Por qué la sociedad boliviana considera al desarrollo rural como un lastre?”, en Urioste, M.: *Desarrollo rural con participación popular*. La Paz: Fundación TIERRA, 2002, pp. 267-300).