

Jorge Albarracín Deker

ESTRATEGIAS Y PLANES DE DESARROLLO AGROPECUARIO EN BOLIVIA

La construcción de la ruta
del desarrollo sectorial
(1942 - 2013)

Estrategias y planes de desarrollo agropecuario en Bolivia
La construcción de la ruta del desarrollo sectorial
(1942-2013)

Jorge Albarracín Deker

Estrategias y planes de desarrollo agropecuario en Bolivia

La construcción de la ruta
del desarrollo sectorial



Estrategias y planes de desarrollo agropecuario en Bolivia.
La construcción de la ruta del desarrollo sectorial (1942-2013)
COLECCIÓN 30 ANIVERSARIO

El Postgrado en Ciencias del Desarrollo es el primer postgrado en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) especializado en estudios del desarrollo; por su carácter multidisciplinario depende del Vicerrectorado de la UMSA. Tiene como misión formar recursos humanos para el desarrollo y contribuir a través de la investigación y la interacción social al debate académico e intelectual en torno a los desafíos que experimenta Bolivia y América Latina, en el marco del rigor profesional y el pluralismo teórico y político y al amparo de los compromisos democráticos, populares y emancipatorios de la universidad pública boliviana.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen al CIDES.

Coordinación de la publicación: Patricia Urquieta C.
Cuidado de la edición: Virginia Aillón

Portada: Colección CIDES 30 años

© Jorge Albarracín Dekker, 2015
© CIDES-UMSA / Plural editores, 2015

Primera edición: mayo de 2015

DL: 4-1-1966-15
ISBN: 978-99954-1-655-3

Producción:
Plural editores
Av. Ecuador 2337 esq. Calle Rosendo Gutiérrez
Teléfono 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia
Email: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

CIDES: 30 años de vida institucional	11
Prólogo por <i>José Nuñez del Prado</i>	15

CAPÍTULO I

La construcción de la ruta de desarrollo agropecuario: teorías y modelos

1. ¿Qué se entiende por ruta de desarrollo?	20
2. Antecedentes históricos del rol e importancia de la agricultura en la teoría económica.....	23
3. Teorías y corrientes de la economía del desarrollo	31
3.1. La teoría de la modernización.....	32
3.2. La teoría estructuralista del desarrollo.....	35
3.3. La teoría neomarxista del desarrollo.....	38
3.4. El debate sobre el futuro del campesinado	41
3.5. La teoría neoliberal del desarrollo	46
3.6. Las teorías alternativas del desarrollo	47
3.7. Vivir Bien o Buen Vivir	51
4. Modelos de desarrollo agropecuario basados en las fuentes de crecimiento	56
4.1. Modelo de la frontera o del aprovechamiento de los recursos.....	56
4.2. Modelo de conservación.....	58
4.3. Modelo de impacto urbano-industrial o de localización	60
4.4. Modelo de difusión.....	62

4.5. Modelo de los insumos de alto rendimiento o altos resultados....	64
4.6. Modelo de innovación inducida	68
4.7. Modelo de desarrollo sostenible	72
4.8. Agroecología, agricultura orgánica y agricultura ecológica	74

CAPÍTULO II

Análisis de las estrategias y planes de desarrollo nacional y agropecuario del estado boliviano

1. Diagnóstico del sector agropecuario en las estrategias y planes	80
1.1. Los problemas que destacan las estrategias y los planes.....	80
Plan Bohan (1942).....	80
Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN (1955)	81
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, PNDES (1962-1971) o Plan Decenal.....	81
Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social, PBDES (1963-1964)	83
Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN (1971-1991)	86
Plan Quinquenal Agropecuario, PQA (1976-1980)	88
Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD (1984-1987)	92
Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES (1989-2000)	95
Estrategia Nacional de Desarrollo, END (1992-2000).....	97
Estrategia de Transformación Productiva del Agro, ETPA (1994-2000).....	99
Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR (1999).....	102
Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR (2002-2007).....	106
Plan Revolución Rural, Agraria y Forestal, PRRAYF (2008-2012)	109
1.2. Ejes temáticos de las estrategias y planes nacionales	111
1.3. Modelos, teorías y enfoques en los diagnósticos	113
1.4. Comentarios finales sobre los diagnósticos del sector agropecuario	121
2. Metodología: actores y autores institucionales responsables de la elaboración de las estrategias y planes	121

Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN (1955).....	122
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Bolivia, PNDES (1962-1971).....	122
Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social, PBDES (1963-1964).....	122
Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN (1971-1991).....	123
Plan Quinquenal Agropecuario, PQA (1976-1980)	125
Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD (1984-1987).....	126
Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES (1989-2000).....	126
Estrategia Nacional de Desarrollo, END (1992-2000).....	127
Estrategia de Transformación Productiva del Agro, ETPA (1996-2000).....	128
Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR (1999).....	128
Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR (2003-2007)	129
Plan Revolución Rural, Agraria y Forestal, PRRAyF (2008-2012).....	130
2.1. Análisis general de las metodologías y actores participantes.....	131
3. Las rutas de desarrollo	134
3.1. Las rutas de desarrollo propuestas en las estrategias y planes nacionales.....	135
Plan Bohan (1942).....	135
Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN (1955)	137
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Bolivia, PNDES (1962-1971)	140
Estrategia Socio Económica de Desarrollo Socioeconómico Nacional, ESEDN (1971-1991).....	146
Plan Quinquenal Agropecuario, PQA (1976-1980)	155
Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD (1984-1987)	159
Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES (1989-2000)	165
Estrategia Nacional de Desarrollo, END (1992-2000).....	170
Estrategia de Transformación Productiva del Agro, ETPA (1996-2000).....	175

Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR (1999).....	182
Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR (2003-2007)	189
Plan de la Revolución Rural, Agraria y Forestal, PRRAYF (2008-2012).....	196
3.2. Promulgación de leyes sobre desarrollo agropecuario y recursos naturales entre 2011 y 2013	203
3.3. Comentarios finales sobre las rutas de desarrollo.....	206
4. Análisis de los resultados, efectos e impactos de las estrategias y planes de desarrollo agropecuario.....	210
4.1. Importancia del sector agropecuario en la economía nacional ...	211
4.2. Expansión de la frontera agrícola.....	213
4.3. Producción.....	221
4.4. Productividad.....	224
4.5. Cambios en la estructura ganadera	239
4.6. Tenencia de la tierra	243
4.7. Sustitución de importaciones	249
4.8. Variación del ingreso	252
4.9. Comentarios finales sobre los resultados, efectos e impactos	255

CAPÍTULO III

Factores que han influido en la construcción e implementación de las estrategias y planes

1. Cambio y continuidad de los gobiernos	262
Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN (1955-1960).....	262
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, PNDES (1962-1971).....	263
Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN (1971-1991).....	264
Plan Quinquenal Agropecuario, PQA (1976-1980)	266
Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD (1984-1987).....	266
Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES (1989-2000).....	267
Estrategia Nacional de Desarrollo, END (1992-2000).....	268
Estrategia de Transformación Productiva del Agro, ETPA (1996-2000).....	268

Plan General de Desarrollo Económico y Social, PGDES (1997-2002)	268
Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR (1999-2004).....	269
Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR (2003-2007)	269
Plan Nacional de Desarrollo, PND (2007-2011) y Plan de la Revolución Agraria, Rural y Forestal, PRRAyF (2007-2012)	270
1.1. Comentarios sobre los cambios y continuidad de los gobiernos..	270
2. Continuidad en el diseño e implementación de las políticas	272
Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN (1955-1960).....	274
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, PNDES (1962-1971).....	274
Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN (1971-1991).....	276
Plan Quinquenal Agropecuario, PQA (1976-1980)	277
Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD (1984-1987).....	279
Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES (1989-2000).....	281
Estrategia Nacional de Desarrollo, END (1992-2000)	283
Estrategia para la Transformación Productiva del Agro, ETPA (1996-2000)	285
Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR (1999-2004)	287
Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR (2003-2007)	288
Plan de la Revolución Rural, Agraria y Forestal, PRRAyF (2007-2012).....	289
3. La promulgación de leyes entre los años 2011 y 2013	290
4. Análisis global del diseño y continuidad de las políticas	291
5. Escasa inversión y disponibilidad de recursos	300
5.1. La persistente denuncia de la falta de recursos para las estrategias y planes	301
5.2. Inversiones realizadas en el sector agropecuario	305
5.3. Elaboración de estrategias y planes en base a programas o fondos de inversión comprometidos	307
5.4. Ajustes monetarios.....	309
5.5. Comentarios finales sobre la falta de inversión en el sector agropecuario	311

6.	Intereses y enfoques del tipo de cooperación	313
6.1.	Estrategias y planes en el marco de la cooperación	314
6.2.	Comentarios finales a los intereses y el tipo de cooperación internacional	320
7.	Presión e interés de actores y grupos de poder	321
7.1.	Relaciones entre los actores y el Estado en el período 1953-1985	322
7.1.1.	Relaciones Estado-campesinos	323
7.1.2.	Relaciones Estado-empresarios	327
7.2.	Relaciones entre los actores y el Estado en el período 1985-2006	331
7.2.1.	Relaciones Estado-campesinos e indígenas	333
7.2.2.	Relaciones Estado-empresarios	336
7.3.	Relaciones entre los actores y el Estado 2006-2012	338
7.4.	Análisis global de los actores del sector agropecuario	342
8.	Debilidad institucional	345
8.1.	Instituciones	345
8.2.	La institucionalidad en el período 1953-1985	347
8.2.1.	Manejo clientelar e injerencia política en las instituciones	348
8.2.2.	Debilidad institucional	351
8.2.3.	Creación y fortalecimiento de la institucionalidad sectorial	352
8.3.	La institucionalidad en el período 1985-2006	354
8.3.1.	Manejo clientelar e injerencia política en las instituciones	355
8.3.2.	Debilidad institucional	355
8.3.3.	Creación y fortalecimiento de la institucionalidad sectorial	357
8.4.	La institucionalidad en el período 2006-2012	359
8.4.1.	Manejo clientelar e injerencia política en las instituciones	359
8.4.2.	Debilidad institucional	360
8.4.3.	Creación y fortalecimiento de la institucionalidad sectorial	360
8.5.	Articulación y desarticulación de las unidades centralizadas y descentralizadas	362
8.6.	Fomento al desarrollo económico agropecuario: relaciones Estado-economía	364
8.7.	Comentarios finales al tema institucional	367
	Bibliografía	371

CIDES: 30 años de vida institucional

El Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés, CIDES, nació en 1984 como resultado de la lúcida iniciativa de autoridades universitarias que dieron cuerpo a la primera unidad académica multidisciplinaria de postgrado en el país, articulada alrededor de la problemática del desarrollo.

A tres décadas de entonces, no es difícil rememorar la importancia fundamental de aquel momento, que evoca una profunda convicción con relación al trabajo académico universitario marcado, a su vez, por un gran compromiso con el destino del país, visto desde los ojos de su intelectualidad.

Uno y otro aspecto son decisivos para una nación que busca comprenderse a sí misma y desplegar sus anhelos en el concierto internacional, sin renunciar a su especificidad histórica y cultural. Con ese propósito, el trabajo académico universitario se ubica en la franja más decisiva de las intermediaciones que ha producido la sociedad moderna, pues implica una forma de producción de sentido que toda sociedad requiere para cohesionarse como comunidad de destino. El conocimiento académico universitario es, así, un factor constitutivo de la nación para que ésta, sobre la base de sus condiciones particulares, trascienda los obstáculos que impiden su consolidación, a partir de una relación suficientemente consistente entre Estado y sociedad.

De ese legado está imbuido el trabajo que realiza la comunidad académica del CIDES. Varios han sido los frutos que hasta ahora se han logrado. El más importante, haber trazado una estructura institucional en la que converge una pluralidad de perspectivas teóricas, imprescindibles para alcanzar una mejor y más completa comprensión de la realidad nacional y regional. El trabajo interdisciplinario es un complemento sustancial que, a partir de las diferentes fuentes explicativas a las que apela, permite producir una mirada cabal de las interconexiones existentes

en torno a las problemáticas de la realidad. El objeto del desarrollo exige que ambos componentes –pluralismo e interdisciplina– estén rutinariamente activos en la reflexión, lo que la institución ha logrado formalizar a través del espíritu participativo que imprime en sus políticas, en gran medida gracias a la gran disponibilidad individual y colectiva desplegada en su seno.

Como resultado de ello, el CIDES se ha convertido en un referente medular para la formación y la investigación en el país, y ha formado un importante contingente de recursos humanos que se desempeñan con solvencia en la gestión pública, el trabajo docente y la investigación. Al mismo tiempo, ha producido un caudal de investigaciones que forman parte fundamental del acervo intelectual nacional. Y, finalmente, con el ánimo de visibilizar el debate, ha puesto a disposición de la colectividad lo mejor de sus logros. Más de 70 libros testimonian ese esfuerzo, refrendado por la persistencia con la que se ha mantenido *Umbrales*, la revista semestral de la institución y las decenas de eventos públicos organizados. En los últimos años, se ha sumado a ello una nueva forma de producir conocimiento, alentando la relación entre investigación y acción y su derivación en la política pública, que es el modo más concreto de la interacción del Estado con la sociedad. Como añadidura, la institución ha contribuido a la construcción de un tejido interuniversitario internacional que nutre la perspectiva del trabajo académico, amplificando sus desafíos y posibilidades.

Dos consideraciones acompañaron este proceso: una, orientada a preservar los pilares que dieron fundamento al trabajo institucional; la otra, a proyectar su horizonte al calor de los desafíos que trae el conocimiento en permanente recreación y los que el propio país se va proponiendo en el curso de sus procesos históricos. En esa dirección, el trabajo del CIDES está basado en un esfuerzo permanente de actualización, lo que significa poner en la palestra los grandes problemas que acechan a una sociedad en movimiento. Desde ese punto de vista, salta a la vista, como contribución sustantiva, la crítica a los modelos de desarrollo cuya única finalidad ha sido expandir las finalidades utilitaristas de la modernización. En consecuencia, la institución trabaja arduamente desde un enfoque comprometido con la emancipación, habida cuenta de las búsquedas en las que están empeñadas las colectividades, hoy por hoy con enorme evidencia simbólica y discursiva.

Ese compromiso está apuntalado por los valores de la democracia intercultural, el pluralismo teórico y la libertad política, soportes con los que es posible construir un pensamiento autónomo. Razón por la cual el CIDES reivindica su identidad pública y muestra una vocación orientada a los intereses generales de la sociedad, exenta –consecuentemente– de sujeciones que no sean las académicas, asumiendo sin embargo el importante significado político que ello entraña.

Lograr ese caudal de objetivos da cuenta de lo que es posible hacer cuando la predisposición para actuar es superior a las circunstancias. En ese sentido, el trabajo colectivo y la capacidad creadora son un legado que la institución también

atesora como parte de las evocaciones comunitarias a las que nos remite la historia cultural en el país.

La conmemoración de las tres décadas del CIDES es un buen momento para dar cuenta de todo ello. Sin embargo, además de ser una remembranza, este hecho también reafirma la convicción de esta comunidad académica sobre el valor del trabajo intelectual y el conocimiento para apuntalar a la nación y sus valores democráticos, en el presente y en el futuro. Por eso, los 30 años de esta institución son un motivo para honrar a la comunidad académica boliviana, en especial la que se ha involucrado con la universidad pública y con este postgrado. De la misma manera, es un homenaje al esfuerzo que despliegan los estudiantes universitarios de postgrado, con una vocación que no siempre es bien acogida por el país, privado de la enorme energía disponible de la que aquellos son portadores para contribuir a la reforma de la sociedad.

La colección de publicaciones que se recogen en este aniversario es resultado tanto de investigaciones realizadas por docentes-investigadores de la institución como por colegas que han tenido un contacto fluido con los quehaceres que aquí se despliegan. Son producto de la vinculación interinstitucional que el CIDES ha generado para que afloren, se reproduzcan y se ensamblen los fines más nobles que están detrás de todo trabajo intelectual, cuando éste se pone al servicio del bienestar de los pueblos.

El libro que el lector tiene en sus manos, *Estrategias y planes de desarrollo agropecuario en Bolivia. La construcción de la ruta del desarrollo sectorial (1942-2013)*, de Jorge Albarracín Dekker, es resultado de su tesis doctoral, enfocada en visibilizar los enormes grados de precariedad institucional en los que se debate la planificación del desarrollo rural y agropecuario en Bolivia. Para dar cuenta de ello, el autor se sumerge en la historia institucional de las políticas públicas que atingen a este sector desde 1942 hasta 2013. En su análisis demuestra que en ese período no han variado las prácticas de improvisación que caracterizan a la estatalidad, que se fundan en el profundo desconocimiento de la realidad de gestores público que tienen autoridad en esta y otras materias. En ese sentido, además de ofrecer abundante información acerca de la especificidad temática, este libro es un buen referente sobre el modo en que se construye la cultura de la planificación en el país y las motivaciones reales que la orientan.

Cecilia Salazar de la Torre
Directora CIDES-UMSA

Prólogo

En las páginas de este libro, el lector, seguramente especializado, encontrará un esfuerzo por integrar varias perspectivas relativas al desarrollo agropecuario y su planificación, plasmadas en estrategias y planes de nuestro país, en el periodo 1942-2013. Este desafío no es fácil. Con anterioridad circularon algunos trabajos importantes abarcando algunas partes, componentes, facetas o períodos respecto a esta temática. Sin embargo, el aporte de hilvanar piezas fundamentales de una realidad compleja y hasta turbulenta hay que valorarlo en su verdadera dimensión.

Algunas de las secciones de este libro están dedicadas a la construcción de la ruta del desarrollo agropecuario con base en las teorías y modelos, como el modelo de la frontera o del aprovechamiento de los recursos, el de la conservación, el del impacto urbano-industrial o de la localización, el de la difusión de los insumos de alto rendimiento o resultados, y el de innovación inducida y de desarrollo sostenible. En el análisis comparativo de estos modelos, el autor abunda en detalles sobre agroecología, agricultura orgánica y agricultura ecológica. El esfuerzo teórico, la constatación empírica –a través de rigurosas series estadísticas–, los enfoques metodológicos y el instrumental utilizado para mostrar los principales rasgos que perturbaron la implementación de rutas de planificación de beneficio para el país, no están desarticulados. Todo lo contrario, el esfuerzo y el aporte de este texto se sustentan en una praxis meritoria del autor.

En la actualidad hay algunos medios y facilidades para investigar, escribir, publicar y difundir ideas sobre diferentes temáticas. Para el caso del desarrollo y la planificación agropecuaria y rural, estos aportes se plasman en libros y otros formatos. Son esfuerzos destacables que generalmente se emprenden a partir de la iniciativa y la auto exigencia de aportar, sea antes o iniciada ya la vida profesional e intelectual. El caso que nos ocupa supera dichas situaciones porque, a pesar de

la juventud del autor, su trabajo representa el valor agregado a una importante experiencia –madurada a la luz de una acumulación de desafíos prácticos– que me tocó conocer, observar y, en algunos casos, compartir y acompañar.

Jorge Albarracín Dekker se interesó precozmente en el enfoque agroecológico. Enriqueciendo su carrera de agrónomo, se insertó oportunamente como postgraduante en una de las primeras generaciones de la Maestría de Desarrollo Agrario, para posteriormente obtener su doctorado en el Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA), destacándose en su rendimiento y alcanzando reconocimiento de excelencia. Después, cubriendo exigencias y requisitos académicos universitarios, se incorporó a la comunidad académica del mismo postgrado en su nueva condición de docente del Área de Desarrollo Rural, de la que después sería su coordinador. Desde ambas situaciones ha tutorado decenas de tesis de maestría en la misma área y coadyuvado a la vinculación institucional con las organizaciones, movimientos sociales y entidades que tienen relación con el sector. Sus conocimientos, entrega, eficiencia, responsabilidad y aportes lo proyectaron como Subdirector de Formación Académica del CIDES-UMSA entre 2006 y 2012. Actualmente es el flamante coordinador de la primera versión del Doctorado en Ciencias del Desarrollo Rural del CIDES. Es notable que su inquebrantable, persistente y ascendente proyecto académico de vida le haya permitido asumir, practicar y enriquecer el enfoque multi e interdisciplinario del CIDES-UMSA en diversidad de temáticas del desarrollo, siempre mirando e inspirándose en la realidad agrorural y con un “espíritu fisiocrático” como ya no se encuentra.

El recorrido académico universitario del autor, a partir del estudio permanente, profundo y sistemático del sector agropecuario y del desarrollo rural, así como la alta gerencia y gestión académica del postgrado que ahora dirige, no se desarrolló en aislamiento; hubo interregnos en momentos especiales, todos muy fructíferos en diferentes actividades que involucran al sector agropecuario y al desarrollo rural. Una veintena de Instituciones Privadas de Desarrollo y Organizaciones No Gubernamentales afiliadas al Programa Campesino de Desarrollo de la Red UNITAS alimentaron su crecimiento profesional a la vez que recibieron sus servicios profesionales en planificación, monitoreo y acompañamiento de proyectos en recursos naturales, agricultura, ganadería y desarrollo rural integral que se implementaron en gran parte del territorio nacional.

Como profesional realizó consultorías independientes, algunas con la empresa ATIK Consultores Asociados S.R.L., especializada en desarrollo agropecuario y rural. Tuvo una participación importante en un diagnóstico y plan sobre Pueblos Indígenas Originarios y ha realizado decenas de estudios, diagnósticos, sistematizaciones, evaluaciones de programas y proyectos de diversidad de instituciones públicas, privadas y de la cooperación internacional. Debido a su destacada participación en la vida académica –y todos estos ámbitos vinculados al mundo agropecuario y rural, a lo que hay que agregar una integridad y transparencia

personal a toda prueba– y a pesar de su conocida y probada independencia política y partidaria, el Gobierno del presidente Evo Morales Ayma, lo ha invitado a desempeñar el cargo de presidente del Banco de Desarrollo Productivo, BDP, –creado en el marco del actual proceso que vive el país–, con la intención de generar una innovadora experiencia de banca de inversión y banca de desarrollo, que supere la simple mirada mercantil y comercial de la banca pública y privada convencionales, cargo en el que continúa desde el 2010.

La intención de brindar algunos antecedentes sobre el autor, tiene como único fin sintetizar una formidable experiencia y tenacidad con apego al mundo agropecuario y rural, a sus actores, particularmente desde una perspectiva productiva, con manejo de técnicas e instrumentos de medición y análisis –podríamos decir de manejo cualimétrico, es decir cuantitativo y cualitativo–, que están plasmados en todos los capítulos de este libro que es sustancial para quien quiera informarse, conocer y profundizar la comprensión del país, a partir de su ámbito mayor y más significativo en términos históricos y de identidad, que es el del sector agropecuario y rural.

El libro está logrado y ha sido fruto de un esfuerzo notable, destacándose el detalle costoso y moroso de datos e información. Incluye series estadísticas de variables e indicadores, también flujogramas que facilitan el entendimiento y el análisis, a partir del tejido de variables estratégicas, algunas simples otras complejas, pero todas entrelazadas armónicamente, lo que evita el desorden de los datos y la información. Es un trabajo de “filigrana” y de enorme valor informativo, estadístico, analítico e histórico del sector agropecuario y del desarrollo rural, que seguramente aportará a la bibliografía y el aprendizaje del tema. Se trata, pues, de un material indispensable para los profesionales que se desempeñan en el diseño de políticas públicas, la docencia, la consultoría y la investigación académica. Su significado no solamente estriba en las secuencias historiográficas, sino también en lecciones sobre cómo debe entenderse y practicarse la planificación agropecuaria y rural en ámbitos intrincados como son los de nuestra realidad.

Si hay que sintetizar, el libro refleja la falta de interés, voluntad política y visión de estadistas y gobernantes que despreciaron al sector agropecuario y rural –y con ello a sus actores sociales e instituciones de toda naturaleza e identidad– lo que determinó la falta de continuidad, desorden y anarquía en las políticas sobre el sector. Pero también significó la dejadez en la secuencia de planes en relación a esta realidad clave para la vida del país. Frente a esta situación, que debe superarse, el autor plantea ideas sugerentes e inteligentes a partir de un recorrido profesional impecable que se debería imitar.

Nos enaltecemos de ser parte de su experiencia y de haber merecido la invitación del autor para esta apertura a la lectura de su nuevo libro.

José Nuñez del Prado

CAPÍTULO I

La construcción de la ruta de desarrollo agropecuario: teorías y modelos

El propósito de la presentación y análisis de las teorías de la “economía del desarrollo” es mostrar el peso significativo que tienen al planificar y proyectar el desarrollo. En este marco, paralelamente a la presentación de las diferentes corrientes de la economía, se identifican los principales supuestos, elementos y factores sobre los cuales se basan estas corrientes, los que posteriormente se constituyen en la base para interpretar las tendencias y la lógica que está presente en las rutas de desarrollo agropecuario¹ que se han construido.

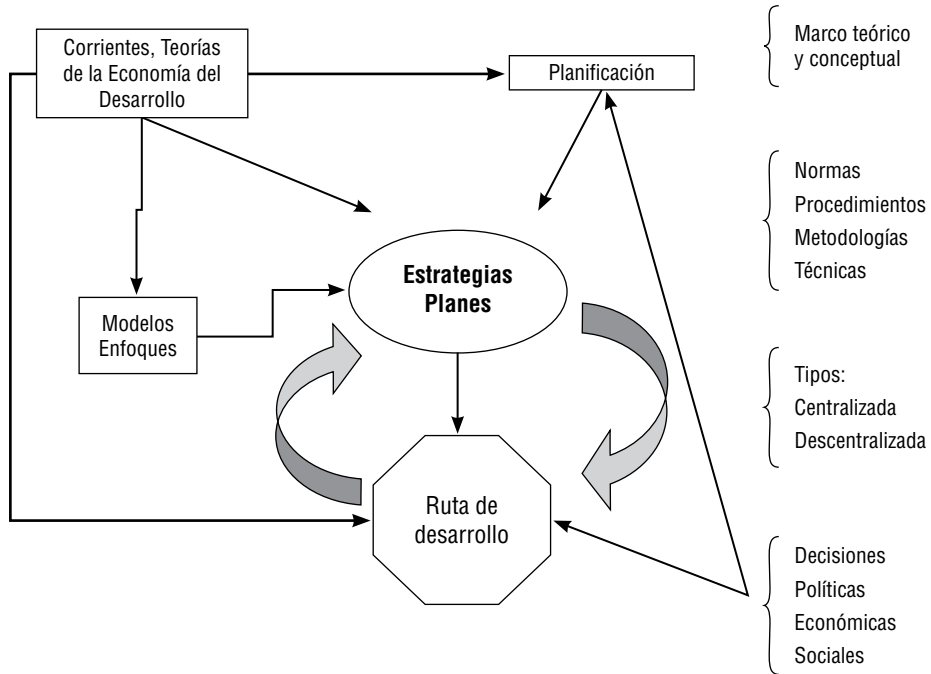
El desafío de reflexionar sobre la influencia de las teorías en los procesos de planificación implica ver más allá de la planificación misma; se trata de identificar los efectos –explícitos o implícitos– de las corrientes teóricas y modelos económicos, sociales, culturales, ambientales, etc., en el desarrollo del sector agropecuario.

Así, en este capítulo se pretende responder a las preguntas: ¿cuáles son los supuestos, factores y elementos sobre los cuales se desarrollan y construyen las diferentes teorías y modelos de desarrollo agropecuario y rural? y, ¿cuál es la relación de las teorías y modelos de desarrollo agropecuario con el proceso histórico del desarrollo agropecuario de Bolivia?

Como se observa en el siguiente gráfico, la planificación del sector agropecuario ha estado siempre influida por planteamientos teóricos, los que, asumidos por los Gobiernos de turno, define políticas y lineamientos para la definición de estrategias y planes.

1 Los conceptos de agricultura y agropecuaria se manejan como sinónimos. La literatura especializada (Ruttan, 1989; Staatz, 1991; Paz, 1997) considera a la pecuaria como parte de la agricultura. A esto denominamos “agropecuaria” en este documento.

Gráfico 1.1
Influencia de las corrientes teóricas en la construcción de planes y estrategias



Fuente: Elaboración propia

1. ¿Qué se entiende por ruta de desarrollo?

Al planificar, una sociedad y su economía disponen de diversas rutas para generar un cambio técnico en la agricultura y con ello pueden dar respuestas a las restricciones locales del desarrollo agrícola. Por ejemplo, una oferta de tierras inelástica puede ser contrarrestada con los adelantos de la tecnología biológica; del mismo modo, las restricciones impuestas por una oferta inelástica de mano de obra pueden ser contrarrestadas con los adelantos de la tecnología mecanizada.

Según Hayami y Ruttan (1989),

[la capacidad de un país] para alcanzar un rápido crecimiento de la productividad y la producción agrícola, parece depender de su capacidad para elegir de manera eficiente entre las rutas y opciones que se presentan. La incapacidad para escoger una ruta que efectivamente distienda las restricciones impuestas al crecimiento, puede deprimir todo el proceso de desarrollo agrícola y económico. Una teoría efectiva del desarrollo agrícola debe incluir el mecanismo por el cual la sociedad escoge una ruta óptima de cambio tecnológico en la agricultura.

De este modo, por **ruta de desarrollo** se entiende la selección de un camino o estrategia “ingeniosa” que prioriza una opción de un conjunto de diferentes posibilidades para procurar el desarrollo que se persigue. Esta ruta depende de cambios técnicos e institucionales que llevan al crecimiento de la producción y la productividad.

La construcción de la ruta de desarrollo implica la formulación de estrategias que permitan incorporar y/o generar avances para facilitar la sustitución de factores relativamente escasos (y por ende caros) de la economía, por otros relativamente abundantes (y por ende baratos). Una consideración importante es que las técnicas, tales como las prácticas de cultivos o semillas, no son sustitutas de la mano de obra o la tierra en sí misma. En todo caso son los insumos que actúan como catalizadores que facilitan la sustitución de los factores menos escasos por los relativamente escasos.

Hayami y Ruttan (1989) citando a Hicks denominan “ahorradoras de mano de obra” a las técnicas destinadas a facilitar la sustitución de mano de obra por otros insumos, y “ahorradoras de tierra” a las técnicas destinadas a facilitar la sustitución de la tierra por otros insumos. En la agricultura, y por lo tanto en el modelo de construcción de la ruta de desarrollo, dos clases de tecnología corresponden a esta taxonomía:

- a) La **tecnología mecánica**, “ahorradora de mano de obra”, busca facilitar la sustitución de la mano de obra por la energía y la maquinaria. La tierra sustituye de ordinario a la mano de obra: una vez que la mecanización genera mayor producción por trabajador, la tierra suele requerir que el trabajador cultive una superficie mayor.

La mecanización de la agricultura se asocia con la revolución industrial. Se acepta que la relativa escasez de mano de obra constituyó un incentivo para adoptar métodos más exhaustivos en capital. Por las características de los procesos productivos de la agricultura, la revolución industrial, como indican Hayami y Ruttan (1989) citando a Brewster, es solo un cambio en los implementos de la producción sin cambios revolucionarios en los hábitos en la producción.

Hayami y Ruttan (1989) afirman que es razonable plantear una función de producción agrícola en la que el equipo mecánico se considere primordialmente como un sustituto de la mano de obra, y la evolución de este equipo trate de lograr una producción mayor por trabajador, incrementando la superficie de laboreo por cada trabajador.

- b) La **tecnología biológica o química**, “ahorradora de tierra”, procura facilitar la sustitución de la tierra por la mano de obra e/o insumos industriales. Esto suele lograrse con mayor reciclaje de la fertilidad del suelo, mediante sistemas de conservación más intensivos en mano de obra; uso de fertilizantes químicos

y prácticas de cultivos, y sistemas de administración e insumos (insecticidas) que permitan mejorar el rendimiento.

Actualmente el debate en la agricultura se centra en el desarrollo de los procesos biológicos y químicos, considerados fundamentales, antes que la mecanización o los procesos mecánicos. Generalmente las implicaciones de los procesos biológicos y químicos para el desarrollo económico y la organización de la agricultura, afirman Hayami y Ruttan (1989), no son bien entendidas por los científicos sociales, los planificadores y los políticos.

Antes de 1960, período en que empieza a tener impacto la propuesta de la Revolución Verde, se ignoraban las innovaciones biológicas y químicas. Típicamente, en un tratado de desarrollo económico se hacía referencia a la necesidad de semillas nuevas y al mejoramiento de los métodos de cultivo, sin tener una idea clara del significado de esta terminología.

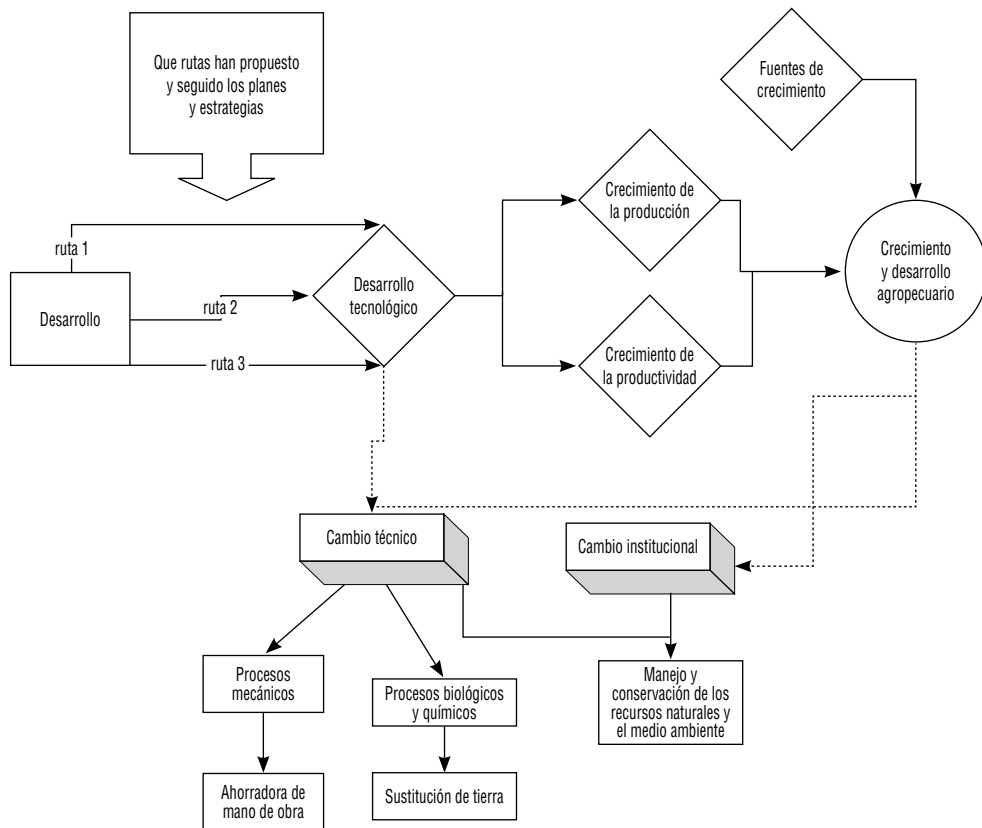
Los adelantos de la tecnología biológica y química buscaron incrementar la producción por unidad de superficie, o mejorar los rendimientos de los productos animales por unidad de alimento, o por unidad del hato mejorado. Para lograr estos resultados fueron necesarios los siguientes elementos:

- El desarrollo y manejo de los recursos tierra y agua para obtener un ambiente más satisfactorio para el crecimiento de las plantas.
- La modificación del ambiente mediante la adición al suelo de fuentes orgánicas e inorgánicas de nutrientes vegetales, a fin de estimular el crecimiento de las plantas, y el uso de medios biológicos y químicos para protegerlas de plagas y enfermedades.
- La selección y el diseño de nuevas variedades de cultivos biológicamente eficientes, específicamente adaptados para responder a los elementos del ambiente y a aquellos sujetos al control humano.

En el Gráfico 1.2 se presenta el modelo y las variables que constituyen los siguientes componentes fundamentales de la construcción de una ruta de desarrollo:

- Cambios técnicos relacionados a:
 - Procesos mecánicos
 - Procesos biológicos o químicos
- Cambios institucionales
- Crecimiento de la producción
- Crecimiento de la productividad

Gráfico 1.2
Componentes de la ruta de desarrollo



Fuente: Elaboración propia

2. Antecedentes históricos del rol e importancia de la agricultura en la teoría económica

El pensamiento económico sobre el desarrollo es el conjunto de conocimientos científicos en torno al concepto de desarrollo económico, desde el pensamiento mercantilista hasta nuestros días. Por su parte, la economía del desarrollo puede definirse como aquella subdisciplina científica que se ocupa del estudio de las economías de los países menos desarrollados; es decir, de las condiciones, características y políticas de desarrollo económico de dichos países.

Si bien se suele considerar que la economía del desarrollo, como subdisciplina científica, no aparece hasta después de la Segunda Guerra Mundial, de acuerdo a

Hidalgo (1996 y 2007) y Eischer y Staatz (1991), esta especialidad académica de la ciencia económica surgió a partir de la Segunda Guerra Mundial.

La preocupación por el desarrollo y sus distintas versiones (riqueza, prosperidad material, progreso, crecimiento, etc.), así como el intento por comprender cómo se produce para poder alcanzarlo, no es patrimonio de los economistas de la segunda mitad del siglo XX, arranca bastante antes (Hidalgo, 1996; Eischer y Staatz, 1991).

Son los mercantilistas italianos, españoles, franceses, alemanes e ingleses los genuinos *pioneros del desarrollo*, los primeros en ocuparse de la riqueza de las naciones. Posteriormente, los fisiócratas, cuestionando los planteamientos mercantilistas que consideraban al comercio exterior como la vía para el aumento de la riqueza, aportan su visión de cómo alcanzar mayor riqueza por medio de la agricultura. El mayor grado de elaboración teórica de los clásicos y su preocupación por el progreso material y por el atraso económico, es causa de que frecuentemente se considere a éstos y no los mercantilistas o los fisiócratas como precursores de la economía del desarrollo (Hidalgo, 1996).

Para los clásicos, el desarrollo –entendido como progreso material– era un proceso acumulativo, gradual y autocontinuo que concluía al alcanzarse el estado estacionario, y consideraban que sus elementos fundamentales eran: *i*) la mano invisible y la división del trabajo (Smith), *ii*) el principio de la población (Malthus) y, *iii*) los rendimientos decrecientes y el fondo de salarios (Ricardo).

Los clásicos no solo se preocuparon por explicar el desarrollo económico, también estudiaron el atraso económico. Así, los elementos explicativos de este atraso serían: *i*) el sistema colonial (de Smith), *ii*) la inexistencia de demanda adecuada (de Malthus) y, *iii*) el deseo efectivo de acumulación (de Mill).

Estos elementos de análisis se incorporan y se hacen patentes en Bolivia, por ejemplo, en la construcción del diagnóstico y la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, PNDES 1962-1971 y la Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN, 1971-1991. Las ideas actuales, concernientes al papel de la agricultura en el desarrollo económico, siguen fuertemente influenciadas por la escuela clásica, principalmente la de Adam Smith, Thomas Malthus y David Ricardo.

No es posible entender la división de la economía mundial y los llamados modelos de crecimiento y desarrollo, sin distinguir entre las actividades sujetas a rendimientos crecientes, por un lado, y aquellas sujetas a rendimientos decrecientes, por otro.

Rendimientos crecientes, significan una creciente productividad del trabajo y del ingreso *per se*, y la ausencia de límites al empleo del factor trabajo, establecidos por el salario (de subsistencia), mientras que los rendimientos decrecientes significan lo opuesto.

Cuadro 1.1
Comparación de rendimientos crecientes y decrecientes

Rendimientos crecientes	Rendimientos decrecientes
Industria	Agricultura y minería
Países ricos y desarrollados	Países pobres
Smith	Malthus, Ricardo, Lewis (es un modelo ricardiano clásico)

Fuente: Elaboración propia

Smith reconoce que no hay margen para los rendimientos crecientes en la agricultura. Asimismo, Norton (2004), citando a Jhonson plantea la construcción de una ruta de desarrollo propuesta por Smith, indicando que existe

[U]na relación significativa entre el mejoramiento de la productividad agrícola y la riqueza de las naciones, cuando por el mejoramiento y el cultivo de la tierra, el trabajo de una familia puede alimentar a dos familias, la labor de la mitad de la sociedad resulta suficiente para proveer de alimento para todos. La otra mitad por lo tanto, o al menos la mayor parte, puede ser empleada para suministrar otras cosas, o para satisfacer las otras necesidades y antojos de la humanidad.

En efecto, si la tierra es un factor fijo de producción, existirán rendimientos decrecientes en el trabajo; una de las pocas leyes incontrovertibles de la economía, tal como sentenció Keynes.

De acuerdo a Viglizzo (2001) –quien cita a Nelson, 1956 y Leibenstein, 1957– la visión malthusiana representa la base de la literatura del desarrollo de los modelos de la trampa del equilibrio de bajo nivel, asociados originalmente a los modelos de gran impulso. Por su parte, Thirlwall (2003) indica que no se ha llegado al escenario de Malthus, debido al progreso técnico –siempre subestimado por los pesimistas clásicos–, el cual ha compensado los rendimientos decrecientes, conduciendo al incremento sustancial de la productividad, a través de la tecnología encarnada en la Revolución Verde.

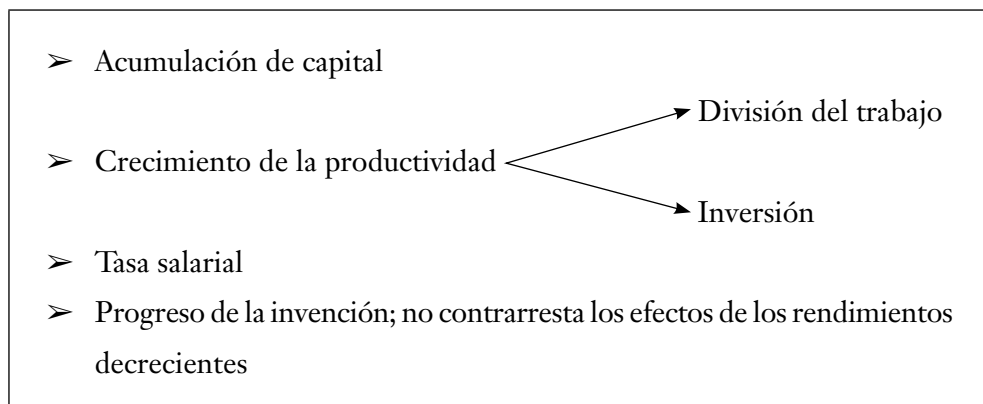
Los clásicos estaban de acuerdo en que la acumulación de capital era una fuente fundamental del crecimiento:

$$\text{Crecimiento} = f(\text{acumulación de capital})$$

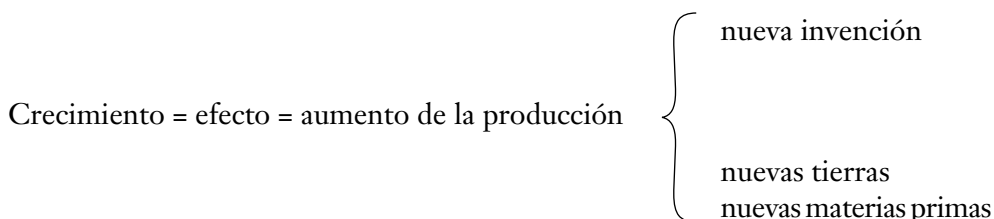
También convenían en que las posibilidades para el crecimiento de la productividad en la agricultura, generadas por la división del trabajo y por la inversión, eran marcadamente diferentes de las posibilidades de las manufacturas. Se creía que el progreso de la invención no podría contrarrestar los efectos de los rendimientos decrecientes en la agricultura y en los sectores de recursos naturales. Por último,

convenían en que la tasa salarial “natural” e institucionalmente determinada para la oferta de mano de obra a largo plazo es perfectamente elástica.

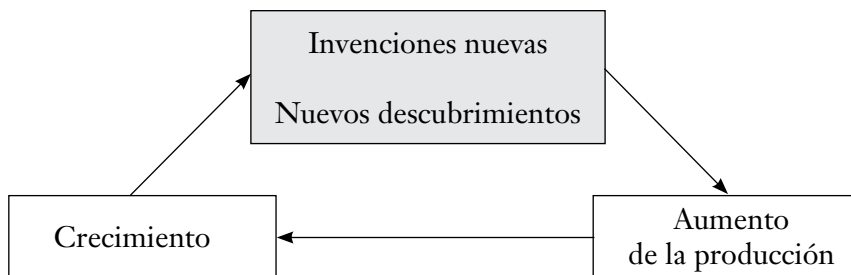
Factores en los que coinciden Smith, Malthus, Ricardo y Mill



La dinámica del modelo ricardiano muestra el efecto en el crecimiento de:



Ronda de crecimiento = f (invenciones nuevas o nuevos descubrimientos)



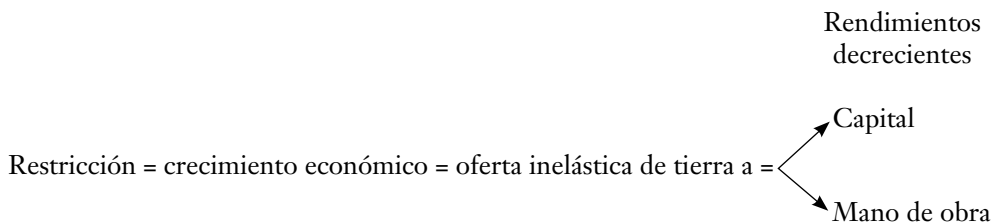
De tal modo que los supuestos y los principios sobre los cuales se desarrollan las teorías y los modelos de desarrollo determinan las restricciones y los factores de base de los procesos de crecimiento, tal como se advierte en siguiente cuadro:

Cuadro 1. 2
Principios, factores y bases de los procesos de crecimiento económico

Principios	Factores	Bases
Rendimientos decrecientes	<ul style="list-style-type: none"> • Capital • Mano de obra • Tierra 	Margen extensivo: a medida que crece la población deben incorporarse al cultivo suelos cada vez más pobres, de modo que los incrementos iguales de capital y mano de obra producen incrementos cada vez menores de la producción.
Rendimientos decrecientes (formulado por Turgot en 1767)*	<ul style="list-style-type: none"> • Capital • Mano de obra 	Margen intensivo: incrementos iguales de capital y mano de obra, generan, después de cierto punto, incrementos cada vez menores de la producción.
Pesimistas en relación a la potencialidad del progreso tecnológico	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnología 	El progreso de la invención no podría contrarrestar los efectos de los rendimientos decrecientes

Fuente: Elaboración propia, en base a *Hayami y Ruttan, 1989

Los rendimientos decrecientes, producto de la aplicación de los factores de capital y mano de obra a una oferta inelástica de tierra, representan una restricción fundamental al crecimiento económico.



El cambio técnico ocurrido en la agricultura ha eliminado las restricciones del crecimiento debido a los abastos inelásticos de los recursos naturales; los resultados muestran que el costo real de la producción agrícola ha bajado a pesar de las restricciones del recurso tierra, contra lo que pronosticaba el modelo ricardiano (Hayami y Ruttan, 1989).

En el modelo de Ricardo (Hayami y Ruttan, 1989), la acumulación de capital está determinada por los beneficios, pero éstos se reducen por los salarios de subsistencia y las rentas pagadas a los propietarios de la tierra, las cuales se incrementan tanto como aumentan los precios de los alimentos, gracias a los rendimientos decrecientes de la tierra y a los costos marginales crecientes. En la medida que la tasa de beneficios en la agricultura cae, el capital se desplaza hacia la industria. En la industria los beneficios se comprimen como consecuencia del incremento de los salarios de subsistencia en términos de los alimentos. El modelo de Lewis (1978) es un modelo ricardiano clásico, pero en el que el salario industrial permanece igual mientras exista el exceso de trabajo.

Cuadro 1.3
Comparación entre Ricardo y Marx sobre el rendimiento

Autor modelo	Factor	Principio o supuesto superado
Ricardo	Cambio técnico	Restricciones del crecimiento debido a los abastos inelásticos de los recursos naturales.
Marx	Tecnología y cambios estructurales	A diferencia de los economistas clásicos, Marx consideraba los rendimientos decrecientes a escala como una fuente importante del crecimiento en el sector agrícola al igual que en el sector industrial. Considera al cambio tecnológico como una fuente primordial del cambio institucional.

Fuente: Elaboración propia, en base a Hayami y Ruttan, 1989

Smith consideraba que el sistema colonial y el marco institucional eran los principales obstáculos al desarrollo de los países. Estos elementos luego son retomados en las teorías de la economía del desarrollo, de las décadas de los 60 y 70 del siglo XX, que definen, en gran medida, los sistemas y las posiciones políticas de la planificación.

El sistema colonial y el marco institucional, se retoman nuevamente en Bolivia como una característica relevante en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2007), del Gobierno del MAS,² donde se plantea el desmontaje y la descolonización del sistema institucional como elementos básicos del proceso revolucionario y de desarrollo.

Malthus tenía su propia concepción del atraso económico y su planteamiento puede resumirse en cinco ideas fundamentales:

1. La producción se ve favorecida fundamentalmente por la acumulación de capital, la fertilidad del suelo y las invenciones que economizan mano de obra.
2. Para que a corto plazo el aumento de la producción se convierta en aumento de la riqueza, hace falta una demanda adecuada.³
3. La oferta no crea su propia demanda adecuada.
4. No es posible aumentar la riqueza de una nación con la acumulación procedente de un bajo consumo.
5. La fertilidad del suelo no es un estímulo suficiente para hacer crecer la riqueza permanentemente.

Para Mill, la explicación del atraso económico de una nación estaba en la menor intensidad del deseo efectivo de acumulación y del deseo de ahorrar e invertir.

2 MAS, Movimiento al Socialismo, partido político de Evo Morales Ayma, actual presidente de Bolivia.

3 Este aspecto es uno de los temas centrales sobre los cuales se basa la propuesta de la ENDAR (2003-2007).

La teoría de las etapas en Marx es el propio materialismo histórico, donde el motor del cambio es la lucha de clases. A raíz de la obra de Marx comienzan a surgir las teorías del imperialismo, que supone la extensión del pensamiento de Marx a una economía abierta.⁴

Otros antecedentes están en las obras de dos escuelas de pensamiento, a las que suele prestarse escasa atención pero cuya relevancia es significativa (Hidalgo, 1996). De acuerdo a este autor, por un lado, estarían los historicistas alemanes (Weber, Roscher) que entendían el proceso de desarrollo como una sucesión de etapas, por lo que elaboraron teorías de las etapas del desarrollo económico. Por otro, los institucionalistas norteamericanos (Thorstein, Commons) cuyas aportaciones sobre los factores institucionales del desarrollo económico merecen ser tenidas en cuenta, dada su influencia en las teorías estructuralista y la de la dependencia. Así, el estructuralismo latinoamericano, como el institucionalismo, tienen muchos elementos en común, especialmente en lo que se refiere a la importancia de la tecnología en el desarrollo, y el papel de las instituciones (Gobiernos, empresas transnacionales, tenencia de la tierra, relaciones laborales, ejército, iglesia, etc.) como obstaculizadoras del desarrollo.

Los autores neoclásicos (Marshall, Walras) que escribieron a finales del siglo XIX y principios del XX, dejaron de considerar el desarrollo económico como principal objeto de estudio, para centrarse en la satisfacción de las necesidades humanas con aprovechamiento óptimo de los recursos; tres ideas interrelacionadas son la herencia neoclásica a la economía del desarrollo:

- la **primera**, que se trata de un proceso gradual y continuo, sin cambios bruscos;
- la **segunda**, que se trata de un proceso armonioso y acumulativo, garantizado por los mecanismos de equilibrio automáticos; y
- la **tercera**, que hay una perspectiva optimista de las posibilidades de beneficios del crecimiento económico continuo, subrayada por los efectos de difusión y transmisión del desarrollo económico.

Los efectos de la difusión son la base, como veremos más adelante, sobre la que se desarrolla la teoría de la modernización y la implementación de modelos y programas, que incorporan la difusión como un aspecto central del progreso y el desarrollo agropecuario.

4 En la biografía de Gumucio Reyes, presidente de la Corporación Boliviana de Fomento, CBF, se puede apreciar cómo esta teoría y sus efectos en la economía boliviana son preocupación de los parlamentarios, ya que las interpelaciones realizadas al presidente de la CBF y los debates del parlamento boliviano giran en torno a esta temática. Gumucio Reyes fue presidente de la Corporación Boliviana de Fomento, CBF, y es considerado un hombre central en la implementación de muchos de los proyectos ejecutados y de los resultados en el desarrollo agropecuario de Bolivia.

Hidalgo (1996), al referirse a las innovaciones, destaca el planteamiento de Schumpeter afirma que el considerar el desarrollo como el conjunto de transformaciones bruscas que desplazan el sistema económico, desde un punto de equilibrio a otro en un nivel superior, según él, tendría su origen en las innovaciones introducidas por los empresarios en la economía.

En este sentido, Schumpeter le confiere al ahorro un nuevo papel dentro del proceso de desarrollo. El empresario no va a obtener del ahorro los fondos necesarios para introducir la innovación, sino del crédito. Este determina de manera relevante los mecanismos para financiar las políticas y programas propuestos en varias estrategias y planes.

Keynes creía que los países que hubiesen alcanzado un cierto nivel de ingreso tendrían que dejar de preocuparse tanto por el crecimiento económico, y desde ese momento todo aumento de la productividad debiera transformarse en aumento del ocio, aumento de los servicios sociales (distribución más igualitaria de la renta), o dar lugar a ocupaciones más artísticas y civilizadas. No obstante, su aporte de la teoría de las inversiones, sirvió de base para que otros autores, como Hansen, se ocupasen de los problemas del desarrollo bajo la óptica keynesiana.

Todos estos antecedentes coinciden en dos elementos:

1. La identificación del desarrollo con el aumento de la riqueza, y
2. La consideración de que las herramientas de análisis que se usan en el estudio del desarrollo son válidas para todos los países.

Sin embargo, uno de los elementos claves del surgimiento de la Economía del Desarrollo como subdisciplina científica es precisamente la negación de la segunda característica. La ruptura con tal característica no se producirá hasta el surgimiento de las teorías alternativas del desarrollo. Hidalgo (1996), cita a Geertz, Boeke y Erasmus, como autores que incorporan tres factores de análisis a la planificación en países en desarrollo:

1. Geertz, a mediados de los años sesenta, plantea que la planificación del desarrollo ha de hacerse teniendo en cuenta las diferencias sociales de cada cultura, sin intentar adaptarlas al mismo modo de desarrollo; en este sentido, introduce el factor humano como elemento clave de análisis.
2. Boeke, al referirse al dualismo socio cultural, plantea que la teoría económica tradicional no es aplicable a las sociedades dualistas, por tanto lo mejor que pueden hacer los países desarrollados con los subdesarrollados, es dejarlos tranquilos, pues todo esfuerzo marcado por pautas occidentales no hace sino agravar la situación.
3. El antropólogo Erasmus defendía la idea de la posibilidad de adaptar las culturas a las necesidades del crecimiento económico, haciendo especial hincapié en el

efecto de demostración del cambio tecnológico. Niega la existencia de un retardo cultural, indicando que se trata de un retardo tecnológico más que social.

Por otra parte, también están presentes las teorías alternativas, que hacen referencia al análisis de los factores psicológicos, sociológicos, antropológicos y geográficos, complementarios a los factores económicos, a la hora de explicar el problema del desarrollo.

3. Teorías y corrientes de la economía del desarrollo

A medida que los economistas se involucraron en el análisis de los problemas del desarrollo de las naciones con tecnología agrícola estancada y un rápido crecimiento de la demanda de productos agrícolas, la atención se concentró en la preocupación por las condiciones en las cuales podría ocurrir y sostenerse un excedente agrícola (Hayami y Ruttan, 1989; Eicher y Staatz, 1991).

En el momento de identificar y las teorías y su agrupación en corrientes que han surgido a lo largo de la historia de la economía del desarrollo, se encuentran varias formas y modos de clasificarlas; por ejemplo, Bustelo (1999) las clasifica en teorías ortodoxas y heterodoxas; Hidalgo (1996) plantea cinco corrientes y Kay (2005) seis. Pero en el fondo, estos autores coinciden en que todas las teorías y corrientes, de una u otra manera, han tenido un papel central en los marcos conceptuales sobre los cuales se han construido las estrategias y los planes.

Para la identificación de los principales elementos y factores que son parte de cada uno de los planteamientos teóricos, en la presente investigación se ha optado por la clasificación realizada por Hidalgo (1996), a la cual se han incorporado las discusiones y reflexiones planteadas por Kay (2005), especialmente en lo referente al debate campesinista y descampesinista, que constituyen un tema importante para el caso boliviano.

En este sentido, Hidalgo (1996) plantea que en la Economía del Desarrollo propiamente dicha, podemos encontrar cinco corrientes de pensamiento bien diferenciadas, que comparten un enfoque ideológico y una metodología común:

1. La teoría de la modernización
2. La teoría estructuralista del desarrollo
3. La teoría neomarxista del desarrollo
4. La teoría neoliberal del desarrollo
5. Las teorías alternativas del desarrollo

Por otra parte, Kay (2005), en el análisis de los enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa, identifica seis corrientes que coinciden en

algunos aspectos con la clasificación de Hidalgo. Lo interesante de este autor es que incorpora en cada una de las corrientes identificadas, posiciones y temas de debate que han sido aspectos centrales de la planificación y han sido parte de las discusiones realizadas en Bolivia. Entre las corrientes que identifica este autor están:

1. El enfoque de la modernización en el desarrollo rural
2. Enfoque estructuralista y los estudios de desarrollo rural
3. El enfoque de la dependencia y la cuestión agraria:
 - a) Colonialismo interno
 - b) Dualismo funcional: alimentos y mano de obra baratos
 - c) Complejos agroindustriales transnacionales y globalización
 - d) El debate sobre el futuro del campesinado: campesinistas y descampesinistas
4. El enfoque neoliberal sobre el desarrollo rural
5. El enfoque neoestructuralista y el desarrollo rural:
 - a) Transformación productiva con equidad
 - b) Neoestructuralismo y desarrollo rural
 - c) Modernización democrática e incluyente
6. La nueva ruralidad y el enfoque de las estrategias de vida rural

Tomando a estos dos autores, pero con base en la clasificación de Hidalgo (1996 y 2007), a continuación se detallan los elementos y factores más relevantes de cada una de las corrientes que han tenido una influencia directa en la construcción de las rutas del desarrollo agropecuario.

3.1. La teoría de la modernización

La Economía del Desarrollo, como subdisciplina científica, nace tras la Segunda Guerra Mundial, con los trabajos de los *pioneros del desarrollo*⁵ de los años cuarenta y cincuenta. En esta fase, la Economía del Desarrollo se conoce bajo el nombre de *teoría de la modernización*, ya que constituyó la ortodoxia económica de la disciplina hasta mediados de los años sesenta.

Por **modernización** se entiende el “proceso por el cual se va progresivamente colmando la brecha entre tradición y modernidad”. Dicho de otro modo:

[La]reproducción paulatina de la situación alcanzada por los países o regiones elegidos como modelo de referencia, es decir, los espacios geoeconómicos que se supone han

5 Entre dichos pioneros podemos citar a Rosenstein-Rodan, Nurkse, Singer, Lewis, Gerschenkron, Myrdal, Hirschman, Scitovsky, Perroux, Rostow, Myint y Prebisch (Meier y Seers, 1986).

conocido una ruptura histórica –la Revolución Industrial– momento a partir del cual el crecimiento industrial se convirtió en condición natural y objetivo fundamental del funcionamiento de la sociedad (Hidalgo, 1996).

Unido a este concepto aparece también el de *difusión*, entendido como la propagación de capital y tecnología desde los países más avanzados, y considerados como “motor del proceso, y un elemento imprescindible para salir del subdesarrollo y para reducir el tiempo necesario del paso de la sociedad tradicional a la sociedad moderna” (Bustelo, 1989: 99).

Las características fundamentales de esta teoría son:

- La identificación del desarrollo con el desarrollo económico, éste con el crecimiento económico, y este otro, a su vez, con el crecimiento del PNB *per cápita*; los factores sociales se identifican con la modernidad y los políticos con la libertad.
- La consideración del fenómeno del subdesarrollo como un problema de atraso relativo, consecuencia de la existencia de círculos viciosos que mantienen a estos países en una situación de estancamiento permanente.
- La importancia concedida a la industrialización en el modelo de desarrollo, al considerarla como elemento fundamental de la modernización y aspecto imprescindible del desarrollo.
- El papel otorgado al Estado y a la planificación como elementos esenciales de la política de desarrollo.
- La defensa del ahorro externo, en forma de ayuda, créditos o inversiones directas, como activador del proceso de crecimiento a través de la inversión.

De acuerdo a Hidalgo (1996), la concepción del subdesarrollo, como un problema de atraso económico, tiene su mejor elaboración en la obra de W. Rostow que aborda las etapas del crecimiento económico. Rostow plantea que la senda del desarrollo es común a todos los países que deberán atravesar una serie de etapas para alcanzar el desarrollo, y que la razón por la que algunos países aún no lo han hecho se debe a los obstáculos que encuentran en su camino, como, por ejemplo, la falta de capital.

Estos obstáculos al desarrollo fueron sistematizados en la *doctrina de los círculos viciosos*, a la que contribuyeron autores como G. Myrdal, H. Singer y R. Nurkse, siempre siguiendo a Hidalgo. Según esta doctrina, el círculo vicioso de la pobreza puede resumirse de la siguiente forma: un país pobre tiene baja renta, y por tanto bajos ingresos; esto origina un reducido nivel de ahorro, que se traduce en una escasa inversión incapaz de generar una renta elevada. Así pues, un país es pobre porque es pobre, y la única forma de salir de ese círculo vicioso es romperlo por alguno de los eslabones, como, por ejemplo, el del ahorro.

Estos planteamientos se han reforzado por el modelo Harrod-Domar, de corte postkeynesiano, según el cual la variable clave del proceso de desarrollo es la inversión, la cual depende directamente del ahorro. De este modo, la inversión tiene una doble función en el proceso de desarrollo:

- genera crecimiento económico al ser el motor de la demanda agregada y
- dota al país de mayor capacidad productiva, aumentando así también la oferta agregada.

Sin embargo, como el nivel de ahorro interno de los países subdesarrollados es bajo, dicha inversión habrá de ser financiada con ahorro externo (inversiones extranjeras, créditos internacionales y ayuda al desarrollo).

Esta inversión de origen exterior se articula en los planes de desarrollo de estos países, que pretenden su industrialización. Sobre este particular surgió un importante debate entre los economistas, que se dividieron entre:

- Los defensores de un crecimiento equilibrado (un plan de desarrollo simultáneo de todos los sectores económicos para evitar estrangulamientos). En este grupo se encontraban autores como P. Rosenstein-Rodan, R. Nurkse y A. Lewis, cuyas propuestas tuvieron un predominio en las estrategias y planes hasta la década de los ochenta del anterior siglo.
- Los que abogaban por un crecimiento desequilibrado (un plan de desarrollo inicial de los sectores claves para que actúen como motor del resto de la economía) eran, por ejemplo, A. Hirschman y T. Scitovsky.

Dicha planificación del desarrollo estaba basada en la industrialización, es decir, en el paso de una economía eminentemente agraria hacia otra de carácter industrial. Dicho paso fue sistematizado por A. Lewis (1978) en su “modelo dual de cambio estructural”. Según éste, una de las características de las economías en desarrollo es que están formadas por dos sectores, uno tradicional –rural y agrario–, y otro moderno –urbano e industrial. Y que, entre ambos se produciría una transferencia de mano de obra en función del aumento de los salarios en el segundo sector.

Estas corrientes no llegaron a alcanzar los resultados esperados, debido a que no tuvieron en cuenta elementos importantes tales como:

- las relaciones internacionales,
- los problemas estructurales y
- la gran importancia de las instituciones en los países subdesarrollados.

Este fracaso de la teoría de la modernización dio paso al diseño y aplicación de otras teorías del desarrollo.

3.2. La teoría estructuralista del desarrollo

El estructuralismo es fundamentalmente un método de investigación, alternativo al empiricismo y al positivismo, que toma como objeto de investigación un *sistema* (relaciones recíprocas entre las partes de un todo), y no el estudio aislado de las diferentes partes del sistema (Hidalgo, 1996). En el campo de la economía, el concepto hace referencia a la existencia de un conjunto de relaciones económicas y sociales que no son observables, pero cuyos efectos económicos y sociales sí lo son.

En Bolivia, la aplicación de este método de trabajo ha sido central en el momento de la elaboración de los diagnósticos del Plan Decenal (1962-1971) y la Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional (1971-1991).

El punto de arranque de esta corriente fue la crítica a la teoría neoclásica del comercio internacional, materializada en la teoría de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio; conocida como la *tesis Prebisch-Singer*. Aunque dicha tesis no puede considerarse propiamente estructuralista, pone las bases –al menos en la versión de Prebisch–, de lo que sería la piedra angular del estructuralismo latinoamericano: el *modelo centro-periferia*. El estructuralismo siguió desarrollándose durante los años cincuenta y sesenta del siglo XX, en el seno de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL, donde se elaboraron estudios sobre los obstáculos del desarrollo latinoamericano, así como recomendaciones de política económica para superarlos.

Los elementos fundamentales de la teoría estructuralista del desarrollo son los siguientes (Hunt, 1989):

- Distingue crecimiento y desarrollo económico, y define el subdesarrollo y el desarrollo en función de la diferente relevancia de los factores estructurales y del progreso tecnológico. Así, una economía subdesarrollada sería aquella en la que el nivel tecnológico de algunos sectores de la economía está muy por debajo de los sectores más avanzados y muy por debajo del que podría alcanzar con la tecnología conocida; mientras que el desarrollo económico consistiría en la introducción de una nueva combinación de factores de producción que incrementa la productividad del trabajo.
- Las características esenciales del desarrollo económico son: *i*) la continua expansión del número de sectores que utilizan la tecnología más avanzada y, *ii*) un cambio en la composición final de la producción total.
- La expansión de la producción a partir de actividades que utilizan la tecnología existente significaría el crecimiento, pero no supondría el desarrollo.
- Las estructuras de las economías subdesarrolladas han sido históricamente determinadas por la forma en que dichas economías se han insertado en la economía internacional.

- La función de estos países en la economía mundial ha sido servir de fuente de recursos baratos para la industrialización de las economías avanzadas y también de mercados para la exportación de los productos de estas economías.
- De todo ello resultan estructuras económicas duales, con un sector moderno orientado a la exportación de productos primarios y otro tradicional, con un nivel casi de subsistencia.
- La maquinaria, la tecnología y los bienes industriales de consumo son importados de las economías más avanzadas.
- Mientras las economías subdesarrolladas no modifiquen esas estructuras, serán incapaces de generar su propia dinámica de crecimiento o de alcanzar el desarrollo económico.
- Las propias estructuras de los países subdesarrollados explican sus desequilibrios macroeconómicos (inflación, desempleo, déficit exterior, etc.).
- Sólo una decidida intervención gubernamental –que promueva una continua transformación estructural apoyada en el desarrollo de un sector industrial nacional diversificado–, podría solucionar el problema del subdesarrollo.

El pensamiento estructuralista puede dividirse en tres importantes etapas:

1. La primera, que va desde los cincuenta hasta mediados de los setenta, caracterizada por el predominio del pensamiento cepalino; a esta etapa pertenecen la teoría del deterioro de los términos de intercambio, el modelo centro-periferia y las recomendaciones de políticas de industrialización por sustitución de importaciones. Esta etapa, contemporánea a la teoría de la modernización, comparte con ella gran parte de sus planteamientos. La teoría del deterioro de los términos de intercambio de R. Prebisch y H. Singer coincide con estos aspectos.

Las recomendaciones de política económica que se desprendieron de este análisis fueron la elaboración de planes de industrialización por sustitución de las importaciones; es decir, la transformación de la estructura productiva de estos países por medio de la sustitución de las manufacturas importadas por otras de producción nacional. Ello trajo consigo la aplicación de políticas proteccionistas a objeto de permitir el desarrollo de las industrias nacionales, reduciendo la competencia de las empresas extranjeras. Sin embargo, tampoco esta política consiguió los efectos deseados, ya que si bien se produjo la industrialización de estos países, ello no supuso la salida del subdesarrollo, ya que no se tomaron en cuenta los problemas de balanza de pagos y de inflación, y tampoco el poder de las empresas transnacionales.

2. Este fracaso provocó que hacia mediados de los sesenta, el pensamiento estructuralista se desarrolle de forma importante fuera del ámbito de la CEPAL. Así, con las influencias cepalina y neomarxista empiezan a surgir las primeras

versiones de la teoría de la dependencia, que tendrían su auge durante los años setenta, y de la que participarían autores como R. Prebisch, F. Cardoso, E. Falletto, O. Sunkel y P. Paz. La versión estructuralista de esta teoría presenta la dependencia como una situación en que la economía de ciertos países está condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía a la que está sometida, de tal manera que sólo pueden evolucionar como un reflejo de la expansión de las economías dominantes, lo que puede tener un efecto positivo o negativo sobre el desarrollo inmediato de dichos países.

La versión estructuralista de la dependencia acepta la posibilidad de un desarrollo en la periferia, aunque se trataría de un desarrollo dependiente asociado. Es decir, puede producirse la industrialización y un cierto desarrollo de la periferia siempre vinculado al dinamismo y necesidades del centro. Dicho sistema de relaciones internacionales se traslada al interior de los países creando relaciones de dependencia entre distintas regiones, sectores y clases sociales. Además, se refuerza por otras clases de dependencia no económicas, como la dependencia intelectual (adopción de patrones de pensamiento propios de los países centrales), la dependencia cultural (adopción de pautas de conducta y de consumo procedentes de los centros) y la dependencia tecnológica (utilización de tecnología importada en lugar de desarrollar una propia).

Durante los años setenta del anterior siglo, esta concepción de la teoría de la dependencia condujo a muchos países latinoamericanos a adoptar una serie de políticas de desarrollo autocentrado, basadas en la potenciación del mercado interno y la búsqueda de un desarrollo tecnológico e intelectual autóctono. Sin embargo, en este período, la financiación del desarrollo vino de la deuda externa, muy barata por entonces, lo que acabaría generando grandes problemas en los años ochenta.

3. Hacia mediados de los años ochenta, la teoría de la dependencia había sido ya muy cuestionada por el radicalismo que había adquirido y por la falta de capacidad para explicar ciertos logros en el campo del desarrollo. Comienzan entonces a oírse voces que tienden a moderar el discurso y a defender las posibilidades que ofrece la interdependencia internacional. Todo ello conduce a la elaboración, en 1990, de un nuevo y trascendente informe de la CEPAL sobre la *Transformación Productiva con Equidad*, que recoge las recomendaciones de esta institución para afrontar el reto de los años noventa tras el duro aprendizaje latinoamericano de los años ochenta.

La transformación productiva con equidad pretende crear nuevas fuentes de dinamismo para alcanzar algunos de los objetivos de una nueva concepción de desarrollo basada en crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía respecto de las economías desarrolladas, crear las condiciones que detengan el deterioro

ambiental, y mejorar la calidad de vida de toda la población. Para ello, los elementos claves son: competitividad, tecnología, educación, relaciones industriales, integración supranacional y estabilización macroeconómica. Este informe se asienta en la idea de la interdependencia, de forma tal que en la medida en que América Latina avance en la transformación, irá ganando legitimidad, credibilidad y eficacia como interlocutor válido en el diseño de un nuevo orden económico internacional. Y, en la medida en que se reactiven las economías y se desarrolle la integración regional, aumentará el poder de negociación de los países latinoamericanos frente a terceros.

3.3. La teoría neomarxista del desarrollo

De acuerdo a Hidalgo (1996), la teoría neomarxista del desarrollo surge durante la posguerra como una alternativa a la teoría de la modernización; sin embargo, no alcanza un nivel de elaboración hasta que en 1957 Paul Baran publica *La economía política del crecimiento*, obra que marca el nacimiento de esta teoría.

Los principales elementos de la teoría neomarxista del desarrollo pueden resumirse en:

- El subdesarrollo económico es un proceso caracterizado por la continua extracción del excedente, generado en la periferia, por parte de las economías capitalistas avanzadas.
- Los países económicamente subdesarrollados se caracterizan por un escaso ingreso *per cápita* y tasas bajas de acumulación de capital.
- El desarrollo económico consiste en una reinversión nacional del excedente, que permita el aumento de la renta, la que será posteriormente redistribuida de forma equitativa.
- El futuro del desarrollo económico, bajo el capitalismo en cualquier país, está determinado por su posición en la economía internacional.
- Los elementos centrales del método de análisis neomarxista son la adopción de una perspectiva histórica y la atención hacia el control de la distribución del excedente de los países subdesarrollados entre las distintas clases sociales.
- En el pasado, los países capitalistas industrializados introdujeron a los países periféricos a un sistema de relaciones de intercambio desigual por medio del cual el excedente económico era extraído de la periferia.
- Estas relaciones de intercambio desigual, a menudo impuestas por la fuerza, persisten hasta hoy y han provocado el bloqueo del desarrollo capitalista de la periferia.
- El intercambio desigual con los centros ha destruido la producción artesanal precapitalista en la periferia y reducido enormemente los incentivos para un desarrollo industrial capitalista indígena.

- La competencia de las exportaciones manufactureras de los centros reduce aún más los incentivos para el desarrollo industrial de la periferia.
- El desarrollo industrial en la periferia ha estado controlado por un número limitado de monopolios industriales en manos de capitalistas nacionales y/o extranjeros que han extraído el excedente hacia los centros.
- Las clases dominantes de la periferia (terratenientes, burguesía comercial, propietarios del capital monopolista y capitalistas), dados sus elevados ingresos, no están interesados en desarrollar un capitalismo productivo periférico.
- De esta forma, las economías subdesarrolladas contemporáneas no pueden atravesar las mismas etapas que las economías capitalistas industriales avanzadas porque las condiciones internacionales han cambiado de manera irreversible.
- El desarrollo económico pleno sólo puede darse a través un cambio político radical.

A raíz de la obra de Paul Baran, surge la moderna *teoría del imperialismo* que se desarrolla durante los años cincuenta y sesenta del siglo XX, con las aportaciones de P. Sweezy, H. Magdoff, A. Emmanuel y S. Amin. La moderna teoría del imperialismo tiene como piedra angular la nueva institución del capitalismo moderno: la corporación transnacional. Por efecto, la competencia en el mercado internacional es sustituida por una competencia oligopólica entre grandes empresas que se disputan el control de los mercados. Por distintos motivos y mecanismos, estas corporaciones se instalan en los países subdesarrollados y comienzan a generar riqueza, pero al mismo tiempo esta riqueza es transferida desde dichos países hacia los países desarrollados.

De esta forma, la inversión extranjera no es un mecanismo de desarrollo de los países subdesarrollados, sino un conducto de la transferencia de riqueza desde los países pobres hacia los ricos, al tiempo que permite a estos últimos aumentar su control sobre las economías de aquellos. Estos aspectos, criticados por esta corriente, toman vigencia en el periodo posterior al ajuste estructural de 1984.⁶

Otras elaboraciones teóricas reforzaron la explicación de la extracción del excedente, como el caso de la *teoría del intercambio desigual* (Emmanuel) que afirma que debido a las barreras proteccionistas y los bajos niveles salariales de los países subdesarrollados, los productos procedentes de éstos se venden en el mercado internacional a un precio inferior a su valor; mientras que los procedentes de los países desarrollados se venden a un precio superior a su valor. El resultado es la extracción del excedente económico y el desarrollo desigual de los distintos países.

6 En la Estrategia de Desarrollo Económico y Social (1989-2000) de Bolivia, todos estos aspectos son elementos centrales de la propuesta, buscando generar el desarrollo económico y agropecuario en el país (*cf. infra*).

Estos planteamientos no se acompañaron de recomendaciones de política económica, pero sirvieron como substrato intelectual de distintos movimientos de liberación y revoluciones de corte marxista, como es el caso de la revolución cubana, marcadamente antiimperialista.

Durante los últimos años de la década de los sesenta y sobre todo durante los setenta, el debate de esta corriente se centró en la versión neomarxista de la teoría de la dependencia, a la que contribuyeron importantes autores de países subdesarrollados como S. Amin, Frank y Dos Santos.

Esta versión se diferencia de la estructuralista en su negación de la posibilidad de un desarrollo de los países dependientes bajo el capitalismo, y constituye la versión Sur de la teoría del imperialismo, a la que complementa y supera. La principal idea que puede extraerse de esta teoría es que el sistema capitalista no sólo no genera desarrollo en los países dependientes, sino que además genera subdesarrollo, por cuanto desarticula su estructura productiva, altera su funcionamiento económico según de las necesidades de los países centrales, y extravía dichas economías dejándolas a merced de los vaivenes del mercado internacional.

Por tanto, el desarrollo de los países centrales está sustentado en la explotación de los países dependientes, y así, desarrollo y subdesarrollo son las dos caras de una misma moneda: el sistema capitalista mundial, en el cual el subdesarrollo es un elemento funcional.

Estos planteamientos dependentistas, más radicales que los estructuralistas, sólo dejan la revolución socialista como vía de salida del subdesarrollo, ya que al ser imposible el desarrollo bajo el capitalismo habrá que buscarlo en otro sistema: el socialista. Así, la mayor parte de las revoluciones de países asiáticos, africanos y algunos latinoamericanos durante los años sesenta y setenta, estuvieron apoyadas en esta concepción del subdesarrollo.

Una de las contribuciones más originales y duraderas del enfoque de la dependencia a los estudios sobre desarrollo rural es su análisis de la transnacionalización y globalización de la agricultura (Teubal, 2001). Los dependentistas fueron los primeros en reconocer la creciente importancia del proceso global de modernización agroindustrial sobre el desarrollo agrícola en Latinoamérica (Arroyo, *et al.*, 1981). Con la industrialización de la agricultura, el poder de la agroindustria creció nacional e internacionalmente, convirtiéndose en un sector clave en el desarrollo del régimen alimentario mundial. La agroindustria ha generado y estimulado nuevas tecnologías para el procesamiento, transporte y comercialización de los alimentos. Desde los años 90 ha creado biotecnologías con base en la ingeniería genética, que han producido nuevas variedades de semilla (Arroyo *et al.*, 1981).

Estos nuevos procesos de producción y distribución, y estas nuevas tecnologías, requieren enormes inversiones en investigación científica, laboratorios, plantas y equipamiento, lo cual favorece a los países ricos. Por lo tanto, las empresas agroindustriales más importantes están en los países desarrollados.

Hacia finales de los setenta y durante los ochenta, el debate había superado el ámbito de la teoría de la dependencia y se centraba en la explicación del funcionamiento del sistema capitalista mundial, con aportes de S. Amin, Frank, Wallerstein y Palloix. Sin embargo, dicho análisis no es más que una reformulación integral de las ideas subyacentes en las teorías del imperialismo y la dependencia. Lo que es interesante de este período es la tesis de la desconexión propuesta por S. Amin, según la cual:

[Y]a que no es posible el desarrollo bajo el sistema capitalista mundial, lo mejor que se puede hacer es desconectarse del mismo, es decir, supeditar las relaciones exteriores de cada país subdesarrollado a las necesidades de su desarrollo interno, lo cual no debe confundirse con un repliegue autárquico o una exclusión impuesta del sistema” (*cit.* en Hidalgo, 1996).

La desconexión supone el condicionamiento de las relaciones exteriores al proceso de desarrollo nacional.

La dificultad de encontrar propuestas teóricas de desarrollo agropecuario en el período entre 1950 y finales de 1960 se debe a que en ese contexto se pensaba que la industria era tan importante para las perspectivas económicas a largo plazo que subsidiarla fue una práctica común, a expensas del contribuyente fiscal y de otros sectores, como el agropecuario. Esta fue la característica de la doctrina de la primera generación de estrategias propuestas por economistas del desarrollo económico. En este enfoque de desarrollo se limitó el papel de la agricultura y solo fue considerada como proveedora de “excedentes” (mano de obra, divisas y ahorro interno) para impulsar el desarrollo industrial (Johnston y Mellor, 1962).

3.4. El debate sobre el futuro del campesinado

Kay (2005), en el marco de la teoría dependientista, incorpora el debate y las discusiones sobre el futuro del campesino.⁷ Este pensador, indica que:

[A]unque la contribución del enfoque de la dependencia a la cuestión agraria no ha sido sistemática, se puede analizar presentando sus ideas sobre una variedad de temas y debates tales como el “colonialismo interno” y la problemática indígena, el carácter del modo y de las relaciones de producción, el “dualismo funcional”, la agroindustria y las empresas transnacionales y la viabilidad futura del campesinado.

De influencia clave en los autores de la teoría de la dependencia, fueron los escritos marxistas acerca del imperialismo. José Carlos Mariátegui (1955), cuyos

7 Todos esos aspectos son centrales al momento de considerar las particularidades y los debates del desarrollo agropecuario boliviano (*cf.* *infra*).

textos principales aparecieron a finales de los años veinte y principios de los treinta del siglo XX, aplicó el marxismo a las condiciones concretas de América Latina. Para Mariátegui (1955), las relaciones feudales y capitalistas formaban parte de un único sistema económico y no constituían dos economías separadas, tal como aparecían en la concepción dualista del enfoque de la modernización de la época. Consideraba que el capital imperialista se vinculaba y se aprovechaba de las relaciones precapitalistas. Mariátegui no veía futuro para el desarrollo de un capitalismo nacional independiente o autóctono. Además, Mariátegui sostenía que las comunidades campesinas indígenas (los *ayllus*) podían encerrar la semilla de una transformación socialista en el campo y creía en el potencial revolucionario del campesinado. Su análisis también otorgaba un lugar preeminente a la población indígena –tema que en la época era marginal, tanto académica como políticamente. Desde su perspectiva marxista, ponía en tela de juicio la visión dominante que hacía de la “cuestión indígena” un asunto racial y cultural.⁸

Mariátegui pensaba que el problema de la población indígena y su emancipación se enraizaban en la cuestión de la tierra; es decir, en el sistema de propiedad privada de la tierra y en el feudalismo que prevalecía en el campo. La concentración de tierra en manos de los terratenientes había dado lugar al “gamonalismo”, un sistema de dominio político local y de control de la población indígena por parte de los latifundistas. Más aún, encontrar una solución al problema indio no sólo era obligatorio para emancipar a la población indígena, sino que también era necesario para resolver la cuestión nacional y para conseguir la integración social a nivel de toda la nación.

Al hacer referencia al colonialismo interno, Kay (2005) indica que éste se inspira en buena medida en las teorías marxistas sobre el colonialismo y el imperialismo, pero las aplica en el examen de las formas de dominación y explotación de un país particular. Esta tesis es especialmente relevante para aquellos países con significativa población indígena, ofreciendo una explicación de los mecanismos internos de la opresión y la explotación ejercida por un grupo étnico sobre otro.

El colonialismo interno se refiere a las relaciones entre la población india y aquellos que se consideran a sí mismos descendientes de europeos –conquistadores españoles y portugueses u otros inmigrantes más recientes y de orígenes más variados–, incluyendo a los mestizos. De acuerdo con la tesis del colonialismo interno, el “problema indio” surge de los múltiples lazos de dominación y explotación establecidos por el sistema capitalista en expansión. Así pues, el “problema indio” no se refiere a una situación preexistente, propia de algún estadio tradicional –tal como propugnaban los seguidores del enfoque de la modernización–, sino que

8 Aspecto este que aparece reiteradamente en los diagnósticos de las estrategias y los planes de desarrollo agropecuario boliviano. Más aún, estos planteamientos de Mariátegui están presentes en las propuestas para el período 2006-2012 del gobierno del MAS (*cf.* *infra*).

es consecuencia de la integración, por cierto subordinada, de las comunidades indias en el sistema capitalista nacional y mundial. La tesis del colonialismo es, de hecho, un intento de superar, al mismo tiempo, el dualismo del enfoque de la modernización y la centralidad teórica que los marxistas atribuyen al concepto de clase y su falta de percepción sobre la importancia del factor étnico.

A través del colonialismo interno se establecen variedad de relaciones de dominación y de explotación; por ejemplo y gracias al ejercicio de un monopolio comercial y financiero en las comunidades indias, los centros o grandes ciudades las explotan mediante un intercambio desigual y la aplicación de intereses usureros, con lo que agudizan la descapitalización de las áreas indígenas. Respecto a las relaciones de producción, los grupos no indios explotan a los grupos indígenas al extraer rentas y otros pagos del trabajo de estos últimos, los cuales están inevitablemente mal pagados. Además, se discrimina social, lingüística, jurídica, política y económicamente a la población india. Las comunidades indias sólo tienen acceso a tierras de baja calidad y su tecnología es muy limitada por falta de capital, a la vez que carecen de servicios básicos como escuelas, hospitales, agua o electricidad.

A partir de lo que De Janvry (1980) denomina como “dualismo funcional”, la pequeña producción mercantil de la economía campesina es una fuente de acumulación de capital para el sistema económico, al suministrar alimentos y mano de obra baratos. Esto significa que el trabajo campesino y su producto –que se materializan en los bienes y mercancías que venden–, se remuneran por debajo de su valor, lo cual es el origen de lo que Marx denominaba la acumulación de capital “original” o “primitiva”.

El debate sobre el destino del campesinado se inició en México a mediados de los setenta, logrando allí su mayor intensidad, y se propagó a casi todos los países latinoamericanos, generando una de las polémicas más agudas sobre la cuestión agraria. Probablemente Feder (*cit.* por Kay, 2005) fue el primero en caracterizar a los dos frentes de la discusión como “campesinistas” y “descampesinistas”.

La controversia alcanzó su punto culminante durante los años setenta y ochenta, y resurge esporádicamente con nuevos matices por las cambiantes realidades y la evolución teórica y temática. Los “descampesinistas”, denominados a veces “proletaristas”, defienden que la forma campesina de producción es económicamente inviable a largo plazo y que, en tanto que pequeños productores mercantiles, los campesinos estaban inmersos en un proceso de descomposición que acabaría por eliminarlos.

Bartra (1974, 1975a, 1976), Paré (1977), Díaz Polanco (1977) y Astori (1981), citados por Kay (2005), insisten en que el desarrollo capitalista fortalece el proceso de diferenciación social y económica entre los campesinos, transformando finalmente a la mayoría en proletarios. Sólo un puñado de ellos pasará a engrosar la categoría de “campesinos capitalistas” y todavía menos tendrán opción de convertirse propiamente en agricultores capitalistas. Los “campesinistas” rechazan

la opinión de que las relaciones asalariadas se están generalizando en el campo y el campesinado está desapareciendo. Warman (1972, 1976, 1980), Esteva (1978, 1979, 1980) y Schejtman (1980), citados por Kay (2005), argumentan que el campesinado, lejos de ser eliminado, está persistiendo, muestra vitalidad, y en algunas áreas se está reforzando a través de un proceso de “recampesinización”.

Los ideólogos campesinistas perciben a los campesinos como pequeños productores –capaces de competir con éxito en el mercado frente a los granjeros capitalistas–, y no como vendedores de fuerza laboral sujetos a importantes procesos de diferenciación socioeconómica. Una de las razones de la supervivencia del campesinado, es su participación en el trabajo familiar no remunerado, complementado en ocasiones por fuertes lazos comunitarios, particularmente en áreas indígenas. Los campesinistas se han sentido particularmente atraídos por la visión de Chayanov en *La organización de la unidad económica campesina*, según la cual la economía campesina es una forma específica de organización y de producción que ha existido durante siglos en el seno de distintos modos de producción y que continuará en el futuro. Por lo tanto, combinando ideas marxistas y chayanovistas, la explicación de la tozuda persistencia del campesinado ha sido un tema de investigación de muchos autores simpatizantes del bando campesinista e, incluso, de algún descampesinista (Kay, 2005).

Frente a esta postura, los descampesinistas continúan defendiendo que, dado el implacable avance del capitalismo, el campesinado no tiene futuro. Según estos autores, una vez proletariado, el campesino será altamente susceptible de desarrollar una conciencia proletaria y socialista, de unir fuerzas con la clase obrera urbana y, bajo el liderazgo de los partidos marxistas, luchar para el derrocamiento del capitalismo que genera la actual situación de dependencia, que perpetúa el subdesarrollo y sus miserables condiciones de vida.

El socialismo mantendría la promesa de acabar con la explotación y la opresión y construir un futuro mejor. Por su parte, los campesinistas acusan a los descampesinistas de querer la destrucción del campesinado. Argumentan que sería posible que los campesinos establecieran una alianza con el Estado capitalista y negociaran mejoras substanciales que no sólo les permitirían sobrevivir, sino, incluso, capitalizar, prosperar y competir con éxito con las explotaciones agropecuarias capitalistas. A su vez, los descampesinistas acusan a los campesinistas de promover el capitalismo de pequeña escala y su carácter pequeño burgués, lo que favorecería el juego de la burguesía al perpetuar; en definitiva, el sistema capitalista.

Al interior de cada uno de estos bandos, se dan variaciones. Por ejemplo, Esteva, (*cit.* en Kay, 2005), cercano a la posición campesinista, reconoce que la agricultura campesina se enfrenta a una crisis que, a su juicio, se debe en gran medida a la negligencia del Estado o, peor, a su discriminación, ya que el Estado dirige hacia las explotaciones capitalistas muchos de los recursos que distribuye en el sector agrícola. Aun así, Esteva cree que, gracias a la movilización del campesinado se

puede establecer una alianza entre el Estado y los campesinos que reorientaría los recursos estatales a la agricultura campesina a cambio de apoyo político.⁹

Kay sostiene que a diferencia de otros campesinistas, Esteva no favorece la explotación agraria individual, sino que aboga por una agricultura cooperativa o, incluso colectiva, aunque bajo el control del campesinado. Al argumentar que la economía campesina no es necesariamente más eficiente que su homóloga capitalista, se acerca a los proletaristas, tendiendo a una posición campesinista por su creencia de que el campesinado carece de futuro como proletariado, ya que el resto de la economía es incapaz de ofrecerle un empleo productivo como asalariado, tal que le asegure su supervivencia.

En consecuencia, los campesinos tienen que buscar una solución a sus problemas mediante acciones y organizaciones colectivas que realcen su capacidad y autonomía productivas, asegurándoles, de ese modo, un futuro en tanto que campesinos, claro que en un escenario de cooperativas agrícolas o de agricultura colectivista. Esto es bueno para el país en su conjunto, ya que aumenta la seguridad alimentaria y evita los problemas de desempleo y de pobreza que crearía la proletarización, escenario sin alternativa alguna de futuro.

La evaluación de esta literatura muestra que el proceso de diversificación y semiproletarización es la tendencia dominante del campesinado latinoamericano actual. Una proporción cada vez más creciente de los ingresos de los hogares campesinos se origina en actividades no-agrícolas y en salarios obtenidos por la venta de su fuerza de trabajo. Su acceso a fuentes de ingresos externas a la granja familiar y su diversificación hacia actividades no-agrícolas les permite aferrarse a la tierra, bloqueando por lo tanto su plena proletarización. Este proceso favorece a los capitalistas rurales, dado que elimina a los pequeños campesinos como competidores de la producción agrícola, al tiempo que quedan disponibles como mano de obra barata.

Kay (2005) afirma que:

[D]urante la pasada década [en referencia a los años 90], el campesinado ha resurgido como una fuerza significativa de cambio social no sólo en México, sino también en Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, entre otros países. En Brasil, donde la desigualdad en el acceso a la tierra es particularmente aguda, el movimiento de trabajadores rurales sin tierra (MST) ha sido la cabeza de lanza en más de mil invasiones de tierra que demandaban la expropiación de los terrenos ocupados. El campesinado y los indígenas en América Latina, con sus cambiantes características, están encontrando nuevas maneras de dejar oír su voz, convirtiéndose así en una nueva fuerza social y política que los gobiernos tienen que reconocer y ya no pueden ignorar.

9 Este aspecto coincide con dos momentos históricos políticos en Bolivia; el primero con el gobierno de René Barrientos (1964-1967) y el segundo con el actual gobierno de Morales (2006-2012) *cf. infra*.

3.5. La teoría neoliberal del desarrollo

Desde finales de los sesenta y durante los años ochenta, la Economía del Desarrollo ha estado dominada por el enfoque neoclásico impuesto por los neoliberales (Bustelo, 1999). La teoría neoliberal del desarrollo se fundamenta esencialmente en dos pilares:

1. La defensa de la eficacia del mercado como mecanismo de asignación óptima de los recursos, junto con la crítica a la intervención pública en las actividades económicas, la que, según esta teoría genera distorsiones.
2. La insistencia en las ventajas de la participación plena en el comercio internacional, junto con la crítica al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que supone restricciones a las importaciones y un claro sesgo antiexportador.

Los principales elementos de la teoría neoliberal del desarrollo son (Hunt, 1989):

- La creencia en que la desigualdad económica es un importante incentivo humano.
- La creencia en que las operaciones de mercado no intervenidas maximizan la eficiencia y el bienestar económico.
- La convicción de los beneficios mutuos obtenidos del comercio internacional.
- La defensa de la mínima intervención gubernamental posible.
- La continua atención al problema de la asignación de recursos.
- La continua fascinación teórica por los análisis de equilibrio general y parcial.
- La gran importancia asignada a los precios, como datos numéricos que contienen importante información económica para la asignación de recursos.

Hidalgo (1996), al referirse a esta corriente, indica que:

Existen importantes antecedentes, que dan surgimiento a esta propuesta teórica revolucionaria. En los cincuenta, destacan las críticas de Viner y Bauer a la intervención del Estado en los países subdesarrollados; en los sesenta, la crítica de Johnson a la economía keynesiana; y durante los sesenta y setenta los trabajos teóricos y empíricos de Krueger, Little, Myint, Balassa, Corden, Bhagwati y Donges, entre otros.

La teoría neoliberal realmente no aporta ideas nuevas sobre el desarrollo económico; en su lugar, presenta una actualización de la vieja teoría neoclásica del equilibrio y del comercio internacional. Pero lo que son bastante interesante son sus propuestas de liberalización interna y externa de las economías de los países subdesarrollados, caracterizados por una importante intervención pública, fruto de las políticas de desarrollo de corte estructuralista, neomarxista o modernizantes (Hidalgo, 1996; Bustelo, 1999).

Entre las propuestas de liberalización interna, Hidalgo (1996) destaca el aporte de Lal sobre las distorsiones del mercado y de Little sobre el análisis social costo-beneficio. Para estos autores, indica, el mercado proporciona una eficiente asignación más de los recursos que el Estado, y cuando éste interviene en las economías para corregir las imperfecciones del mercado, lo que realmente hace es introducir nuevas distorsiones e impedir que dicho mercado pueda alcanzar el equilibrio que pretende. Por tanto, lo mejor que puede hacer el Estado es no intervenir en la economía y, cuando sea imprescindible, hacerlo utilizando técnicas de análisis social costo-beneficio que garanticen que los resultados de dicha intervención realmente mejoren la asignación de los recursos.

Al analizar la inadecuación entre la teoría y la realidad, Sunkel y Giglo (1980) destacan la inaplicabilidad de la teoría convencional (neoclásica y keynesiana) a la realidad con los siguientes argumentos:

- La teoría convencional explica la formación de los salarios fundamentando la demanda en la productividad marginal del trabajo, y la oferta, en las decisiones individuales entre ingreso y utilidad del trabajo. Esta teoría no es aplicable en el caso de la “hacienda tradicional”, donde un sistema paternalista de comportamiento rige las relaciones de trabajo.
- Numerosos estudios realizados en países subdesarrollados sugieren que la oferta agrícola no responde eficazmente a los estímulos del mercado.

Por otra parte, Hidalgo (1996) indica que las propuestas de liberalización externa se centraron en las críticas de Krueger y Bhagwati a la industrialización por sustitución de importaciones, y la defensa de Balassa de la industrialización por sustitución de exportaciones. Estos autores pusieron de manifiesto, de forma sistemática, los motivos del fracaso de la política de sustitución de importaciones, argumentando que el principal error fue ignorar el principio de la ventaja comparativa y de la especialización productiva. Como alternativa, presentan un modelo basado en la sustitución de las tradicionales exportaciones de carácter primario por nuevas exportaciones de manufacturas basadas en productos de tecnología intermedia con una alta intensidad de uso mano de obra barata.

Esta estrategia neoliberal de desarrollo parece haber entrado en una fase de recesión, al igual que todo el pensamiento neoliberal, con la crisis internacional de principios de los noventa y su agudización en 2007 y 2008.

3.6. Las teorías alternativas del desarrollo

Durante los años setenta cambió la noción de desarrollo (Hidalgo, 1996; Meier, 2002), porque dejó de tener por objetivo la acumulación de capital para centrarse en la satisfacción de las necesidades básicas; es decir, se pasó de un *desarrollo*

riqueza a un desarrollo no pobreza. Este hecho marca el cambio más importante en la historia de la Economía del Desarrollo, ya que es un enfoque radicalmente distinto a todos los anteriores.

La formulación más uniforme sobre este nuevo concepto de desarrollo se presenta en el llamado “relatorio de Uppsala sobre *another development*”,¹⁰ publicado por The Dag Hammarskjöld Foundation en 1977 con el título de *El otro desarrollo*.

El desarrollo alternativo plantea que el énfasis debe estar orientado a satisfacer las necesidades humanas tanto materiales como inmateriales, empezando por satisfacer las necesidades básicas de los dominados y explotados, asegurando al mismo tiempo la humanización de todos los seres humanos, satisfaciendo sus necesidades de expresión, creatividad e igualdad, así como las condiciones de convivencia, y permitiéndoles comprender y dominar sus propios destinos.¹¹

Los elementos definidores del desarrollo alternativo según el relatorio de Uppsala son:¹²

- El desarrollo igualitario: la satisfacción de las necesidades humanas básicas, tanto las materiales como las no materiales.
- El desarrollo endógeno: un desarrollo que arranque del corazón de cada sociedad, siendo ésta la que defina soberanamente sus valores y la visión de su futuro.
- El desarrollo autónomo: la confianza de cada sociedad en su propia fortaleza y en sus recursos, en términos de la energía de sus miembros y de su medio natural y cultural.
- El desarrollo ecológico: la utilización racional de los recursos de la biósfera con plena conciencia del potencial de los ecosistemas locales y de los límites externos, globales y locales, impuestos a las generaciones presentes y futuras.
- El desarrollo con transformación estructural: la creación de las condiciones necesarias para la autogestión y la participación en la toma de decisiones de

10 Denominados así los seminarios que esta fundación promovió en Uppsala, Suecia, donde se instalan sus oficinas: “En 1975, el Proyecto Dag Hammarskjöld de Desarrollo y Cooperación Internacional, en el que participaron 120 líderes políticos y estudiosos, dio como resultado el Informe Dag Hammarskjöld 1975: ¿Y ahora qué?: Otro Desarrollo, publicado en árabe, inglés, francés, alemán, polaco y español. Desde entonces, la fundación se ha centrado en gran medida en los aspectos sectoriales de las estrategias de desarrollo alternativas propuestas en dicho Informe, que han sido elaboradas ampliamente en seminarios de la Fundación en materia de desarrollo rural, salud, educación, ciencia y la tecnología (sobre todo los recursos fitogenéticos y la biotecnología), política monetaria internacional, información y comunicación, y participación” Traducción libre de la editora de: “The Dag Hammarskjöld Foundation: a short description of its activities” [En línea] <http://tinyurl.com/l4b6e46> (acceso 24/4/14).

11 Hidalgo (1996) aclara que el concepto incluido en el relatorio de Uppsala es el recogido por Cardoso (1981) y Molero (1981).

12 Referencias de la relatoría de Uppsala recogidas en Hettne, 1990 (*cit.* en Hidalgo, 1996).

todos los afectados por ellas, tanto de las comunidades rurales como urbanas de todo el mundo, sin las cuales el éxito de este desarrollo no podría alcanzarse.

El relatorio de Uppsala parte de la satisfacción de las necesidades básicas como elemento central del desarrollo alternativo, y añade dimensiones tales como el ecodesarrollo, el endodesarrollo y el desarrollo autónomo. Sin embargo, formulaciones contemporáneas al Informe (años setenta), como el desarrollo multidimensional y la reforma del orden internacional; posteriores (años ochenta), como el etnodesarrollo, el desarrollo local, el desarrollo sostenible, y las de los años 90, como el desarrollo humano, si bien no forman una corriente de pensamiento, coinciden en considerar la satisfacción de las necesidades básicas como elemento central del desarrollo que incluiría otras dimensiones además de las económicas.

El enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas se articula a un concepto distinto de desarrollo que no está basado en el aumento de la riqueza, sino en la reducción de la pobreza; esto hace que el planteamiento se oriente hacia el individuo y la comunidad en concreto, y no hacia todo un país. Se trata de apoyar a las personas para que puedan satisfacer sus necesidades por medio de un aumento de su productividad, para lo cual es necesario, previamente, dotarles mínimamente de educación, alimentación y sanidad. De esta forma, si la población pobre es más productiva, tendrá mayores ingresos y eso le permitirá satisfacer sus necesidades básicas, siendo así cada vez más productivos y menos pobres.

Esta estrategia de desarrollo marcó durante los setenta la principal orientación de la política de desarrollo del Banco Mundial. Esta política de desarrollo supuso el visto bueno para los microyectos de cooperación internacional, basados en la actuación directa sobre una comunidad en concreto, frente a la tradicional ayuda al desarrollo, basada en créditos blandos, inversiones extranjeras y grandes obras de infraestructura. Esto permitió, a su vez, la irrupción masiva de las ONG para la ejecución de proyectos de la cooperación internacional. Sin embargo, esta estrategia requiere de una compleja planificación que coordine todos los esfuerzos particulares y genere una sinergia, lo cual no siempre ocurrió, poniendo de manifiesto la debilidad de esta política por no ir acompañada de un planteamiento global a nivel macroeconómico. El auge del neoliberalismo en los ochenta, terminó por opacar en el tiempo esta estrategia.

Una de las dimensiones del desarrollo alternativo es el *ecodesarrollo* (Hidalgo, 1996), concepto que ha ido evolucionando desde los años setenta y que hoy, bajo el término de *desarrollo sostenible*, es uno de los principales tópicos del desarrollo. El ecodesarrollo pone de manifiesto la necesidad de garantizar un equilibrio entre la comunidad y el medio ambiente en el que habita, de forma tal que las actuaciones presentes no perjudiquen la calidad de vida en el futuro. En la actualidad, dicho concepto suele definirse como desarrollo sostenible en los términos del *Informe Bruntland* (1987); es decir, que el modelo de desarrollo ha de permitir satisfacer

las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.

Ahora bien, colocar la dimensión medioambiental en el contexto de la teoría del desarrollo es un gran paso en la búsqueda de un desarrollo multidimensional. Sin embargo, no hay que olvidar que la preocupación medioambiental no procede de los países subdesarrollados, sino de los desarrollados; es decir, de aquéllos que en su propio modelo de desarrollo no se preocuparon del deterioro del medio ambiente, y ahora que ven peligrar su calidad de vida, piden una solución del problema a nivel mundial. En aquellos casos en que las medidas a adoptar dificultan el desarrollo fácil y rápido de los países subdesarrollados, se presentan serias discusiones sobre quiénes deben soportar los costes de la preservación del medio ambiente, si todos por igual, o aquellos que se beneficiaron en el pasado de dicho deterioro. Los acuerdos para poner límites al uso de los gases CFC,¹³ por detener la tala de bosques en la Amazonia y el cambio climático, forman parte de esta concepción del desarrollo.

Otra importante dimensión del desarrollo alternativo es el *etnodesarrollo*, es decir, la consideración de los elementos étnicos y culturales en las estrategias de desarrollo. La importancia de esta dimensión radica en incluir los distintos comportamientos de la población de los países subdesarrollados como elementos determinantes de las políticas de desarrollo, ya que éstos pueden amplificar o amortiguar los efectos de las mismas. Vinculados a esta concepción pueden encontrarse algunas ideologías desarrollistas como el indigenismo en América Latina, el panafricanismo y la negritud en el África Negra, o el integrismo islámico en los países árabes (Hidalgo, 2007 y 1996).

El *endodesarrollo*, o su versión más moderna, el *desarrollo local*, añade a la estrategia de desarrollo la dimensión territorial. El territorio, con todo lo que representa (geografía, recursos, cultura, etnia, medio ambiente, etc.), juega un papel fundamental en la estrategia de desarrollo y su desconocimiento puede generar la esterilidad de las políticas, éstas pueden bloquearse por las dificultades de su implementación en un determinado territorio con particulares características. La inclusión de esta dimensión en la teoría del desarrollo, ha traído consigo la incorporación de los estudios de viabilidad en los proyectos de cooperación internacional, tanto de los organismos públicos como privados, y ha permitido desplazar parte de la tarea; del desarrollo a las propias comunidades, concededoras de su territorio (Hidalgo, 1996 y 2007).

El orden internacional, indica Hidalgo (1996), aparece como otra de las dimensiones del desarrollo alternativo, a la que han contribuido la publicación de tres

13 Los clorofluorocarburos (CFC o CLFC) son derivados de los hidrocarburos saturados que se emplean en múltiples aplicaciones, principalmente en la industria de la refrigeración y de propelentes de aerosoles y tienen una gran persistencia en la atmósfera, de 50 a 100 años.

importantes informes, el *Informe R.I.O.* (1976), el *Informe Brant* (1980) y el *Informe Nyerere* (1990). Estos documentos coinciden en señalar que el orden internacional perjudica seriamente las posibilidades de desarrollo de los países subdesarrollados. Sin embargo, difieren en las recomendaciones de política económica:

- El primero defiende una planificación de la economía mundial desde las Naciones Unidas.
- El segundo aboga por un intervencionismo de corte keynesiano en el mercado internacional para corregir sus imperfecciones.
- El *Informe Nyerere*, por el contrario, considera que la responsabilidad del diseño y ejecución de la política de desarrollo de los países subdesarrollados corresponde exclusivamente a éstos, y que la tarea de los países desarrollados queda reducida a ser receptivos de las modificaciones del orden internacional propuestas por aquellos y atender las peticiones concretas de cooperación internacional.

Como la mayor parte de los informes internacionales, estos tres tienen más importancia por el análisis que realizan de los problemas mundiales, que por la aplicación de sus recomendaciones de política económica, la mayor de ellas de carácter voluntarista.

En su esquema de las corrientes de la economía del desarrollo, Hidalgo (1996) indica que la última gran aportación a este desarrollo alternativo constituye el *desarrollo humano*, concepto empleado por el PNUD que hace referencia a la mejora de la capacidad de los individuos para satisfacer sus propias necesidades. Se trata realmente de una reactualización del enfoque de las necesidades básicas, articulado al Indicador de Desarrollo Humano (IDH), y que trata de cuantificar el desarrollo a partir de tres dimensiones: *i*) la sanitaria (longevidad), *ii*) la educativa (alfabetización y escolarización) y, *iii*) la económica (nivel de renta). Los logros de las últimas cuatro décadas de desarrollo pueden considerarse moderadamente positivos si se tienen en cuenta estas tres dimensiones en su conjunto.

3.7. Vivir Bien o Buen Vivir

El siglo XXI se inicia con una crisis del modelo capitalista y una fuerte crítica al modelo y los resultados económicos de la teoría neoliberal. A partir del 2005, surgen en Latinoamérica y toman el poder los gobiernos denominados “progresistas”, los cuales postulan el surgimiento de una nueva propuesta de desarrollo, denominada bajo el rotulo de “Vivir Bien”; entre los países abanderados de esta propuesta se encuentran principalmente Ecuador y Bolivia. Al respecto, la gran discusión y el debate se centra en las dimensiones y el alcance de esta nueva propuesta de desarrollo, que en muchos casos y desde un punto de vista teórico, se afirma que

no es una propuesta de desarrollo, sino una crítica a los supuestos y principios sobre los cuales se basa el concepto de desarrollo. Esta noción es atribuida a los pueblos campesinos e indígenas “amerindios” y, en general, a todas las estructuras donde los mecanismos de desarrollo no están basados en la ganancia sino en la producción de satisfactores en armonía con la naturaleza (García Linera, 2010,¹⁴ *cit.* en Farah y Vasapollo, 2011).

En términos teóricos, esta es la segunda vez que desde América Latina surge una propuesta teórica, cuyas consecuencias se pueden medir en la implementación de cambios estructurales, tanto a nivel político como social y económico. La primera fue la teoría estructuralista que, como se analizó antes, se asentó en la CEPAL.

Un aspecto que aún está en debate y sobre el cual hay avances, reflexiones y sobre todo discusiones, es si la propuesta del Vivir Bien es una teoría, que se la puede ubicar en el marco de la Economía del Desarrollo, o es un cambio de paradigma que cuestiona y busca sentar las bases de nuevos supuestos, principios y elementos. En este sentido, a continuación se presentan algunos elementos centrales de esta propuesta, que según varios autores son los que están marcando la orientación de sus aspectos teóricos.

Algunos elementos están en la Ley de la Madre Tierra,¹⁵ cuyo Artículo 5 define:

El Vivir Bien (*Sumaj Kamaña, Sumaj Kausay, Yaiko Kavi Páve*): Como el horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, y es concebido en el contexto de la interculturalidad. Se alcanza de forma colectiva, complementaria y solidaria integrando en su realización práctica, entre otras dimensiones, las sociales, las culturales, las políticas, las económicas, las ecológicas, y las afectivas, para permitir el encuentro armonioso entre el conjunto de seres, componentes y recursos de la Madre Tierra. Significa vivir en complementariedad, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra y las sociedades, en equidad y solidaridad y eliminando las desigualdades y los mecanismos de dominación. Es Vivir Bien entre nosotros, Vivir Bien con lo que nos rodea y Vivir Bien consigo mismo.

Esta misma Ley (Capítulo II, Artículo 4) asume como principio que:

[E]l Estado Plurinacional de Bolivia reconoce la economía plural como el modelo económico boliviano, considerando las diferentes formas de organización

14 Álvaro García Linera es Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia desde el 2006.

15 Ley N° 300, Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, promulgada el 15 de octubre del 2012.

económica, sobre los principios de la complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, sustentabilidad, equilibrio y armonía, donde la economía social comunitaria complementará el interés individual con el Vivir Bien colectivo.

Uno de los primeros elementos sobre la nueva forma de ver esta propuesta se encuentra en el libro de Farah y Vasapollo¹⁶ (2011), que indica que se trata de una forma totalmente diferente de concebir el “desarrollo”¹⁷ y cuestiona la idea fundamental de capital y mercancía. Evo Morales (2011), Presidente Constitucional de Bolivia 2006-2014, en el prólogo de este libro, indica que el Vivir Bien es:

[C]omo una forma de vida, de relacionamiento con la naturaleza, de complementariedad entre los pueblos, es parte de la filosofía y la práctica de los Pueblos Indígenas. Asimismo, no solo desnuda las causas estructurales de las crisis (alimenticia, climática, económica, energética) que vive nuestro planeta, sino que plantea una profunda crítica al sistema que está devorando a seres humanos y a la naturaleza: el sistema capitalista mundial. Mientras los Pueblos Indígenas proponen para el mundo el “Vivir Bien”, el capitalismo se basa en el “Vivir Mejor”. Las diferencias son claras: El vivir mejor significa vivir a costa del otro, explotando al otro, saqueando los recursos naturales, violando a la Madre Tierra, privatizando los servicios básicos; en cambio el Vivir Bien es vivir en solidaridad, en igualdad, en armonía, en complementariedad, en reciprocidad.

En este sentido, se plantea la dicotomía de los dos paradigmas, pero Morales continúa afirmando que más allá de los aspectos económicos, donde el “Vivir Bien está reñido con el lujo, la opulencia y el derroche, está reñido con el consumismo”. En el aspecto cultural “...implica la contraposición de dos culturas, la cultura de la vida, del respeto entre todos los seres vivos, del equilibrio en contra de la cultura de la muerte, de la destrucción, de la avaricia, de la guerra, de la competencia sin fin”.

Así, Farah y Vasapollo (2011) y Gudynas (2011a) afirman que el mundo atraviesa una transición compleja, calificada como post-capitalista o post-neoliberal, debido a la convergencia de diversas crisis que atraviesa el capitalismo, pero no existen propuestas de vías alternativas al capitalismo. Es decir, permanece la lógica capitalista, cuyo modo de producción no responde positivamente a las demandas de desarrollo o progreso eco-socio-sostenible, fundado en principios de equidad, solidaridad y autodeterminación. En diversas regiones (como Bolivia y Ecuador) se debaten y ensayan alternativas orientadas a mejorar la redistribución, impulsar mayor solidaridad y reconfigurar el vínculo social en la búsqueda de alternativas que partan de visiones holísticas de la realidad. Alternativas que sean capaces de ensamblar sociedad, economía y naturaleza; de reconocer la pluralidad de

16 Libro que tiene el sugestivo título de *Vivir Bien, ¿paradigma no capitalista?*

17 Se mantiene la palabra “desarrollo”, pero es importante tomar en cuenta que se hace referencia a que sus supuestos, conceptos y principios están siendo cuestionados.

situaciones económicas, culturales y también políticas que existen en la sociedad (Gudynas, 2011b).¹⁸

Entre otros elementos se puede identificar un énfasis en impulsar modelos alternativos u órdenes sociales basados en justicia cultural, política, social y redistributiva o económica, capaces de evitar la concentración de los beneficios en muy pocos, y que admitan las exigencias de cuidado de la vida y del ambiente (Farah y Vasapollo, 2011).

En este sentido se identifica que las reflexiones en relación a las alternativas de desarrollo en América Latina y en Bolivia, apelan a cosmovisiones y conocimientos tanto modernos como tradicionales (de las organizaciones campesinas e indígenas), en un contexto de estructuras socioeconómicas y culturales heterogéneas que no fueron articuladas de manera armónica por el capitalismo en nuestros países. Este Vivir Bien y sus principios se lograrían superando la disciplina económica hegemónica (neoclásica) como cuerpo teórico y conceptual (Farah y Vasapollo, 2011).

Su carácter de alternativa al desarrollo debe fundarse en la incorporación y gestión real de una nueva ética ambiental, en una perspectiva biocéntrica, que introduzca la importante distinción entre la preocupación por el ambiente como mecanismo para mejorar la calidad de vida de las personas, y la preocupación por la naturaleza centrada en el ambiente en sí mismo. Asimismo Farah y Vasapollo (2001), afirman que los significados sobre el Vivir Bien enfatizan:

- Implica vida “dulce”, buena convivencia, acceso y disfrute de bienes materiales e inmateriales.
- (Re)producción bajo relaciones armónicas entre personas, que se orienta a la satisfacción de necesidades humanas y naturales.
- Relaciones armónicas entre personas y naturaleza y entre las personas mismas.
- Realización afectiva y espiritual de las personas en asociación familiar o colectiva y en su entorno social amplio.
- Reciprocidad en las relaciones de intercambio y gestión local de la producción.
- Visión cosmocéntrica que abarca a todos los seres vivos que existen en la naturaleza, y a la naturaleza misma.

Para Medina (2011), una aproximación comparativa del Vivir Bien amerindio y el Buen Vivir occidental se plantea en que ambos corresponden a paradigmas opuestos, dicotómicos, no intercambiables, pero sí complementarios. Esa complementariedad favorece la convivencia de dos principios económicos

18 En su artículo “Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo”, Gudynas (2011b) hace referencia a los autores que están trabajando propuestas alternativas al desarrollo y al modelo capitalista.

contrapuestos: reciprocidad e intercambio, para reconstruir ecología y humanidad en un funcionamiento demarcado por las territorialidades de despliegue de cada principio, más primarias, para la reciprocidad y, desde allí hacia fuera, para el intercambio entre economías heterogéneas: estatal, privada y “economías campesinas”.

Por su parte, Houtart (2011) plantea que las salidas o alternativas no se darán desde el modelo capitalista, su propuesta de alternativa se enraíza en cuatro fundamentos organizadores: *i*) utilización sostenible y responsable de los recursos naturales, sustentada en las capacidades humanas para construir y sostener una sociedad en la lógica de conservación y renovación de la naturaleza; *ii*) privilegio del valor de uso sobre el valor de cambio para fortalecer vínculos sociales y un consumo apegado a las necesidades; *iii*) ampliación de la democracia en todas las relaciones e instituciones sociales y; *iv*) multiculturalidad que abra oportunidades a todos los conocimientos que aporten a la ética del bien común.

La relación del Vivir Bien con los recursos naturales es abordado como clave de cualquier salida del modelo capitalista actual. Acosta (2011) afirma que el Buen Vivir es un camino y un objetivo, una oportunidad para “construir colectivamente” una “nueva forma de vida”, cuyo régimen económico se orienta por las equidades y por una relación armónica entre individuos y colectivos, y con la naturaleza. Ello requiere rescatar las verdaderas dimensiones de sustentabilidad y funcionamiento de la naturaleza, a las que deben subordinarse los objetivos económicos, aspectos que según Gudynas (2001b) deben permitirnos reconocer la existencia de varios mercados en América Latina y la posibilidad de economías alternativas a las basadas en el extractivismo.

El Buen Vivir, como concepto en construcción y heterogéneo, en cualquiera de sus variantes, implica cuestionar las ideas convencionales de desarrollo. Está aún en proceso de encontrar sus parámetros en los niveles de la teoría y sus categorías y, sobre todo, de un patrón y modelo de desarrollo –incluidas sus instituciones y políticas públicas– que vayan a concretar sus promesas (Gudynas, 2011a; Farah y Vasapollo, 2011).

Al tratarse de una propuesta en construcción y generadora del debate actual, Farah y Vasapollo (2011) plantean:

[A]quí hay un gran desafío. Pero se debe considerar que los viejos paradigmas sociales y económicos son tenaces, y lo que parece es que aún nos seguimos moviendo en el paradigma del desarrollo que recibe diversos adjetivos: humano, sostenible, ecodesarrollo, etc. Ciertamente, el pensamiento occidental predominante ha subestimado y opacado la diversidad cultural y socioeconómica, y la cuestión medioambiental que sí son invocadas de manera explícita por la noción del Vivir Bien. Está por verse si la crítica al mono-culturalismo y si las nuevas teorías sobre diferencias y multiculturalismo emergentes por un lado, el movimiento ambientalista y el ‘movimiento por el decrecimiento’ en las sociedades occidentales por otro, serán

capaces de articular lo colectivo e individual, lo diverso cultural y económicamente, de revertir el mito del crecimiento permanente y la mercantilización de la naturaleza y de los más diversos ámbitos de la vida, en una nueva teoría crítica.

4. Modelos de desarrollo agropecuario basados en las fuentes de crecimiento

El crecimiento del sector agropecuario, tal como se ha conceptualizado en la ruta de desarrollo, se puede obtener por la vía del crecimiento de la producción, de la productividad o por la combinación de ambos. A continuación se presenta la clasificación de Hayami y Ruttan (1989) y de Eicher y Staatz (1990) de los modelos de desarrollo agropecuario con base en las fuentes de crecimiento, a los que se han agregado dos modelos: el de desarrollo sostenible y el de la agroecología. Estos últimos han tomado fuerza desde principios de los años 90 y se los puede considerar como una nueva forma de materializar el desarrollo.

Ninguno de estos modelos tiene necesariamente una secuencia histórica y un período de vigencia establecido; por el contrario, su vigencia se basa en la forma en cómo los Estados usan los recursos como fuente de crecimiento. Se ha tomado esta clasificación para ordenar el análisis de las acciones específicas propuestas en las estrategias y los planes, y que están presentes explícita e implícitamente, a través de los programas o proyectos implementados. En este acápite nos concentramos en categorizar los modelos, en el siguiente capítulo se detallan los efectos e impactos de la aplicación de sus principios en el sector agropecuario boliviano.

4.1. Modelo de la frontera o del aprovechamiento de los recursos

Durante la mayor parte de la historia, la expansión de las áreas cultivadas o dedicadas a la ganadería ha sido la fuente dominante de incremento de la producción agrícola. El ejemplo más destacado en la historia occidental, fue la apertura de los nuevos continentes Norteamérica, Sudamérica y Australia. Con el advenimiento del transporte, en la segunda mitad del siglo XIX, los países de los nuevos continentes se convirtieron en fuentes, cada vez más importantes, de alimentos y materias primas agrícolas para las metrópolis de Europa occidental (Hayami y Ruttan, 1989).

Las implicaciones del desarrollo agrícola en las regiones de nuevos asentamientos, tienen dos modelos de interpretación:

- El modelo del **producto básico** desarrollado por Harold Innis (*cit.* en Hayami y Ruttan, 1989), explica la decisiva importancia de las exportaciones de productos básicos para la configuración del desarrollo económico.

- El modelo **de la venta de excedentes**, de Hla Myint (*cit.* en Hayami y Ruttan, 1989), que pretendía explicar el rápido crecimiento de la producción y las exportaciones de los productores campesinos. Este autor señala que la producción campesina para la exportación se expande, por lo común, con tanta rapidez como la de los sectores empresariales, mientras que sigue siendo autosuficiente en la producción de alimentos. Su explicación es que la tierra y la mano de obra excedentes permitieron que los productores campesinos, aunque afrontaban coeficientes técnicos relativamente fijos, expandieron la producción por efecto del estímulo de los nuevos mercados y por la reducción de los costos de transporte.¹⁹

En aquellos lugares en los cuales las condiciones del suelo eran favorables, como en las grandes cuencas hidrológicas y las planicies, los nuevos pueblos intensificaron cada vez más sus sistemas de cultivo. En los lugares en los cuales los recursos eran pobres, como en muchas regiones de colinas y montañas, se abrieron nuevas zonas para la rotación de cultivos o el pastoreo nómada. En condiciones de crecimiento rápido de la población, con frecuencia, los límites para el modelo de frontera se ejecutaban con rapidez. Los rendimientos de la cosecha eran típicamente bajos, medidos en términos de la producción por unidad de semilla más que por unidad de área de cosecha. La producción por hectárea y por hora productor tendía a descender, excepto en las áreas de los deltas, como en Egipto y el sur de Asia y las zonas de arroz húmedo del este de Asia. En muchas zonas el resultado fue una pauperización gradual del campesinado.

A pesar de la afirmación de que en las últimas dos décadas del siglo XX quedaban relativamente pocas áreas en el mundo en las cuales el desarrollo del modelo de frontera representaría una fuente eficiente de crecimiento, en América Latina y África la apertura de nuevas tierras está siguiendo el desarrollo de nuevas tecnologías para el control de pestes y enfermedades, o para la liberación y mantenimiento de la productividad de los suelos problemáticos.

El siglo XIX experimentó la transición de una época en que la mayoría del crecimiento de la producción agrícola mundial ocurría como resultado de la expansión de la zona cultivada, a un período en que la mayor parte del crecimiento de la producción agrícola y ganadera provenía de los incrementos en la frecuencia y la intensidad del cultivo: de los cambios del uso de la tierra que permitían cultivar un área determinada con mayor frecuencia e intensidad, y por ende incrementar la producción por unidad de área y de tiempo.

19 A pesar de la importancia que reviste este modelo para Bolivia, por las características de su desarrollo, no ha merecido atención y no se encuentran estudios, análisis y propuestas sobre la factibilidad de desarrollar este modelo en nuestra realidad, donde un grueso de los productores son campesinos.

El interés principal de los investigadores que articularon las teorías de los bienes básicos y la venta de excedentes, era la exploración de las condiciones en las que podrían explotarse los recursos naturales subempleados a fin de generar el crecimiento en la producción agrícola. Asimismo les interesó identificar los procesos de movilización los excedentes agrícolas para generar el crecimiento de la economía.

El modelo de la explotación de los recursos aclara escasamente el problema de cómo generar un crecimiento en la productividad de la tierra y la mano de obra cuando se ha agotado el margen resultante de los recursos naturales subempleados. Los esfuerzos para alcanzar un crecimiento continuo por la ruta trazada por los teóricos de los productos básicos o la venta de excedentes, se enfrentarán cada vez más a los límites del crecimiento, inherentes al modelo clásico del desarrollo económico: la productividad marginal decreciente de los incrementos adicionales de tierra, mano de obra y capital.

La principal preocupación del modelo de la frontera era explorar el papel de la frontera en la conformación del carácter nacional o de las instituciones sociales y políticas, formuladas inicialmente por Frederick Jackson Turner (*cit.* en Hayami y Ruttan, 1989).

Una de las principales críticas al modelo de la frontera indica que el crecimiento agrícola basado en el modelo de explotación de los recursos no puede sostenerse en el largo plazo. Para hacerlo, es necesaria la transición de la explotación de los recursos al desarrollo de tecnologías de conservación de recursos o mejoramiento de las tecnologías, como la rotación de cultivos y los abonos; a la sustitución de la fecundidad natural del suelo por insumos industriales modernos tales como los fertilizantes, y al desarrollo de variedades modernas de cultivos que respondan a los fertilizantes. Para tener acceso a estas nuevas fuentes del crecimiento, una sociedad debe invertir en el desarrollo de infraestructura de tierras y aguas, la capacidad industrial necesaria para la producción de insumos modernos, el capital humano y la investigación científica necesarios para el *desarrollo de nuevas tecnologías y su uso eficaz*.

4.2. Modelo de conservación

El modelo de conservación del desarrollo agrícola evolucionó a partir de los adelantos en materia de cosechas y crianza de ganado, asociados con la revolución agrícola inglesa y con los conceptos del agotamiento del suelo sugeridos por los científicos alemanes en este campo. Este modelo se reforzó con el concepto de “rendimientos decrecientes de la mano de obra y el capital”, aplicados a la tierra por la escuela clásica inglesa de economía y en las tradiciones del naturalismo ético, estético y filosófico del movimiento conservacionista norteamericano. El modelo de conservación enfatizó la evolución de una secuencia de sistemas de

cosecha cada vez más complejos con uso intensivo de tierra y mano de obra en la producción, en el uso de abonos orgánicos y en la formación de capital: mano de obra, drenajes, irrigación y otros recursos físicos con el fin de utilizar la tierra y los recursos hidráulicos de manera más eficaz.

No fue sino hasta el siglo XX cuando el modelo de conservación del desarrollo agrícola se convirtió en el único enfoque disponible de intensificación de la producción agrícola para la mayor parte de los agricultores en el mundo. Su aplicación se ilustra mediante el desarrollo de sistemas de cultivo de arroz en agua que surgieron al este y al sur de Asia, y mediante los sistemas intensivos de uso de mano de obra y tierra para cosechas y crianza de ganado integradas, que caracterizaron sustancialmente la agricultura europea durante los siglos XVIII y XIX (Hayami y Ruttan, 1989).

Este “nuevo método de producción” permitió intensificar la producción agropecuaria mediante el aprovechamiento de nutrientes para las plantas –en la forma de abono animal–, para conservar la fertilidad del suelo. Los insumos empleados en este sistema de conservación de la agricultura fueron producidos o suministrados, en gran parte, por el propio sector agrícola.

Las investigaciones de Albrecht Thaer (*cit.* en Hayami y Ruttan, 1989), acerca de la naturaleza y los principios de nutrición de suelo y plantas, condujeron a la doctrina del *agotamiento del suelo*. Esta doctrina sostenía que el peligro de agotar la fertilidad del suelo era tan grande que todo el sistema permanente de agricultura debía ocuparse de la restauración completa de todos los elementos que un cultivo quita al suelo.

Este modelo, en su forma más refinada y en términos económicos, afirma que los recursos naturales son escasos, que dicha escasez aumenta con el crecimiento económico, y que la pérdida de los recursos amenaza con afectar los niveles de vida y el crecimiento económico. En este modelo, Ester Boserup (*cit.* en Hayami y Ruttan, 1989), plantea que la fertilidad del suelo es una variable dependiente que responde a la intensidad del uso de la tierra, antes que un determinante de la intensidad de su uso. En este modelo no se pensaba que los insumos industriales desempeñaran un papel importante en el margen extensivo o intensivo.

Una limitación central de los “fundamentalistas de la conservación” y los primeros esfuerzos por “racionalizar” los principios de la conservación, fue la incapacidad para reconocer la plena repercusión del cambio técnico en el uso de los recursos y la productividad en la agricultura. Fue a mediados de los cincuenta del siglo XX que se aceptó ampliamente la nueva perspectiva de la relación entre el cambio técnico y la disponibilidad de recursos, por una parte, y el crecimiento de la producción, por otra.

De acuerdo a Hayami y Ruttan (1989), en su análisis empírico, Barnett y Morse desarrollan las versiones “fuertes” y “débiles” de la hipótesis de la escasez:

- La prueba de la escasez fuerte se basa en los cambios ocurridos en el “costo unitario de la producción extractiva”. Los costos unitarios se definen como la mano de obra y el capital requeridos para producir una unidad de producción extractiva. La noción es que a medida que declina la calidad de la “tierra” puesta a trabajar, se requieren dosis de mano de obra y capital cada vez mayores para producir una unidad de producción extractiva.
- La prueba de la escasez débil se basa en los cambios ocurridos en el precio relativo de los productos extractivos, porque los precios reflejan –por lo menos hasta cierto punto–, el efecto de las expectativas acerca de los costos futuros de la exploración, el descubrimiento y la extracción, así como el crecimiento de la productividad en las industrias extractivas.

En la estructura del modelo de conservación, el desarrollo agrícola fue capaz, en muchas partes del mundo, de sostener tasas de crecimiento en la producción en una escala del 1.0% anual, durante períodos relativamente prolongados. El esfuerzo más serio y reciente para desarrollar la agricultura dentro de este marco, se dio en la República Popular China a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta. Sin embargo, pronto se hizo evidente que las tasas de crecimiento factibles –incluso con un riguroso esfuerzo en el reciclaje de abonos vegetales, animales y humanos– no eran compatibles con las tasas modernas de crecimiento en la demanda de productos agrícolas, que caen, por lo general, en una escala del 3 al 5% en los países menos desarrollados.

Los esfuerzos del desarrollo agrícola en el marco del modelo conservacionista pueden contribuir de manera importante al crecimiento de la productividad en la mayoría de los países pobres, y es al mismo tiempo una fuente de inspiración para los fundamentalistas del agro (*cfr. supra*) y el movimiento orgánico en los países desarrollados.

4.3. Modelo de impacto urbano-industrial o de localización

El modelo de la localización se formuló para explicar las variaciones geográficas de la localización y la intensidad de la producción agrícola en una economía que se industrializa. En cambio, en el modelo de la conservación, las divergencias locales en el desarrollo agrícola se relacionaron principalmente con las diferencias de los factores ambientales; es decir, no se incluyeron explícitamente los avances de los sectores no agrícolas en el proceso de desarrollo agropecuario.

Méndez (1997) indica que el alemán J.H. Von Thunen formuló el modelo de impacto urbano-industrial para explicar las variaciones geográficas en la intensidad de los sistemas agrícolas y la productividad del trabajo en sociedades industriales. Además, generalizó la teoría ricardiana de la renta para demostrar

que la urbanización determina la localización de la producción de bienes agrícolas e influye sobre las técnicas y la intensidad del cultivo.

En Estados Unidos, esta teoría se extendió para explicar el mejor desempeño de los mercados de productos e insumos donde se vinculan los sectores agrícolas y no agrícolas en regiones caracterizadas por un rápido desarrollo urbano-industrial y en aquellas donde la economía urbana no había pasado a la etapa industrial. En los años cincuenta, surgieron preocupaciones sobre el modelo de impacto urbano-industrial, particularmente por la incapacidad de desarrollo de los recursos agrícolas y políticas de precios –adoptadas en la década de los años treinta– para eliminar las persistentes disparidades regionales en la productividad agrícola e ingresos rurales de los Estados Unidos.

Schultz (*cit.* en Hayami y Ruttan, 1989) formuló las implicaciones del modelo de localización para el desarrollo agropecuario:

- El desarrollo económico ocurre en una matriz de localización específica.
- Estas matrices de localización tienen una composición primordialmente industrial y urbana.
- La organización económica vigente funciona mejor en el centro, o cerca del centro, de una matriz particular del desarrollo, y también funciona mejor en las partes de la agricultura favorablemente situadas en relación con tal centro.

Al formular la “hipótesis de la repercusión urbano industrial”, Schultz recurre al modelo de desarrollo económico general de la transformación estructural de Fisher y Clark, así como al de la localización y de la tierra de Von Thunen.

Hayami y Ruttan dicen que Schultz sugirió una justificación de la repercusión urbano industrial, indicando que hay un mejor funcionamiento de los mercados de factores y productos en las áreas de rápido desarrollo urbano industrial, que en las áreas donde la economía urbana no había hecho una transición a la etapa industrial. El desarrollo industrial estimuló el desarrollo agrícola al extender la demanda de productos agrícolas, al utilizar los insumos industriales necesarios para mejorar la productividad agrícola y al alejar el excedente de mano de obra de la agricultura.

Las pruebas empíricas del modelo de impacto urbano-industrial han confirmado repetidamente que un fuerte mercado de trabajo no agrícola es un requisito esencial para la productividad de la mano de obra en la agricultura y para lograr mejores ingresos para la gente del agro.

Las implicaciones de la política del modelo de impacto urbano-industrial parecen ser más pertinentes para las regiones en desarrollo de los países altamente industrializados o las regiones desfasadas de los países en desarrollo con crecimiento más rápido. Asimismo, las políticas de desarrollo agrícola basadas en este modelo parecen tener un alcance limitado por las siguientes razones:

- Mientras más pobre es un país poco desarrollado, más difícil es llegar a un índice de crecimiento económico suficiente para absorber a la creciente fuerza de trabajo.
- No se dispone de la tecnología necesaria para el crecimiento agrícola rápido.
- El crecimiento “patológico” de los centros urbanos es un resultado de las presiones de la población en áreas rurales que superan el crecimiento del empleo en las áreas urbanas.

En economías en que el gasto para la alimentación representa aún una parte relevante de la demanda de la población, el precio de los alimentos es un componente importante de los precios en general, ya que los salarios están estrechamente vinculados a los precios de los alimentos. Una oferta agrícola rígida frente a una demanda en expansión –en particular por una mayor urbanización, por el incremento demográfico, o por una reducción de los ámbitos sociales de producción para autoconsumo– implica una presión constante sobre el precio de los alimentos (Pipitone, 1996).

Sin embargo, para los países de industrialización reciente, con cierto margen para la elección de la localización industrial, el modelo tiene implicaciones mucho más importantes para el desarrollo agrícola. En este sentido, se afirmaba que las políticas de desarrollo industrial que alientan la descentralización pueden contribuir a la creación de conexiones intersectoriales más eficaces en los mercados de factores y de productos.

4.4. Modelo de difusión

La difusión de mejores prácticas agrícolas y de mejores variedades de cultivos y de ganado, constituyó la primera fuente importante de crecimiento de la productividad aún en las sociedades premodernas; una segunda fuente para el desarrollo agrícola, consistió en la utilización de la observación empírica de considerables diferencias en la productividad de la tierra o la mano de obra entre los agricultores y las regiones.

La ruta del desarrollo agropecuario propuesta por este modelo supone la diseminación más eficaz de los conocimientos técnicos y la reducción de las diferencias de productividad entre agricultores y entre regiones.

Un tema de actual vigencia y que se discute en la construcción de las estrategias, es la forma de generar y desarrollar innovaciones y cómo deben difundirse. Para algunos investigadores, las innovaciones desarrolladas por los productores en sus parcelas y en sus cultivos se deben considerar el único fundamento en el que podría basarse la agricultura científica. Por otra parte, no se puede descartar la importancia de las innovaciones en las naciones agrícolas más avanzadas, ya que son el motor que ha contribuido mucho en el desarrollo agropecuario y en los niveles de productividad alcanzados.

El modelo de difusión ha proporcionado la principal base intelectual de la mayor parte de la investigación, de los esfuerzos de extensión de la administración agrícola y de la economía de la producción. La economía de la producción nace en la mitad del siglo XIX, durante el surgimiento de la economía agrícola y la sociología rural, subdisciplinas independientes que vinculan la agricultura con las Ciencias Sociales.

Los avances que condujeron al establecimiento de programas activos sobre investigación y extensión de administración agrícola, se dieron en un momento en que la investigación de la estación experimental estaba haciendo una modesta contribución al crecimiento de la productividad agrícola. Esto condujo a enfatizar el análisis económico de las innovaciones de los agricultores. Otra contribución a la difusión eficaz de la tecnología conocida la suministró las investigaciones de la sociología rural sobre el proceso de difusión. Se desarrollaron los modelos mediante el énfasis en la relación entre las tasas de difusión y las características de personalidad y logros de educación de los operadores agrícolas.

Los economistas de la producción moderna lograron, a principios de los años 50, una síntesis de las implicaciones teóricas de la teoría neoclásica de la empresa y el uso de técnicas cuantitativas modernas en el análisis de la economía de la producción y la administración agrícola. Con esta nueva síntesis, los economistas agrícolas tuvieron aún menos interés en el problema de la elección de tecnología, que el que tenían los economistas de la administración agrícola, cuya metodología rechazaban los economistas de la producción.

El esclarecimiento de la dinámica del proceso de difusión contribuyó a la eficacia del servicio de extensión agrícola y fortaleció la confianza de los administradores agrícolas y los elaboradores de políticas agrícolas en la validez del modelo de la difusión. La aceptación generalizada de su validez, junto con la constatación de grandes brechas de productividad agrícola entre los países desarrollados y menos desarrollados –y la firme presunción de una ineficiente asignación de los recursos entre los campesinos “atados a la tradición irracional”–, provocó una predilección mayor por la estrategia de desarrollo agrícola durante los años cincuenta. Se esperaba que estos programas transformaran a los campesinos atados a la tradición en “hombres económicos” que respondieran más racionalmente a las oportunidades técnicas a su disposición. Asimismo que reasignaran eficazmente los recursos en respuesta a los incentivos económicos y “modernos”.

Cuando los conocimientos de la dinámica del proceso de difusión se aunaron a la observación de las amplias brechas de productividad agrícola entre los países desarrollados y en desarrollo –así como a la presunción de distribución ineficaz de los recursos entre los campesinos “atados a tradiciones irracionales”–, produjeron un prejuicio de la extensión o difusión en la elección de la estrategia de desarrollo agrícola en muchos países en desarrollo durante los años cincuenta.

Durante la década de los años sesenta, las limitaciones del modelo de difusión, como base para el diseño de políticas de desarrollo agrícola, se hicieron cada vez más aparentes a medida que los programas de asistencia técnica y de desarrollo rural –basados explícita o implícitamente en este modelo–, no pudieron generar la modernización rápida de las granjas o comunidades tradicionales, como tampoco un rápido crecimiento de la producción agrícola.

4.5. Modelo de los insumos de alto rendimiento o altos resultados

En los años sesenta, la inadecuación de las políticas basadas en el modelo de la difusión condujo a una revisión de los supuestos sobre la disponibilidad de un sistema tecnológico agrícola que pudiera difundirse rápidamente de los países de alta productividad a los países de baja productividad. También a un marcado desequilibrio en la asignación de los recursos entre los agricultores progresistas y los retrógrados de las economías en desarrollo (Hayami y Ruttan, 1989).

El resultado fue el surgimiento de un nuevo enfoque en sentido que la tecnología agrícola es muy “específica en la localización” y que las técnicas desarrolladas en los países avanzados no son, en la mayoría de los casos, directamente transferibles a los países menos desarrollados que tienen climas y diferente dotación de recursos. En los sistemas agrícolas tradicionales se consideraba a los campesinos como distribuidores lógicos y eficientes de los recursos. Esta opinión iconoclasta fue desarrollada con mayor ímpetu por T.W. Schultz en su obra *Transforming Traditional Agriculture* (1964). Schultz insistía en que los campesinos de la agricultura tradicional son racionales, eficientes en la asignación de recursos y que permanecen en la pobreza porque en la mayoría de los países pobres son escasas las oportunidades técnicas y económicas a las que puedan recurrir.

En la bibliografía de las Ciencias Sociales, indican Hayami y Ruttan (1989), el comportamiento de la economía de los campesinos había estado dominado por un supuesto de orientación hacia la subsistencia. Las relaciones económicas de la sociedad campesina se habían caracterizado por consideraciones de dependencia y reciprocidad, antes que por las relaciones de mercado.²⁰

En opinión de Schultz (*cit.* en Hayami y Ruttan, 1989), la clave para la transformación de un sector agrícola tradicional en una fuente productiva del crecimiento económico es la inversión. Se trata de que se pongan a disposición de los agricultores de países pobres los insumos modernos de alto rendimiento. Esto implica tres tipos de inversiones de productividad relativamente elevada en el desarrollo agrícola:

20 Estos aspectos predominaron y fueron el argumento central en las estrategias y planes propuestos y desarrollados para la modernización de la agricultura en Bolivia.

1. la **capacidad de las estaciones agrícolas** de investigación pertenecientes a los sectores público y privado, con miras a producir nuevos conocimientos técnicos;
2. la **capacidad del sector industrial** para desarrollar, producir y enviar al mercado nuevos insumos técnicos y
3. la **capacidad de los agricultores** para usar con eficiencia los factores agrícolas modernos.

Según Pipitone (1996) en muchos países en desarrollo ha ocurrido, a menudo, que la necesidad de incrementar la producción en el corto plazo, privilegió esquemas de desarrollo agrícola basados en formas rápidas de modernización de las mayores unidades productivas, capaces de utilizar semillas mejoradas, dotadas con abundantes recursos hídricos y capaces de aprovechar tecnologías de alta intensidad de capital. Generalmente, este tipo de estrategias produjeron efectos productivos positivos contribuyendo, sin embargo, a profundizar aún más las diferencias entre áreas de agricultura tradicional y de agricultura moderna al interior de un mismo país. La modernización ha avanzado ensanchando los dualismos y conservando los elementos básicos de la escasa integración interna de los sectores agrícolas nacionales.

El entusiasmo con que la doctrina económica ha aceptado y traducido el modelo de insumos de altos resultados, se debió en parte a la proliferación de estudios que reportaron altas tasas de utilidades de la inversión pública en la investigación agrícola. Se debió también al éxito de los esfuerzos por desarrollar nuevas variedades de grano de alto rendimiento adecuadas para las zonas tropicales. En México, a principios de la década de los cincuenta, se desarrollaron nuevas variedades de trigo de alto rendimiento y, al comenzar los años sesenta, en Filipinas se produjeron nuevas variedades de arroz de igual capacidad. Estas variedades responden muy bien a los insumos industriales, como los fertilizantes y otros productos químicos, así como a una administración más eficaz del agua y del suelo. Los altos beneficios asociados con la adopción de las nuevas variedades, los insumos técnicos y las prácticas administrativas en conjunto, han llevado a una rápida difusión de las nuevas variedades entre los agricultores en varios países de Asia, África y América Latina (Eicher y Staatz, 1991).

Hayami y Ruttan (1989) manifiestan que este modelo es suficientemente inclusivo para abarcar los conceptos centrales de los modelos de la conservación, localización y difusión del desarrollo agrícola.

Las pruebas sobre el efecto de las nuevas inversiones sobre la equidad y el nivel de vida rurales, han sido menos claras que en el caso de los avances de la productividad de la tierra y de la mano de obra y del crecimiento de la producción agrícola. Por consecuencia, han surgido diversas críticas reformistas y radicales contra el efecto de la modernización de la producción agrícola sobre la distribución del ingreso rural y sobre la viabilidad de las instituciones rurales.

La importancia del modelo de insumos de alto rendimiento reside en que las políticas basadas en este modelo parecen capaces de generar un índice de crecimiento agrícola suficientemente elevado para proporcionar una base de desarrollo económico global congruente con los requerimientos modernos del crecimiento de la población y del ingreso. La revolución agrícola, basada en insumos de alto rendimiento, comprende los siguientes adelantos:

- Reemplazo de los animales de tiro por maquinaria impulsada por combustibles fósiles.
- Apertura de nuevas tierras de cultivo.
- Aumento en el uso de fertilizantes químicos y pesticidas.
- Aumento en el uso de agua para riego.
- Introducción de nuevas variedades de grano de alto rendimiento.

La combinación de estos adelantos en el campo ha elevado la producción de granos. Sin embargo, los costos ambientales han excedido los límites sostenibles. La crítica a la Revolución Verde se da a través de las siguientes constataciones:

- Como está calcada de la agricultura del mundo desarrollado, tiende a beneficiar a los grandes terratenientes y no a los campesinos.
- **Maquinaria:** el desplazamiento de los animales de tiro por la maquinaria ha creado dependencia de los combustibles fósiles, lo que se suma, de manera importante, a las demandas energéticas de las sociedades industriales.
- El **uso constante de maquinaria** causa la compactación de los suelos.
- **Tierras de cultivo:** buena parte del incremento de la producción se basa en la apertura de nuevas tierras de cultivo, pero las nuevas zonas no se han destinado totalmente a la agricultura y están siendo abandonadas porque la erosión y el agotamiento de los recursos las han vuelto improductivas. En todo el mundo, las tierras de cultivo *per cápita* disminuyen a razón del aumento de la población. Cualquier expansión será a expensas de bosques y pantanos, que son tan importantes para la economía, como frágiles en términos ecológicos.
- **Fertilizantes:** cuando se emplearon los fertilizantes por primera vez, por cada tonelada utilizada se ganaron 15 o 20 toneladas adicionales de grano. Ahora los agricultores consumen cantidades casi óptimas de abonos químicos, pero la ganancia es de menos de 2 toneladas. Esta falta de respuestas y los costos de los insumos, se han combinado para ocasionar una disminución constante en el uso mundial de fertilizantes.
- **Pesticidas:** los plaguicidas químicos han logrado controlar a las plagas, las que, por selección natural, se han vuelto resistentes a casi todos ellos. También han generado efectos en el ambiente y la salud de los seres humanos.

- **Riego:** en todo el mundo las hectáreas regadas aumentaron 2.6 veces entre 1950 y 1980. La expansión continúa, aunque a un ritmo mucho más lento, en razón de los límites de los recursos hidráulicos. La situación alarmante es que muchos de los sistemas no son sostenibles porque las masas acuíferas se siguen agotando y existe una competencia de utilización del recurso con los centros urbanos. Además, muchas tierras tienen problemas de saturación de humedad y acumulación de sales, consecuencia del riego de tierras con poco drenaje.
- **Varietades vegetales de alto rendimiento:** el uso tan difundido de variedades de granos genéticamente idénticos ha dado lugar a los mayores daños por plagas y al uso excesivo de plaguicidas para controlarlas. Por otro lado, ha generado la pérdida de biodiversidad.

Complementariamente, Hayami y Ruttan (1989), manifiestan que el modelo de los insumos de alto rendimiento es incompleto como teoría del desarrollo agrícola, por las siguientes razones:

- Por lo común, la educación y la investigación son bienes públicos, no bienes que se comercian en el mercado.
- El modelo no incorpora plenamente el mecanismo por el que se distribuyen los recursos entre la educación, la investigación y otras actividades económicas opcionales del sector público y del sector privado.
- El modelo trata la inversión en investigación como la fuente de nuevas técnicas de altos rendimientos. Pero ¿cómo es que las condiciones económicas inducen el desarrollo y la adaptación de un eficiente conjunto de tecnologías para una sociedad particular?
- No explica la forma en que las condiciones económicas causan el desarrollo y la adopción de un grupo eficiente de tecnologías para una sociedad en particular.
- No especifica el proceso por el cual las relaciones de precios de factores y productos inducen la inversión en una dirección particular.
- El modelo no explica cómo es que las condiciones económicas permiten el desarrollo de instituciones nuevas como las estaciones agrícolas experimentales de financiamiento público, para permitir que los individuos y la sociedad aprovechen plenamente las nuevas oportunidades técnicas.
- No especifica los procesos mediante los cuales las relaciones entre insumos y precios de los productos dan lugar a invertir en la investigación en una dirección consistente con las dotaciones de recursos particulares de una nación.
- Tampoco especifica el proceso por el cual los agricultores organizan una acción colectiva para la creación de una infraestructura pública como los sistemas de riego y drenaje.

El modelo de desarrollo agrícola y económico seguirá siendo incompleto, a menos que se especifique el proceso por el que se organizará la acción colectiva –desde la comunidad local al Gobierno central–, para la provisión de bienes públicos, incluidos los nuevos conocimientos técnicos y los arreglos institucionales, como respuesta a los cambios ocurridos en las condiciones económicas.

4.6. Modelo de innovación inducida

Las limitaciones del modelo de insumos con altos resultados propiciaron la elaboración de un modelo de desarrollo agrícola con una perspectiva de innovación inducida. Esta perspectiva fue estimulada por la evidencia histórica de que diferentes países habían seguido caminos alternativos o rutas de desarrollo de cambios técnicos en el proceso del desarrollo agrícola. El modelo propuesto por Ruttan (en Hayami y Ruttan, 1989), incorpora en su propuesta dos tipos de innovación: la técnica y la institucional.

A. Innovación técnica

La teoría de la innovación inducida representa un esfuerzo para interpretar el proceso del cambio técnico como endógeno al sistema económico, y no exógeno como se ha tratado tradicionalmente (Hayami y Ruttan, 1989; Eiche y Staatz, 1991). A continuación se analizará la propuesta de la innovación técnica, en relación a las empresas y las instituciones de investigación pública.

Hayami y Ruttan (1989), consideran al cambio técnico como cualquier cambio en los coeficientes de la producción que provenga de la actividad deliberada de aprovechar recursos dirigidos al desarrollo de nuevos conocimientos incorporados en los diseños, los materiales o las organizaciones. En un país donde un factor es más caro en relación con otro, por comparación con lo que ocurre en otro país, los esfuerzos innovadores evitarán los factores relativamente más caros.

- *La innovación inducida en la teoría de las empresas*

La teoría de la innovación inducida se ha desarrollado principalmente en el marco de la teoría de la empresa. Hayami y Ruttan (1989) indican que dos investigadores han tratado de incluir la teoría económica en el comportamiento innovador de las empresas maximizadoras de ganancias. Uno es Hicks, quien se concentra en el sesgo hacia el ahorro de factores, inducido por los cambios ocurridos en los precios relativos de los factores resultantes de otros cambios en la escasez relativa de los recursos. Otro es Schmookler-Grilicher, quien se concentra en la influencia del crecimiento de la demanda de productos en la tasa de cambio técnico.

Una teoría plenamente desarrollada del equilibrio general de la innovación inducida, que sea capaz de explicar el proceso dinámico del desarrollo agrícola, debería incluir los mecanismos por los cuales se interrelacionan la demanda de productos y la dotación de factores para influir sobre la tasa y la dirección del cambio tecnológico (Hayami y Ruttan, 1989).

• *La innovación inducida en las instituciones de investigación públicas*

El comportamiento de la innovación del sector público ha sido omitido en gran parte de la bibliografía. Esta es una limitación cuando se trata de entender el proceso de la innovación científica y técnica en el desarrollo agrícola. En la mayoría de los países que han alcanzado rápidas tasas de progreso técnico en la agricultura, se ha empleado deliberadamente la “socialización” de la investigación agrícola como un instrumento de modernización de la agricultura (Hayami y Ruttan, 1989).

Siguiendo la propuesta de Hicks, Ruttan plantea que el mecanismo de la innovación técnica está en función de las siguientes relaciones:

- La innovación técnica en este sector no está basada solamente en el mecanismo del cambio de los precios de mercado de las empresas maximizadoras de ganancias, sino también en la respuesta de los científicos y administradores de la investigación de las instituciones públicas ante las dotaciones de recursos y cambio económico.
- Debe haber una interacción efectiva entre los agricultores, las instituciones públicas de investigación y las empresas privadas de abastos agrícolas. Los cambios en los precios relativos inducen a los agricultores a buscar opciones técnicas que ahorren los factores productivos cada vez más escasos. Los agricultores presionan a las instituciones públicas de investigación para que desarrollen nueva tecnología y también solicitan que las empresas abastecedoras provean insumos técnicos modernos que sustituyan los factores más escasos.
- La interacción dialéctica entre los agricultores, los científicos investigadores y los administradores será más eficaz cuando los agricultores se organicen en “oficinas” o asociaciones de agricultores, locales y regionales, políticamente operativas.
- La respuesta de los programas de investigación y extensión del sector público a la demanda de los agricultores será mayor cuando se descentralice el sistema de investigación agrícola. Los elaboradores de políticas nacionales pueden considerar la inversión en investigación agrícola como una inversión destinada a mantener la posición competitiva del país en los mercados mundiales, o a mejorar la viabilidad económica del sector agrícola productor de sustitutos de las importaciones.

En este modelo, la respuesta de los científicos y los administradores del sector público representa el eslabón decisivo del mecanismo de inducción.

La interacción entre ciencias básicas y aplicadas y el proceso de asignación de fondos públicos a la investigación puede orientar la superación de las limitaciones impuestas a la producción por los factores relativamente escasos (Hayami y Ruttan, 1989).

Hayami y Ruttan (1989) proponen que el cambio técnico tiene un carácter inducido; es decir, el proceso de innovación técnico tiene una dimensión exógena de oferta, así como una dimensión endógena de demanda. El progreso de la ciencia en general, reduce el costo de las innovaciones técnicas y empresariales influyendo de esta manera sobre el cambio técnico. Así pues, la asignación de recursos en esta propuesta es fundamental para el proceso de desarrollo agrícola.

- *Secuencias dinámicas*

En el proceso de desarrollo dinámico, el surgimiento del desequilibrio es un elemento decisivo para la inducción del cambio técnico y el crecimiento económico.

B. Innovación institucional

Los desequilibrios de las relaciones económicas resultantes del cambio técnico, representan una fuente importante del cambio institucional (Hayami y Ruttan, 1989 y Pérez, 2001). El éxito de la teoría del cambio técnico inducido origina la necesidad de entender las fuentes de innovación institucional, como la inclusión del comportamiento empresarial de políticos y burócratas.

Un país en desarrollo que no impulsa las capacidades para las innovaciones técnicas e institucionales en la agricultura, consistentes con sus recursos y su dotación cultural, sufre dos restricciones importantes en el desarrollo de su agricultura productiva. Por una parte, no puede aprovechar los adelantos en las tecnologías biológicas y químicas adecuadas para los sistemas agrícolas de mano de obra intensiva y, por otro, la tecnología mecánica que importa de países más desarrollados será productiva sólo bajo condiciones de organización agrícola a gran escala, lo cual contribuirá al surgimiento de una estructura de organización "bimodal" más que "unimodal".

Durante las últimas dos décadas, varios países en vías de desarrollo han comenzado a establecer la capacidad institucional para generar cambios técnicos adaptados a sus dotaciones de recursos nacionales y regionales. En fechas más recientes, a inicios del siglo XXI, estos nacientes sistemas nacionales han recibido el apoyo de un nuevo sistema de tercera generación de institutos internacionales de investigación sobre cosechas y animales. Estos nuevos institutos se han

convertido en fuentes importantes de conocimientos y nueva tecnología y son vínculos de comunicación cada vez más eficaces entre los sistemas nacionales de investigación sobre el desarrollo.

El retraso y paso de un sistema de agricultura basado en los recursos naturales a uno basado en la ciencia sigue siendo una fuente de diferencias nacionales sobre la productividad de la tierra y de la mano de obra. El retraso en el desarrollo y la aplicación de los conocimientos son también fuentes importantes de diferencias de productividad entre regiones y países.

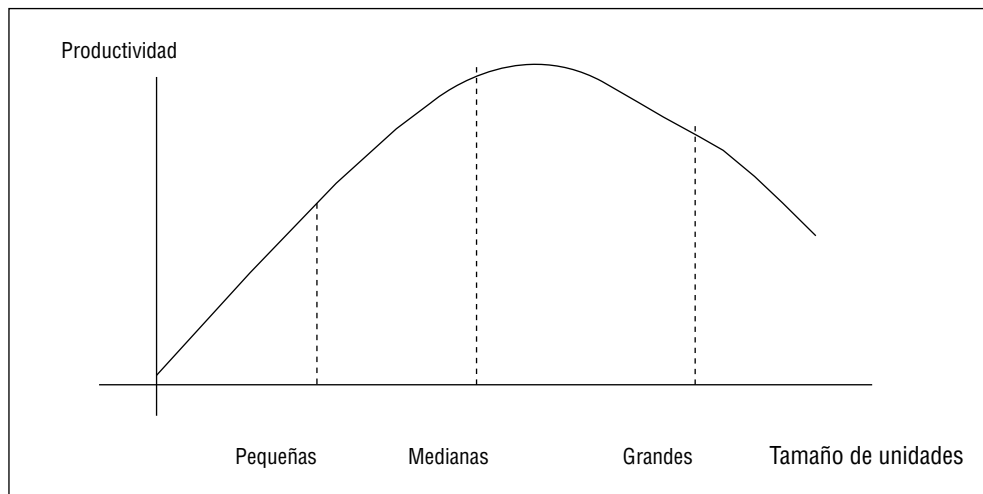
Las diferencias de productividad agrícola son cada vez más una función de las inversiones en las capacidades científicas e industriales y en la educación de la población rural, que de la dotación de recursos naturales. Los efectos de la educación sobre la productividad son especialmente importantes durante períodos en los cuales el sistema de investigación agrícola de una nación comienza a introducir nueva tecnología. En un sistema agrícola caracterizado por una tecnología estática, son pocos los beneficios que pueden obtenerse de la educación en las áreas rurales. La población rural, que durante generaciones ha vivido básicamente con los mismos recursos y la misma tecnología, ha aprendido de una larga experiencia lo que sus esfuerzos pueden extraer de los recursos de que disponen. Los hijos adquieren de sus padres las habilidades útiles. La educación formal tiene poco valor económico en la producción agrícola.

Tan pronto como se dispone de nuevas oportunidades técnicas, esta situación varía. El cambio técnico requiere la adquisición de nuevas habilidades para la reproducción: *i)* adquisición de fuentes no tradicionales de recursos complementarios como semillas nuevas, productos químicos nuevos y equipo nuevo, *ii)* el desarrollo de nuevas habilidades al tratar con recursos naturales e insumos y, *iii)* habilidades para tratar con instituciones de mercados de productos que vinculan la agricultura con el sector no agrícola.

Sin embargo, los procesos mediante los cuales se pueden aplicar nuevos conocimientos para modificar la tasa y la dirección de los cambios técnicos en la agricultura son bastante más complejos que los procesos mediante los cuales se conducen recursos para corresponder a los procesos de transferencia e innovación institucionales. No obstante, la necesidad de instituciones viables y capaces de soportar un crecimiento agrícola y un desarrollo rural más rápidos es todavía más apremiante ahora que hace diez años.

No se pueden olvidar los riesgos del “minifundismo”, riesgos de la excesiva fragmentación de la tierra derivados de una relación desfavorable entre tierra disponible y susceptible de uso agrícola y demanda social de la misma. En términos generales, es posible que la relación entre productividad –medida como producción física por unidad de superficie–, y tamaño de los predios, siga una curva en forma de campana, como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 1.3
Relación entre productividad y tamaño del predio



Fuente: Pipitone, 1996

4.7. Modelo de desarrollo sostenible

Los problemas ambientales de finales de los años 80, como la pérdida de biodiversidad, la destrucción de la capa de ozono o el efecto invernadero, renovaron los debates sobre el crecimiento económico, tal como se habían planteado en los años 60. Este debate se dio, especialmente a inicios de la década de los 70, con los documentos del Club de Roma, cuando se abordó la problemática del crecimiento cero.

La noción de desarrollo sostenible (o sustentable) la introdujo la Comisión Mundial sobre el Ambiente y el Desarrollo de la ONU, que presidía la Primera Ministra noruega, Gro Harlem Brundtland. El informe final, *Our Common Future* (1987), también llamado Reporte Brundtland, define el desarrollo sustentable como un “desarrollo que permite la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras en satisfacer las suyas”.

Para Hidalgo (1996) la economía siempre se preocupó por la posibilidad del crecimiento sobre la base del uso de los recursos naturales. De Malthus (1798) a Ricardo (1817), de Jevons (1865) al *Informe Meadows* (1972), los ejemplos son advertencias sobre el fin del crecimiento debido a la creciente escasez de un factor de producción esencial. Ya sea la tierra para Malthus y Ricardo, el carbón para Jevons y los recursos naturales no renovables para Meadows, el diagnóstico siempre se apoya en una proyección de las tendencias pasadas hacia el futuro, lo que lleva a pronosticar la ruptura y el colapso.

El concepto de desarrollo sostenible adquirió un éxito extraordinario y a la vez conflictivo, ha generado cambios importantes en los sistemas de planificación y las formas de ver el desarrollo. En este sentido, se pueden distinguir cuatro grandes concepciones del desarrollo sustentable:

1. La **ecología profunda**, que se encuentra en un extremo, que concede un valor a la naturaleza, independiente de las necesidades humanas. Es una posición conservacionista absoluta que sólo puede conducir a un estado estacionario de la economía.
2. Los **ecocentristas** piensan que siempre es posible sustituir el capital producido por los activos naturales y, por tanto, que no hay una restricción ambiental real, se sitúan en el otro extremo. Para ellos, la naturaleza sólo tiene valor instrumental y el progreso técnico siempre aportará soluciones para reparar los daños antes que se vuelvan irreparables.
Aunque las dos anteriores posiciones son diametralmente opuestas, también son minoritarias, y el debate se desarrolla principalmente entre quienes creen en una fuerte capacidad de sustituir capital natural y capital producido, considerando que los recursos naturales y los servicios ambientales son una forma específica de capital. Por otra parte están quienes niegan esta capacidad, al menos para un cierto número de activos naturales, cuya reserva entonces debe mantenerse constante o superior a un nivel crítico.
3. **La sustentabilidad débil**, mediante la cual el concepto de capital se extiende al conjunto de los activos naturales y los servicios ambientales, y supone, siempre, cierto grado de sustitución entre las distintas formas de capital. Entonces, los bienes ambientales no merecen una atención particular y el desarrollo se considerará sustentable si se puede definir un *stock* de capital agregado que siga en un mínimo constante. Por eso es posible agotar completamente un recurso natural si se lo reemplaza, por ejemplo, por un capital social como la educación.
4. **La sustentabilidad fuerte** niega la idea del carácter sustituible entre diferentes formas de capital y sostiene la necesidad de mantener constantes, bien sean los *stocks* de capital natural, bien sea sólo algunos de ellos, el capital natural “crítico”. En el primer caso, se enfatiza una cantidad física del capital natural que preservar, con exclusión de cualquier valoración monetaria, mientras que en el segundo caso utiliza la valoración monetaria para definir los *stocks*.

La corriente de la **economía ecológica** intenta sintetizar las dos posiciones precedentes, al considerar criterios a la vez físicos y económicos.

En el marco del modelo de desarrollo sostenible –si bien puede ser visto desde una óptica macro–, se encuentran los modelos propuestos por la Agricultura Alternativa, los cuales basan sus propuestas en el uso alternativo de las fuentes de

crecimiento sobre las cuales se han basado los anteriores modelos. En este sentido, las propuestas de la agroecología, la agricultura orgánica y la agricultura ecológica, serán vistas como una parte de la propuesta del desarrollo sostenible, ligadas de manera específica al uso alternativo de las fuentes de crecimiento.

4.8. Agroecología, agricultura orgánica y agricultura ecológica

A partir de la década de los ochenta, empiezan a surgir propuestas de una agricultura alternativa a la convencional, entendiéndose como “convencional” al modelo de insumos de alto rendimiento o altos resultados, más conocido como el modelo de la Revolución Verde. Pero estas propuestas no solo se concentran en este modelo, sino también critican, desde una mirada ambiental, al modelo de la expansión de la frontera agrícola y, desde una mirada cultural, al modelo de la difusión.

Entre las principales características de este nuevo modelo se encuentra el cuestionamiento permanente a la poca sostenibilidad de los procesos productivos a los que han llegado los actuales sistemas de producción. Esta baja sostenibilidad, en relación a las fuentes de crecimiento, se refiere a:

- Una relación energética negativa en los sistemas de producción. Es decir, el balance energético muestra que es más la energía que se utiliza en la producción que la que se obtiene. En este sentido, el uso excesivo de energía fósil no renovable está creando sistemas frágiles, que dependen en gran medida de la entrada de energía externa, llevando por lo tanto a romper el principio básico, autopoyético que debe tener todo sistema.
- El uso de plaguicidas está generando problemas ecológicos, ya que los mismos eliminan, sin discriminación, insectos tanto benéficos como plagas, y se está viendo que las plagas están generando mecanismos de resistencia y tolerancia a los pesticidas. Asimismo, el uso excesivo de estos plaguicidas está generando la contaminación de los alimentos y por ende produciendo daños en la salud de los consumidores y productores.
- Pérdida de biodiversidad: la agroecología critica a la agricultura convencional indicando que la lógica de los agronegocios y la monoproducción está llevando a la pérdida de la biodiversidad y a la construcción de sistemas de producción frágiles. La denominada Revolución Verde, basada en el uso de transgénicos y la nanotecnología, es otro de los factores que afecta a la biodiversidad y la estabilidad de los sistemas ecológicos.
- Uso de fertilizantes inorgánicos: el modelo de la Revolución Verde se basa en la utilización de nutrientes de fuentes inorgánicas desplazando a las fuentes orgánicas; la pérdida de materia orgánica provoca el deterioro de la estructura de los suelos, aspecto que en el mediano y largo plazo afecta a la pérdida de fertilidad y erosiona los suelos.

Gudynas (2001b), en el paradigma o la teoría del Vivir Bien, propone un proceso de transición desde la teoría neoliberal de mercado hacia la constitución del paradigma del Vivir Bien, basado en la reciprocidad, la armonía y la complementariedad de ambas lógicas. Del mismo modo, en la agroecología, Altieri (1996), Venegas (1996), Gliessman (1998) y otros agro-ecólogos proponen un proceso de transición hacia sistemas de producción sustentables que transformen e incorporen, a lo largo de un determinado período, los elementos básicos propuestos por la agroecología. Entre los elementos básicos del modelo de la agroecología, se encuentran:

- Manejo del flujo de energía
- Reciclaje de nutrientes
- Mecanismos de regulación de poblaciones
- Equilibrio dinámico

Yurjevic (1996), en su planteamiento sobre la construcción de un desarrollo rural humano y agroecológico, plantea que el manejo de los *stocks*, sea de capitales o patrimonio (físico, natural, social, económico, cultural, etc.), debe basarse en la ampliación y mejoramiento de dichos *stocks*, lo cual se logra con incentivos económicos, inversiones directas, capacitación en el manejo de recursos productivos y de gestión económica, y con medidas de legitimación.

Todo proceso de transición implica el cambio de unos insumos productivos por otros; este cambio de los insumos y la incorporación de los principios de la ecología, constituyen la base sobre la cual se asienta la propuesta del modelo agroecológico, la agricultura orgánica y la agricultura ecológica.

Altieri (1996) y Venegas (1996) indican que en el marco de la transición

[R]omper el monocultivo implica un proceso de conversión paulatino que permite la restauración de una biodiversidad funcional en los agroecosistemas. Este proceso de conversión de un sistema convencional de producción basado en el monocultivo y altos insumos, a un sistema que se basa en insumos locales e internos del predio con un manejo diversificado, no es meramente un proceso de eliminación de insumos externos sin un reemplazo compensatorio o manejo alternativo que equilibre el sistema. La agroecología provee las directrices para dirigir los flujos y sinergismos naturales necesarios para sustentar la productividad de un sistema de bajos insumos externos.

Este proceso de conversión es de carácter transicional y es compone de cuatro fases:

1. Eliminación progresiva de insumos químicos.

2. Racionamiento del uso agroquímico mediante el manejo integrado de plagas (MIP) y nutrientes.
3. Sustitución de insumos agroquímicos por otros alternativos de baja energía y de carácter biológico.
4. Rediseño diversificado de los sistemas agrícolas con un óptimo equilibrio de cultivos/animales, estimulando sinergismos, de manera que el sistema pueda subsidiar su propia fertilidad y permita también la regulación natural de plagas y optimice la producción de los cultivos.

A lo largo de las cuatro fases es necesario asegurar, mediante el manejo de los agroecosistemas, los siguientes procesos:

- Aumento de la biodiversidad, tanto del suelo como de la vegetación y fauna benéfica asociada.
- Aumento de la producción de biomasa y del contenido de materia orgánica del suelo.
- Disminución de los niveles de residuos de plaguicidas y de las pérdidas de nutrientes y agua.
- Establecimiento de relaciones funcionales entre los diversos componentes agrícolas.
- Óptima planificación de secuencias y combinaciones de cultivos y uso eficaz de los recursos disponibles a nivel local.

El objetivo final de esta secuencia es lograr el establecimiento de un agroecosistema sustentable con características similares a los de un ecosistema natural maduro (Altieri, 1996); lo cual implica desarrollar:

- Alta diversidad de especies y cadenas e interacciones tróficas complejas.
- Ciclos minerales relativamente cerrados que atrapen nutrientes y eviten su lixiviación.
- La razón entre productividad y biomasa decrece y la energía se utiliza más para la mantención del sistema que para la producción de biomasa adicional.
- La mantención de poblaciones estables de insectos, patógenos y maleza depende de la diversidad y eficiencia de predadores, parásitos, competidores y antagonistas.
- La descomposición de la materia orgánica depende no sólo de la diversidad de microorganismos e invertebrados, sino también de las complejas interacciones entre los organismos del suelo.

Uno de los desafíos más importantes de la transición es la de mantener el equilibrio económico, de modo de facilitar a los agricultores absorber las posibles

pérdidas iniciales en el ingreso por una baja en los rendimientos. En algunos países desarrollados hay subsidios y otros incentivos que permiten a los agricultores viabilizar sus sistemas productivos en espera de las ganancias futuras. Estos incentivos aseguran la conversión agroecológica, aspecto que se constituye en parte fundamental de las políticas y estrategias de desarrollo agropecuario.

CAPÍTULO II

Análisis de las estrategias y planes de desarrollo nacional y agropecuario del Estado boliviano

La planificación tiene –en términos procedimentales– instrumentos y herramientas que le permiten planificar el desarrollo, de manera ordenada y científica. Por otra parte la planificación también incluye debates teórico conceptuales entre las diferentes escuelas de planificación. Sin embargo, el presente estudio no se concentra en estos elementos –que son importantes y merecen otro estudio– y más bien se dirige a identificar el peso y la influencia de cada una de las corrientes teóricas de la economía del desarrollo, y los modelos de desarrollo agropecuario, en la etapa del diagnóstico y formulación de cada una de las estrategias y los planes del Estado boliviano.

Para lograr este propósito se ha partido de un análisis hermenéutico, histórico y analítico de cada una de las estrategias y planes. De este modo, se ha buscado reconstruir las propuestas para el sector agropecuario, en el marco de los principios y supuestos priorizados en las teorías y los modelos que históricamente se han desarrollado y formulado entre 1952 y 2012. En este sentido, las preguntas que guiaron la investigación son:

¿Cuál ha sido la influencia de las teorías, modelos, enfoques y programas, en el momento de elaboración, diseño y aplicación de las rutas de desarrollo propuestas en las estrategias y planes para el sector agropecuario?

¿Cuál ha sido la ruta de desarrollo construida en las estrategias y planes de desarrollo agropecuario?

¿Qué factores (cambio de Gobierno, fuentes de financiamiento, intereses de ciertos grupos, etc.) han influido para que se modifiquen las estrategias y los planes?

1. Diagnóstico del sector agropecuario en las estrategias y planes

En este acápite se ordenan y agrupan los elementos y factores identificados como problemas centrales en los diagnósticos de las estrategias y los planes. Asimismo aquellos que permanecen, surgen, impiden o favorecen el desarrollo agropecuario. Esto es importante, ya que a partir de ellos, desde un punto de vista teórico y metodológico, se plantearán las alternativas de desarrollo para alcanzar determinados objetivos y metas, los que, en definitiva constituyen la ruta de desarrollo agropecuario propuesta.

1.1. Los problemas que destacan las estrategias y los planes

Plan Bohan (1942)

El *Informe de la Misión Económica de los Estados Unidos a Bolivia*, conocido como “Plan Bohan”, elaborado en 1942,¹ es uno de los primeros estudios realizados sobre la situación económica de Bolivia en general y del sector agropecuario, en particular. El *Informe Bohan* indicaba que Bolivia era el país de mayor atraso de Sud América, la base de su funcionamiento estaba constituida por las exportaciones de minerales e hidrocarburos que generaban las divisas para las importaciones de alimentos, materias primas, maquinarias equipos y prácticamente todos los gastos que demandaba la economía. Identificaba, además, una cantidad enorme de gastos en moneda extranjera para importar servicios, consultorías y alimentos.

La importancia de dicho Informe reside en que es el primer intento en Bolivia de romper la política negativa de depender el desarrollo de la explotación y exportación de los recursos, fundamentalmente minerales (Machicado, 1988). Planteaba la urgencia de modificar la economía nacional buscando un enfoque distinto, cuestionaba la validez de hacer depender toda la actividad económica nacional de la producción y exportación de materias primas. Por primera vez planteó la necesidad de integrar en un modelo diferente a otros sectores, como el agrícola y otros estratégicos. Este informe y la Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN, 1971-1991 (*cf. infra*), constituyeron dos esfuerzos significativos para romper la política de explotación y exportación de los recursos naturales.

En el tema agrícola, el Informe identificaba pocas posibilidades para que Bolivia colocara sus productos en el mercado externo. Por ello proponía la

1 “[E]l Plan Bohan (...) fue producto de la Misión de Merwin Bohan llevada a cabo entre diciembre de 1941 y mayo de 1942. Durante 1941 Bohan estuvo a la cabeza de varias misiones desde los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.) a Latinoamérica, con el propósito de efectuar diagnósticos sobre el estado de situación de la economía y desarrollar planes de largo plazo para poder generar crecimiento” (CEP, 2009: 20).

adaptación de la producción agrícola al contexto interno para su expansión en base al aumento gradual de la población, para luego conseguir la elevación del consumo por habitante.

Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN (1955)

En la parte de diagnóstico de la economía boliviana, este Plan identificaba que el problema principal era la dependencia de la generación de divisas extranjeras a través de la exportación de un solo rubro: “la minería”, identificando que:

- La moneda extranjera que el país disponía, provenía casi exclusivamente de la exportación de minerales.
- El ingreso bruto obtenido por la exportación de minerales se reducía por los gastos de explotación, pulpería, materiales, maquinaria y costos de transporte y fundición.
- Para cubrir las necesidades del país solo se contaba con el saldo neto de las exportaciones, descontando los gastos rígidos.

El sector agropecuario, continuaba el Plan, no cubría ni tenía la capacidad para cubrir las necesidades del país. El 58% de las importaciones (de 1955), estaba centrado en nueve artículos de origen agropecuario, siete de los cuales eran productos alimenticios que podían ser “sustituídos con la producción nacional en condiciones económicas más favorables y, de esta manera, ahorrar divisas al país”. El Plan identificaba como uno de los principales problemas la falta de información sobre volúmenes de importación, datos divergentes y poco confiables que proporcionaban las instancias pertinentes.

En este diagnóstico se observa la influencia de la corriente teórica estructuralista de la CEPAL porque utilizaba categorías como la de las relaciones de dependencia, específicamente para el caso de las cotizaciones de minerales que dependían directamente de las cantidades exportadas y los precios del mercado mundial. Así también usaba el concepto de “términos de intercambio”, comparando los precios de los minerales con los precios de los productos manufactureros que se importaban.

Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, PNDES (1962-1971) o Plan Decenal

En su diagnóstico, este Plan indicaba que durante los primeros años de la Revolución Nacional de 1952 y la Reforma Agraria de 1953, la producción del sector agrícola no tuvo un crecimiento; pero posteriormente fue el único sector que

presentó tasas de crecimiento, inferiores al ritmo de crecimiento de la población. Así, el Plan se planteaba la interrogante de por qué se daba esta situación si se suponía que la Reforma Agraria logró la ruptura de los obstáculos que tradicionalmente se oponían a su crecimiento.

Los problemas de fondo que identificaba el diagnóstico eran:

- **Ruta de desarrollo:** “carencia de una orientación clara sobre las formas en que debería abordarse el problema del desarrollo agropecuario”. Es decir, la falta de una ruta de desarrollo para el sector agropecuario.
- **Tierra:** la distribución de tierras no se había asociado con otros factores técnicos y económicos necesarios para el desarrollo sectorial.
- Tampoco la **distribución de tierras** se había asociado con la titulación de las propiedades distribuidas y a criterios para fijar el tamaño de las nuevas explotaciones.
- El **minifundio** como un problema de división de la propiedad en varios lotes demasiados pequeños y la ausencia de esfuerzos por promover el trabajo cooperativo, o de reagrupar estas parcelas en un solo lote.
- **Remuneración de la mano de obra:** no habían acciones decididas para mejorar los sistemas de remuneración de la mano de obra.
- **Tecnificación:** las pequeñas parcelas eran un obstáculo a la tecnificación de la explotación agrícola.
- **Asistencia técnica:** faltaba orientación técnica a nivel de parcela, factor de pérdida de la fertilidad de suelos.
- **Degradación de los recursos naturales:** avance de la erosión hidráulica y eólica a nivel de las parcelas por falta de orientación técnica. El diagnóstico planteaba que no se había impuesto la idea de que la conservación del suelo y el desarrollo ganadero se pueden lograr a través de la conservación y planteaba, implícitamente, elementos del modelo de la conservación. Manifestaba que había un deterioro de los recursos suelo, agua y vegetación en el altiplano y los valles.
- **Presión demográfica:** existía una presión demográfica sobre los recursos naturales en el altiplano y los valles que hacía necesario el movimiento de población a la región de Oriente.
- **Investigación, extensión y fomento:** afirmaba que era uno de los puntos débiles de la política agrícola del país. Reconocía avances en la investigación pero insuficientes. No había buena conexión entre la estación experimental y los servicios de extensión y fomento agrícola. El factor limitante para un mayor desarrollo era la escasez de recursos económicos y las bajas remuneraciones a los profesionales del sector.
- **Crédito:** la falta de recursos financieros había impedido la expansión del crédito de fomento agrícola. Los fondos de crédito se destinaban a financiar los

- gastos de producción, además los créditos para financiar rubros de inversión eran insuficientes y de corto plazo.
- **Comercialización:** las pérdidas de postcosecha y los márgenes de comercialización eran altos. Existían graves problemas en los sistemas de recolección, embalaje, transporte y manipulación. Era larga la cadena de intermediarios que determinaban bajos precios para el productor y altos para el consumidor.
 - **Políticas:** las políticas de cambios diferenciales (que según el diagnóstico ya fueron eliminadas) y los excedentes agrícolas importados desalentaban el sector porque frenaban la producción local.
 - **Región de Oriente:** esta zona había tenido un desarrollo agropecuario notable debido a la construcción de la carretera Cochabamba-Santa Cruz (inaugurada en 1954), a una política integral de fomento (azúcar y arroz) y a la colonización. El mismo Plan mencionaba que estos aspectos no se desarrollaron en otras zonas del país.

El diagnóstico planteaba que existían soluciones técnicas, pero que para su materialización se necesitaba la adopción simultánea de una política social para la movilización de la población rural en torno a objetivos pertinentes.

Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social, PBDES (1963-1964)

En la presentación del Plan, el presidente de entonces, Víctor Paz, indicaba que Bolivia se encontraba en un estancamiento y para salir se necesitaban recursos financieros y una decidida acción del pueblo para llevarlo adelante.

En concreto, este Plan llegaba a ser la operativización de la primera etapa del Plan Decenal (1962-1971). Las dificultades que identificaba para el logro de las metas del bienio eran:

- Los requisitos y alcances del Plan Decenal en relación a las posibilidades de financiamiento interno y externo solo podrían cumplirse parcialmente.
- Falta de proyectos específicos.
- Financiamiento asignado, en su mayoría, a obras de infraestructura, lo que limitaba la realización de estudios y ejecución de proyectos.
- Falta de financiamiento para alcanzar los objetivos y metas propuestas.
- Alto grado de dependencia de la exportación de un solo producto (estaño, 72%).
- La agricultura proporcionaba empleo a más de dos tercios de la población, generando una tercera parte del producto interno bruto.
- Elevado grado de dependencia del exterior para el abastecimiento de productos básicos.
- Deficiencia por la disponibilidad de capital social básico.

- Elevados índices de analfabetismo.
- La inexistencia de política simultánea de inversiones en varios sectores, sumada al desigual grado de desarrollo de las zonas del país, determinaba la falta de movilidad de factores de producción.

En términos teóricos y de modelo de desarrollo, el último obstáculo identificado en el Plan Bienal respondía al planteamiento del análisis del desarrollo regional de Hirshman (1970), referido a las dificultades que se presentan en un desarrollo regional desigual, que no se resuelve en el tiempo y, por el contrario –como se verá más adelante– ahonda las diferencias y las desigualdades.

Por otra parte, el Plan indicaba que en 1958 las importaciones de productos agropecuarios y alimenticios alcanzaban a 16.7 millones y en 1961 a 11.7 millones de dólares, lo que demuestra que en ese período hubo un proceso de sustitución de importaciones. Asimismo, que las exportaciones habían experimentado cierto crecimiento pero el Plan no presentaba cifras que corroboraran esa afirmación.

Con relación al aporte del sector agropecuario al PIB, el Plan indicaba:

[E]l crecimiento de la producción ha sido del orden del 3.1% anual. Este aumento es debido al incremento de las áreas de cultivos y al relativo mejoramiento de las técnicas. Subsisten obstáculos que deben ser superados para obtener resultados de mayor importancia, que puedan traducirse en una mayor productividad.

A partir de este análisis, se puede decir que el diagnóstico se refría implícitamente a los resultados obtenidos de la aplicación de los modelos de la “frontera o del aprovechamiento de los recursos” (en estrecha relación con la expansión de la frontera agrícola) y al “modelo de la difusión”.

En el diagnóstico se reitera lo planteado en el PIPEGRN (1955): que la importación de productos agropecuarios seguía incidiendo en la disponibilidad de divisas, lo que constituía un serio problema para el desarrollo y que podían producirse en condiciones favorables en el país.

Asimismo, de manera específica para el sector agropecuario, el diagnóstico identificaba los siguientes problemas:

- La **Reforma Agraria** no alcanzó el ritmo de crecimiento que se esperaba, debido a diversos problemas y limitaciones:
 - En el altiplano y valles la redistribución de tierras y el crecimiento de la población originó una intensa subdivisión, agudizando el problema del minifundio. La forma de tenencia de la tierra constituía una traba para la introducción de nuevas modalidades de explotación.
 - No se había asociado la distribución de tierras a otros factores como los aspectos técnicos y económicos.

- El Plan indicaba que “en ningún momento se ha tenido un programa integral y definido”, que pudo haberse desarrollado en forma paralela al proceso de dotación de tierras.
- Para resolver el problema de la tenencia de la tierra se organizaron cooperativas de producción y las migraciones a zonas de colonización, aunque esto fue encarado en forma limitada. En la gestión de las cooperativas prevalecieron los aspectos políticos-sindicales antes que un enfoque económico. En el caso de la colonización no se hicieron las inversiones necesarias para el movimiento de la población de la zona andina a las tierras bajas de Oriente.
- Los esfuerzos para el desarrollo del Oriente (Santa Cruz) habían sido positivos; la ampliación de las áreas cultivadas se debió a los siguientes factores:
 - mayores inversiones de capital
 - nuevos métodos de explotación utilizados
 - mejores posibilidades de mercado para los productos
- **Tierra:** problemas de erosión de suelos por la producción en tierras marginales de ladera y la explotación esquilante, debido a la falta de una tecnología apropiada, especialmente para el altiplano y los valles.
- La **mayor demanda de productos agropecuarios** había determinado, para el caso del altiplano y valles, la ampliación de superficies cultivadas y la utilización al máximo de las tierras disponibles; es decir, que en el altiplano y valles se había llegado a su máximo nivel de producción y productividad agroecológica.
- La **ampliación de la superficie cultivada** había sido complementada por factores como la investigación, extensión y crédito agrícola supervisado, inversión de capital, nuevos métodos de explotación (Santa Cruz) y mejores posibilidades de mercado. Esta ampliación de la frontera agrícola se debía a la aplicación del modelo de “insumos de altos resultados”; logros en extensión agrícola debido a la introducción de nuevas variedades de cultivos agrícolas, sistemas para controlar plagas y enfermedades, utilización de fertilizantes químicos y ganado mejorado.
- **Crédito:** “su contribución a la reforma agraria y al desarrollo del país ha sido limitada, su beneficio sólo alcanzó a 2.5% de los agricultores del país, sólo el 50% correspondió al sector campesino”. De tal modo que el crédito se concentraba en Santa Cruz, dejando de lado al altiplano y los valles.
- **Recursos naturales:** Bolivia contaba con considerables recursos no explotados y otros que requerían conservación; entre los que se encontraban en explotación estaban las maderas, castaña, goma y cueros silvestres.
- **Sistema de comercialización:** el sistema de comercialización del sector era un gran problema, pues en las fases de recolección, almacenamiento, transporte y distribución existían serias deficiencias. El producto debía pasar por muchos intermediarios, lo cual determinaba la elevación del precio en

perjuicio del productor y del consumidor. No había una política integral de comercialización.

- **Inexistencia de servicios organizados.**
- **Educación:** deficiencia de técnicos en los niveles superior e inferior; la formación en las universidades adolecía de fallas estructurales.
- **Extensión:** el Programa de Extensión Agrícola tuvo, hasta 1959, un apoyo económico importante que permitió llegar a 800 000 productores a través del “modelo de la difusión”. Este modelo se basaba en la simple transferencia y encuentro del extensionista y el técnico con el productor al cual se le dotaba de los conocimientos técnicos necesarios. El Plan indicaba que este programa perdió recursos e importancia, y su cobertura a los campesinos fue muy baja.

Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN (1971-1991)

Esta Estrategia, al igual que el Plan Decenal (1962-1971) y el Plan Bienal (1963-64), indicaba que después de la Reforma Agraria se desorganizó la economía semifeudal y se desabastecieron los centros urbanos, situación que se normalizó cuando surgieron otros mecanismos y estructuras de comercialización.

Por otra parte, afirmaba que el incremento de los rendimientos se debía al uso de fertilizantes químicos, que para 1968 se habían generalizado en casi todo el país, producto de la aplicación del modelo de “insumos de alto resultado”. Un aspecto que llama la atención en la Estrategia es que señala que la mayor parte de los campesinos “fertilizan su cultivo de papa”, advirtiendo la receptividad de los campesinos a la introducción de cambios tecnológicos. Pero, esta receptividad suponía que verificaran su rentabilidad y las posibilidades de mercado para los productos cultivados, aspecto que va contra los supuestos de la teoría de la difusión y de la modernización.

Siguiendo el modelo de la “frontera o del aprovechamiento de los recursos”, la Estrategia indicaba que la ampliación de la frontera agrícola en el Oriente fue producto de la construcción de infraestructura básica y una red de carreteras de penetración a zonas productivas. Esta incorporación de nuevas tierras influirá posteriormente en el cambio de la estructura de producción agropecuaria del país.

En el sector pecuario, manifestaba el Plan, se notaba un incremento de la producción de carne ovina, porcina y de aves. En este sentido, la agricultura boliviana presentaba las siguientes características fundamentales:

- Persistencia de la presión sobre la tierra en el altiplano y los valles.
- La incorporación de las tierras tropicales del Oriente a la agricultura del país se frenaba por la estrechez del mercado interno y por la falta de mercado exterior para la mayoría de los productos tropicales.

- Se había ensanchado la brecha alimenticia y la dependencia del exterior crecía a medida que aumentaban las importaciones agropecuarias.
- Baja productividad.
- Desocupación de la gran masa campesina subempleada.
- Bajo nivel de ingreso.
- Incapacidad de generar excedentes.
- Faltaban condiciones para integrar económica, social y políticamente al país.
- Dependencia externa creciente por el aumento de las importaciones agropecuarias.

La *Memoria 1970* del BCB indica que “la agricultura ha mostrado en el año de elaboración de la estrategia sus características: extrema dependencia de las condiciones climáticas y fenómenos naturales, no respuesta a los estímulos de la demanda y un completo desequilibrio de la estructura productiva frente a las necesidades internas”.

Entre los obstáculos que impedían el desarrollo de la producción, la Estrategia identificaba los siguientes:

- **Ruta de desarrollo:** “el país al no concentrar esfuerzos en el sentido de aumentar la producción nacional y adoptar una política equivocada de importaciones, sin establecer ninguna meta de sustituirlas, se torna más dependiente del abastecimiento externo, principalmente de alimentos”.
- Estrechez del **mercado interno**.
- Defectuosa **estructura de comercialización** operaba de manera desfavorable para productores y consumidores.
- Falta de una red de centros de acopio (almacenes y silos) y frigoríficos impedía establecer una **política de garantía de precios** a los productos.
- La **política de incentivo a las importaciones subsidiarias** que adoptó el Gobierno deprimía la producción interna, tornando al país cada vez más dependiente de las importaciones.
- No existía una **política que prevea el aumento de la producción interna**, lo cual impedía el uso de fertilizantes, insumos y los costos que implica la modernización.
- La **institucionalización del minifundio** impedía a los campesinos organizarse para tener centros de acopio.
- El aumento de las **importaciones** no se originaba en la rigidez de la oferta interna sino en una política equivocada de importaciones.
- La falta de prácticas conservadoras de suelos causaba un proceso violento de **erosión de los suelos cultivables**.
- La **agricultura de barbecho** era un sistema que se estaba imponiendo en la región de Santa Cruz.

- El país no poseía la infraestructura mínima para la comercialización de **productos tropicales** como el cacao, café, fibras, goma, frutales y carne vacuna, debido a la estrechez del mercado interno, el subconsumo de la masa campesina, la marginalidad urbana, la falta de organización para incrementar las exportaciones y defectos estructurales a nivel del mercado mundial.
- Los proyectos de **colonización** presentaban grandes dificultades para ampliarse por la falta de actividad económica rentable en estas áreas y por el alto costo que significaba establecer una familia campesina en tierras tropicales.
- La **falta de mercados** para productos tropicales llevaba a los colonos a establecer unidades de producción semejantes a sus parcelas del altiplano y valles.
- La falta de mercado externo y la presión sobre las importaciones ensanchaba la **brecha comercial** para los productos agropecuarios.
- **Crédito:** los desembolsos se habían dirigido sobre todo a los agricultores de la mediana propiedad y a empresas agrícolas, y en muy poca proporción a los campesinos y cooperativas agrícolas, contraviniendo lo estipulado en el decreto supremo de su re-estructuración. Esto también se debía a que los campesinos no podían cumplir con los requisitos del Banco Agrícola: proyectos definidos, capacidad de pago del solicitante, rentabilidad de la inversión financiada y garantías.
- **Crédito agrícola supervisado:** este crédito tuvo muy pocos efectos en la Reforma Agraria.
- **Asistencia técnica:** las técnicas de producción agrícola eran anticuadas y la productividad baja. Los agricultores que recibían asistencia técnica no estaban en condiciones de aprovecharla por carecer de recursos y fuentes de crédito necesarios para poner en práctica las nuevas técnicas de producción recomendadas. Este aspecto demuestra que la propuesta y los supuestos del “modelo de la difusión” no son funcionales a la realidad nacional.
- **Organización de cooperativas:** las cooperativas no funcionaron porque fueron impuestas por el gobierno, sus integrantes desconocían el sistema, los organizadores y coordinadores no eran agricultores, y faltó una adecuada fuente de crédito para financiar sus actividades

En cuanto a la asistencia técnica, la Estrategia reconocía implícitamente la poca viabilidad de la implementación del “modelo de la difusión”, por su incompatibilidad con la realidad y condiciones de los productores de Bolivia.

Plan Quinquenal Agropecuario, PQA (1976-1980)

Este Plan partía del reconocimiento del sector agropecuario como el más atrasado en toda la actividad económica del país. El comportamiento del sector agropecuario mostraba las siguientes características:

- Tasas bajas de crecimiento.
- La participación del sector agropecuario en la economía nacional estaba en constante disminución.
- La productividad de la mano de obra era baja.
- El sector agropecuario tradicional estaba estancado.
- El mercado interno era limitado, por una población rural que alcanzaba al 69.4%.
- El nivel de nutrición se había tornado cada vez más crítico.
- El mercado para productos industriales en el área rural era cada vez más grande y los campesinos se estaban integrando en la economía del país, mostrando un interés por mejorar sus sistemas de producción.
- Se prestaba poca atención al desarrollo de industrias para producir los insumos modernos que requiere la agricultura.

Los factores negativos de origen social y económico para el desarrollo agropecuario que destacaba el Plan eran:

- La **cultura campesina** y su influencia en el desarrollo planteaba que la cultura del campesino no tuvieron avances significativos. Los esfuerzos de los servicios de extensión agrícola, los programas de desarrollo de comunidades dedicados a la promoción e introducción de hábitos, actitudes y tecnología tuvieron relativo éxito.
- Los **procesos educativos** para lograr el cambio en el modo de pensar y actuar de los individuos eran muy lentos y debido a ello la adopción de nuevos métodos de producción no se asimilaban con rapidez.
- **Recurso humano mal capacitado:** el diagnóstico destaca:
 - Alto grado de ausentismo escolar: el rechazo a la educación formal que no satisfacía las necesidades de la población rural, argumentando que la población rural no reconocía la utilidad que podría obtener con la educación.
 - La formación universitaria no satisfacía las necesidades del sector y existía una deficiencia crítica de científicos calificados para administrar programas. Este tema fue planteado también en el Plan Bienal 1963-1964.
 - Se pagaban salarios bajos y los profesionales calificados migraban a otros países.
- **Carencia de métodos eficientes de manejo de recursos naturales.** La **erosión** en el altiplano y los valles prácticamente destruyó la mayor parte de los suelos. Existía sobre pastoreo porque las praderas en las comunidades eran de libre acceso a cualquier productor. También se verificaba la explotación irracional del recurso forestal y la inexistencia de un programa de reforestación. La **pescas** no había merecido atención. Los obstáculos para el manejo

de los recursos naturales eran la falta de presupuesto y el número insuficiente de profesionales y técnicos entrenados.

- **Reducido apoyo a los servicios de investigación y extensión.** Los centros de investigación no generaban la tecnología adecuada para los agricultores del país. La investigación estaba limitada por deficiencia financiera y falta de personal. La extensión era un sistema rutinario por falta de nuevos descubrimientos de las estaciones experimentales para transferirlos a los agricultores.
- Los **programas sociales de servicios complementarios** sufrían deficiencias presupuestarias y de personal especializado.
- **Deficiente comercialización de productos e insumos.** En la región de Santa Cruz había un razonable mercado de insumos, en cambio en el altiplano y valles la propia familia campesina se autoabastecía vendiendo sólo sus excedentes. Otros factores que afectaban la comercialización eran:
 - El **mercado** era ineficiente por la ausencia de servicios e instituciones públicas dedicadas al tema así como el exceso de reglamentos y disposiciones del Gobierno.
 - **Mano de obra:** no habían instituciones especializadas para su formación.
 - **Crédito:** los procedimientos administrativos complicaban su obtención.
 - **Mercado de tierras:** estaba restringido por las limitaciones legales de titulación de propiedad.
 - Las facilidades de **almacenamiento y manipulación** de los productos agrícolas eran inapropiadas.
 - La falta de **información**, de sistemas de comunicación y de una red de transporte afectaban seriamente la comercialización.
- Las **innovaciones** de los agricultores de las zonas de Oriente y andina inducían al ahorro de algunos factores de producción, como ser la mano de obra en la primera y la tierra en la última, a causa del cambio tecnológico que se estaba produciendo para incrementar los rendimientos.
- **Servicio público deficiente y mal administrado.** Los programas se duplicaban, se interferían y no había una planificación e implementación coordinada de los programas.
- Los programas de **colonización** no habían reducido la población del altiplano y los valles, la cual aumentó en 120 000 familias desde 1955.
- La asistencia técnica y el apoyo económico extranjero eran mal aprovechados.

Enmarcado el diagnóstico en el enfoque de la modernización, consideraba a los aspectos culturales como una barrera para el desarrollo del sector agropecuario. En este sentido, la educación homogenizante era vista como un elemento necesario para la modernización del sector rural y agropecuario.

El Plan destacaba que el poco apoyo financiero y de personal a los programas de servicios complementarios impedía el cambio institucional y técnico que

necesitaba el sector agropecuario, elementos considerados como centrales en la construcción de una ruta de desarrollo.

Los avances señalados por el Plan respecto de las innovaciones y las respuestas a los incentivos económicos mostraban una incompatibilidad con los elementos propuestos en el modelo de la “innovación inducida y con el marco conceptual y teórico asumido en los procesos técnicos de la construcción de la ruta de desarrollo.

El Plan consideraba que el mercado de tierras estaba restringido por falta de titulación, aspecto que posteriormente se retoma en el enfoque de la elaboración de la Ley N° 1715 (o Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA) de 1996, pasando de un enfoque de “**expropiación**” a uno de “**compra y venta**”.

El diagnóstico de este Plan identificaba los siguientes factores positivos para el desarrollo:

- **Recursos naturales abundantes.** Planteaba que Bolivia contaba con abundantes tierras, recursos hídricos, praderas naturales, recursos forestales, etc.; aspecto que también resaltaba el Plan Bienal (1963-64).
- Por la diversidad de condiciones climáticas, la producción agrícola podía ser enormemente diversificada.
- El sector **campesino estaba en camino de integración** al mercado interno.
- Incremento de los rendimientos de los principales cultivos por medio de la investigación y difusión agrícola, producto de los resultados de la implementación del modelo de la Revolución Verde.
- Compromiso del gobierno de turno en el campo de la educación.
- Favorable demanda de productos agropecuarios.
- Respuesta efectiva a los incentivos económicos para incrementar la producción.
- La experiencia de Santa Cruz como base para el desarrollo de otras áreas.

El diagnóstico identificaba, además, las siguientes políticas que tuvieron –y aún tienen– efecto en el sector agropecuario y en el país:

- **Política de precios.** La acción directa del gobierno de promover la calidad y productividad en ciertas regiones y productos generó un esquema de “subvención a la ineficiencia de la productividad”, tanto en la producción agropecuaria como en la industrial, colocando al país en desventaja para la exportación.
- **Política de créditos.** Dirigida hacia el área no tradicional del país (tierras bajas) debido a una mentalidad netamente bancaria orientada a la agricultura más dinámica.
- **Política tributaria e impositiva.** Esta política (y otras disposiciones sobre exportaciones) exoneraba el pago de gravámenes arancelarios e impuestos sobre importaciones de productos necesarios para el sector.

- **Política de asistencia técnica.** El diagnóstico indicaba que no había recursos financieros y personal suficiente, debilidad también planteada en el PNDES (1962-1971).

Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD (1984-1987)

Este Plan indicaba que la economía boliviana de entonces se caracterizaba por la ausencia de eslabonamientos productivos y de integración espacial, rescatando lo que se plantea en la propuesta del modelo de “**impacto urbano industrial**”. Asimismo, realizaba un diagnóstico del sector agrícola y agroindustrial de manera conjunta y no los separaba como ocurrió en las anteriores estrategias y planes. Este error se vino arrastrando desde la década de los 50, cuando las políticas de industrialización dejaron de lado la mirada de las relaciones entre estos dos sectores y, como se puede ver, para el caso boliviano esta relación es determinante.

El Plan manifestaba que el sector agropecuario era prioridad de la nueva política de desarrollo, por las siguientes razones:

- Constituía la base productiva del desarrollo rural, objetivo prioritario porque el área rural concentraba a más de la mitad de la población y a la mayor parte de los pobres.
- Era la fuente principal de producción de alimentos.
- Era la base de la nueva política de industrialización.
- Constituía el fundamento de la nueva política de exportaciones.
- Era la actividad fundamental para una plena ocupación del territorio y aprovechamiento de recursos.

Las razones para priorizar la agricultura en el desarrollo económico del país respondían, en términos teóricos y prácticos, al debate sobre la priorización de un determinado sector en el desarrollo de un país. En este sentido, el Plan asumía la integración y articulación del sector agrícola con el sector agroindustrial, propuesta planteada por Jhonston y Mellor (1962) sobre la importancia de articular el desarrollo industrial con el desarrollo agropecuario. Contrariamente, en muchos países subdesarrollados se priorizó el sector industrial, dejando de lado al sector agropecuario.

El diagnóstico tomaba en cuenta las características de los sistemas agrarios predominantes en el país y clasificó los principales productos agropecuarios. Describía así los sistemas agrarios:

- **Agricultura campesina.** Desde el punto de vista demográfico representaba el 62% de la población, ubicada en el Occidente y el sur de Bolivia, era el princi-

pal proveedor de productos agrícolas. Su productividad era extremadamente baja debido a la disminución y discontinuidad de la superficie de explotación, el escaso riego, las enfermedades de las plantas, reducido uso de fertilizantes y un incipiente apoyo institucional. Sostenía una desfavorable relación de términos de intercambio campo-ciudad. Las tendencias monopsónicas en la organización del comercio y el transporte explicaban su situación de pobreza. El obstáculo principal para el desarrollo agrícola, según el plan, era el bajo desarrollo de la fuerza de trabajo campesina, debido a aspectos nutricionales, ausencia de servicios de salud e inadecuado sistema educacional. La mayor parte de la producción era de productos perecibles. Otro factor negativo en los valles era la erosión de los suelos y la constante pérdida de tierras cultivables con riego.

- **Agricultura comercial.** Ubicada principalmente en la denominada área integrada de Santa Cruz, se caracterizaba por su elevado grado de especialización y de integración agroindustrial. Era la proveedora exclusiva de importantes alimentos (azúcar, arroz, aceites, algodón) y la principal abastecedora de leche, huevos y aves. Se caracterizaba también por la mayor dimensión de sus explotaciones, uso creciente de maquinaria, fertilizantes, plaguicidas, semillas mejoradas y una atención prioritaria al sistema institucional de precios y el crédito de fomento (que no llegaba a los productores más pequeños). El obstáculo principal era la escasez y los elevados precios de los insumos, el empobrecimiento del suelo, escaso apoyo estatal (investigación, extensión y capacitación agrícola) que generaban tendencias decrecientes de la productividad. Los caminos vecinales, también deficientes, encarecían el transporte.
- **Ganadería oriental.** El principal obstáculo era su aislamiento físico (caso del Beni), que encarecía el producto, lo que generaba menores ingresos por la actividad y baja disponibilidad de recursos para invertir y aumentar la productividad. Las condiciones de los trabajadores dependientes eran malas y contaban solamente con su producción agrícola para cubrir su dieta alimentaria.
- **Explotación forestal del Norte.** El problema central era el aislamiento respecto a la economía nacional. Su proceso de explotación era rudimentario y su producto orientado a la exportación (caso de la goma) a través de intermediarios brasileños.

Este Plan formaba parte de las políticas de desarrollo económico, que incluían la política de industrialización, política de exportaciones y política de precios (caso del trigo y harina de trigo).

Del diagnóstico de ese Plan se puede inferir que en el sistema agrario boliviano de esa época se presentaban los siguientes modelos de desarrollo agropecuario.

Cuadro 2.1
Modelos identificados según el tipo de sistema agrario prevaleciente

Sistema agrario	Modelo
Agricultura campesina	<ul style="list-style-type: none"> • No se puede identificar un modelo que esté siendo apoyado por el Estado y/o gobierno.
Agricultura comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de frontera o del aprovechamiento de los recursos. • Modelo de impacto urbano industrial. • Modelo de insumos de alto resultado. • Modelo de la innovación inducida.
Ganadería oriental	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de frontera o del aprovechamiento de los recursos.
Explotación forestal del Norte	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de frontera o del aprovechamiento de los recursos.

Fuente: Elaboración propia en base al PNRD 1984-1987

En el cuadro anterior se observa que el sistema de agricultura comercial, de acuerdo al diagnóstico del Plan, era el que presentaba la mayor cantidad de modelos, que coexistían; esto es, se aplicaban de manera paralela en el desarrollo de la región.

Por otra parte, el Plan levantó un diagnóstico situacional de los principales productos, como papa, yuca, maíz, trigo y harina de trigo, arroz, azúcar, aceite, algodón fibra, carne vacuna, leche y pescado. De manera general, concluía indicando que había un importante margen de capacidad industrial instalada no utilizada y que las principales restricciones se originaban en la escasa oferta agropecuaria. El problema de mayor importancia estaba relacionado con el transporte, el acopio y el mercadeo de la producción agropecuaria en general, pero sobre todo de los productos perecibles, que eran la principal fuente del ingreso campesino. Se refería de manera superficial a los aspectos institucionales.

Con relación al modelo de innovación inducida, identificaba la siguiente situación:

- Existían dos problemas en el entonces Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios: uno, que las funciones correspondientes eran a la vez de tipo normativo y operativo, y el segundo, el excesivo centralismo y la burocratización, que destinaba una parte minoritaria del personal asignado al sector para atención a los servicios directos al agricultor.
- El Banco Agrícola fue utilizado desde su creación como un organismo casi exclusivamente financiero, dirigido al productor mediano y grande.
- Para la fecha de elaboración del Plan, no existía un organismo de fomento a la agricultura que ejecute conjuntamente políticas correspondientes a crédito, asistencia técnica, insumo y semillas mejoradas.

El idea del análisis era que no se trata solamente de que exista un organismo ejecutor de las políticas sino que este organismo tenga clara la ruta de desarrollo sobre la cual oriente el diseño de políticas, estrategias y acciones.

Este Plan concluía afirmando que la dispersión del sector institucional y la indefinición de tareas entre los ministerios del sector, conspiraban contra una política agropecuaria eficaz. Asimismo, en lo que respecta a desarrollo rural, la situación que dibujaba el Plan era peor pues apuntaba que se estaban desarrollando proyectos de desarrollo rural integrado en reducidos sectores y con costos altos.

Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES (1989-2000)

El diagnóstico de esta Estrategia revelaba un estancamiento y deterioro de la productividad del sector agrario. Según la Estrategia, los factores que influyeron en los bajos ingresos de las familias se debían a:

- poca disponibilidad de tierra por familia
- inaccesibilidad al capital, al crédito y a la tecnología
- insuficiente desarrollo de las formas de producción asociativas
- mal manejo de los recursos agua y tierra, lo que llevó a una disminución de su capacidad productiva (salinización, erosión, sobrepastoreo, deforestación, baja de la fertilidad a niveles críticos y destrucción de la estructura interna del recurso tierra).

La Estrategia identificaba cuatro grandes etapas del desarrollo del sector agropecuario en los últimos 35 años (1950-1987):

1. Entre 1950 y 1961:
 - crecimiento agrícola promedio de 3.8%,
 - dinámica generada fundamentalmente por la expansión de la demanda interna y
 - cambios estructurales realizados a partir de la Reforma Agraria.
2. Entre 1962 y 1975:
 - fuerte crecimiento del 4.1%,
 - dinámica dada por la diversidad de cultivos, apoyada con bienes transables en mercados internacionales (arroz, caña de azúcar, algodón y otros) y
 - asociada a la expansión del espacio agroeconómico en el Oriente del país.
3. Entre 1976 y 1980:
 - el crecimiento del producto sectorial cae drásticamente a 2.2.
4. Entre 1981 y 1987:
 - la tasa de crecimiento del sector cae a -0.2%,
 - situación que empeora por los desastres naturales ocurridos en 1982 y 1983, como consecuencia del fenómeno de El Niño.

La Estrategia reconocía, al igual que el PNDR 1984-87, que la agricultura no logró superar la característica “dualidad” o sistema bimodal del sector agropecuario, que se expresaba en la existencia de la agricultura tradicional y la agricultura comercial.

- La agricultura tradicional, ubicada en el altiplano, valles y zonas de colonización, se caracterizaba por su orientación a la satisfacción de las necesidades alimenticias de la familia campesina, con venta de los excedentes y métodos de producción de baja tecnología (intensivo uso de mano de obra familiar).
- La agricultura comercial estaba caracterizada por su orientación al mercado, uso de tecnología más avanzada, mayor intensidad de capital y uso de mano de obra asalariada, utilización relativa de agroinsumos, baja relación tierra/individuo y estrechos vínculos al sistema crediticio nacional.

Según la Estrategia, el sector agropecuario, en términos generales, presentaba las siguientes características:

- El 90% de la agricultura se realizaba sin riego.
- Los fertilizantes y semillas mejoradas se utilizaban en ciertos rubros y en niveles muy bajos.
- Los indicadores de rendimientos eran bajos y el país perdió competitividad respecto a otros países.
- Las tierras bajas sufrían una gran presión, como consecuencia de la fuerte expulsión de la fuerza laboral desde las zonas del altiplano y valles.
- Debido a una política equivocada en materia de recepción de donaciones y compras estatales de alimentos provenientes del exterior, el país era cada vez más dependiente de estas importaciones.
- La superficie cultivada y los volúmenes de producción de coca se habían incrementado de manera importante.
- El sector público era ineficiente, el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, MACA, nunca estuvo habilitado para manejar efectivamente la política sectorial.
- En todo el sector rural persistía una pobreza extrema.

En el mismo sentido, la Estrategia identificaba los siguientes como los principales problemas del sector agropecuario:

- Carencia de **servicios de apoyo a la producción** agropecuaria en ciudades o localidades cercanas a las zonas de producción.
- Retraso **tecnológico** y persistencia de técnicas atrasadas de cultivo, especialmente en las zonas de economía campesina.

- **Escasa adaptación y difusión tecnológica.**
- Deficiente manejo de las unidades de tipo comercial, en cuanto a rotación de cultivos, aplicación de técnicas, fertilizantes y uso racional del suelo.
- La excesiva **parcelación de la tierra** en el altiplano y valles como limitante estructural para el crecimiento de la producción.
- Carencia de **infraestructura** de riego y dificultades de comunicación.
- Oferta insuficiente de financiamiento y deficiente sistema de **créditos**.
- Ineficiencia del sector público agropecuario.
- Mal manejo de los **recursos naturales** renovables y un deterioro grave de los suelos y de los ecosistemas.
- Deficientes sistemas de **comercialización**.
- Carencia de mecanismos de **exportación** que coadyuven al éxito de una estrategia exportadora.
- **Inversión pública** al sector mal orientada y mal ejecutada.
- Debilidad acentuada en la **organización de los productores**.
- Anacronismo de la **legislación** agraria.

Estrategia Nacional de Desarrollo, END (1992-2000)

El documento de esta Estrategia se inicia indicando las potencialidades de Bolivia y sus posibilidades de incrementar la superficie agrícola y el desarrollo de la ganadería. Aludña, de este modo, al modelo de la **frontera o del aprovechamiento de los recursos**, basado en la expansión de la frontera agropecuaria.

Planteaba que en esa época había un desequilibrio entre el potencial agropecuario y la distribución de la población. Al igual que el PNDR (1984-87) y la EDES (1989-2000), reconocía que la Reforma Agraria de 1953 transformó la estructura agraria señorial y latifundista, dando origen a una estructura de tipo dual, con dos tipos de agricultura: **agricultura tradicional y agricultura comercial**.

Un aspecto que destacaba era que la distribución de tierras, iniciada en 1952, no desarrolló los mecanismos complementarios sobre infraestructura, asistencia técnica, apoyo financiero y otras disposiciones orientadas al reordenamiento del ámbito rural. Entre los principales problemas que identificaba la Estrategia estaban:

- **Baja productividad**, en las tres regiones del país (altiplano, valles y trópico).
 - Altiplano y valles:
 - Alta relación individuo/tierra.
 - Factores climáticos adversos.
 - Debilidad organizacional.
 - Compleja y heterogénea estructura de tenencia y uso de la tierra.
 - Falta de tecnología eficiente y apropiada al medio ecológico.

- Deficiente uso de los recursos naturales renovables, erosión de suelos, degradación de cuencas hidrográficas, deforestación y deterioro del ecosistema.
- Inadecuado manejo de la producción ganadera.
- Insuficiente infraestructura productiva, particularmente riego.
- Débil capacitación de los productores.
- El **apoyo a la producción** era deficiente, presentándose los siguientes problemas:
 - Ausencia de un sistema nacional de investigación agropecuaria de transferencia y adaptación tecnológica.
 - Los servicios técnicos (sanidad vegetal, salud animal, mejoramiento genético, etc.) eran insuficientes.
 - Limitaciones en los mecanismos y condiciones de crédito orientadas al pequeño productor campesino.
 - Fuerte segmentación de los mercados agropecuarios y deficientes sistemas de comercialización.
 - Faltaba infraestructura básica de comercialización y transporte de productos (silos, caminos de acceso, etc.).
 - No existían mecanismos para el éxito de una estrategia exportadora.
- Los problemas en el ámbito **institucional**, coincidentes con los identificados en el PQA (1976-80) y la EDES (1989-2000), indicaban:
 - El sistema público agropecuario se caracterizaba por un órgano central carente de peso político y categorías técnicas necesarias para actuar como órgano rector.
 - Proliferación desordenada de organismos descentralizados, lo que generaba duplicidad normativa, acentuaba el centralismo burocrático, la ineficiencia técnica y restringía la capacidad operativa.
 - Ausencia de medidas de ordenamiento territorial y zonificación actualizada.
 - Insuficiente regulación para el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente.
 - Débiles instituciones y organizaciones del sector público agropecuario y sus mecanismos de gestión.
 - La inversión pública del sector estaba mal orientada y mal ejecutada. No había un mecanismo adecuado de evaluación y priorización de proyectos, lo que dificultaba programar la inversión pública y la cooperación externa.
 - Las legislaciones agraria y forestal eran inadecuadas a la realidad y características de la actividad agropecuaria.
 - Bajos niveles de remuneración salarial, lo que provocó la fuga de recursos humanos calificados.
- Crecimiento no planificado de la frontera agrícola.
- Cultivos excedentarios de coca.

- Obstáculos para el **comercio exterior**.
 - Servicios insuficientes a la producción, transformación, empaque, mercadeo y transporte.
 - Inexistencia de mecanismos de difusión de información sobre mercados.
 - Falta de incentivos arancelarios y de financiamiento.
- Las políticas de asistencia técnica y crediticia fueron ejecutadas separadamente. A nivel de campo, faltó la integración de los agentes del crédito y de la tecnología, además que la asistencia no cubría la unidad de explotación diversificada del agricultor pequeño o grande, canalizándose más bien al producto específico.²
- Los alimentos recibidos como ayuda alimentaria (importaciones concesionales y donaciones), estaban exonerados de pago de tributos y por tanto generaban distorsiones que afectaban la competitividad de los productores locales.
- El uso y manejo de los ecosistemas y los recursos naturales renovables confrontaban las siguientes deficiencias:
 - Zonificación desactualizada de las áreas destinadas a la producción forestal, agrícola y pecuaria.
 - Inexistencia de un programa nacional de investigación.
 - Inexistencia de un inventario de la fauna y flora silvestre.
 - Inexistencia de un inventario específico o plan nacional para combatir el problema de la erosión de los suelos y la degradación de las cuencas.

Estrategia de Transformación Productiva del Agro, ETPA (1994-2000)

Esta Estrategia levantó un diagnóstico que demostraba un crecimiento de la producción de cultivos industriales, por un lado, y por otro lado un estancamiento o decrecimiento en los cultivos tradicionales. El dinamismo de las exportaciones se concentraba en el Oriente, lo cual contrastaba con el rezago de la agricultura campesina. En el análisis de los sistemas agrarios, la Estrategia identificaba los siguientes tipos de productores:

- **Productores campesinos de la región andina (altiplano y valles semi áridos):** Estas unidades estaban divididas en varias parcelas cuyo número se había incrementado. Las regiones aptas para la agricultura eran muy limitadas. La región presentaba un gradual deterioro de los recursos naturales, especialmente erosión y salinización de suelos, pérdida de cobertura vegetal, y sobrepastoreo. Los productores de esta zona usaban una tecnología precaria de producción a secano (sólo algunas regiones contaban con riego), y tenían muy limitado acceso a:

2 Este último aspecto se mantiene incluso en el PND 2006-2010 (*cfr. infra*).

- Paquetes tecnológicos.
- Crédito institucional.
- Asistencia técnica.
- Mercado de insumos (semillas).
- Servicios de apoyo a la producción.
- Precario o inexistente acceso a servicios básicos.
- Restringidos mercados para sus productos debido a la falta de caminos y las distancias de las parcelas a los mercados.
- Las bajas tasas de crecimiento en la región andina se debían a:
 - o Condiciones climáticas extremas.
 - o Degradación de suelos.
 - o Atraso tecnológico.
 - o Precaria infraestructura física.
 - o Falta de acceso a servicios públicos (tanto sociales como productivos).
- **Colonizadores de la región de valles húmedos:** Los procesos de migración dieron lugar al surgimiento de importantes contingentes de pequeños productores que practicaban un sistema de rotación de parcelas, como parte de un proceso de ampliación de la frontera agrícola. En muchos casos, esta ampliación sucedía en regiones no aptas para la agricultura, generando procesos de erosión. En estas zonas se producía la denominada “crisis de barbecho” (que puede ser superada a través de cambios importantes en el paquete tecnológico). Los productores también enfrentaban problemas de:
 - Acceso a servicios de extensión para adoptar nuevas tecnologías para superar el modelo de “chaqueo”.³
 - Limitado acceso a crédito institucional.
 - Limitado acceso a mercados.
 - Sustitución de los cultivos ilegales (coca).
- **Productores medianos y grandes de rubros de exportación agroindustrial en el Oriente:** se dedicaban a la producción de cultivos de exportación y a aquellos que eran insumos de la agroindustria. Para la época de elaboración de la Estrategia, estos productores estaban bien organizados y tenían, por lo general, buen acceso y participación directa en servicios de investigación y extensión agropecuaria. Los principales problemas que enfrentaban eran:
 - Inseguridad de la tenencia de la tierra.
 - Métodos inadecuados de desmonte.
 - Inadecuados sistemas de producción.
 - Mal uso de maquinaria que derivaba en la compactación de suelos.
 - Falta de caminos permanentes para acceder a mercados de exportación.

3 El “chaqueo” consiste en la apertura de nuevas parcelas para la producción agrícola.

- **Ganaderos medianos y grandes de las llanuras del Oriente y del Chaco:** El manejo del hato era extensivo y bastante ineficiente (con promedio de 5 hectáreas por cabeza). El principal problema que enfrentaban los ganaderos bovinos eran las enfermedades endémicas, como la fiebre aftosa, brucelosis y la rabia. Un factor limitante para su desarrollo era el acceso a la infraestructura de transporte.

El diagnóstico reconocía, además, que la falta de una estrategia sectorial de largo plazo (**ruta de desarrollo**) generaba los siguientes problemas:

- No priorizar la inversión pública en el sector agropecuario y rural.
- Marco institucional sectorial muy débil y poco articulado.
- Normatividad obsoleta e inadecuada para atender las demandas del mercado internacional.

Los **bajos rendimientos** agropecuarios eran producto de:

- Baja productividad de la mano de obra y de los demás factores productivos.
- Bajos niveles de inversión estatal en tecnología, educación rural, infraestructura física (riego y vial), investigación, extensión y transferencia de tecnología.
- Escaso número de científicos dedicados a la investigación agropecuaria.

La **inseguridad alimentaria** de la población rural, según el diagnóstico, se debía a tres factores:

- Escasa disponibilidad de alimentos.
- Inadecuado acceso a alimentos (debido a los bajos ingresos).
- Consumo inadecuado.

Por otra parte, señalaba que los problemas en el manejo de recursos naturales por regiones eran los siguientes:

- **Altiplano:** El principal problema era el mal manejo de praderas y ganado, que conducía a la compactación y erosión de suelos, poca regeneración vegetativa y forestal. Su potencial estaba en la ganadería con pastos cultivados y agricultura intensiva en algunas regiones. Había una fuerte estructura comunal (capital social) que podía servir como excelente instrumento institucional para el manejo sostenible de los recursos.
- **Valles:** Reducción de la capacidad productiva de los suelos, debido a la erosión y mal manejo. Potencial para programas de riego, aprovechando la organización comunal y las asociaciones como base institucional de manejo de los recursos.

- **Llanos:** El deterioro de los recursos se debía a la deforestación de los suelos no aptos para la agricultura intensiva y escasa reforestación debido a los derechos de propiedad comunal. Los sistemas de cultivos mecanizados estaban generando compactación de suelos. Un serio problema de acceso a la tierra por parte de los pequeños agricultores.

Mercados: Con relación a los mercados, la Estrategia identificaba las siguientes características:

- Escaso desarrollo de vías de transporte al interior del país y una precaria infraestructura de transporte hacia el exterior.
- Reducido mercado, lo cual limitaba el surgimiento de industrias que requerían un mínimo de consumidores.
- El crecimiento de las exportaciones se concentraba en unos cuantos rubros y obedecía a una coyuntura favorable de precios y acceso preferencial a mercados internacionales, lo cual ponía en riesgo su sostenibilidad en el tiempo.

Expansión de la frontera agrícola: La expansión se debió principalmente a la migración de pequeños agricultores y a la apertura mecanizada de nuevas tierras por agricultores comerciales. Esta expansión permitió sustituir las importaciones de arroz, algodón y oleaginosas, así como expandir las exportaciones. La expansión se realizó en zonas con suelos aptos, pero otra parte fue en tierras marginales que rápidamente perdieron su fertilidad y gradualmente generaron problemas ambientales. En este punto, es necesario destacar que es la primera estrategia que planteó explícitamente la articulación de los problemas con conceptos de sostenibilidad y los problemas ambientales, que son temas que a nivel internacional se discuten desde finales de la década de los sesenta.

Excesivo centralismo: la Estrategia criticó el centralismo en la toma de decisiones, financiamiento de la inversión pública, provisión de servicios sociales y de infraestructura rural. Asimismo indicaba que la participación de las comunidades campesinas en la definición de políticas agrarias siempre fue limitada.

Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR (1999)

Además de indicar que el sector agropecuario se caracteriza por una baja productividad de la mano obra, esta Política enfatizaba dos características del sector:

- **Institucional:** el entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, MAGDR, no coordinaba con los niveles municipal y departamental, lo que dificulta la aplicación de la política sectorial agropecuaria descentralizada. El sector agropecuario, debido a los cambios de Gobierno y políticas,

ha sufrido una desarticulación institucional y, por lo tanto, no dispone de un marco institucional adecuado, lo que le impedía aplicar las transformaciones establecidas en las leyes: Ley N° 1551 de Participación Popular (20 de abril de 1994) y la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa (28 de julio de 1995).

- Los organismos internacionales de cooperación (bilateral y multilateral), coincidían en señalar que la oferta financiera tropezaba con la subutilización de los recursos de cooperación, debido a la falta de propuestas razonables de inversión (proyectos bien diseñados), falta de capacidad de ejecución y mayor coordinación entre los propios organismos de cooperación.

Esta Política identificaba los siguientes problemas del sector agropecuario:

- La seria degradación y erosión de **tierras** al extremo de que el país experimentaba una crisis de estabilidad de los recursos naturales renovables.
- Los procesos de la **Reforma Agraria** provocaron el fraccionamiento incontrolado de la tierra, uso de técnicas inadecuadas.
- Falta de capacidad de negociación por parte de los campesinos.
- La pobreza rural era uno de los principales problemas en el país.
- **Baja productividad** en todos los rubros agrícolas y pecuarios. Entre los factores que afectaban la productividad estaban: escaso uso de tecnologías apropiadas, insuficientes sistemas de adopción e innovación tecnológica y limitados medios de producción.
- Insuficientes **servicios de investigación y extensión** que no alcanzaron resultados significativos en la economía de los pequeños productores.
- Desarrollo incipiente del **mercado financiero rural** en Occidente, que se manifestaba en una escasa presencia de intermediarios financieros formales, baja cobertura de servicios crediticios, omisión del ahorro rural y falta de diversificación de servicios financieros. La banca privada atendía los requerimientos de segmentos muy pequeños del área rural y concentraba sus operaciones en la agropecuaria comercial, principalmente en el departamento de Santa Cruz.
- Eran muy pocas las entidades formales que podían captar **ahorro** en el área rural, en tanto que las instituciones financieras semiformales (IPD y cooperativas no fiscalizadas) que operaban en el área rural no desarrollaron los mecanismos para promover el ahorro.
- El **retraso del mercado financiero rural** (MFR) se manifestaba en cuatro hechos específicos: *i*) presencia limitada de intermediarios financieros rurales; *ii*) baja cobertura de servicios crediticios; *iii*) omisión de ahorro rural y, *iv*) falta de diversificación de servicios financieros. Asimismo, eran tres las causas que impedían el desarrollo del MFR: *i*) limitaciones estructurales de la

- economía rural; *ii*) marco normativo y regulatorio incompleto y *iii*) exigencias normativas que limitaban el desarrollo de la intermediación financiera.
- **Comercialización.** Los principales problemas de la comercialización de productos agrícolas y agroindustriales en Bolivia eran para la época: infraestructura física deficiente, sistema ineficaz de distribución que generaba importantes pérdidas en la manipulación (27%), falta de información y condiciones sanitarias precarias. La comercialización en los mercados locales se realizaba a través de una larga cadena de intermediación. El problema, evidentemente, radicaba en las condiciones bajo las que operaba: falta de información para los productores, escasa infraestructura, inexistencia de control de calidad, incumplimiento de normas sanitarias y de comercialización, falta de protección para el consumidor, etc.
 - Los productores y organizaciones de productores no contaban con la **información necesaria sobre precios y mercados**, a excepción de la CAO que disponía de información consolidada y actualizada al servicio de sus afiliados y de usuarios interesados.
 - **Exportaciones.** Las limitantes para expandir las exportaciones eran: precaria infraestructura de transporte hacia el exterior, bajos niveles de producción y productividad y deficiencias en la calidad de los productos agropecuarios nacionales.
 - **Sanidad agropecuaria.** Los problemas fito y zoo sanitarios en la producción agropecuaria causaban pérdidas anuales cuantiosas y eran también un factor limitante para el desarrollo de las exportaciones de productos primarios.⁴ Las condiciones zoonosológicas afectaban directamente la actividad pecuaria del país ocasionando baja productividad por pérdida de peso, abortos y, finalmente, la muerte de ganado.
 - Circuito coca-cocaína.
 - **Insuficiente e inadecuada infraestructura para la producción.** La mayor parte de las inversiones se concentraba en los ejes principales de interconexión vial del país, y no ha así en los “caminos alimentadores” o la red rural, donde persistían serias deficiencias para el desarrollo productivo. Los sistemas de riego apenas cubrían el 2% de las hectáreas cultivadas. No existían sistemas de almacenamiento para productos perecederos. Con excepción de la infraestructura para la producción de exportación de Santa Cruz, el país virtualmente carecía de estos sistemas. Muchas de las obras de infraestructura no fueron concebidas con un enfoque adecuado, lo que les restaba eficacia y les impe-

4 No se ha logrado institucionalizar un sistema que permita la identificación, seguimiento, control y erradicación de estos problemas; por ende, tampoco se ha generado un proceso de retroalimentación continua entre el productor y el mercado que permita premiar la calidad y la inocuidad alimentaria.

día servir a los fines para los que fueron implementadas; las causas para este problema eran: *i)* se realizaban obras al margen de la dinámica de los actores locales; *ii)* los actores privados recibían estas obras aún sin estar de acuerdo, y *iii)* el criterio que guiaba estas obras era sobre todo social.

- **Insuficiente organización de los productores.** A pesar de la disposición cultural para la organización en el país, que tiene su origen en la tradición comunitaria, la organización de productores agropecuarios formalmente institucionalizada y con capacidad de interlocución con el Estado era insuficiente, en el contexto general de la nación. Indudablemente existía una diferencia marcada entre las cámaras que aglutinaban a los grandes productores (CAO, CAINCO) y las que apoyaban a los pequeños productores (CIOEC y otras). Las primeras tenían una capacidad mayor de organización y gestión institucional, lo que les permitía tener un “acceso directo” a los beneficios de las políticas públicas para concertar sus intereses con el Estado; en tanto, las organizaciones que aglutinaban a los pequeños productores prácticamente no tenían presencia institucional en la definición y ejecución de las políticas de desarrollo agropecuario y rural.

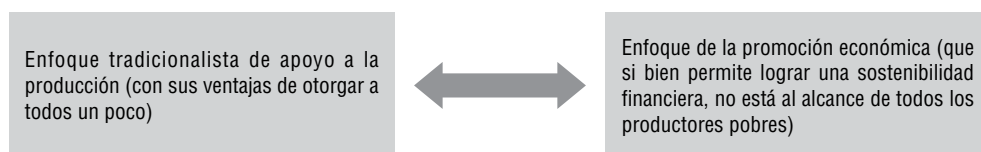
Por otra parte, esta Política diagnosticó la problemática de las políticas sectoriales y su marco institucional, destacando los siguientes problemas:

- Problemas en el proceso de diseño, ejecución, evaluación y ajuste de las políticas públicas:
 - Desarrollo parcial de las políticas públicas.
 - Predominancia de los programas y proyectos.
 - Escaso aprovechamiento de las experiencias.
 - Participación aleatoria del sector privado.
 - Bajo nivel de consenso en la formulación e implementación de las políticas.
 - Subestimación de los aspectos operativos.
 - Desarticulación y atomización del proceso de conducción de las políticas de desarrollo agropecuario y rural.
 - Cambios periódicos en la estructura institucional del sector público agropecuario y rural.
 - Falta de continuidad de las políticas sectoriales.
 - Falta de voluntad política.
- Problemas en los programas, proyectos y criterios de medición de las políticas:
 - Problemas de enfoque en los programas y proyectos de desarrollo sectorial. Enfoque mecanicista de apoyo a la producción que presuponía que la sola inversión generaría el desarrollo, y el enfoque en promoción económica. El enfoque de la lucha contra la pobreza no estaba claro y no se avanzó en el diseño de mecanismos para su operativización.

- No habían criterios de medición de las políticas sectoriales.
- Se descuidaron los servicios para los pequeños productores y sus organizaciones. No habían de servicios de apoyo a la producción, transformación y comercialización, información de precios y mercados, servicios financieros, y apoyo a la pre inversión.
- **Políticas destinadas a un solo beneficiario.** Se consideró a los pequeños productores como sujetos de políticas asistencialistas sin capacidades ni potencialidades productivas, y a los grandes productores industriales como los sujetos de políticas de desarrollo productivo.

El diagnóstico establecía la siguiente tensión:

Gráfico 2.1
Enfoques de la Política de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR (1999)



Fuente: PNDAR, 1999

- **Debilidad institucional del sector.** El entonces MAGDR trataba de cumplir su rol normativo y fiscalizador, sin considerar su rol promotor del desarrollo.
- Los principales instrumentos de las entidades públicas eran los programas y proyectos de desarrollo agropecuario y rural, los que, sin embargo, no se articulaban en una política y no servían por sí solos para orientar el desarrollo rural. En este sentido, los programas y proyectos se abocaban principalmente a cumplir sus propios objetivos y responder a enfoques y programación de las distintas agencias de la cooperación internacional, más que a una política pública articulada. Este aspecto también sucedió con el Plan Decenal y el Bienal, 1963-64 (*cf. supra*).
- Los ministerios relacionados al sector no coordinaban.
- Los pequeños productores tenían muy poca capacidad de interlocución con el Estado; en cambio, los productores agroindustriales eran interlocutores importantes del Estado.

Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR (2002-2007)

Para esta Estrategia, el problema central del desarrollo agropecuario era la limitada inserción de Bolivia en los mercados internos y externos; asimismo, estos

elementos formaban parte del problema estructural de “la estrechez del mercado interno y la pobreza”. Los efectos de esta limitada inserción eran:

- Disminución de los ingresos de la población rural.
- Inseguridad alimentaria.
- Escaso flujo de inversiones privadas al sector.
- Desplazamiento de la producción nacional por productos agropecuarios extranjeros.
 - La estrechez del mercado interno y la pobreza.
 - Barreras de los mercados externos.
 - Baja competitividad de la producción nacional.
 - Baja productividad.
 - o Pérdida de capacidad productiva de la tierra.
 - o Dificultades en el acceso a la propiedad de la tierra.
 - o Rezago tecnológico.
 - o Insuficiente calificación de la mano de obra.
 - Ineficiente articulación de la cadena producción - consumo.
 - o Deficiente infraestructura productiva.
 - o Ineficientes e inadecuados servicios a la producción.
 - o Desincentivos fiscales.
 - Gestión pública insuficientemente articulada.
- A **nivel institucional** la desarticulada gestión pública sectorial, principalmente entre el nivel central y el regional-departamental, incidía negativamente en la competitividad.
- A **nivel productivo** la Estrategia identificaba:
 - El sector industrial demandaba pocos insumos agropecuarios, debido al bajo nivel de desarrollo industrial del país o, lo que era lo mismo, insuficiencia de procesos de transformación de la producción agropecuaria.
 - Sólo una pequeña proporción del territorio nacional era apta para la agricultura intensiva (entre 2 y 4%). La mayor parte (entre 50 y 60%) servía para la agropecuaria extensiva.
 - El aprovechamiento del potencial forestal del país era insuficiente, a pesar que representaba el 18% del *stock* de madera del mundo y un millón de hectáreas de bosque certificadas.
 - La inseguridad jurídica afectaba tanto a los productores empresariales como a los tradicionales; estos últimos, herederos de los originales beneficiarios de la Reforma Agraria, carecían de títulos, y los pueblos indígenas requerían consolidar sus Tierras Comunitarias de Origen, TCO.
- En el **tema de las organizaciones** identificaba la siguiente situación:
 - Insuficiente desarrollo de las organizaciones de productores, sobre todo en el sector tradicional y las asociaciones estaban eclipsadas por entes que poco tienen que ver con la producción.

- La demanda de **acceso a la tierra** se convirtió en una de las principales reivindicaciones de las organizaciones de campesinos/indígenas.
 - La deficiencia de los servicios a la producción también estaba relacionada con el insuficiente desarrollo de las organizaciones de productores, gran parte de las cuales no siempre cumplía con la prestación de servicios a sus asociados.
 - Las organizaciones del sector empresarial estaban más desarrolladas y cumplían mejor su rol; pero en el sector tradicional las asociaciones de productores eran todavía organizaciones emergentes, eclipsadas por otras que poco tenían que ver con la producción, como los sindicatos y comunidades indígenas.
- Según el diagnóstico de esta Estrategia, los dos tipos de sistemas de producción tenían las siguientes características:
- El sector **agropecuario tradicional**, conformado por pequeños productores campesinos, seguía siendo el principal abastecedor de los alimentos que se consumían en el país, aunque este rol se ha venido reduciendo en los últimos años.
 - La agropecuaria tradicional era cada vez menos eficiente y sostenible, ya que los campesinos difícilmente podían ajustarse a los cambios climáticos, los de producción, los de expansión de los centros urbanos y los cambios de hábitos de consumo y de mercados.
 - En la **agropecuaria empresarial**, el deterioro de los recursos naturales estaba ligado a la explosiva expansión de la frontera agrícola.
- Con relación al análisis de las **inversiones**, la Estrategia identificaba que la inversión centrada exclusivamente en inversión social era insuficiente si no se la acompañaba con la dinamización del ingreso de los habitantes rurales.
- El insuficiente desarrollo de los **servicios financieros rurales** obligaba a los productores a financiarse exclusivamente por deuda. Así, mientras el problema principal del sector empresarial era su endeudamiento, el tradicional no tenía acceso a un financiamiento adecuado.
- La estrechez del **mercado interno y la pobreza** eran las principales limitantes para el incremento y comercialización de la producción agrícola.
- Los problemas identificados en el tema tecnológico eran:
- El Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria, SIBTA, se creó el 2000 como un ente de promoción del acceso a servicios tecnológicos. Sus problemas eran las dificultades de los productores, especialmente del sector tradicional e indígena para articular demandas, y de los oferentes para brindar servicios de calidad.
 - La insuficiente aplicación de la técnica y de los conocimientos científicos en la producción. Esta insuficiencia estaba muy acentuada y generalizada tanto en el sector agropecuario tradicional como en el sector empresarial. En este

último, junto a importantes procesos de innovación tecnológica (manejo de micronutrientes, mejoramiento genético, procesos con formulaciones monitoreadas) subsisten formas productivas de escaso desarrollo tecnológico.

- El Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria, IBTA, tuvo dificultades en la transferencia y extensión y no logró los impactos esperados a nivel de finca, con un **enfoque basado en la oferta**, que estructuró contenidos y metodologías verticales y centralizadas.
- Los **pueblos indígenas** de tierras bajas también acusaban dificultades para insertarse adecuadamente a los mercados, debido a problemas derivados de su acceso a la propiedad de la tierra y a la carencia de medios para aprovechar los recursos naturales, principalmente los forestales, y el ecoturismo de manera sostenible.
- Los **servicios** al sector agropecuario tradicional se atendían mediante proyectos puntuales por períodos definidos de tiempo y sostenidos por la cooperación internacional.

Plan Revolución Rural, Agraria y Forestal, PRRyF (2008-2012)

El documento principal de este Plan iniciaba indicando su relación con dos sectores del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien”, PND. El primero era el sector de Desarrollo Agropecuario, y el segundo el sector de Recursos Ambientales; en este sentido, se constituyó como el instrumento de cumplimiento de los mandatos del PND en materia de desarrollo rural, en el contexto de los cambios de los patrones del Estado colonial y neoliberal, establecidos en el PND.

El Plan identificaba que la raíz de los problemas del desarrollo rural estaba en “el modelo de desarrollo rural inspirado en las políticas liberales y neoliberales está en crisis porque está poniendo en riesgo la integralidad y la sustentabilidad del desarrollo rural”. Entre los principales factores que están relacionados a este problema estaban:

- El agravamiento de la **incidencia de la pobreza** y aumento de las desigualdades sociales en el campo.
- La promoción de la agricultura de exportación y el manejo forestal maderero concentró la **riqueza en pequeños grupos de élites agrarias**, y discriminó a las economías campesinas, comunitarias y asociativas que dependen de la agricultura y de actividades forestales para satisfacer sus medios de vida, y con ello ha aumentado la dependencia alimentaria.
- Se recrudecieron las presiones sobre el medio ambiente promoviendo la conversión de paisajes forestales a la agricultura, y no se logró impedir la **degradación de los bosques**.

- Habían aumentado las actividades de **contaminación al medio ambiente** emergentes de la minería e hidrocarburos.
- No se habían creado las capacidades para prevenir y mitigar desastres naturales y aquellos derivados de la propia lógica extractiva y minera de uso de los recursos naturales.

Por otra parte, el Plan también identificaba estos otros problemas:

- Existía una presión importante sobre los suelos y bosques, debida a la expansión de actividades no compatibles con la vocación de uso de la tierra y por el uso inapropiado de prácticas y tecnologías de producción.
- Los mayores impactos eran la degradación de suelos y la deforestación y, consecuentemente, el deterioro de las cuencas.
- La degradación de suelos fue más severa en la parte occidental del país.
- Buena parte de los mejores suelos del país, localizados en los valles interandinos, fueron sometidos a intensa presión para el cultivo y no se aplicaron medidas para su recuperación, provocando un proceso continuo de degradación.
- Los suelos de las tierras bajas, relativamente frágiles y erosionables, fueron sometidos a intensivo uso agrícola estimulando su degradación y, por consiguiente, su conversión a usos menos productivos como la ganadería extensiva. Uno de los efectos más serios de la expansión de la agricultura en las tierras bajas fue la deforestación.
- La inversión pública tendió a concentrarse en las regiones más desarrolladas, agravando los desequilibrios regionales.
- Las capacidades institucionales y técnicas del gobierno central y del ministerio del sector se debilitaron enormemente.
- En el período, surgieron múltiples proyectos pero vinculados a las agendas y prioridades de la cooperación internacional.
- La economía primario exportadora se benefició con la liberalización de los mercados, pero las economías campesinas y comunitarias quedaron desprotegidas.
- Los municipios fueron fortalecidos pero, al mismo tiempo, se debilitaron las instituciones locales comunitaria. Al contrario de lo esperado, este cambio no logró generar un proceso de desarrollo productivo local.
- Las reglas para el manejo de los recursos forestales y la gestión territorial prescindieron de los saberes y conocimientos locales.
- Se favoreció los sistemas privados de transferencia tecnológica que dejaron fuera a los más pobres, y los recursos de las poblaciones indígenas y originarias se vieron amenazados por normas anticomunitarias y por presiones de actores más influyentes.

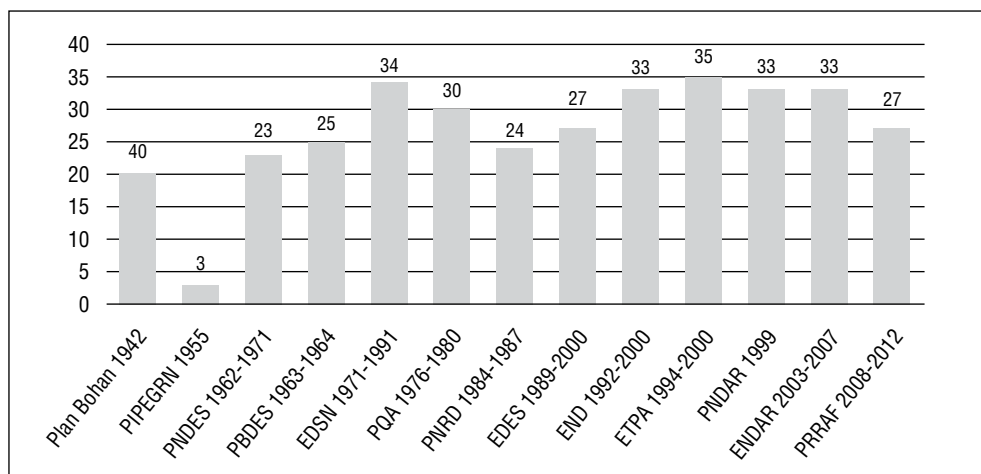
De manera general, el Plan criticaba los efectos de la aplicación de los modelos de la frontera o del aprovechamiento de los recursos y de la Revolución Verde, por su impacto en los recursos naturales y el medio ambiente; en este sentido, la apuesta por las teorías alternativas, especialmente la del Vivir Bien, marcó una línea divisoria muy clara con el anterior modelo de libre mercado. Con relación al modelo de la conservación, en el Plan se observaba un rescate de la línea ecológica y orgánica, en el sentido de tomar en cuenta los procesos ecológicos de los sistemas de producción, plasmados en el modelo de la agroecología y la agricultura ecológica.

A manera de resumen, en el Gráfico 2.2 se presenta el número de temas que son identificados en los diagnósticos de las estrategias y planes. Como promedio, los diagnósticos han identificado 26 temas de relevancia en el sector agropecuario boliviano.

1.2. Ejes temáticos de las estrategias y planes nacionales

Es necesario considerar las diferencias de los diagnósticos para la construcción de una estrategia o plan nacional: los que tienen carácter nacional y los que están dirigidos al sector agropecuario.

Gráfico N° 2.2
Número de temas identificados en los diagnósticos
de las estrategias y planes, 1942-2012



Fuente: Elaboración propia, en base a los diagnósticos de las estrategias y planes nacionales

En el primer caso, los planificadores desarrollan una visión y un enfoque holístico, donde se percibe la interacción e integración entre diferentes sectores. En tanto, el segundo caso es una visión parcial, particular y específica, a partir de la cual se busca la interrelación del sector agropecuario con los otros sectores.

En este sentido, en el Cuadro 2.2. se observa que hasta finales de la década de los ochenta, el sector agropecuario era parte de una estrategia o plan de carácter nacional. A partir de los noventa, aparece la tendencia de elaboración de estrategias de carácter sectorial, sin una vinculación con el nivel superior como lo estipula el Sistema de Planificación Nacional, SISPLAN. Sólo la Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR, de 1999 menciona de manera explícita que la misma se articula al Plan General de Desarrollo Económico y Social (1997-2002), así como una articulación con otros planes como el Plan Operativo de Acción (1997-2002), la Propuesta de lucha contra la pobreza, y rescata a la ETPA como estrategia donde se articulan las políticas.

Entonces, llama la atención que a partir del 2006 se vuelve a la lógica de un Plan Nacional de Desarrollo y otro plan sectorial, articulado al nacional.

Cuadro 2.2
Características de las estrategias y planes nacionales
1942-2012

ESTRATEGIA O PLAN	CARACTERÍSTICA	
	General (para el desarrollo económico y social nacional)	Específico (para el sector agropecuario)
Plan Bohan 1942		
Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional 1955 (PIPEGRN)		
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-1971 (Plan Decenal)		
Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social 1963-1964 (PBDES)		
Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional 1971-1991 (ESEDN)		
Plan Quinquenal Agropecuario 1976-80 (PQA)		
Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-87 (PNRD)		
Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989-2000 (EDES)		
Estrategia Nacional de Desarrollo 1992-2000 (END)		
Estrategia de Transformación Productiva del Agro 1996-2000 (ETPA)		
Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural 1999 (PNDAR)		
Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural 2003-2007(ENDAR)		
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND)		
Plan Revolución Rural, Agraria y Forestal 2008-2012 (PRRAyF)		

Fuente: Elaboración propia en base las estrategias y planes de desarrollo nacionales

1.3. Modelos, teorías y enfoques en los diagnósticos

En los cuadros 2.3 y 2.4 se detallan los modelos implícitos o explícitos a los que hacen referencia los diagnósticos de la situación del sector agropecuario de las estrategias y planes.

En términos generales, se observa que los modelos de desarrollo agropecuario basados en la “fuente de crecimiento”, son los que más se reiteran a lo largo de todo el período analizado. También se observa la sobreposición y convivencia de varios modelos en el tiempo y en diferentes lugares del espacio nacional. Ello, sin embargo, no se da en relación a las teorías económicas, las cuales se van presentando de manera cronológica e histórica, en sintonía con lo que acontece en el contexto regional y mundial. Estas teorías están presentes en el desarrollo de las propuestas, aspecto que se analizará en detalle más adelante, en el análisis de las propuestas de las estrategias y los planes nacionales.

Cuadro 2.3
Modelos, teorías y enfoques destacados en los diagnósticos
de las estrategias nacionales de desarrollo

Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN	Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES	Estrategia Nacional de Desarrollo, END	Estrategia de Transformación Productiva del Agro, ETPA	Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR
1971-1991	1989-2000	1992-2000	1994-2000	2003-2007
Ampliar las relaciones con el resto del mundo, sin modificar la forma de dependencia, acentúa el modelo de desarrollo “dependiente y excluyente”	Critica al modelo de Estado indicando que no se nota ninguna mejoría en la distribución de los ingresos, a pesar de las repetidas declaraciones del gobierno al respecto		Modelo de altos insumos	En el sector empresarial el enfoque todavía está orientado fundamentalmente al desarrollo primario, sustentado en la fertilidad de los suelos y el comercio preferencial andino
La política social de asistencia a los campesinos, desarrollada después de 1953, estaba basada en modelos importados de otros países, tendiendo a la creación de una mentalidad individualista de pequeños propietarios, sin ninguna vinculación con la cultura local de tradición comunitaria.	El modelo de capitalismo de Estado fue también un modelo de desarrollo endeudado.			El SIBTA representa un modelo de tercera generación en América Latina, que constituye un avance que mejora los sistemas de los ministerios de agricultura (primera generación) y los institutos de investigación autónomos con participación pública / privada (segunda generación).

En los últimos diez años se ha ampliado la frontera agrícola en Santa Cruz. Modelo de la frontera agrícola.	La crisis económica de la década de los 80 mostró la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo. Se desarrollaron políticas económicas que configuran la Nueva Política Económica, NPE, desde 1985.			El SIBTA funciona bajo el enfoque de cadena.
Los programas de colonización no son viables.	Con la NPE de 1985 se abre la economía completamente al mercado exterior.			Falta de un enfoque que rebase los aspectos meramente productivos y abarque la comercialización y gestión.
				La ventaja del enfoque de cadenas es que permite modificar la visión tradicional, centrada exclusivamente en la producción y en las ventajas comparativas, para introducir la visión de los mercados, sean éstos externos, internos o incluso locales.
				Toda su propuesta está alrededor del modelo de insumos de alto resultado.

Fuente: Elaboración propia en base a las estrategias nacionales de desarrollo

Cuadro 2.4
Modelos, teorías y enfoques destacados en los diagnósticos
de los planes nacionales de desarrollo

Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social	Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social	Plan Quinquenal Agropecuario, PQ	Plan Revolución Rural, Agraria y Forestal
1955-1961	1962-1971	1963-1964	1976-1980	2008-2012
	Modelo de la innovación inducida. Modelo de la difusión.	Modelo de la frontera o de aprovechamiento de los recursos.	Modelo insumos de alto rendimiento.	Modelo del imperalismo y colonialismo.
				Teoría neoliberal.

Fuente: Elaboración propia en base a los planes nacionales de desarrollo

Entonces, según los diagnósticos el modelo sobre el cual se ha basado el desarrollo agropecuario de Bolivia (ver Cuadro 2.5) ha sido el “modelo de la frontera o del aprovechamiento de los recursos”. Actualmente, se mantiene la lógica de acciones basadas en la expansión de la frontera agrícola y la ganadería como medio para el incremento de la producción, no así en la búsqueda del aumento de la productividad. Este último aspecto recién aparece como eje central del desarrollo en la ETPA, la PNDAR y la ENDAR.

Cuadro 2.5
Modelos de desarrollo agropecuario (basados en las fuentes de crecimiento)
identificados en los diagnósticos

Modelos	Plan Bohan	PIPE-GRN	PNDES	PBDES	PQA	PNRD	PNDAR	EDSEN	EDES	END	ETPA	ENDAR	PRRAyF
	1942	1955	1962-1971	1963-1964	1976-1980	1984-1987	1999-2004	1971-1991	1989-2000	1992-2000	1996-2000	2003-2007	2008-2012
Modelo de la frontera o del aprovechamiento de los recursos													
Modelo de conservación													
Modelo de impacto urbano industrial													
Modelo de difusión													
Modelo de insumos de altos resultados													
Modelo de innovación inducida													
Modelo de la agroecología													

Fuente: Elaboración propia en base a estrategias y planes nacionales de desarrollo.

El análisis de los diagnósticos indica que el “modelo de la difusión” ha sido una propuesta que ha estado vigente desde el Plan Bohan (1942) hasta mediados de los años 80. Este modelo se complementó con el “modelo de insumos de alto resultado” o “Revolución Verde”. Incluso es muy difícil diferenciar ambos modelos, a partir de la década de los 60, ya que ambos han coexistido; pero a partir de la década de los 90, debido a los fracasos del “modelo de la difusión”, es el de la “Revolución Verde” el que gana hegemonía en las políticas y programas de desarrollo agropecuario. Tanto así que este modelo ha llegado a ser el enfoque sobre el cual se basan las acciones, apoyo, financiamiento y desarrollo de políticas que elabora el Ministerio de Agricultura, el que, tal como se vio anteriormente, aún en este momento histórico no incorpora el modelo del desarrollo sostenible en sus acciones.

Los planes que llaman la atención por su actualidad son el PQA, 1976-80 y el PNRD 1984-87, que incorporan en su diagnóstico elementos del “modelo de la innovación inducida”. Estos elementos no fueron incorporados en los siguientes diagnósticos, que por tal efecto no divisaron la problemática sectorial de manera integral, técnica e institucional.

Por otra parte, el “modelo de la conservación” propuesto en el Plan Bohan como un complemento al modelo de la ampliación de la frontera agrícola, no se identifica ni ha sido rescatado en las siguientes estrategias y planes nacionales de desarrollo. Este modelo vuelve a aparecer recién en las estrategias de la década de los noventa y, en parte, en el último plan sectorial (PRRAyF), pero sólo en el diagnóstico de la degradación de los recursos naturales, y no como modelo.

En términos regionales, los diagnósticos muestran la aplicación de los siguientes modelos:

- Para la región oriental, la incorporación del modelo de la frontera desde inicios del siglo XX, el cual continúa siendo identificado en los diagnósticos de todas las estrategias y planes. A partir de la década de los 50 la implementación del modelo de la difusión, al cual se integra el “modelo de insumos de alto resultado” o “Revolución Verde” a mediados de la década de los 60. Este modelo se mantiene hasta hoy, conjuntamente con el “modelo de la innovación inducida”. Por otra parte, el “modelo de impacto urbano industrial” se desarrolló a finales de la década de los 60 y se mantuvo hasta finales de los 80, con el PNRD 1984-87.
- Para la región occidental (altiplano y valles), los diagnósticos hacen referencia a las dificultades de la implementación del “modelo de frontera”, debido a las condiciones climáticas, demográficas y pérdida de fertilidad de suelos. Por otra parte, se destaca que las mayores dificultades de implementación fueron las referidas al “modelo de la difusión” debido, principalmente, a las condiciones económicas, sociales (educativas especialmente) y culturales de la población de la región. El “modelo de la Revolución Verde”, según los diagnósticos, ha sido relativamente incorporado, particularmente en la producción de papa, que es el único cultivo en el cual se aplica de manera más o menos eficiente el modelo. Actualmente, el diagnóstico del PRRAYF (2008-2012), apunta que los elementos del modelo del desarrollo sostenible y de la agroecología son aplicados en los sistemas de producción campesina, como factor potencial sobre el cual debe sostenerse la nueva estrategia productiva agropecuaria.

A manera de resumen, en el Cuadro 2.6 se presentan los problemas del sector agropecuario identificados en los diagnósticos de las estrategias y planes. Como se observa, estos problemas se repiten a lo largo del tiempo o, en su defecto, un tema deja de ser un problema por un determinado tiempo y luego vuelve a ser un aspecto prioritario e importante en otro momento.

Cuadro 2.6
Problemas del sector agropecuario identificados en los diagnósticos de las estrategias y planes

	Plan Bohan	PIEGRN 1955	PNDES 1962-1971	PRDES 1963-1964	EDSN 1971-1971	POA 1976-1980	PNRD 1984-1987	EDES 1989-2000	END 1992-2000	ETPA 1994-2000	PNDAR 1999	ENDAR 2003-2007	PRRAF 2008-2012	Total
Reforma y legislación agraria	Reforma Agraria	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
	Anacronismo de la legislación agraria		1	1		1		1	1	1			1	7
Tecnología	Sector agropecuario tradicional estancado		1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
	Tecnología (atrasada, precaria, acceso limitado)	1	1		1			1	1	1	1	1		8
	Poco apoyo a los servicios de investigación y extensión		1	1			1		1		1	1		7
	Se ha favorecido sistemas privados de transferencia de tecnología												1	1
	Falta de nuevos métodos de explotación	1		1										2
	Distribución del ingreso					1								1
	Estructura socio política					1								1
	Ahorro nacional					1								1
	Política de importaciones					1								1
	Política de precios			1	1		1							4
Colonización	Política de producción				1									1
	Política de crédito						1							1
	Colonización		1	1	1	1		1		1			1	7
	Problema de distribución poblacional	1	1	1	1	1		1	1					7
	Presión demográfica	1	1	1	1									3
	Poca tierra		1	1	1		1	1	1	1				7
	Acceso inequitativo a la tierra											1	1	2
	Pérdida de fertilidad y salinización de los suelos						1			1	1	1	1	5
	Problemas de erosión de los suelos y sobrepastoreo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
	Problemas de minifundio		1	1	1			1	1	1	1			6
Falta de titulación de tierra e inseguridad jurídica		1	1	1	1	1			1	1	1	1	7	
Poca superficie cultivada	1			1			1						3	
Hay muchos campesinos sin tierra													1	
Demandas de acceso a la tierra												1	1	2

	Plan Bohan	PIPEGRN 1955	PNDES 1962-1971	PRDES 1963-1964	EDSN 1971-1991	POA 1976-1980	PNRD 1984-1987	EDES 1989-2000	END 1992-2000	ETPA 1994-2000	PNDAR 1999	ENDAR 2003-2007	PRRAF 2008-2012	Total	
Aliments	Aumento y dependencia de las importaciones agropecuarias	1	1	1	1			1						6	
	Importación de alimentos libres de impuestos								1			1		2	
	Aumento de brecha alimentaria				1									1	
	Inseguridad alimentaria (nivel de nutrición crítico, consumo inadecuado, etc.)					1				1		1	1	4	
Crédito	Falta de crédito para los productores campesinos		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		10	
	Desarrollo incipiente del mercado financiero										1	1		2	
	No se puede captar el ahorro en el área rural										1			1	
Coca	La superficie de cultivos de coca se ha incrementado (coca-cocaína)							1	1	1	1		1	5	
	Las cooperativas agrícolas no funcionan				1									1	
	Poca atención al desarrollo de industrias					1								1	
	Persiste la extrema pobreza							1			1	1	1	4	
	Campesinos sin avances significativos					1				1				2	
	Discriminación de economía campesinas, comunitarias y asociativas												1	1	
	Proyectos en bases a las prioridades de la cooperación												1	1	
	Inadecuado manejo de producción ganadera	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
	Total	20	3	23	25	34	30	24	27	33	35	33	33	27	27

Fuente: Elaboración propia en base a estrategias y planes nacionales de desarrollo

1.4. Comentarios finales sobre los diagnósticos del sector agropecuario

En términos generales y desde un enfoque histórico y estructural, los problemas identificados en cada una de las estrategias y planes de desarrollo se han mantenido con las mismas características, tal como demuestran cada uno de los diagnósticos. La reiteración de la situación y el origen de los problemas identificados, reflejan una situación en la cual los Gobiernos y el Estado no han tenido la capacidad de revertir las causas y los efectos de estos problemas, por lo tanto se observa discontinuidad en las acciones y ningún avance sustancial en la resolución de los problemas.

En ninguno de los diagnósticos existe una descripción de logros y avances alcanzados hasta el en relación a determinado problema; los diagnósticos identifican dificultades basándose en el método orientado hacia los problemas lo que genera la imagen que estos inconvenientes habrían sido identificados por primera vez y que las acciones y propuestas planteadas fueran pioneras en su análisis y relevantes para resolverlos.

En algunas estrategias y planes los diagnósticos presentan datos de producción, superficie, rendimientos, consumo, etc., que se supone son la línea base de las propuestas de acciones a ser desarrolladas, pero estos datos no se retoman en la construcción de parámetros de referencia para las metas planteadas en el corto, mediano y largo plazo. En este sentido, la información recolectada en los diagnósticos no se rescata ni se toma en cuenta como referente de las metas.

Una de las características que más destaca en las estrategias y planes es la debilidad y la contradicción en la información y los datos sobre los cuales se elaboran las propuestas de desarrollo. En una misma estrategia o plan se encuentran datos diferentes para un mismo rubro o producto. Esta situación se observa, por ejemplo, en las contradicciones informativas sobre el caso del trigo ya que, hasta la década de los ochenta, los diagnósticos indicaban que Bolivia tenía el potencial para la producción y el autoabastecimiento de trigo; luego, en las décadas posteriores, indican que no tiene los suelos ni la superficie necesaria para la producción de trigo.

2. Metodología: actores y autores institucionales responsables de la elaboración de las estrategias y planes

El presente acápite tiene el objetivo de analizar la participación de los diferentes actores, tanto nacionales como internacionales, en la elaboración de las estrategias y planes; así como los roles y responsabilidades asumidas y delegadas a las instancias responsables de la planificación nacional y sectorial y las metodologías que se han utilizado. Se ha optado por mantener la secuencia temporal de las

estrategias y planes, ya que ello permite cruzar históricamente los procesos con los momentos históricos de las teorías y los modelos.

Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN (1955)

El Plan fue elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia –a pesar de tener el país una Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento. Esto respondió a circunstancias del contexto internacional de ese momento, como nuestra dependencia de la ayuda norteamericana. Este aspecto está explícito en el Plan que indica que fue elaborado para el Gobierno norteamericano, pero también por la fuerte influencia de las corrientes teóricas de la modernización en la planificación del desarrollo económico.

El Plan está elaborado bajo la lógica de dar continuidad al “modelo de crecimiento hacia fuera”, con la incorporación del análisis de la teoría del deterioro de los términos de intercambio. En consecuencia, plantea acciones de sustitución de importaciones, que en el caso del sector agropecuario estaban referidas a la producción interna de azúcar, ganado, productos lácteos, grasas comestibles, aceites vegetales, arroz, harina de trigo y trigo, algodón en rama y maderas en general.

Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Bolivia, PNDES (1962-1971)

Elaborado por el Ministerio de Planeamiento, este Plan contó con el asesoramiento metodológico y técnico de la CEPAL y la FAO, y con la participación de la Junta Nacional de Planeamiento. De estas organizaciones, se observa que la CEPAL tuvo mayor peso en el desarrollo metodológico del diagnóstico y de la elaboración del Plan, ya que el análisis y el desarrollo del planteamiento incorporan el método estructuralista y los lineamientos de políticas que caracterizaban las propuestas de la CEPAL en esos momentos.

Se considera el primer documento de planificación y Bolivia quiso darle un horizonte de largo plazo, buscando, obviamente, alcanzar cambios estructurales. La estrategia de desarrollo incorporaba propuestas para cada sector y región. Céspedes (1987), al referirse al mismo, indica que “este plan recibió duras críticas por no ser operativo y en la práctica no haber logrado, y menos funcionado, como un sistema con procesos de planificación”.

Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social, PBDES (1963-1964)

Elaborado por el Servicio Nacional de Planificación y Coordinación, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación, en términos generales,

su marco teórico, conceptual y el enfoque de análisis no son diferentes a los del anterior Plan Decenal 1962-1971, por lo tanto el PBDES viene a ser la parte operativa del Plan Decenal 1962-1971, aunque indica que las metas y el alcance de los objetivos planteados en el Plan Decenal serían ajustados debido a la falta de recursos, especialmente financieros. Incluye un plan para el desarrollo del sector agropecuario, con sus objetivos y metas, y otro para el desarrollo rural.

Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN (1971-1991)

Para la elaboración de esta Estrategia el país contó con el apoyo de una comisión de las Naciones Unidas; el Gobierno del general Alfredo Ovando le dio la máxima prioridad, emitiendo para su elaboración el Decreto Supremo N° 09131 que establece los lineamientos, períodos y responsabilidades para la elaboración de la Estrategia. En el Gráfico 2.3 se presenta un organigrama de la estructura planteada para la elaboración de la ESEDN. La decisión de apoyo y valorización gubernamental de elaboración de la Estrategia, muestra la apuesta por la planificación y el esfuerzo para la construcción de una ruta de desarrollo nacional.

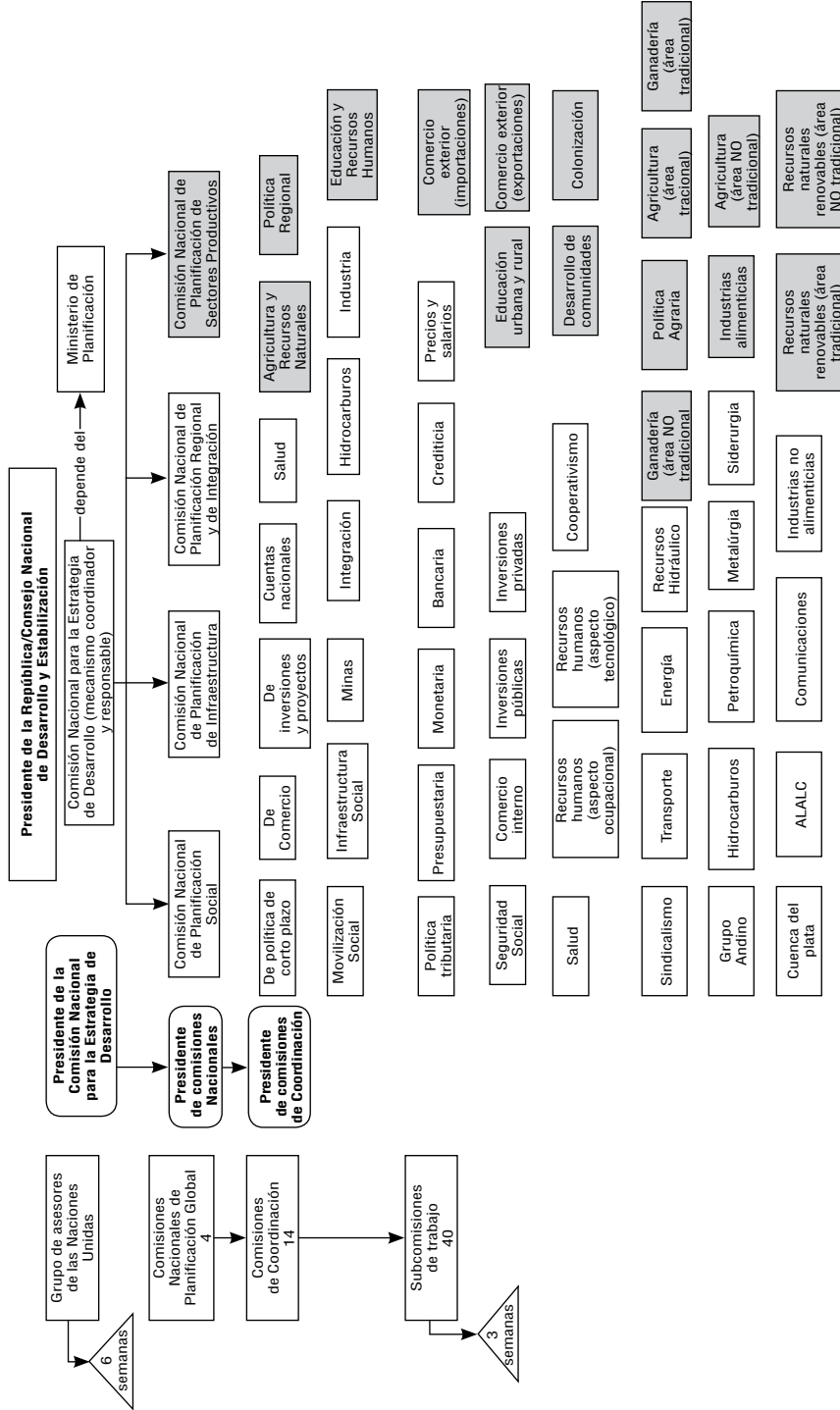
Se observa la aplicación del enfoque de la teoría estructuralista, que a través de su metodología, buscaba incorporar a todos los sectores en el proceso de planificación. La organización para la elaboración de la Estrategia incorporó a todas las instancias públicas y privadas, y en un proceso sistemático permitió la participación de todos los sectores, desde los diagnósticos hasta la finalización de la Estrategia. Este aspecto se repitió solamente en la elaboración del PND (2007-2011).

El diagnóstico presentaba una metodología centrada en el análisis del deterioro de los términos de intercambio, la relación centro-periferia y la teoría estructuralista de la dependencia. Asimismo, se observa la aplicación de las teorías más tradicionales del comercio exterior, basadas en las ventajas comparativas, fundamentando así las políticas orientadas hacia el mercado exterior.

Según José Ortiz⁵ (1988), cuando se inició la elaboración de la ESEDN, la metodología de planificación prevaleciente hasta entonces en América Latina se estaba modificando. La CEPAL tenía la teoría y la metodología del estructuralismo, pero en nuestro continente tomaron cuerpo las teorías de la dependencia bajo la dirección del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES. El ILPES debatió sobre la teoría de la dependencia, añadiendo al enfoque estrictamente económico un análisis socio político.

5 José Ortiz, ex Ministro de Planificación, responsable de la elaboración de esta Estrategia.

Gráfico 2.3
Estructura organizativa para la elaboración de la Estrategia Socioeconómica de Desarrollo Nacional 1971-1991



Fuente: Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN (1971-1991)

Cuadro 2.7
Metodologías y enfoques que se discutieron para la elaboración
de la ESEDN 1971-1991

	CEPAL (ILPES)
Metodología	Teoría y metodología del estructuralismo y la teoría de la dependencia
Enfoque	Económico, social y político

Fuente: Elaboración propia en base a la ESEDN, 1971-1991

Para la elaboración de la ESEDN, el peso, la vigencia y la orientación ideológica de los gobiernos de turno finalmente definieron la metodología y los objetivos con los cuales se la elaboró. Este aspecto, según Bettelheim (1984), es un proceso normal y necesario en lo que respecta a la apropiación e implementación de una estrategia o plan, por parte de un determinado gobierno.

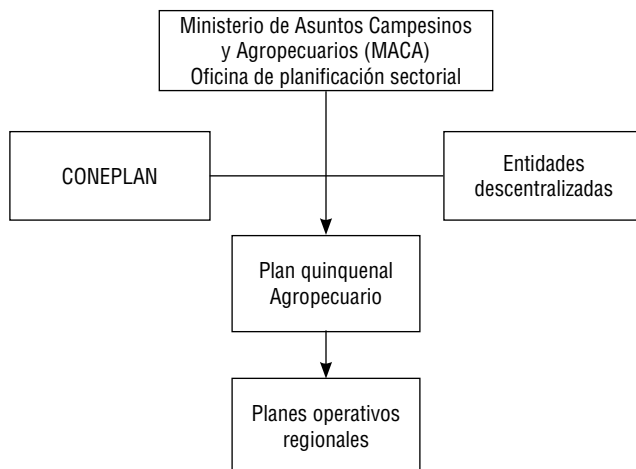
En Bolivia, indica Ortiz (1988), se planteó la reestructuración y fortalecimiento del sistema de planificación. Con esta planificación se pretendía crear, para un período de 20 años, una imagen objetivo (liberación de las estructuras de dependencia y la participación popular) y una trayectoria para recuperar la idea directriz de lo que debería ser el Estado nacional revolucionario. Desde su metodología y técnica de construcción, la ESEDN, a diferencia de los otros planes, fue un “plan prospectivo”.

Plan Quinquenal Agropecuario, PQA (1976-1980)

Este Plan es el primero en ser elaborado de manera sectorial, bajo la responsabilidad del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, MACA. En el Gráfico 2.4 se presenta el organigrama de la estructura organizacional de elaboración del PQA.

Este Plan incorporó en su diagnóstico y propuesta la teoría de la modernización del sector agropecuario y planteó la necesidad de prestar mayor atención a la industrialización. En su diagnóstico utilizó los elementos del “modelo de la innovación inducida” al identificar que los procesos de desarrollo agropecuario en la región del Oriente tenían como base el “análisis del factor más limitante”. En el caso del Oriente, este factor más limitante era el ahorro de la mano de obra –a través de la incorporación de tecnología, vía el modelo de “insumos de alto rendimiento o Revolución Verde”–, y para la región del Occidente era el ahorro del factor tierra, a través de la incorporación de tecnología. Para ambas regiones el Plan proponía trabajar con el “modelo de la difusión” con el objetivo de generar cambios de hábitos y de actitudes. Para el desarrollo de las zonas de colonización incorporó propuestas de los modelos de la difusión y el de la innovación inducida.

Gráfico 2.4
Plan quinquenal agropecuario 1976-1980



Fuente: Elaboración propia en base al PQA (1976-1980)

Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD (1984-1987)

Elaborado por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, con una amplia participación de instituciones públicas, privadas y de organizaciones. En ese sentido, el Plan incorporó observaciones y correcciones de los actores que participaron en su elaboración.

El diagnóstico del Plan utilizó los elementos del “modelo de impacto urbano industrial” para identificar los problemas de articulación, tanto del sector agropecuario como del industrial. Asimismo, continuó con la aplicación del marco teórico y conceptual de la aplicación de una política de industrialización, que guiara la nueva política de exportaciones.

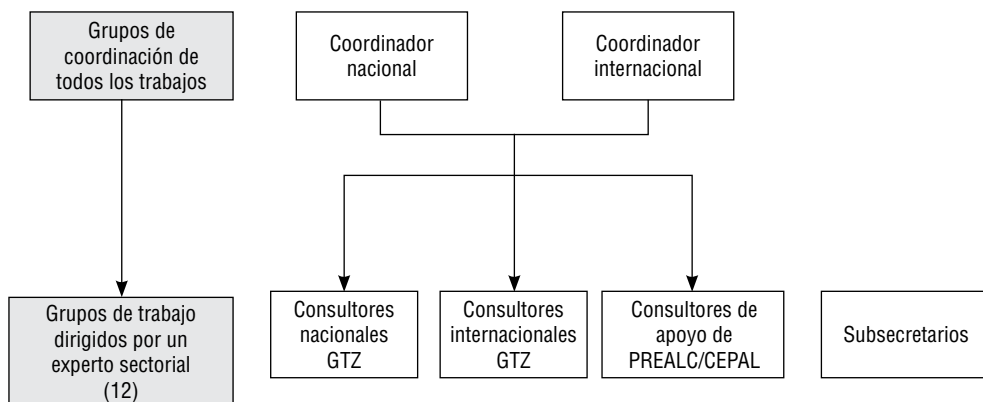
También planteaba la implementación y continuidad de los modelos de ampliación de la frontera o de aprovechamiento de los recursos, trazando como objetivo la plena ocupación del territorio. Para la región occidental, especialmente en la producción de papa, planteaba aplicar el “modelo de insumos de alto resultado o Revolución Verde”. Para el caso del trigo, planteaba la sustitución de la importación de este producto por la producción interna de un producto sustituto ya que Bolivia no tenía las condiciones necesarias para su producción.

Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES (1989-2000)

Fue elaborada por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, era de carácter nacional y el sector agropecuario era un componente, igual que los otros sectores.

En el Gráfico 2.5 se presenta la estructura organizativa para la elaboración de la Estrategia.

Gráfico 2.5
Estructura organizativa para la elaboración de la estrategia de desarrollo económico y social 1989-2000



Fuente: Elaboración propia en base a la EDES (1989-2000)

La base conceptual de esta Estrategia estaba concebida como continuidad de las reglas y métodos de aplicación del modelo neoliberal, que fue implementado por el gobierno del MNR en 1985. En este sentido, indicaba que el cambio estructural se desarrollará en el marco de la economía de mercado, mediante el accionar de los agentes económicos privados, organizados de acuerdo a sus propias conveniencias; es en este marco que los objetivos tenían un horizonte de diez años.

La elaboración de la ESDN 1989-2000 no tuvo una metodología clara, y se justificaba en el contexto de la política de ajuste estructural del gobierno. Esta política tenía el fin de reorientar la economía, desde el mercado interno hacia la implementación de una estrategia dirigida a los mercados internacionales.

El Estado limitaría sus acciones al establecimiento de una política económica de libre mercado, fijando claras reglas del juego y que no impliquen un sesgo contra la actividad agropecuaria; es decir, cumplir su rol de normativo y regulador para que el mercado opere de la mejor manera en el sector agropecuario.

La propuesta rescataba muchos elementos de la teoría de la modernización para el sector agropecuario, bajo un enfoque neoliberal de libre mercado.

Estrategia Nacional de Desarrollo, END (1992-2000)

Una característica destacable en esta Estrategia elaborada por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación era que tanto en el diagnóstico como en la propuesta

existía tres ejes temáticos: *i)* el sector agropecuario, *ii)* el desarrollo alternativo y, *iii)* el medio ambiente, este último incluido en la propuesta social. Estos elementos muestran que el modelo del desarrollo sostenible fue considerado como enfoque central para la planificación de las acciones del Estado.

El enfoque de la pobreza fue considerado de manera separada en la propuesta social, desde el punto de vista de erradicación de la pobreza.

Tanto en su diagnóstico como en su propuesta, esta Estrategia incorporó el “modelo de la frontera o del aprovechamiento de los recursos”, como un medio para el desarrollo de la agricultura y la ganadería. Destacaba la estructura productiva bimodal como un factor que afectaba el desarrollo sectorial, mostrando que la región del Oriente continuaba inmersa en el modelo hacia fuera, articulado con el modelo industrial, y la economía campesina ineficiente y poco productiva, hacia el mercado interno. Asimismo, este es el primer documento que incorporó de manera explícita el tema de la sustitución de cultivos de coca, que en esos años generó conflictos en la economía de Bolivia.

Estrategia de Transformación Productiva del Agro, ETPA (1996-2000)

Desarrollada por el Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaría Nacional de Hacienda y la Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo. De manera operativa, fue concluida y difundida por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas, UDAPE, con el fin de obtener los recursos necesarios para su implementación; esta Estrategia fue presentada al Grupo Consultivo de París.

Planteó el desarrollo de políticas diferenciadas según las características y especificidades de cada una de las regiones, situándose así en las propuestas del desarrollo económico que planteaban que en los países subdesarrollados las políticas se darán según las especificidades y características de cada uno.

En la Estrategia se incorporó el “modelo del desarrollo sostenible” aplicado al sector agropecuario, pero añadiendo el elemento de “inserción más competitiva en los mercados internacionales”. Su elaboración se enmarcó en los factores y supuestos del modelo neoliberal de libre mercado, pero con el planteamiento del cuidado de los recursos naturales. Pero no se adscribió a la propuesta neo institucionalista de que el Estado debía asumir un rol regulador y de participación en el control de los excesos del mercado, quedando la propuesta en una contradicción de principios y fines. Asimismo, desde el punto de vista social, propuso incorporar un enfoque participativo.

Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR (1999)

Elaborada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, sus elementos principales se enmarcaban en el enfoque del desarrollo sostenible.

Estos elementos entraban en conflicto con acciones concretas que se proponían, desarrolladas bajo los modelos de insumos de alto rendimiento o “Revolución Verde”, el de la frontera y el enfoque de la promoción económica como medio de articulación competitiva hacia los mercados internos y externos (que en el fondo representaban una explotación de los recursos naturales).

En términos específicos y dando continuidad a la implementación del modelo neoliberal de mercado, se puede identificar una tensión entre un enfoque tradicionalista de apoyo a la producción (con sus ventajas de otorgar a todos un poco) y el enfoque de la promoción económica, que si bien permite lograr una sostenibilidad financiera, no estaba al alcance de todos los productores pobres.

Su sistema de planificación incorporó, de manera plena, el enfoque participativo. Esta política planteaba el desarrollo de políticas diferenciadas de priorización de los pequeños productores.

Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR (2003-2007)

La ENDAR es un caso novedoso y contradictorio a la vez en el conjunto de los sistemas de elaboración de las estrategias y los planes nacionales de desarrollo. Esta Estrategia se elaboró a través de consultores contratados por el Ministerio de Agricultura, quienes, una vez terminado el documento, lo pusieron a consideración de las diferentes instancias para recibir aportes, comentarios y críticas.

Posterior a la entrega del documento inicial, durante la gestión 2004, el Ministerio de Agricultura –aprovechando el desarrollo del Diálogo Nacional Bolivia Productiva⁶–, realizó una consulta y reformulación de la ENDAR en base a talleres departamentales y regionales. Es decir, en términos de propuesta, se puede afirmar que esta Estrategia ha sido elaborada dos veces: en un primer momento, por un grupo de consultores, y en una segunda instancia por el personal del ministerio, terminando en un ajuste al documento, principalmente en lo que respecta a las políticas propuestas.

La ENDAR, aunque no lo menciona explícitamente, utilizó la metodología del enfoque de la “cadena global de mercancías” (Pelussy, 2001), como herramienta analítica para realizar el diagnóstico del sector agropecuario en economías en desarrollo. Este enfoque busca el diseño de estrategias de desarrollo, ya que permite incluir en el análisis las nuevas dinámicas de la organización internacional de las industrias globales.

Para su construcción se partió de un “árbol de problemas” del sector, mismo que giraba en torno a las dificultades de acceso a mercados, tanto internos como externos. Bajo esta lógica, se desarrollaron el diagnóstico, las metas, las políticas y las estrategias.

6 El segundo Diálogo Nacional Bolivia Productiva, finalizado en diciembre de 2004, se enfocó en identificar problemas y propuestas para el desarrollo productivo nacional.

La Estrategia está construida en base a la siguiente secuencia:

Gráfico 2.6
Estructura de la ENDAR



Plan Revolución Rural, Agraria y Forestal, PRRAyF (2008-2012)

El PRRAyF es el único plan que se elaboró después que el país estableciera uno de carácter nacional. En este sentido, respondió a la normativa del Sistema de Planificación, SISPLAN, el cual traza la articulación entre los diferentes niveles e instancias de la planificación. Otro de los rasgos importantes del Plan fue la secuencia y oportunidad en tiempo de su elaboración.

Fue elaborado por el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. En diciembre del 2006, se hizo un plan inicial denominado “Plan de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente con Soberanía para Vivir Bien” y su versión final se aprobó en noviembre del 2007. Tanto en el diagnóstico como en la propuesta, el Plan criticó e interpretó la situación del sector agropecuario, planteando de manera drástica la implementación y desarrollo de tres revoluciones: rural, agraria y forestal. Criticando del enfoque agrario y desarrollista, propuso pasar a un enfoque integral y sustentable. En este sentido, la metodología y los factores priorizados eran producto de una fuerte influencia de los enfoques estructurales, culturales, territoriales, étnicos y ecológicos.

De manera innovadora y siguiendo la línea del Plan Nacional de Desarrollo, PND 2006-2011 y la propuesta del Vivir Bien, este Plan propuso la construcción de seis programas (SEMBRAR, EMPODERAR, SUSTENTAR, RECREAR, CONSERVAR y CRIAR⁷). El análisis de las estructuras sociales, económicas, ambientales y culturales buscaba generar cambios de fondo en el sector, donde el Estado asumía nuevamente un rol protagónico en la planificación y construcción del desarrollo o del Vivir Bien.

7 CRIAR o Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales, EMPODERAR o Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionario, RECREAR o Reconducción del Rol de Estado en Emprendimiento de Alimentos. El Programa SEMBRAR tiene como objetivo promover el derecho humano a la alimentación adecuada desde el ámbito local. El Programa SUSTENTAR tiene por finalidad el aprovechamiento racional, sustentable y comunitario de recursos de la biodiversidad. El Programa CONSERVAR tiene por objetivo implementar los instrumentos de regulación y prevención para la conservación de la naturaleza y uso sustentable de la biodiversidad y de los recursos naturales (Comunidad Andina, 2010).

2.1. Análisis general de las metodologías y actores participantes

En términos generales, se puede afirmar que las metodologías de construcción de las estrategias y planes, a lo largo de los últimos 60 años, han estado influidas directamente por la teoría de la modernización, el modelo de crecimiento hacia fuera –complementado con los análisis estructuralistas que plantean la industrialización por sustitución de importaciones–, para terminar en el enfoque de las cadenas, dirigido, según la ENDAR, hacia los mercados primero externos y luego al interno. A partir del 2006, definido por una línea casi determinista, se presenta un cambio importante, ya que el nuevo Plan Nacional de Desarrollo y el PRRAyF plantean una crítica al sistema de planificación y a la dependencia respecto de los recursos de la cooperación, los préstamos y los enfoques de mercado. Ambos planes proponen un cambio radical en relación a la soberanía, tanto económica como política y a la descolonización de estructuras.

Como se observa, existe una gran variación de las instancias estatales y actores responsables de la elaboración de las estrategias y los planes (ver Cuadro 2.8). Los equipos de elaboración han estado conformados por una amplia y variada forma de participación: desde únicamente la participación de los técnicos de un ministerio –como en el PIPEGRN de 1955–, pasando por un proceso más formal a través de la promulgación de un decreto supremo para su elaboración –como fue el caso del Plan Decenal 1962-1971 que contó con el apoyo de organismos internacionales como la CEPAL y la FAO–, luego por la unidad de un ministerio como UDAPE –que elabora la ETPA–, hasta llegar a la contratación de un equipo nacional de consultores individuales que elaboran la ENDAR.

Cuadro 2.8
Instancias responsables de la elaboración de las estrategias
y planes nacionales de desarrollo

Estrategia o plan	Ministerio responsable de su elaboración	Instituciones que apoyaron
1. Plan Bohan, 1942	Se trata del <i>Informe de la Misión Económica de los Estados Unidos a Bolivia</i>	
2. Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN, 1955	Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia	
3. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, PNDES, 1962-1971	Preparado por la Junta Nacional de Planeamiento	Asesoramiento técnico de la CEPAL, Naciones Unidas, FAO y el Consejo Técnico de la misión de operaciones de los Estados Unidos en Bolivia.
4. Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social, PBDES, 1963-1964	Servicio Nacional de Planificación y Coordinación, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación	

5. Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN, 1971-1991	La organización para la elaboración de la estrategia, que incorpora a todas las instancias, tiene un proceso que sistemáticamente permitió la participación de todos los sectores, desde los diagnósticos hasta la finalización de la estrategia, aspecto que no se ha vuelto a repetir.	Apoyo de una comisión de la Naciones Unidas
6. Plan Quinquenal Agropecuario, PQA, 1976-1980	Es el primero en ser elaborado de manera sectorial bajo la responsabilidad del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, MACA.	
7. Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD, 1984-1987	Ministerio de Planeamiento y Coordinación con amplia participación de instituciones públicas, privadas y de organizaciones.	
8. Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES, 1989-2000	Ministerio de Planeamiento y Coordinación; la Estrategia tiene un carácter nacional, donde el sector agropecuario es un componente, igual que los otros sectores.	Consultores internacionales de la GTZ, PREAL/CEPAL.
9. Estrategia Nacional de Desarrollo, END, 1992-2000	Ministerio de Planeamiento y Coordinación; es una estrategia de carácter nacional, no sectorial.	
10. Estrategia de Transformación Productiva del Agro, ETPA, 1996-2000	Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaría Nacional de Hacienda y la Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo. De manera operativa, la estrategia ha sido difundida y concluida por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas, UDAPE, para su presentación al Grupo Consultivo de París	
11. Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR, 1999-2004	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	
12. Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR, 2003-2007	Esta Estrategia se elaboró a través de consultores contratados por el Ministerio de Agricultura, quienes, una vez terminada la misma, pusieron a consideración de las diferentes instancias.	
13. Plan Nacional de la Revolución Rural, Agropecuaria y Forestal, PRRAYF, 2008-2012	Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y de Medio Ambiente, MDRAMA	

Fuente: Elaboración propia en base a las estrategias y planes nacionales de desarrollo

Existen grandes e importantes diferencias en la construcción de las estrategias y planes de desarrollo nacional y agropecuario. Entre los años 60 y hasta mediados de los 80, se observa un esfuerzo importante por parte del Estado y de los organismos sectoriales por la mayor participación de los actores. A pesar de

que las estrategias y los planes han tenido un carácter vertical, como oferta por parte del Estado a la sociedad, esto no quita el valor de haber sido construidas buscando un consenso entre los diferentes actores y sectores.

Desde mediados de los 80 predominan las instituciones cabeza de sector en la elaboración de las estrategias, aspecto positivo pero con la falencia de que las mismas no están articuladas y consensuadas con los otros sectores (ver Cuadro 2.9).

Todos estos aspectos ponen en tela de juicio la aplicación del Sistema Nacional de Planificación, SISPLAN, el cual, a pesar de plantear un enfoque participativo de construcción de las estrategias y planes, no logra articular esta participación en los planes nacionales. Además, como ya se dijo, estos planes tienen una injerencia partidaria importante, quedando en el papel la normativa que busca compatibilizar y construir de manera coherente la interrelación entre los planes generales de desarrollo económico y social, los PGDES, los planes de desarrollo departamental, los PDD, y los planes de desarrollo municipal, PDM.

Cuadro 2.9
Incorporación del tema agropecuario y rural en las estrategias y planes nacionales de desarrollo

	Sector agropecuario	Sector Rural	Agropecuario y Rural	Observaciones
Plan Bohan 1942				
Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPE-GRN, 1955				
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-1971				No explicita el sector rural
Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social, 1963-1964				
Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN, 1971-1991				
Plan Quinquenal Agropecuario, PQA, 1976-1980				Incorpora proyectos y programas para el sector rural
Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD, 1984-1987				
Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES, 1989-2000				Incorpora los temas de desarrollo alternativo, agropecuario, medioambiente y erradicación de la pobreza.

Estrategia Nacional de Desarrollo, END, 1992-2000				
Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR, 1999-2004				
Estrategia de Transformación Productiva del Agro, ETPA, 1996-2000				
Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR, 2003-2007				
Plan Revolución Rural, Agraria y Forestal, PRRAYF, 2008-2012				El plan plantea un cambio revolucionario de ambos sectores

Fuente: Elaboración propia en base las estrategias y planes de desarrollo

Entonces, a pesar de tener una instancia formal como ente rector responsable de la planificación en Bolivia –llámese Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento, CONAPLA, etc.–, las estrategias y planes se han elaborado al margen de la misma. En muchos casos, este proceso ha sido liderado por algún ministerio o unidad (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, Planificación, Hacienda, Agricultura o UDAPE). No ha habido continuidad institucional en los procesos de planificación del Estado; si bien es cierto que a partir de la década de los 90 el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, MDSP y actualmente el Ministerio de Planificación del Desarrollo, es el indicado por ley para hacerlo, otras instancias han sido las diseñadoras; tal el caso de la Vicepresidencia de la República con el PGDES, 1997-2002, el Ministerio de Hacienda con la Estrategia de Reducción de la Pobreza a través de UDAPE, el Ministerio de Desarrollo Económico con el tema productivo, etc.

En términos teóricos y metodológicos, la construcción de las estrategias y planes presenta una variación teórica y metodológica importante. Esta variación va desde aquellas que parten de la simple elaboración de algunas metas diseñadas para recibir apoyo económico de un determinado país o cooperación, como es el caso del PIPEGRN (1955), pasando por las bien elaboradas, apoyadas en marcos teóricos y metodológicos sólidos, como en el caso del PNDES (1962-1971) y la ESEDN (1971-1991), hasta estrategias que se basan en la implementación operativa de enfoques como la EDES (1989-2000) y la ENDAR (2003-2007).

3. Las rutas de desarrollo

Cuando se lee una estrategia o un plan, el lector busca entender el cambio propuesto. El objetivo de este acápite es tratar de representar esquemáticamente las

rutas de desarrollo, los procesos, las teorías, modelos y enfoques que orientan las propuestas, así como las interacciones y sinergias que se proponen generar entre sus componentes en el momento de su implementación. De manera complementaria, se discute el peso y la influencia de las teorías, enfoques y modelos, y las implicancias de sus elementos en la lógica, la direccionalidad y consistencia en las rutas de desarrollo propuestas.

3.1. Las rutas de desarrollo propuestas en las estrategias y planes nacionales

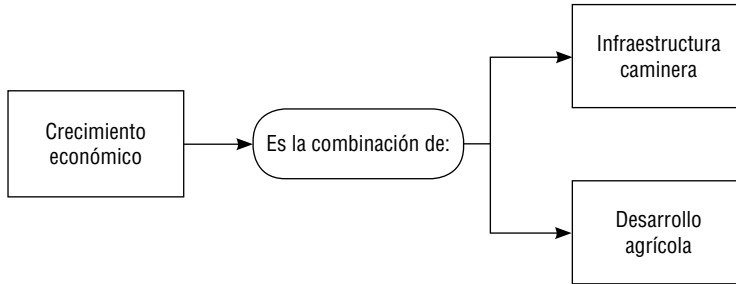
Plan Boban (1942)

Este Plan tiene una doble importancia; en primer lugar, representa un hito histórico, ya que se constituye, por su estructura y propuesta, en el primer plan; y segundo, el alcance de las metas propuestas, son tan estratégicas que hasta ahora se siguen desarrollando y ejecutando. En términos generales, propone un “cambio de estructura”, fortaleciendo la economía y potenciando sus sectores productivos, fundamentalmente la agricultura. Es decir, propone impulsar la agricultura con clara orientación hacia la producción y sustitución de aquellos alimentos que importaba Bolivia. En este sentido, en el Plan Bohan se encuentra la idea preliminar, que posteriormente se reforzaría en la década de los 50, de la propuesta de la CEPAL sobre la sustitución de importaciones. El *Informe Boban* señala, “la importancia para el país de sustituir importaciones es que permite liberar recursos en divisas que podrían utilizarse para otros fines o para aliviar el problema de la penuria de la moneda extranjera” (Machicado, 1988).

Indicaba este Plan que la base para el desarrollo es el mejoramiento de las comunicaciones, principalmente a través de carreteras. La construcción del sistema caminero es el programa probablemente más completo que se haya propuesto desarrollar para Bolivia. Este Plan se enmarcaba en un enfoque paternalista e intervencionista del Estado y la Corporación Boliviana de Fomento, CBF, creada en 1942, fue su instrumento operador.

En el tema de agricultura, proponía que la producción debía adaptarse al contexto interno (como una variable dependiente), proponiendo que para su expansión debía esperarse el aumento gradual de la población y luego conseguir la elevación del consumo por habitante. Con relación al modelo primario exportador que tenía Bolivia en ese momento, planteaba como alternativa la implementación del modelo de crecimiento hacia adentro, sustentado en la industrialización con la sustitución de importaciones, en el marco de la teoría de la modernización. También veía al programa de cooperación económica de largo plazo de los Estados Unidos como instrumento creador de una economía más diversificada y estable.

Gráfico 2.7
Propuesta para el crecimiento económico



Fuente: Elaboración propia en base a Machicado (1988)

Tomando en cuenta el contexto internacional, el Plan Bohan proponía copiar lo que estaba sucediendo en los países más avanzados del continente, tarea muy difícil, dadas las condiciones precarias que tenía el país. De hecho, incluso los países que tenían un mayor avance estaban enfrentando varias dificultades para tratar de entrar en los procesos de industrialización.

Gráfico 2.8
Ubicación geográfica de las acciones propuesta en el Plan Bohan



Fuente: Elaboración propia en base al Informe de la Misión Bohan (1942)

Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN (1955)

Este Plan proponía que de los nueve artículos de origen agropecuario que entonces importaba Bolivia, siete podían ser “sustituídos con la producción nacional en condiciones económicas más favorables y de esta manera ahorrar divisas al país”. Asimismo, siguiendo el “modelo de la sustitución de importaciones”, diversificar la producción, dirigirla a cubrir el mercado interno con la sustitución de ciertos productos alimenticios, para luego ingresar el mercado externo. Planteaba modificar la monoproducción cubriendo el déficit fiscal de 20 millones de dólares.

El contexto de cambios estructurales y socioeconómicos sobre los cuales se elaboró este primer plan nacional se caracteriza por acontecimientos y cambios importantes en Bolivia: la Revolución Nacional de 1952 (reflejada en la nacionalización de la minas, el petróleo, e instauración del voto universal) y la promulgación de la Ley de Reforma Agraria en 1953. En términos económicos, Bolivia atravesaba una inflación que en 1956 dará lugar a la implementación de un plan de estabilización económica, en desmedro de muchos de los objetivos de este Plan. En el contexto internacional, la crisis económica de Estados Unidos de 1954 influyó para que Bolivia no acceda a los fondos cuya importancia era decisiva para el desarrollo del Plan.

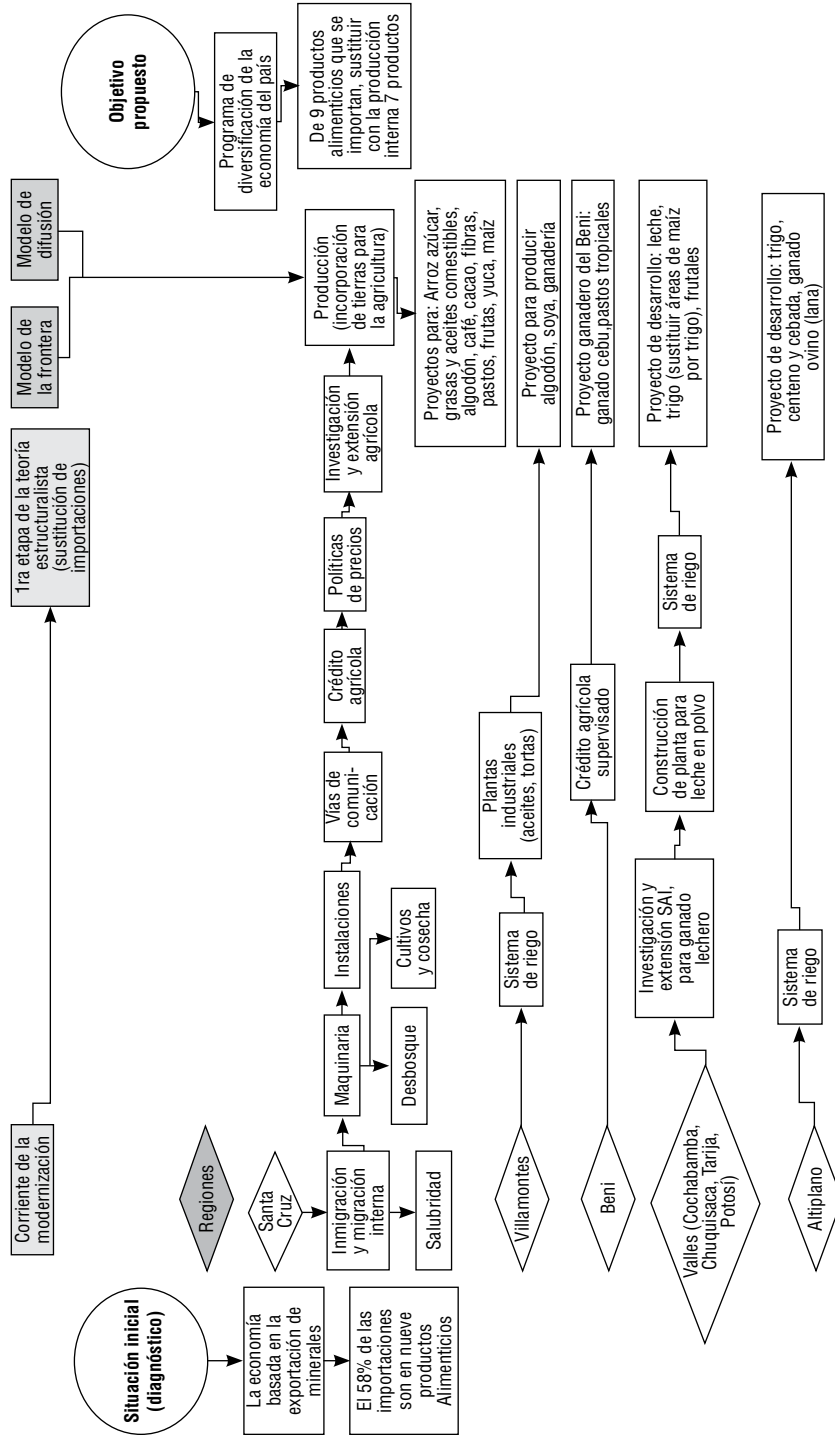
La ruta de desarrollo propuesta buscaba resolver los problemas de ahorro de divisas y el movimiento de una población de subsistencia que apenas vivía de la agricultura hacia las tierras bajas. Para resolver este problema, proponía la ampliación de la frontera agrícola, planteando implícitamente el “modelo de la frontera” junto al “modelo de la difusión”. El objetivo era producir productos agropecuarios que lleven al país a la producción y sustitución de productos alimenticios, que ese momento afectaban a la economía de Bolivia por efecto de la salida de divisas por la importación de ciertos productos.

En términos generales, para su implementación y operativización contaba exclusivamente con el apoyo financiero de los Estados Unidos. En esos momentos, a excepción del Fondo Monetario Internacional y el BIRF, no había otros programas y fondos de cooperación multilateral, ya que recién en 1959 se crea la Asociación Internacional de Desarrollo, AID, afiliada al Banco Mundial y el BID empieza a funcionar en 1960.⁸

En el Gráfico 2.9 se presenta la ruta de desarrollo propuesta por este Plan, la que diferencia cinco regiones, con proyectos y programas específicos. A continuación se resume la propuesta para cada región:

8 De manera paralela a la creación de BID y AID, se crean, a nivel internacional, muchos organismos de cooperación como la Organización para la Cooperación y el Fomento, OCEF, el Plan Colombo, Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Banco Central de Bolivia, 1960: 24).

Gráfico 2.9
Ruta de desarrollo propuesta por el Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional



Fuente: Elaboración propia en base al Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN

1. Región de Santa Cruz

Las acciones planteadas están basadas, en primer lugar, en la inmigración y migración interna, para poblar una zona que se la considera despoblada. Se buscaba generar un sistema productivo donde la mano de obra liberada de las ex-haciendas de los latifundios del altiplano y la de inmigrantes de otros países, pueda ser empleada en la agricultura. Cada uno de los proyectos específicos planteados proponía la mecanización de las prácticas de desbosque, siembra y cosecha de los cultivos. Este proceso proponía una ruta de desarrollo donde el cambio técnico se basaba en procesos mecánicos ahorradores de mano de obra y donde el factor tierra no era considerado como un recurso escaso.

Como instrumentos complementarios para alcanzar los objetivos, planteaba la implementación de servicios como el crédito agrícola y la investigación y extensión agrícola. La principal política para promocionar la producción fue la “política de precios”. Este planteamiento buscaba el crecimiento de la producción, a través de la ampliación de la frontera agrícola y de la productividad, mecanización, investigación y difusión de mejores prácticas, y uso de semillas híbridas o mejoradas.

2. Región de Villamontes

Para esta región se planteaba la construcción de obras como sistemas de riego y de infraestructura, plantas industriales de aceites y tortas, articuladas a proyectos de producción de cultivos industriales (algodón y soya) y ganadería. No proponía explícitamente, como en el caso de la región de Santa Cruz, la ruta de desarrollo tecnológico, el tipo de cambio técnico o la implementación o no de los servicios. Con todo, se puede entender que la lógica era la misma que para la región de Santa Cruz.

3. Región de Beni

Para esta zona proponía explícitamente la implementación de servicios de crédito agrícola supervisado, especialmente para el desarrollo de proyectos ganaderos. En este sentido, la propuesta de crecimiento de la producción se basaba en la ampliación de la frontera agrícola y la introducción de pastos tropicales.

4. Región de los valles

Proponía la implementación de servicios de investigación y extensión para ganado lechero, vía “modelo de la difusión”; la construcción de infraestructura, como plantas de leche en polvo, y obras de riego. Con relación a los proyectos, un aspecto que debe tomarse en cuenta es que planteaba sustituir áreas cultivadas con maíz por trigo. En este sentido, la ruta de desarrollo buscaba generar desarrollo a partir de los aspectos técnicos, incorporando procesos biológicos, como la utilización de semillas de trigo y riego, factores considerados como centrales para el crecimiento de la producción y productividad, sin incrementar la superficie agrícola, pero utilizando cultivos sustitutos y el “modelo de la difusión”.

5. Región del altiplano

El Plan propuso la construcción de obras de riego articuladas a proyectos específicos, pero no explicitaba el proceso por el cual se lograría el desarrollo planteado.

De tal manera, la propuesta del Plan mostraba desequilibrio y heterogeneidad en las regiones, con mayor énfasis en las acciones para el desarrollo de la región de Santa Cruz, dejando de lado el desarrollo de las otras regiones. En este sentido, tomando en cuenta los elementos propuestos para la construcción de una ruta de desarrollo, el Plan no explicita cuál es su propuesta sobre los cambios técnicos e institucionales requeridos para alcanzar los objetivos planteados, abocándose a proponer de manera general proyectos regionales. El supuesto que está detrás de esta forma de plantear las acciones, es que la ayuda norteamericana, tanto económica como técnica, definirá la ruta de desarrollo a seguir para alcanzar los objetivos.

Con relación a la sustitución de importaciones se observa una relación directa con la propuesta de la teoría estructuralista de la CEPAL. La especificidad para el caso agropecuario es que estaba basado y justificado en el ahorro de divisas y que Bolivia tenía ventajas comparativas para la producción.

Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Bolivia, PNDES (1962-1971)

En 1961, cuando se elaboró este Plan decenal, el contexto internacional destacaba los problemas de Estados Unidos debido al alza de precios de los productos industriales como consecuencia del aumento de los costos de la mano de obra; y en Europa se presentaba una declinación del ritmo de crecimiento de los dos últimos años.

Asimismo, el apoyo financiero de la cooperación internacional y las inversiones se destinaban a los procesos de la Reforma Agraria. Así lo afirmaba el programa de la Alianza para el Progreso (creada en 1961):

[I]mpulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria orientada a la efectiva transformación, donde se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituir el régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad (PNDES, 1962-1971).

En el ámbito de la teoría de la modernidad y de la sustitución de importaciones, el programa de la Alianza para el Progreso planteaba: “obtener una mayor productividad mediante la complementación y especialización industrial”, así como la “eliminación del proteccionismo indebido respecto a la producción de materias básicas”. Asimismo se proponía lograr un aumento del 5% del Producto Bruto a

través del aumento continuo y apreciable de la productividad agrícola, un nivel razonable de estabilidad de precios y una mejor distribución del ingreso. Paralelamente, el 18 de febrero de 1968 entra en vigor la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, de la cual Bolivia no formó parte.

Del mismo modo, documentos constitutivos de programas y fondos internacionales, establecen en esa época la consigna de una “máxima prioridad” en la asignación de recursos y la cooperación a los países de “menor desarrollo relativo”.⁹

En el ámbito nacional, este Plan decenal se elaboró en un contexto económico caracterizado por la continuidad del programa de estabilización que se implementó en 1956, la estabilidad de la moneda y los créditos conseguidos del BID; para la CBF. Según el *Informe 1961* del Banco Central de Bolivia, la minería, la agricultura y la industria, en general, “son factores centrales positivos para el desarrollo y abren enormes posibilidades hacia un mejoramiento paulatino de nuestra economía”.

Este Plan se adscribía a las características centrales de la teoría estructuralista, ya que en sus planteamientos buscaba construir un plan global con financiamiento de la misma naturaleza. En su análisis de los problemas, identificaba tres tareas urgentes: *i)* incrementar la producción para mejorar los niveles alimenticios, *ii)* sustitución de importaciones y *iii)* abrir nuevos rubros significativos de exportación.

Para las regiones planteaba la expansión y transformación de la agricultura tradicional del altiplano y valles, y la incorporación de nuevas áreas de cultivo, principalmente en el Oriente; proponía la incorporación de los modelos de innovación inducida y el de expansión de la frontera agrícola para las regiones del altiplano y valles, y el modelo de la expansión de frontera agrícola para la región del Oriente.

El Plan Bienal (1963-1965), que deriva del decenal, propuso, por su parte, que los programas de colonización deberían atenderse con prioridad porque eran un requisito para cumplir las metas de incremento de la producción. Sugería, asimismo, que el proceso de la Reforma Agraria se complemente con la ejecución paralela de planes concretos de desarrollo y programas integrales.

A fin de movilizar y proteger los recursos naturales, proponía *i)* realizar trabajos de conservación de suelos, almacenamiento y utilización del agua, inventario forestal, reforestación y siembra de alevines y *ii)* producir progresivamente trigo, algodón, oleaginosas y sustituir productos provenientes de la ayuda americana.

En un sentido general, el Plan buscaba implementar políticas y acciones de la teoría de la modernización, vía sustitución de importaciones de productos agropecuarios, aspectos que fueron planteados en el Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN, de 1955. La novedad de este Plan es que articuló la sustitución con procesos de industrialización,

9 “Declaración de los Pueblos de América. Objetivos de la Alianza para el Progreso” en Banco Central de Bolivia. *Memoria de gestión 1961*: 1645.

mostrando así una adecuación más precisa y vinculada a programas específicos para la implementación de la propuesta teórica de la industrialización por sustitución de importaciones. Esta industrialización planteaba la articulación con otros sectores, tratando de generar sinergias y encadenamientos horizontales y verticales, aspectos que no se llegaron a alcanzar en ningún momento.

Respecto a la construcción de la ruta de desarrollo, el Plan se planteaba el crecimiento de la producción en base a la expansión de la frontera agrícola en todos los cultivos y productos, basándose en el “modelo de la frontera y de la difusión”. El pie del crecimiento de la productividad era el incremento de los rendimientos de los cultivos y ganado, incorporando el “modelo de insumos de alto rendimiento”, con base en la utilización de fertilizantes, pesticidas, riego y uso de semillas mejoradas.

El objetivo del crecimiento de la producción y la productividad, enfatizaba aún más la implementación del “modelo de crecimiento hacia fuera”, considerando el mercado interno. Diseñaba, de manera equilibrada, la priorización del incremento de las exportaciones y el mejoramiento de la alimentación de la población tanto en calidad como en cantidad. En el Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social 1965-66, las metas para el sector agropecuario son moderadas en relación a los otros sectores productivos, ya que se esperaba una tasa de crecimiento del 5 y 6%.

No explicita estrategias específicas para las regiones, lo que era un aspecto central de la propuesta del Plan Inmediato. Por el contrario, propuso desarrollar acciones según las potencialidades y limitaciones de cada una de las regiones. En este sentido, el cambio técnico propuesto abarcaba tanto procesos mecánicos para la ampliación de la frontera agrícola como de procesos biológicos y químicos para el incremento de la productividad (rendimientos y producción *per cápita*).

En los aspectos institucionales, el PNDES formuló una serie de programas de apoyo a la producción, basados en el “modelo de la Revolución Verde” –como el programa de provisión de insumos para la producción, la implementación y difusión de las nuevas técnicas– respecto a los cuales el Estado debía desarrollar varias “medidas de fomento”. A pesar que en su diagnóstico se identificaron elementos del “modelo de la innovación inducida” que articulaban los aspectos institucionales con los técnicos, el Plan no rescata concretamente este modelo, provocando, por lo tanto, la desarticulación entre la innovación técnica y el desarrollo institucional.

Los factores de desarrollo sobre los cuales el Plan construyó la ruta de desarrollo fueron: *i*) crédito oportuno y adecuado, *ii*) asistencia técnica, *iii*) comercialización y *iv*) distribución de los productos. La tierra se constituía en la base de la estabilidad económica del productor.

Asimismo y para “robustecer la base agrícola” el plan propuso implementar los siguientes servicios: *i*) extensión, *ii*) crédito, *iii*) asistencia técnica, *iv*) investigación, *v*) mecanización agrícola, *vi*) salud y educación, *vii*) almacenamiento y

distribución, *viii*) apoyo a las cooperativas y asociaciones campesinas y *ix*) programas de desarrollo comunal.

De este modo, los programas de apoyo, y por ende, los elementos que el Plan considera como centrales para lograr el desarrollo y alcanzar los objetivos planteados, tenían su asiento en: *i*) la mecanización, *ii*) la investigación, *iii*) la obtención de recursos económicos y capital humano para la investigación; *iv*) la extensión (se planteó corregir el sistema de extensión de entonces) y, por tanto, se adscribía al “modelo de la difusión”, *v*) la multiplicación de semillas, *vi*) la capacitación profesional, *vii*) la provisión de insumos para la producción y *viii*) política de precios y comercialización.

Respecto a la comercialización el Plan proponía dos alternativas: en la primera el Estado asumía el rol de comprador, característica del modelo del Estado empresario que es a la vez productor y consumidor. La segunda alternativa se asentaba en el desarrollo de un comprador, tipo cooperativas. Lo que no se observa en la ruta de desarrollo planteada por el Plan es el rol y funciones que debían asumir los ministerios en la elaboración y ajuste de las políticas, lineamientos y estrategias productivas.

En lo referente a su rol normativo y de fomento, la propuesta se circunscribía a políticas reguladoras de precios, medidas de fomento para la incorporación de nuevas técnicas, apoyo a procesos de comercialización, crédito y al desarrollo de procesos de colonización, aunque no identificó a los actores ejecutores y destinatarios de estas acciones.

A pesar que el Plan diagnosticó una degradación de los recursos naturales, no diseñó acciones a favor su la recuperación y manejo racional. Y, a pesar que el “modelo de la conservación” estaba nombrado, no fue recuperado en la propuesta, lo cual muestra que la prioridad del Plan era el crecimiento sin considerar los daños a los recursos naturales, que en ese momento fueron considerados como abundantes.

En relación a las inversiones necesarias para su marcha, el Plan se propuso trabajar con recursos externos de la cooperación, sea mediante créditos o ayuda directa. Luego, en base a los recursos e ingresos generados en el país, financiar las futuras inversiones con recursos provenientes del ahorro. Este importante aspecto fue tomado de la corriente o teoría de la modernización, que de acuerdo a Hidalgo (2007) incorpora de manera implícita la doctrina de los círculos viciosos (a la que contribuyeron autores como G. Myrdal, H. Singer y R. Nurkse).

El círculo vicioso de la pobreza proponía que:

[U]n país pobre tiene una baja renta, y por tanto bajos ingresos, lo cual origina un nivel de ahorro bastante reducido, que se traduce en una escasa inversión incapaz de generar una renta elevada. Así pues, un país es pobre porque es pobre, y la única forma de salir de ese círculo vicioso es romperlo por alguno de los eslabones, como por ejemplo, el del ahorro (Hidalgo, 2007).

Este camino fue escogido y propuesto por el Plan y sus planteamientos se reforzaron por el modelo Harrod-Domar, de corte postkeynesiano, según el cual la variable clave del proceso de desarrollo es la inversión, la cual depende directamente del ahorro. Sin embargo, como el nivel de ahorro interno de los países subdesarrollados es bajo, dicha inversión habrá de ser financiada con ahorro externo, inversiones extranjeras, créditos internacionales y ayuda al desarrollo, aspectos centrales propuestos en este Plan. Dicha planificación basada en la industrialización, es decir, en el paso de una economía eminentemente agraria hacia otra de carácter industrial, se apoya en el modelo dual de cambio estructural propuesto por A. Lewis (1978).

Meier (2002), al referirse a los errores de la aplicación de modelos, menciona que la “ecuación de Harrod-Domar, aunque fue formulada originalmente para condiciones de crecimiento de pleno empleo en una economía industrializada, fue empleada para estimar los requerimientos de capital de los países en desarrollo”. Esto llevó a darle demasiada importancia a la acumulación de capital físico, “malinterpretando una idea que fue diseñada especialmente para países industrializados y no para los que están en desarrollo”.

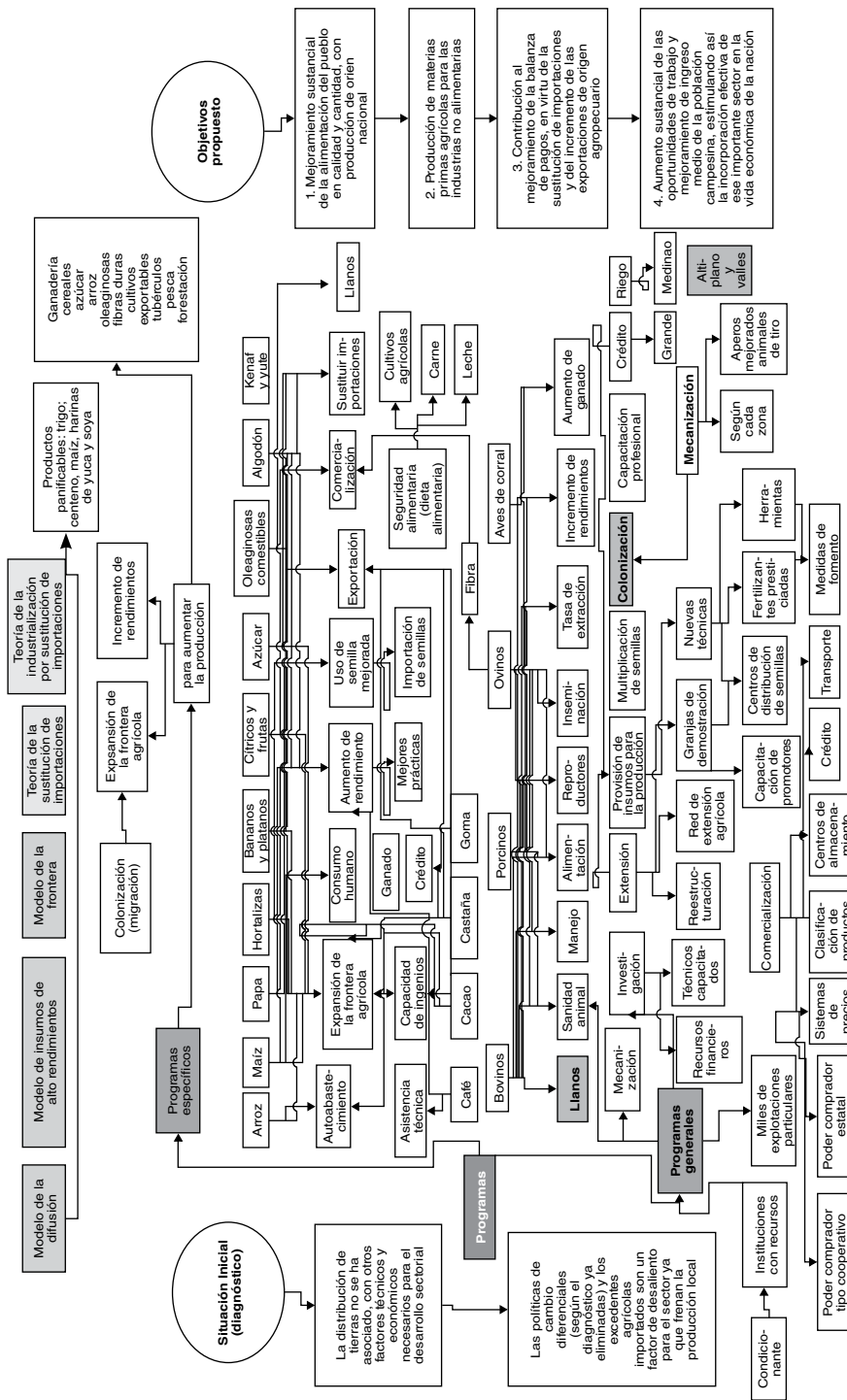
Es importante tomar en cuenta que en el período de elaboración del Plan, la propuesta de “desarrollo rural” representaba un cambio hacia la incorporación de programas de “desarrollo de comunidades”, rescatadas de las experiencias exitosas de la India, Gran Bretaña y Estados Unidos.

El Plan Bienal 1965-66 se vinculó a las corrientes teóricas del momento, planteando entre sus objetivos: “orientar el esfuerzo nacional para impulsar un crecimiento planificado hacia afuera”, a través de robustecer el crecimiento interno, reestructurando la explotación agropecuaria y remodelando la estructura agraria.

A partir del análisis del Plan Decenal y del Plan Inmediato, se observa que el papel propuesto para un Estado desarrollista consistía en promover la acumulación de capital, utilizar reservas de excedentes de mano de obra, abordar deliberadas políticas de industrialización, relajar las restricciones al comercio exterior a través de la sustitución de importaciones y coordinar la distribución de los recursos mediante la planeación y la programación. Todos esos aspectos coinciden, en términos teóricos y operativos, con los postulados que percibían al Estado como el principal agente de cambio.

A finales de la década de los 60, y tal como Meier (2002) afirmaba, los economistas se desencantaron de la planeación o la programación del desarrollo debido a las distorsiones introducidas por las políticas públicas y a las fallas fuera del mercado. Las críticas se dirigieron particularmente al abandono de la agricultura, la ineficiencia de las empresas de propiedad del Estado, los efectos adversos de la industrialización por sustitución de importaciones y el déficit en la balanza de pagos.

Gráfico 2.10 Ruta de desarrollo propuesta por el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-1971



Fuente: Elaboración propia en base al PNDE

Para el caso boliviano es necesario contrastar estos aspectos con los resultados obtenidos. Así, la sustitución de importaciones de productos agrícolas tuvo sus efectos positivos, ya que a partir de 1963 se logró –a través de la producción de azúcar y arroz– la sustitución y el autoabastecimiento del mercado interno en el 100%, como consecuencia de procesos que fueron apoyados desde la década de los 50.

Aunque la racionalidad para la intervención gubernamental en todo el período de 1950 a 1970 se basaba en un marco teórico que pretendía remediar las fallas del mercado, el resultado obtenido fueron distorsiones recurrentes generadas por la intervención del Gobierno a través de la implementación de políticas de precios.

Estrategia Socio Económica de Desarrollo Socioeconómico Nacional, ESEDN (1971-1991)

Las estrategias y planes diseñados a partir de la década de los 70 –como indica Meier (2002)– coinciden con el surgimiento de las propuestas de una segunda generación de economistas del desarrollo, quienes se apoyaban en los principios de la economía neoclásica. Esta nueva etapa se desplazó de modelos altamente agregados a micro estudios desagregados en los cuales las unidades de análisis eran las unidades productivas y los hogares. Estos micro estudios proveían resultados y lineamientos para el desarrollo de políticas específicas tales como el cambio en tarifas o subsidios a la agricultura. Los Gobiernos fueron exhortados no sólo a superar las distorsiones de precios sino también a “lograr las políticas correctas”. Se afirmaba que un país no era pobre debido al círculo vicioso de la pobreza, sino debido a sus pobres políticas. En este sentido, los mercados, precios e incentivos deberían ser las preocupaciones centrales al momento de diseñar las políticas. En esa etapa, la postura neoclásica planteaba que la economía del desarrollo y su planificación deberían consistir esencialmente en la aplicación del análisis económico estándar al contexto particular de las economías en desarrollo.

En ese momento los procesos de planificación en América Latina estaban desconectados de la política económica, ya que los centros de decisión y operativos de la política económica actuaban al margen de las oficinas de planificación en la toma de decisiones (Ortiz, 1988).

En Bolivia, con la aprobación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (19 de marzo de 2003) se pretendió corregir este defecto; el marco de referencia central de esta estrategia de desarrollo estaba conectado con el ámbito de la toma de decisiones de política económica.

Según Ortiz (1988), un mérito de esta Estrategia –a diferencia de los otros planes– fue que consideraba a todos los sectores. Priorizó la compatibilización de los procesos económicos de desarrollo con los aspectos sociales porque se dirigían a hombres y mujeres, sujetos y objeto de la economía.

En su diagnóstico, la Estrategia advertía que debido a los altos costos de la colonización no era conveniente para el Estado contraer deudas externas para proyectos de colonización, los que generalmente tenían un efecto multiplicador muy bajo. Se planteaba, entonces, que para que el intercambio con el exterior generara excedentes, era necesario un esfuerzo persistente para cerrar la brecha alimenticia de los productos agropecuarios, condición esencial para romper los vínculos de dependencia externa y robustecer la soberanía nacional.

En términos teóricos, estableció una discusión teórica y metodológica entre la metodología estructuralista de la CEPAL y la teoría de la dependencia del ILPES. En el contexto internacional, a finales de los 60 y comienzos de los 70, se criticaba la deficiencia de la programación industrial y la planeación comprehensiva. Los críticos, como indica Meier (2002), dirigían sus observaciones hacia las causas de las fallas del gobierno: *i)* deficiencia en los “planes”, *ii)* recursos e información inadecuados, *iii)* distorsiones no anticipadas de la actividad económica doméstica, *iv)* debilidad institucional y *v)* fracasos del servicio civil administrativo.

La Estrategia, que se construyó en el marco de una corriente nacionalista, proponía generar un proceso de reestructuración del nacionalismo revolucionario, planteando modificaciones a los anteriores esquemas de planificación. Debate sobre la idea de que la revolución tenía que ser desde abajo, hecha por las masas, y que no podía haber revolución desde arriba. En este sentido, Meier (2002) indica que “si la gente es nacionalista, consciente de su atraso y ansiosa de progresar, deseará pasar trabajos y tolerar muchos errores y se lanzará con entusiasmo a la tarea de regenerar su país”. Este debate influyó decisivamente en los planteamientos de la Estrategia, tal como se verá más adelante.

En la propuesta nacionalista, lo que se pretendía a través de la Estrategia era formular una imagen objetivo, una trayectoria para recuperar la idea matriz del Estado Nacional Revolucionario; José Ortiz (1988), señala que esta es la única estrategia elaborada en Bolivia, ya que los otros fueron planes. En ese sentido, la Estrategia planteaba modificaciones administrativas y estatales en la superestructura, y en la base, la Reforma Agraria y otras medidas estructurales como las reformas educativa y tributaria.

La imagen objetivo que se planteaba para 20 años era la liberación de las estructuras de dependencia, por un lado, y promover la participación popular, por otro, al aplicar el marco teórico y metodológico del estructuralismo de la CEPAL en la planificación. En este punto, es importante destacar la propuesta de “participación popular” que será rescatada y aplicada en 1994 como una importante medida del primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada.

Sobre la Reforma Agraria, la Estrategia planteaba crear unidades de explotación viables, a través de la mancomunidad productiva y la creación de cooperativas de ventas, servicios y otras. También contemplaba conformar aldeas rurales para crear demandas agregadas, necesarias desde el punto de vista de retención de la

población en el campo y no alimentar la marginalidad social urbana (Ortiz, 1988). Estos elementos se aplicaron en los programas de Desarrollo Rural Integrado, DRI, y el de Desarrollo de Comunidades. Actualmente esta idea ha sido rescatada en la Ley N° 144 de Revolución Productiva Comunitaria y Agropecuaria, la que crea las Organizaciones Económicas Comunitarias, OECOM.

Se observa una continuidad de la política agropecuaria, basada en el modelo de la CEPAL de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, ISI. También se advierte la continuidad y ajuste del “modelo de desarrollo hacia fuera”, buscando quebrar la relación de la producción de materias primas, característica del “modelo de desarrollo hacia afuera” de la década anterior. El ajuste estableció el desarrollo de un modelo también dirigido hacia afuera pero con productos transformados y elaborados. En ese sentido tiene relación con la propuesta teórica de romper las relaciones centro-periferia, cuando busca su objetivo central cual es “liberar al país de la creciente dependencia externa por un aumento de las exportaciones”.

Asimismo, la Estrategia complementaba el modelo ISI con el “modelo de impacto urbano industrial”, porque esbozaba los polos de desarrollo en cada departamento, con una fuerte articulación de los productos agropecuarios con las agroindustrias, buscando nuclear a la población rural en aldeas de tipo urbano, aspecto coincidente con la propuesta de los programas de Desarrollo Rural Integrado. En este sentido, enfatiza la articulación de la producción agrícola con el desarrollo agroindustrial en el marco de los polos de desarrollo.

La Estrategia concebía que en Bolivia había una continuidad desde 1935 –es decir de 36 años– en la aplicación de políticas enmarcadas en la teoría de la modernización, implementando los modelos de desarrollo hacia afuera y de la sustitución de importaciones de productos agropecuarios.

Por otra parte, su propuesta estaba vinculada al desarrollo de comunidades, denominadas Organizaciones Comunitarias de la Producción, las que tenían un carácter empresarial y de cooperativas. Otros aspectos que resaltan de la Estrategia eran el análisis de los mercados externos para la exportación, el enfoque de los proyectos en elevar los niveles de producción y, especialmente, los de productividad. Sobre este último aspecto hay que recordar que su diagnóstico identificaba las limitaciones del “modelo de expansión de la frontera agrícola”. Así, la Estrategia concebía el mejoramiento de la productividad como el camino más viable porque permitía resolver el tema central del problema de la relación individuo-tierra.

Con relación a las regiones, diferenciaba claramente las acciones y actividades a ser desarrolladas en las regiones, trazando la complementación regional de productos y áreas a través de la especialización en la producción de determinados productos.

Los actores centrales de su propuesta eran las organizaciones campesinas y de colonizadores, planteando su mayor participación, formación de estructuras

comunitarias de producción y el fortalecimiento de los sindicatos campesinos. El sector empresarial estaba representado por las cooperativas y empresas campesinas.

La ruta de desarrollo que planteaba para el sector agropecuario (ver Gráfico 2.12) incluía elementos articuladores a diferentes niveles. Las propuestas de implementación institucional, por ejemplo, tenían un carácter nacional, y la reestructuración de la economía agropecuaria era diferente para cada una de las regiones (establecía dos áreas: la tradicional y la no tradicional) considerando sus características y especificidades. A continuación se analiza el tipo de modelo de desarrollo propuesto para cada una de dichas regiones.

1. Área tradicional. Para esta área proponía continuar la aplicación del “modelo de la frontera agrícola”, que busca el crecimiento de la producción a través de la incorporación de las tierras que se encuentran en barbecho. El crecimiento de la productividad, afirmaba la Estrategia, se lograría a través del “modelo de la Revolución Verde”, buscando el incremento de la productividad de la mano de obra y de la relación individuo-tierra, a través de la generación de sistemas productivos intensivos.

Asimismo, esta fue la primera estrategia en asentar los aspectos sociales y organizativos como elementos característicos de los programas de DRI. Planteó la organización industrial en base a la creación de unidades productivas racionales, viables, ligadas a la resolución de la problemática de la tenencia de la tierra. De manera implícita, la Estrategia asumió elementos de los modelos de la innovación inducida y de impacto urbano industrial. Para el área tradicional, no eran prioritarias la propuesta del desarrollo hacia fuera ni la de sustitución de importaciones, a excepción de algunos cultivos de potencialidades como la quinua, piretro y lana de camélidos. Más bien, las acciones que propuso estaban dirigidas específicamente a fortalecer la relación de producción y comercialización de la región, buscando el abastecimiento del mercado interno.

La propuesta central fue generar un cambio estructural y de dirección en la reactivación de la Reforma Agraria, la movilización campesina y la constitución de Organizaciones Comunitarias de Producción, OCP. Estas últimas se concebían como empresas campesinas donde introducir cambios tecnológicos, como alternativa al problema estructural minifundiaro y el aislamiento de la población campesina (ver Gráfico 2.11). La Estrategia proponía que las acciones de promoción y desarrollo agropecuario en el área tradicional debían canalizarse y articularse alrededor de estas organizaciones; planteaba que las propiedades afectadas por la Reforma Agraria debían convertirse en OCP, cancelando el crédito de tipo individual. En ese sentido, el Banco Agrícola sólo podía canalizar créditos a través de las organizaciones, para así resolver el problema de acceso al crédito por parte de los campesinos. El actor central de la propuesta de reestructuración de la economía agropecuaria en el área tradicional era la masa campesina.

Gráfico 2.11
Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN (1971-1991)
Funciones de la OCP

- Organizar el trabajo colectivo para la producción.
- Administrar la OCP (en términos empresariales, para que sea, de hecho, una empresa campesina eficiente).
- Organizar el trabajo colectivo para la construcción del centro de acopio de la comunidad y las demás obras de infraestructura productiva (obras de riego, terrazas, etc.).
- Proveer y efectuar oportunamente la adquisición de instrumentos de trabajo y de los principales insumos agropecuarios.
- Realizar la distribución de la producción, tanto la que debería quedarse para la subsistencia de las comunidades, como para negociar los excedentes en el mercado.
- Capitalizar la OCP y redistribuir los beneficios entre sus miembros

Fuente: Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN

2. Área no tradicional. Para esta área planteó aplicar con mayor fuerza el “modelo de la ampliación de la frontera” y los elementos de la teoría de modernización en los sistemas de producción. El crecimiento de la productividad se daría a través de la aplicación de los modelos de la Revolución Verde y el de impacto urbano industrial (ver Gráfico 2.12). Propuso la integración de la producción en función del dinamismo de los polos y centros agroindustriales –con base en la aplicación de cambios técnicos como los procesos de mecanización. Se trataba de mejorar los mecanismos de abastecimiento de maquinaria e implementos agrícolas, y aplicación de técnicas intensivas en mano de obra para mejorar la relación individuo-tierra.

En términos generales y de manera implícita, tomó lineamientos de los modelos de innovación inducida, del de impacto urbano industrial y del de la conservación, para resolver los problemas de la producción de caña de azúcar. El modelo del desarrollo hacia fuera continúa presente hasta hoy, con una mayor participación y apoyo por parte del Estado, ya que los productos y las acciones están dirigidas específicamente para especializar la zona en productos cuyo destino sean los mercados externos en primera instancia y luego el mercado interno.

Entre los temas que consideraba para el cambio de la estructura productiva del área estaban:

- Cambiar profundamente la ineficiencia del sistema de producción de la caña de azúcar, a través de una reconversión del sistema agroindustrial: con base en el “modelo de la conservación” establecer áreas específicas de producción, y con el “modelo de Revolución Verde” incrementar la productividad.
- Programar un nuevo sistema de colonización, con la participación activa del Estado para luego transferirlo a las Organizaciones Comunitarias de Producción.
- Con relación a los nuevos latifundios ganaderos que entonces estaban surgiendo, proponía suspender la concesión de tierras fiscales, para que el Estado las arriende y establezca un régimen de enfiteusis.

Gráfico 2.12
Ruta de desarrollo propuesta por la Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional 1971-1991

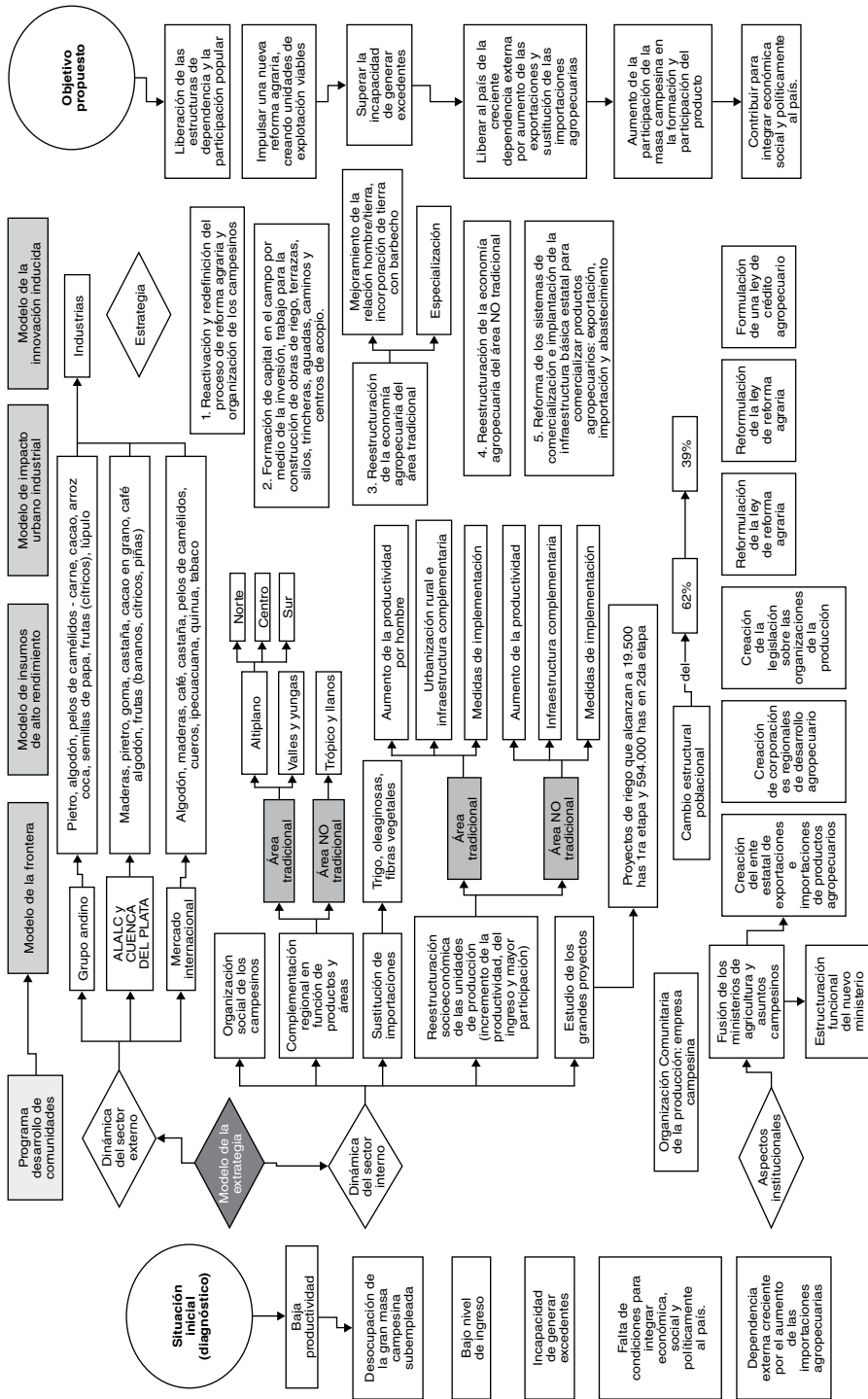


Gráfico 2.13
Ruta de desarrollo propuesta por la ESEDN 1971-1991 para el Área Tradicional

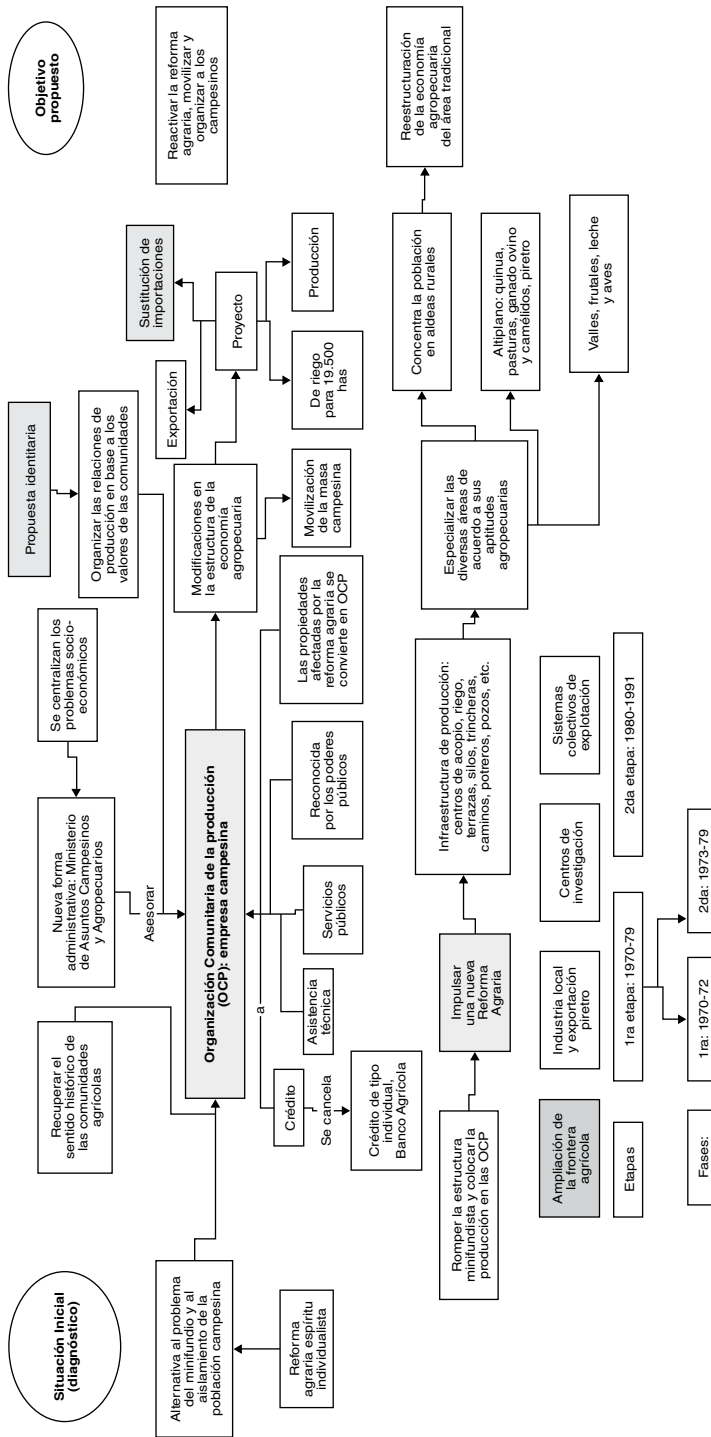
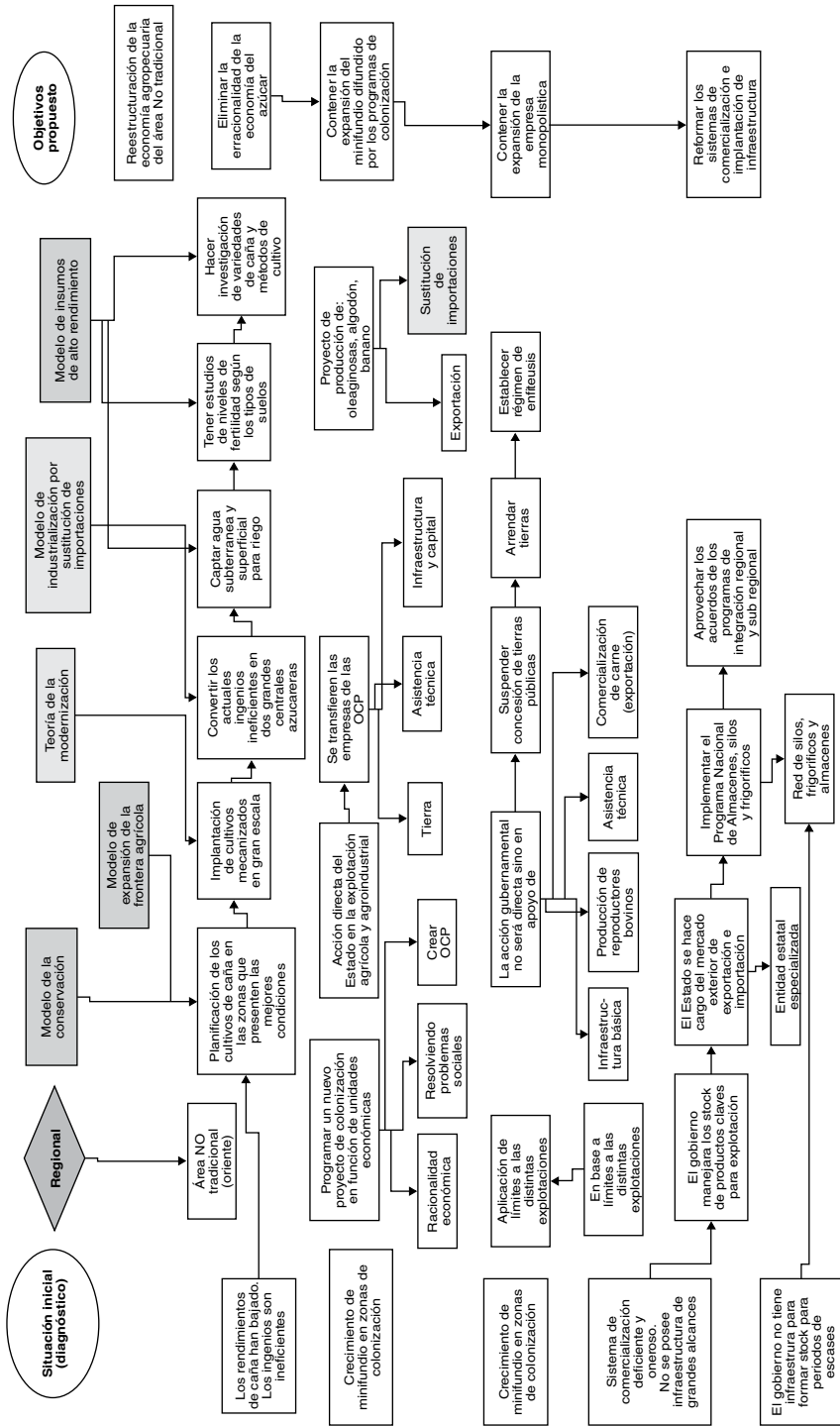


Gráfico 2.14
Ruta de desarrollo propuesta por la ESEDN 1971-1991 para el Área no Tradicional



Fuente: Elaboración propia en base a la ESEDN

- Para la comercialización, proponía que el Estado se haga cargo de la exportación e importación, a través de una entidad estatal especializada que esté a cargo de todo el sistema de almacenes, silos, frigoríficos y *stock* de alimentos para casos de emergencia.
- Planteaba el desarrollo de una agricultura especializada de acuerdo a las características ecológicas y edáficas de cada región.

Debido a que su diagnóstico identificó que se en esta etapa se habían logrado excedentes de arroz, azúcar y maíz –y por ende la sustitución de estos productos–, sugirió continuar con el “modelo de la industrialización por la sustitución de importaciones” para los cultivos de trigo, oleaginosas y fibras vegetales.

En lo institucional planteó la reestructuración del ministerio cabeza de sector, para la implementación de acciones como la reformulación de las leyes de Reforma Agraria, de cooperativas y de crédito agropecuario, así como la creación de corporaciones de desarrollo agropecuario. Esta nueva reforma administrativa centralizó en el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agrícolas los problemas socio-económicos y los problemas económicos. Así, la Estrategia propuso la creación de una estructura institucional del sector público que centralice las decisiones de política agropecuaria –característica de un Estado empresario y nacionalista– y la descentralización de la ejecución de las acciones con el objetivo de evitar la subutilización de los recursos financieros y humanos.

Para resolver el problema de la erosión de suelos, sugirió, de manera incoherente, que a través de la “utilización de fertilizantes y riego”, se lograría evitar la erosión. Por otra parte, su propuesta de formación de capital en el campo a través de la inversión en el desarrollo de obras, respondía a la propuesta teórica neokeynesiana.

El diagnóstico señalaba que las empresas extranjeras condicionaban y creaban la demanda de los productos en oferta. En oposición a la teoría convencional del mercado, en la que la demanda y las preferencias crean la oferta, para el caso boliviano era la oferta la que crea la demanda en un mercado pequeño, donde se desarrollan monopolios antes que oligopolios. Ante tal discusión teórica, la Estrategia planteaba ampliar el mercado interno a través de una mayor participación y el incremento del ingreso *per cápita* de la población rural.

La ruta de desarrollo establecida buscaba generar importantes cambios estructurales y de fondo en el sistema agrario, a fin de crear un escenario de desarrollo con el surgimiento de nuevas estructuras y actores. De manera específica, buscaba generar el crecimiento de la producción y la productividad, cambiando la relación individuo-tierra, incorporando cambios técnicos basados en procesos mecánicos, biológicos y químicos. Estos aspectos marcan una diferencia muy importante y sustancial en relación a la ruta de desarrollo trazada en el Plan Decenal 1962-1971 (el cual también contó con el apoyo de la CEPAL). En el Plan Decenal, las

medidas y acciones propuestas trataban de incorporar programas y proyectos puntuales para mejorar y dinamizar la estructura agraria vigente en el momento de la construcción del Plan. En cambio, la ESEDN 1971-1991 planteó, primero un cambio de las estructuras de los sistemas agrarios de producción para sobre este cambio operar los programas y proyectos propuestos.

Plan Quinquenal Agropecuario, PQA (1976-1980)

El contexto internacional en el que se elaboró este Plan se caracterizó por inflación y recesión en los países desarrollados, con repercusión e impacto principalmente en los países no industrializados a través del intercambio comercial. El descenso de la actividad económica tuvo consecuencias en los países productores de materias primas, principalmente en el volumen y precios de exportación, incidiendo luego en la producción, ingresos e inversión (BCB, 1976).

El año 1976 se distinguió por la asimetría en el comportamiento de los precios, ya que detrás de la leve mejoría de las relaciones de los precios de intercambio, se escondieron situaciones muy dispares entre países altamente beneficiados y otros seriamente afectados por la coyuntura internacional de precios (BCB, 1976).

La agricultura tradicional requiere no solamente de buenos programas de investigación, extensión, etc., sino además de una adecuada fuente de insumos a precios convenientes; en este sentido, el diagnóstico de este Plan proponía:

- Generar cambios en los hábitos y actitudes de los agricultores.
- Poner remedio al sobrepastoreo en el altiplano y valles.
- Para los programas de colonización llevar a cabo un proceso de cambio técnico inducido, mediante el desarrollo de una base científica y otros factores de producción; es decir, la implementación del modelo de cambio inducido.
- El desarrollo del altiplano y valles para lograr un equilibrado crecimiento económico de todo el país, aspecto ligado a la teoría del equilibrio, así como a las reflexiones de los desequilibrios que se generan en los procesos de desarrollo regional inducidos, aspecto planteado por Hirschman en 1948.
- La inversión en infraestructura y caminos de acceso alentará la migración interregional e incrementará el uso de recursos humanos, así como la infraestructura de mercados.
- Con la experiencia adquirida en el desarrollo agropecuario de Santa Cruz, resultado de la acción combinada de los sectores público y privado, pueden igualmente desarrollarse otras áreas para alcanzar el desarrollo equilibrado del país.

El Plan indicaba que su nuevo enfoque se dirigía al incremento de la producción (promovida por el gobierno) y la reducción de las pérdidas, asentado en

dos variables: *i*) superficie de tierra (número de animales) y *ii*) rendimiento. Se debía incrementar ambas variables para generar el crecimiento de la producción. Es decir, implícitamente proponía aplicar el “modelo de la frontera” como medio para el crecimiento de la producción, y el “modelo de insumos de alto resultado” como medio para el incremento de la productividad y el rendimiento.

Al referirse a los programas, planteaba elementos del “modelo de la innovación inducida” tales como la incorporación de cambios técnicos e institucionales, como medios para incentivar el cambio productivo.

Consideraba que la modificación y los ajustes de los programas y políticas eran la base de la propuesta, porque se buscaba dinamizar la producción y la productividad del sector agropecuario. Por lo cual se priorizarían las inversiones para aquellos productos deficitarios pero económicamente racionales. Tácitamente, el Plan planteó el desarrollo de programas y políticas para, primero, cubrir los requerimientos nacionales de alimentos; y, segundo, para la exportación de los excedentes. Las proyecciones se asentaban tanto en la demanda como en la oferta, y tenían como base las tasas de crecimiento de la población, de crecimiento de la renta *per cápita*, y la elasticidad “ingreso de la demanda”.

A nivel regional el Plan proponía:

- **Altiplano y valles:** donde los cultivos son deficitarios y la tierra escasa, proponía el incremento del rendimiento a través de un cambio técnico basado en la implementación de procesos biológicos y químicos, lo cual llevaba implícito el planteamiento del “modelo de la Revolución Verde”, sin considerar explícitamente la mecanización.
- **Oriente:** en esta zona con pocos cultivos deficitarios proponía la mecanización como medio de superar dicho déficit.

Un elemento nuevo que incorporó fue la reducción de las pérdidas post cosecha. Este aspecto es central tanto en lo que se refiere a las proyecciones como al énfasis de las acciones a ser desarrolladas por los programas y proyectos, particularmente en el caso de los cítricos y la papa.

Para resolver los factores limitantes del sector agropecuario, planteaba estrategias de mediano y largo plazo, asentadas en:

- **Fortalecer las bases e infraestructura para la tecnificación de la agricultura.** La propuesta incorporó elementos de la corriente de la teoría de la modernización. Para la generación de excedentes consideró la aplicación de los modelos de la Revolución Verde y de la difusión para fortalecer e invertir en los servicios de investigación, centros de experimentación y extensión a fin que estos difundan los conocimientos que generen cambios técnicos.

- **Reorganizar el sistema de producción y racionalización de la relación individuo/tierra.** Planteaba la realización de estudios de la relación individuo/tierra y de suelos, específicos para cada región, sin plantear el “para qué” de estos estudios. Por otra parte y siguiendo lo propuesto en la ESEDN 1971-1991, proponía la implementación de los programas de Desarrollo Rural Integrado, DRI, apoyados por el Banco Mundial. También planteó las aldeas rurales y la “existencia” de Organizaciones Campesinas Productivas, OCP, que, a diferencia de la ESEDN no tienen la misma importancia y peso, salvo en los procesos de desarrollo de las cooperativas como una nueva alternativa organizativa, tanto en el altiplano como en las zonas de colonización.
- **Implementar sistemas y métodos efectivos de manejo y uso de los recursos naturales renovables.** Este es el primer plan que trató el tema del manejo de los recursos naturales. Para ello, propuso el manejo y administración de los suelos, agua, vegetación, recursos ictiológicos y el recurso forestal. Esta estrategia fue importante ya que, de esa manera, el Estado reconocía la importancia del manejo de los recursos naturales como base para el desarrollo de los procesos de producción. Asimismo, propuso que el Estado sea el responsable de la administración, manejo y control de dichos recursos.
- **Incrementar la inversión para el desarrollo del recurso humano.** La inversión planteada para el desarrollo de capital humano apuntaba a la modernización de la agricultura a través de la formación de científicos y la modificación de los programas y materias de las escuelas rurales. Esta propuesta tenía la novedad de proponer la coordinación e integración entre diferentes ministerios, los cuales hasta el momento trabajaban aisladamente.
- **Respaldar las instituciones y servicios de comercialización de productos e insumos a través de adecuadas inversiones del Gobierno.** Buscaba incrementar en las instituciones y servicios la eficiencia del mercadeo; en este sentido, proponía invertir en la mejora de caminos, red de información, almacenes, agilización de transacciones y modificación de controles de insumos.
- **Reorganizar el sector público, adecuándolo a las necesidades de desarrollo del país.** Al igual que en la ESEDN (1971-1991), planteaba la centralización de todos los organismos del sector y la descentralización de funciones en todos los niveles, así como la reestructuración o eliminación de programas que habían dejado de ser operativos o necesarios.
- **Racionalizar la distribución regional de las inversiones y el financiamiento de la producción.** Lo que resalta de esta estrategia fue su propuesta de desarrollar autonomías regionales para el diseño, desarrollo, implementación y evaluación de planes, programas y proyectos.
- **Incorporar nuevas áreas al proceso productivo a través de la ampliación de la frontera agrícola.** Proponía generar cambios en los programas de

colonización –así como la reconceptualización de lo que hasta entonces se entendía por “colonización”–, sobre todo en lo que hacía a su planificación, tipo de propiedad y la forma de conducción de los programas de colonización. La propuesta de colonización se dirigía a trasladar población de las zonas con problemas de minifundio hacia las fronteras con una visión de defensa del territorio nacional.

- **Actualizar y acelerar el proceso de Reforma Agraria y reestructurar el Consejo Nacional.** A pesar que este Pan identificó los problemas de minifundio y latifundio, propuso, de manera contradictoria, terminar los procesos de titulación. Asimismo, que todas las tierras fiscales (agrícolas, ganaderas, forestales, de uso público, parques y reservas) pasaran a depender de un solo organismo. También levantar el catastro de la propiedad rural, tanto para efectos de titulación como de tributación.
- **Coordinar y centralizar los programas rurales de asistencia técnica extranjera.** Proponía que los programas de asistencia técnica extranjera sean centralizados, coordinados, controlados y evaluados por la Oficina sectorial de planificación del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, a fin de evitar competir con otros programas y prioridades del Gobierno, y que las inversiones sean utilizadas adecuadamente.
- Con relación al **tema tierra**, incorporó el planteamiento de pasar de un “enfoque de expropiación” a un enfoque basado en el mercado de tierras, un enfoque de “compradores y vendedores”, idea que será retomada en la ENDAR.

En el diagnóstico se identificaron los problemas de la política de asistencia técnica, tema que no vuelve a ser planteado como política de Estado. Este aspecto llama la atención, considerando la importancia de esta actividad para la extensión y adopción de nuevas técnicas.

Los programas del Plan incorporaron actividades en las siguientes temáticas:

- Investigación y extensión, a través del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria, IBTA.
- Manejo forestal a través del Centro de Desarrollo Forestal.
- Desarrollo de un programa de estudio de problemas económicos y de comercialización.
- Establecimiento de un programa de capacitación dirigido a técnicos de los ministerios.
- Establecimiento de programas de riego, suelos e ingeniería.
- Establecimiento de un programa de sanidad animal y vegetal.
- Apoyo al Instituto de Colonización.
- Establecimiento de un programa de Reforma Agraria.

- Fortalecimiento del Banco Agrícola, encargado del crédito agropecuario.
- Fortalecimiento de las corporaciones de desarrollo regional.

Por otra parte, concibió el desarrollo paralelo de dos programas de carácter integral: el Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, y los Programas de Desarrollo de Comunidades, DC. Estos últimos, en términos generales, fueron programas que se inician en la década de los 50 y concluyen a principios de los 60, pero el Plan Decenal (1962-1971) los rescata y, como se puede advertir, su vigencia continúa en la planificación y estrategias de desarrollo. Asimismo continúan los programas de DRI, que aparecen a partir de la década de los 70, para finalizar en los 80, luego incorporados en la ESEDN (1971-1991) y también rescatados por el PQA.

Un aspecto que llama la atención es que no desarrolla propuestas y acciones explícitas para los actores sociales, como el mediano productor y el empresario agropecuario de Oriente, quienes fueron los que más se beneficiaron y desarrollaron en el periodo de Gobierno que implementó acciones del Plan, y no así los pequeños productores y campesinos quienes, según el Plan, eran los directos y principales beneficiarios.

En términos generales, como se observa en los Gráficos 2.15 y 2.16 el Plan trazó objetivos, estrategias, políticas y programas operativos. Lo que no se encuentra en la propuesta es coherencia entre las acciones propuestas y los objetivos planteados, solo se podía suponer que el desarrollo y agregación de las actividades permitiría, de manera directa o indirecta, alcanzar los objetivos planteados.

Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD (1984-1987)

En el momento de la elaboración de este Plan (1984), a nivel mundial, los países industrializados experimentaban un repunte de la economía industrializada, con un pico después de seis años. Para los países en desarrollo, en cambio, este año fue el inicio de la recuperación, después de un proceso inflacionario. En el caso boliviano, tres hechos centrales caracterizaron el año 1984: caída del 3.7% del PIB por tercer año consecutivo, la fuerte aceleración de la inflación (1383.1%),¹⁰ y la significativa contracción del comercio exterior. De manera específica en la agricultura, en 1984 se produjo el incremento de la producción, aspecto que permitió a los agricultores reponer parte de su *stock* de semilla, que habían consumido como consecuencia de la sequía de 1983. Pero, a pesar de esta recuperación, la producción estaba todavía en niveles muy inferiores a los de 1982, debido a que persistían los efectos negativos de este fenómeno. En la gestión 1984, el Gobierno logró el apoyo del BID para implementar el Programa de Emergencia de Producción de semillas y rehabilitación vial.

10 Banco Central de Bolivia. *Memoria de gestión 1984*: 19.

Gráfico 2.15
Ruta de desarrollo del Plan Quinquenal Agropecuario 1976-1980

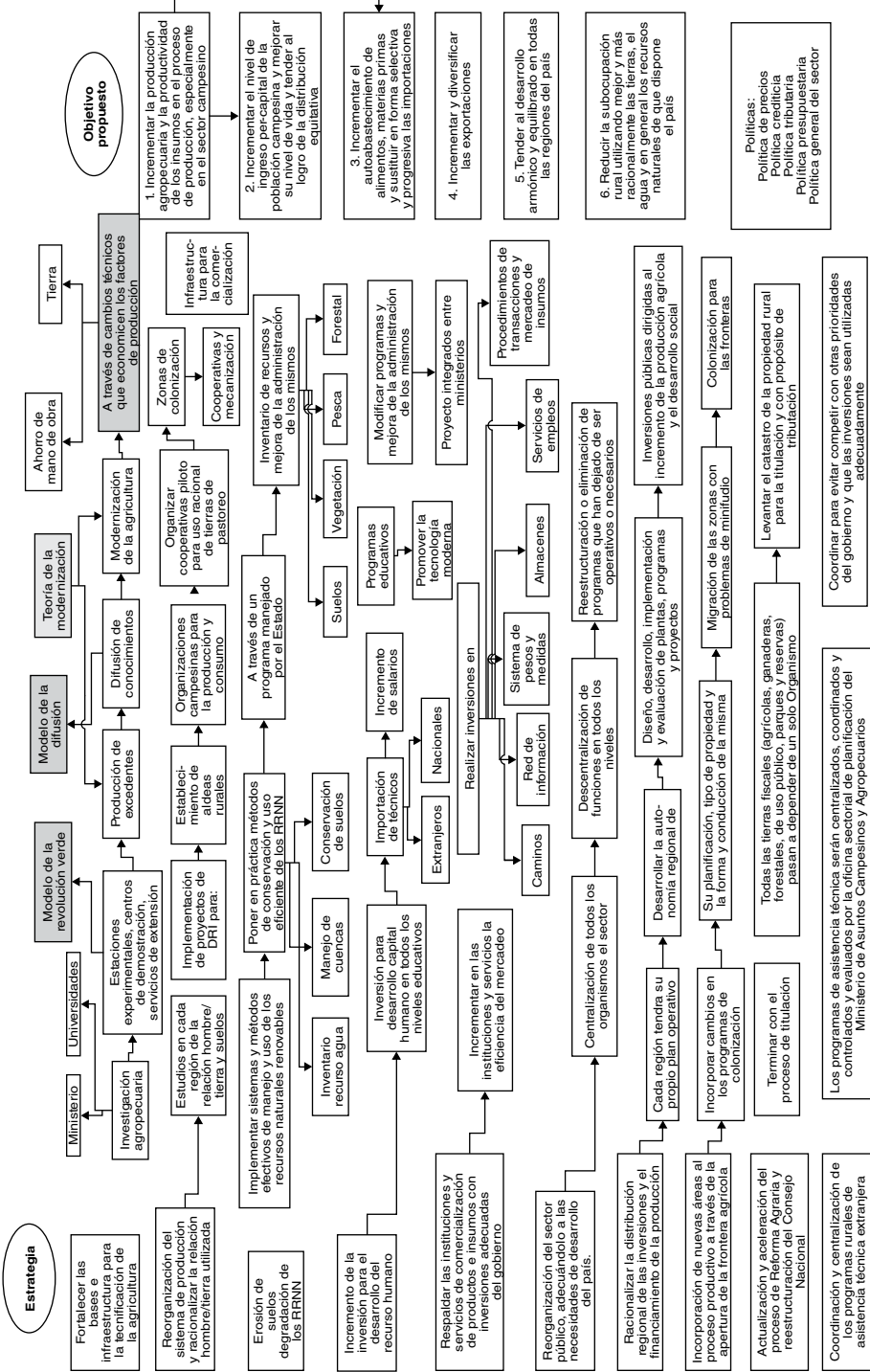
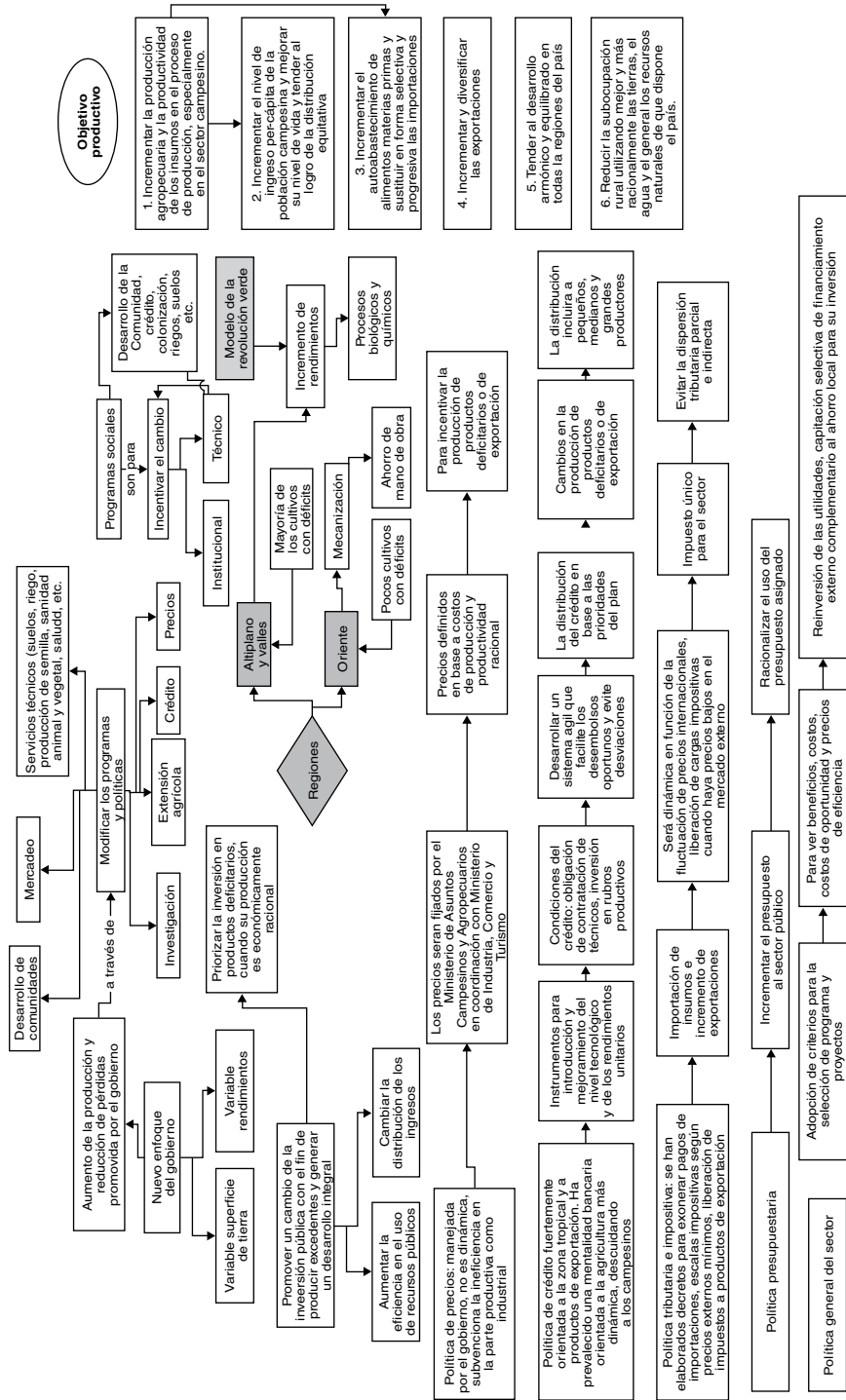


Gráfico 2.16 Ruta de desarrollo del Plan Quinquenal Agropecuario 1976-1980



Fuente: Elaboración propia en base al PQA

El contexto de los años 1980 y 1990 estaba marcado por el surgimiento de la nueva teoría del crecimiento endógeno. Esta teoría resaltaba la importancia del conocimiento y las ideas como aspectos fundamentales del desarrollo (Meier, 2002), crucial además para responder a la pregunta de qué pasa cuando “la brecha de tecnología entre países es superada”, sobre la cual enfatiza la propuesta de la convergencia, contenida en esta teoría.

El período 1980-1990, se caracterizó, además, por una mayor incorporación en las políticas de los elementos del modelo neoclásico y el análisis de las “nuevas fallas del mercado”. El reconocimiento del riesgo y las imperfecciones de la información mejoraron el análisis de dos sectores (el agrícola y el financiero) que habían sido desechados en la etapa de 1950 a 1975. Contradiendo el énfasis centrado en la industrialización, esta nueva etapa se abocó a políticas de promoción del desarrollo rural y los efectos de la intervención gubernamental en la formación de precios agrícolas se convirtieron en la mayor preocupación.

En términos de planificación, Sunkel y Gligo (1988) indican que la aplicación de la economía convencional (neoclásica y keynesiana) “ha servido en este período para fundamentar teóricamente los esfuerzos de planificación que se realizaron en el continente, encarándose de esta manera la planificación como un problema de asignación intersectorial de recursos”.

En su diagnóstico, el Plan indicaba que debido a la falta de zonas con condiciones ecológicas para la producción de trigo, se proponía que las acciones del Estado debían encaminarse a aumentar la producción y a desalentar su consumo. El mismo Plan reconocía la limitación de los suelos y su aptitud productiva para la producción de trigo. Para el caso del cultivo de la papa, planteaba mejorar la productividad a través de la distribución directa de agroquímicos y semillas mejoradas, bajo la lógica del “modelo de insumos de alto resultado”.

Como se observa en el Gráfico 2.17, la ruta de desarrollo propuesta por el Plan se estructuraba en base al diseño de políticas generales sectoriales, políticas específicas para los principales cultivos y distribución y mercadeo de la producción agropecuaria.

Política general. Las políticas del Plan tenían alcance a nivel nacional y regional, en el sentido de desarrollar acciones para alcanzar los objetivos trazados. Las políticas de carácter nacional apuntaban a crear un fondo de fomento agropecuario que incluyera el crédito, asignación de mayores recursos para desarrollar la investigación y, de manera temporal, la importación de insumos, herramientas y maquinaria, las que en un determinado período debían ser sustituidas por las de industria nacional. Este último punto se apoyaba en la teoría de la industrialización vía sustitución de importaciones. A nivel regional, planteaba políticas para el área tradicional y las zonas de colonización, dejando de lado, en este acápite, la zona oriental.

Políticas específicas para los principales productos agropecuarios. Estas políticas se caracterizaban, en términos generales, por buscar el incremento de la producción y la productividad a través de la ampliación de la frontera agrícola, la mecanización y la utilización de nuevas técnicas químicas y biológicas. Mediante este incremento se pretendía sustituir la importación de determinados productos y la exportación de otros, así como la articulación de la producción agrícola con la agroindustria y la industria manufacturera.

La propuesta en la política de precios se alejaba de las elaboradas en los dos anteriores planes ya que planteaba la liberalización de la formación de precios en el mercado; es decir, en esta medida ya se observaba el cambio de las políticas nacionalistas y de Estado por las políticas de libre mercado de la corriente neoliberal.

En relación a la tenencia de la tierra, proponía seguir con la otorgación de tierras y priorizar a los campesinos, especialmente a aquellos sin tierras o con tierras de mala calidad. Nuevamente sobre este punto no tomó en cuenta los problemas estructurales del minifundio y el latifundio, ni consideró a otros actores que también tienen intereses sobre los derechos de propiedad de las tierras, como empresarios e indígenas.

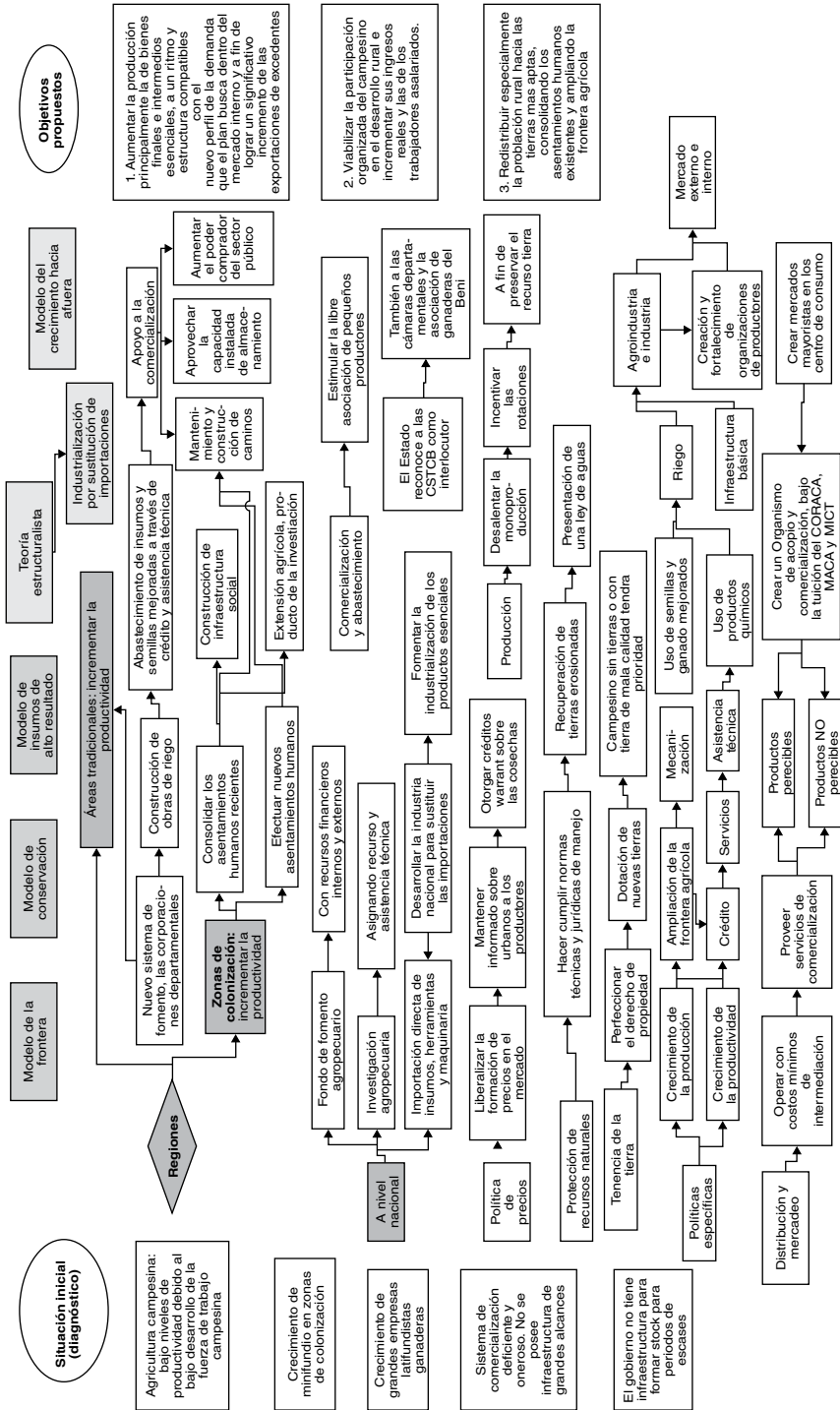
El Plan refería explícitamente a las organizaciones con las que el Estado pretendía tener interlocución; en este sentido, aparecen las organizaciones campesinas como las primeras en ser reconocidas por el Gobierno, también las cámaras departamentales y la Asociación de Productores Ganaderos del Beni.

Distribución y mercadeo. La propuesta proyectaba generar un cambio estructural en el sistema de mercadeo, distribución y comercialización de productos perecibles y no perecibles. En este sentido, propuso la creación de mercados mayoristas, mercados campesinos, un sistema de información de precios, el empaque de los productos y la creación de una organización a cargo de los centros de acopio y los mercados, elementos que carecían los sistemas de mercadeo y distribución de Bolivia en ese momento.

En relación a los programas, se observa la continuidad de los Programas de Desarrollo Rural Integrado, DRI y del Programa del Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades, SNDC especialmente en la zona del altiplano. También se destaca el inicio de programas de desarrollo alternativo como el proyecto de Desarrollo Regional del Chapare, que desarrolló acciones concretas para la sustitución del cultivo de coca.

Las políticas de desarrollo regional estaban circunscritas a las corporaciones departamentales de desarrollo; en este sentido, se desarrollaron políticas de carácter nacional y regional que proponían el destino del gasto público y local según las especificidades de cada departamento. De esta manera, la visión de desarrollo regional del Plan fue de carácter político administrativo y no geográfico, es decir de cuencas y de potencialidades agroecológicas.

Gráfico 2.17
Ruta de desarrollo del Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1987



Fuente: Elaboración propia en base al PNRD

Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES (1989-2000)

El contexto internacional en el cual se elabora esta Estrategia se caracterizó por una relativa desaceleración de la economía mundial. En la economía nacional el panorama era incierto debido a la expectativa por los resultados de las elecciones presidenciales y municipales de 1989. Por su parte, el sector agropecuario presentó una tasa de crecimiento negativa de -3.17 y -1.5% en las gestiones 1989 y 1990, resultado de la sequía que afectó la producción nacional, y de la aplicación de políticas de ajuste estructural de libre mercado y de libre importación. Asimismo, destacaba el desarrollo de una agricultura moderna a escala comercial vinculada a la industria y a la exportación, la cual diversificó su producción e incrementó la superficie cultivada ampliando la frontera agrícola (BCB, 1990).

En su diagnóstico, la Estrategia proponía que para mejorar la situación del sector se requería un profundo cambio estructural destinado a modernizar y dinamizar la actividad agropecuaria. Asimismo, identificó los siguientes desafíos que debía asumir el país:

- Retomar el crecimiento económico.
- Dar un salto de productividad (propuesta que luego será retomada por la ETPA).
- Expandir y diversificar las exportaciones agropecuarias e industriales.
- Incrementar la oferta interna de alimentos.
- Modernizar la agricultura para la satisfacción de las necesidades básicas internas y la mayor oferta exportable.
- Prestar especial atención a los problemas de acceso y de ingreso a los servicios públicos por parte de los campesinos, para mantener el nivel de empleo en el campo y reducir las migraciones hacia las ciudades o hacia zonas rurales de frágil ecología.
- Demandar programas de amplio espectro al sector de agricultura campesina.
- Bolivia debe controlar las condiciones creadas por el entorno económico internacional y no someterse pasivamente a ellas.

La *Memoria 1989* del BCB indicaba que “la producción agrícola experimentó variaciones como las siguientes”:

Cuadro 2.10
Variaciones en la producción agropecuaria 1989

Cereales	Caída del 5.36%
Tubérculos	Caída en 1.69% (papa -10.23)
Productos agrícolas industriales	Descenso en 23.2%
Estimulantes y forrajeras	Crecimiento: té 5.14% Alfa-alfa 22.99%
Ganadería	Crecimiento de 2.0%, el rebaño nacional creció en 1.38% (5.4 a 5.48 millones de cabezas de ganado) nivel bajo en relación a la normal del 3%.

Fuente: Elaboración propia en base a BCB (1989: 30)

La Estrategia partía de un planteamiento global: generar un cambio estructural en el contexto de una economía de mercado. Tomaba en cuenta que en esos momentos Bolivia aplicaba el planteamiento teórico neoliberal y los ajustes estructurales propuestos por esta corriente teórica. Al respecto, Norton (2004) indicaba que:

[Los] requisitos básicos para una exitosa transición económica, es una correcta política macroeconómica, la máxima privatización posible de las empresas públicas, y la eliminación de reglamentaciones y otras intervenciones gubernamentales dañosas. De acuerdo con este punto de vista, no habría necesidad de una política sectorial per se una vez que los mercados sean liberados y la estabilidad macroeconómica garantizada.

También se afirmaba que “...el Estado estaba sobredimensionado. Y para lograr las políticas correctas, había una necesidad de estabilización, liberalización, desregulación y privatización” (Meier, 2002).

En este sentido, los cambios estructurales propuestos en la Estrategia se circunscribían a los siguientes temas:

- **Tenencia de la tierra:** mejoramiento de la estructura de tamaño de la parcela y la creación de empresas asociativas.
- **Colonización:** estímulo a las migraciones voluntarias y consolidación de las áreas de colonización.
- **Incorporación de tecnología:** mejoramiento de las condiciones para el uso de la fuerza de trabajo familiar campesina mediante opciones tecnológicas.
- **Fortalecimiento de organizaciones:** amplio apoyo a las organizaciones de productores.

La orientación de las políticas de fomento propuestas en la Estrategia se dirigían a:

- Seguridad alimentaria, que implicaba el desarrollo de acciones dirigidas a priorizar el cultivo de cereales, mejorar las condiciones técnicas y económicas de producción y la instalación de centros de acopio rurales y mayoristas.
- La producción de cultivos sustitutos de los productos importados; en este sentido, se proponía incentivar ampliamente la producción de trigo. Este aspecto contradice los diagnósticos y planteamientos de los planes y estrategias realizados desde la década de los 60, que sostenían que el país no tenía la capacidad para la producción de trigo y proponían la sustitución por otros cultivos.
- La expansión de la producción de cultivos, ganado y madera para la industrialización y exportación.

El aumento de la producción planteaba un cambio estructural de la agricultura; en este sentido proponía:

- Aumentar la rentabilidad y la productividad de la agricultura a través de la introducción de cultivos de mayor valor económico y mayor productividad, creando un sistema tecnológico de apoyo para incrementar los rendimientos. Este planteamiento se refiere implícitamente a la aplicación del “modelo de la Revolución Verde”.
- Desarrollar un proceso de capacitación a través del adiestramiento e información para lograr una inserción equitativa en la economía de mercado. Estos aspectos no significaban un nuevo enfoque; por el contrario, representaban un rescate del planteamiento del “modelo de la difusión”. Por otra parte, los instrumentos de política propuestos tenían un enfoque agroecológico más moderno, como la creación de los Institutos de Capacitación Agroforestal, ICAF. En relación al tema tecnológico, por primera vez se planteó el desarrollo de “tecnología apropiada” a las condiciones de las familias campesinas.
- Respecto de la comercialización, planteaba que los productores captaran una mayor proporción del precio final de producto, lo cual se lograría a través del manejo de la intermediación por medio de asociaciones y cooperativas. En este aspecto la Estrategia se diferencia de las anteriores estrategias y planes que daban al Estado el rol y las funciones principales para asumir esta tarea.

Debido a la degradación de los recursos naturales, propuso formular un Plan Maestro de Uso y Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, desarrollar un programa de rehabilitación de tierras erosionadas y aplicar reformas institucionales para el manejo de políticas en relación a los recursos naturales. En este sentido se advierte la continuidad en relación al PNRD, 1984-87, con la variante que la Estrategia incorporó como tema nuevo la protección del patrimonio productivo. Esto mostraba que el Estado empezó a tomar en cuenta, de

manera explícita, las propuestas conservacionistas y la importancia del manejo y preservación de los recursos genéticos, que hasta entonces estaban inmersos en la investigación a través de los bancos de germoplasma. Es decir, en la Estrategia se observa que las condiciones de desarrollo del conocimiento –de los recursos genéticos–, empezaron a ser valoradas y consideradas de manera estratégica en las políticas de desarrollo. Ello marcó un hito y una nueva forma de percibir los recursos genéticos en la planificación: como factores económicos de desarrollo en una economía de mercado y desarrollo tecnológico global.

En el desarrollo de los instrumentos para la implementación de la Estrategia se afirmaba que éstos derivarían de una profunda modificación de la legislación agraria:

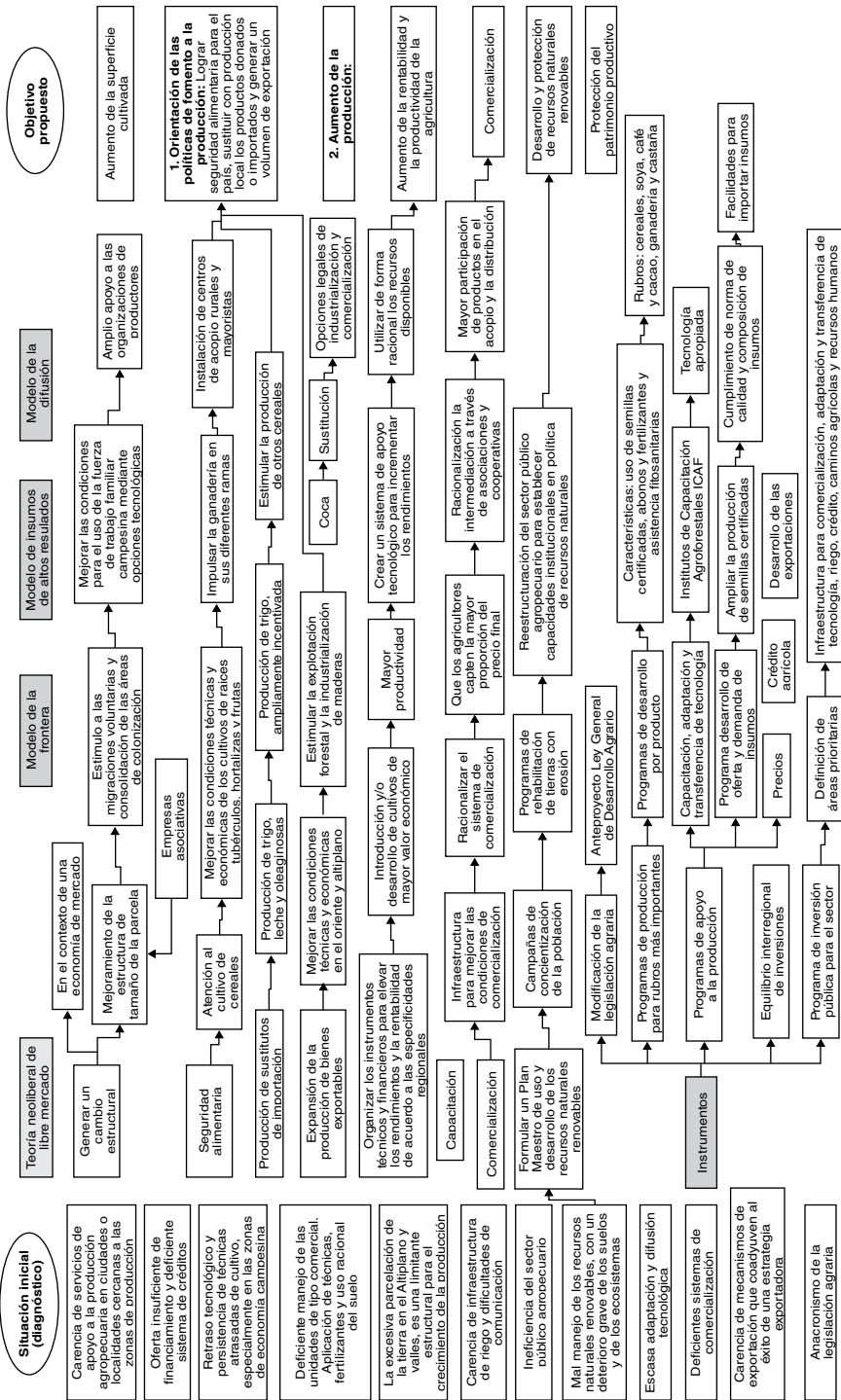
- Se proponía como nuevo instrumento el Anteproyecto de la Ley General de Desarrollo Agrario.
- Los programas de producción de rubros específicos se basaban principalmente en la aplicación del “modelo de insumos de altos resultados o Revolución Verde”.
- Los programas de apoyo a la producción incorporaban elementos necesarios para el crecimiento de la producción y la productividad, como *i*) capacitación, adaptación y transferencia de tecnología, *ii*) producción de semillas certificadas acompañadas de normas de control, *iii*) determinación de precios en base a las fuerzas del mercado y, en algunos casos, la fijación de precios, *iv*) mejorar el acceso y la disponibilidad de crédito remontando sus deficiencias históricas, a través de la reestructuración del sistema institucional de crédito agrícola y *v*) fomento general a las exportaciones.

Como se observa, la Estrategia proponía continuar con la implementación, sin modificaciones, del modelo teórico neoliberal de mercado. La ejecución de este modelo, que debería implicar cambios profundos en la estructura de la agricultura y la legislación agraria, en las acciones y los programas propuestos no representaba, sin embargo, modificaciones o cambios importantes en la estructura de funcionamiento. Por el contrario, en muchos casos representaba la continuidad de acciones, y en otros, un total abandono de las acciones que desarrollaba el Estado sin dejar en su lugar una organización o institución que cumpla esas funciones.

Un aspecto nuevo que la Estrategia planteó fue dejar de implementar los programas de Desarrollo Rural Integrado, hasta la verificación de una evaluación de los efectos de dichas inversiones. Asimismo y dando continuidad a lo planteado en el PNRD, proponía el equilibrio interregional de las inversiones.

En la propuesta de la Estrategia no queda clara –explícita ni implícitamente– cuál es la ruta de desarrollo planteada para el crecimiento de la producción y la productividad. Producción y productividad son mencionadas solamente como objetivos y metas, pero la forma de alcanzarlas se entiende como algo que se logrará por las fuerzas del mercado y la aplicación de ciertas acciones y políticas.

Gráfico 2.18
Ruta de desarrollo de la Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989-2000



Fuente: Elaboración propia en base a la EDES

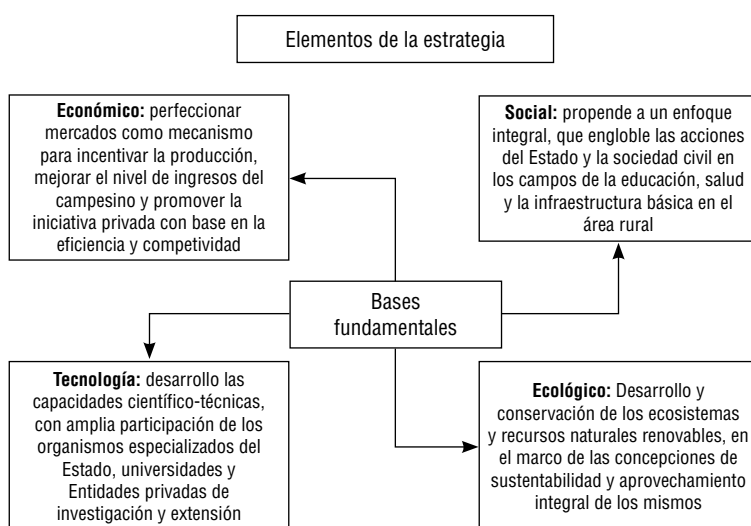
Con relación a los actores, la Estrategia no consideró de manera explícita a los actores del desarrollo rural; en la mayoría de los casos se hace referencia a los campesinos, lo cual daría a entender que es una estrategia que apuntaba a potenciar a este grupo, dejando de lado a los medianos productores y a los empresarios, como aquellos sujetos cuyo papel es secundario dentro la estructura agraria de Bolivia. Los pueblos indígenas aparecen dentro el planteamiento en la preservación del medio ambiente, específicamente cuando se refiere al uso racional de los recursos en las zonas bajas y la desaparición de los mismos.

Estrategia Nacional de Desarrollo, END (1992-2000)

No obstante que entre 1950 y 1990 las fronteras agrícolas latinoamericanas se ampliaron con la incorporación a la agricultura de 200 millones de hectáreas (equivalentes a la superficie agrícola total de Europa occidental), la desigualdad de acceso a la tierra y el elevado crecimiento demográfico produjo una situación en la que entre 2/3 y 3/4 de la población rural de la región eran individuos sin tierra o con una muy escasa dotación de tierra.

La Estrategia iniciaba su propuesta explicando sus bases fundamentales (ver Gráfico 2.19) concebidas en base a los principios del “modelo del desarrollo sostenible”, mostrando actualidad conceptual y rescatando los acuerdos sobre desarrollo sostenible de la Cumbre de Río 92.

Gráfico 2.19
Bases y elementos centrales de la Estrategia Nacional de Desarrollo (1992-2000)



Fuente: Elaboración propia en base a la END (1992-2000)

En su estructura, la Estrategia planteaba tres objetivos para el sector agropecuario: el primero referido al crecimiento y la transformación de la agricultura tradicional. El segundo objetivo aludía al incremento de la productividad en la agricultura moderna, planteando explícitamente la no ampliación de la frontera agrícola, objetivo que se plantea por primera vez en 40 años. El tercer objetivo se articulaba con la implementación de las propuestas de la teoría neoliberal de libre mercado, donde el Estado asumía, con mayor fuerza, un rol normativo.

Los instrumentos de la Estrategia, en definitiva, marcaron una ruta de desarrollo que articularía los problemas identificados con los objetivos específicos propuestos; estos instrumentos estaban circunscritos a la aplicación de once políticas agropecuarias, cuyos aspectos y características se pueden ver en el Gráfico 2.20. A continuación se analiza sucintamente de cada una de tales políticas:

1. **Política de gestión tecnológica y asistencia técnica:** la Estrategia pretendía con esta política plantear las bases institucionales, científicas y de investigación necesarias para desarrollar, de manera específica y regional, la tecnología adecuada para el incremento de la producción y de la productividad. En este sentido, planteaba la implementación del “modelo de la difusión”. La investigación se basaría en el “modelo de la Revolución Verde” y, en cierta medida, planteaba la incorporación de un enfoque participativo, en los procesos de transferencia, no así en los de investigación.
2. **Política de infraestructura productiva:** esta política pretendía desarrollar la infraestructura necesaria para los procesos productivos con base en la construcción de obras de riego, conservación de suelos, manejo de cuencas, construcción de caminos, obras para pesquería, infraestructura y equipamiento para sanidad animal y vegetal. Algo novedoso, que no se planteó en las anteriores estrategias, fue la incorporación del tema de los desastres naturales y la forma de su financiamiento. En esta política destacaba el cambio de enfoque del Banco Mundial, para dejar de financiar obras de gran infraestructura y con el nuevo enfoque adoptado en la década de los 70 y principios de los 80, de la “satisfacción de las necesidades básicas”, a través del apoyo a proyectos de riego de pequeña y mediana infraestructura.
3. **Política de organización y capacitación campesina:** esta política que todavía rescataba los planteamientos teóricos del “modelo de la difusión”, porque pretendía mejorar la asimilación y adopción de tecnologías productivas y de gestión, para la incorporación de la economía rural a la economía nacional. En este sentido, planteaba la implementación de programas, a diferentes niveles, de promoción, capacitación y de servicios de información, lo que representaba la continuación de la difusión del “modelo de la Revolución Verde”, esquema que fue adoptado por Bolivia en su organización institucional, técnica, científica y operativa.

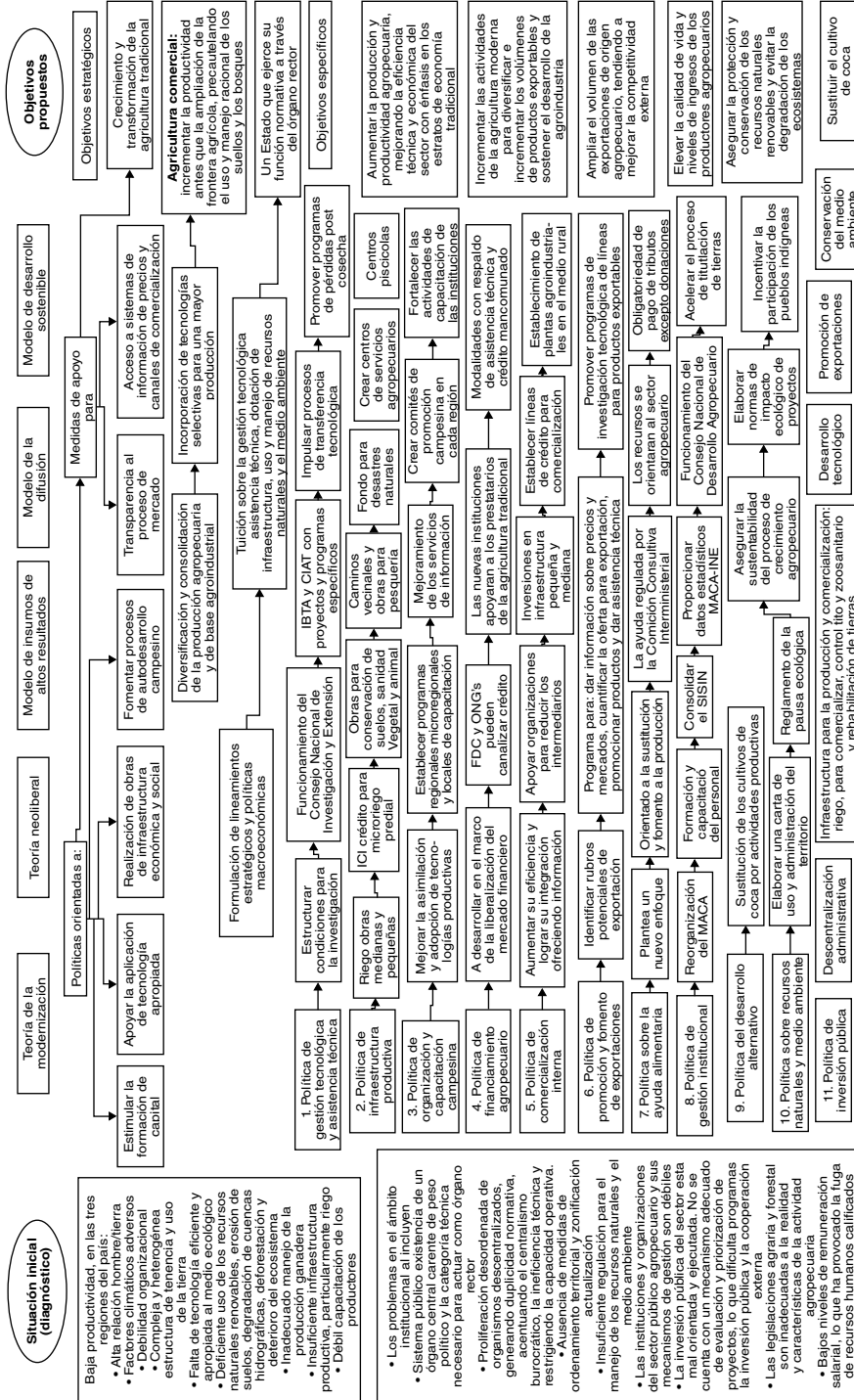
4. **Política de financiamiento agropecuario:** la Estrategia ratificó la propuesta teórica del modelo neoliberal, al plantear que la política se desarrolla en el marco de la liberalización del mercado financiero y otorgaba al Fondo de Desarrollo Campesino, las ONG y otras organizaciones gremiales, el rol de canalizar recursos hacia proyectos de desarrollo. Asimismo planteaba que las nuevas instituciones crediticias debían priorizar sus acciones a los prestatarios de la agricultura tradicional.
5. **Política de comercialización interna:** esta política, al igual que las anteriores, buscaba reducir los costos de intermediación a través del apoyo a organizaciones de productores. Lo novedoso fue la propuesta de establecimiento de plantas agroindustriales rurales para productos destinados al mercado interno.
6. **Política de promoción y fomento de exportaciones:** esta política proponía la identificación de rubros potenciales de exportación, para luego promover programas de investigación tecnológica en las líneas de los rubros identificados para su exportación. Al mismo tiempo, proponía un programa que difundiera información de precios, mercados, promocione los productos y brinde asistencia técnica. Esto demuestra que el apoyo propuesto por el Estado a un rubro considerado central es insuficiente.
7. **Política sobre la ayuda alimentaria:** esta política planteaba un enfoque orientado a la sustitución progresiva de importaciones y a la definición de políticas de fomento de la producción en los rubros involucrados, tendiendo a la soberanía alimentaria. Comparando los de esta Estrategia con los planteamientos de los anteriores planes y estrategias, esta política no planteaba un nuevo enfoque ya que las acciones siempre han estado dirigidas a la sustitución de los productos importados (el “modelo de la sustitución de importaciones”) y la producción de productos que luego de cubrir la demanda nacional puedan ser exportados. Planteaba también realizar estudios y recomendaciones sobre el volumen apropiado de las donaciones. Al respecto, el PQA 1976-80, tenía ya un balance que no fue rescatado en esta política. Lo novedoso de esta política fue su planteamiento de eliminar los subsidios a las plantas procesadoras de trigo y la obligatoriedad del pago de todos los tributos y otros cargos por la importación de alimentos, a excepción de las donaciones.
8. **Política de gestión institucional:** esta política se orientaba a la reorganización del MACA para lograr una estructura más eficiente, con la formación y capacitación del personal técnico. Proponía la implementación del Servicio Civil, en el sentido de contar con personal calificado y que tenga estabilidad laboral para mejorar la gestión. También planteó estructurar los Sistemas de Coordinación y de Información sobre Inversiones, SISIN, con el fin de mejorar la gestión y administración de los recursos de la cooperación internacional, aspecto ya mencionado en anteriores planes. Asimismo, sugería compatibilizar la información estadística agropecuaria entre el MACA y el INE. Como en los anteriores planes,

hacía referencia a impulsar el funcionamiento de los órganos consultivos, en este caso el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario y los consejos departamentales, y el Consejo Sectorial de Coordinación Ejecutiva y sus respectivos consejos departamentales. Reiteraba la necesidad de acelerar el proceso de titulación de tierras y la modernización del Consejo Nacional de Reforma Agraria, pero no planteaba resolver el problema estructural de minifundio y latifundio en Bolivia; en ese sentido, solamente reiteraba la propuesta de la EDES 1989-2000.

9. **Política del desarrollo alternativo:** esta política –al igual que las propuestas del PNRD (1984-1987) y la EDES (1989-2000)–, planteaba la sustitución de los cultivos de coca por actividades productivas, no sólo de origen agropecuario, sino también agroindustrial.
10. **Política sobre recursos naturales y medio ambiente:** esta política, a diferencia de las anteriores, marcó un momento histórico importante ya que el tema ecológico y ambiental se inscribía en el manejo de los recursos naturales. En los anteriores planes se planteaba el tema de los recursos naturales en el sentido del manejo del suelo, agua y bosque. En la Estrategia, en cambio, se podía advertir la influencia del “modelo del desarrollo sostenible”, en el sentido de establecer normas para evaluar el impacto ecológico de los proyectos, así como mecanismos de control de contaminación de suelos y aguas.
11. **Política de inversión pública:** esta política planteaba que para resolver el problema del desequilibrio e inequidad de las inversiones a nivel regional, la solución sería la descentralización administrativa. En general, planteaba dirigir las inversiones públicas para generar condiciones que hagan del agro un sector atractivo para las inversiones privadas; en este sentido, proponía orientar las inversiones a:
 - Infraestructura para la producción y comercialización, como ser obras de microriego; pequeña y mediana infraestructura para comercialización, y obras de rehabilitación de tierras.
 - Programas de prevención y control fito y zoonosanitario.
 - Desarrollo tecnológico, a través de investigación aplicada, producción de semillas mejoradas, investigación en biotecnología (rubro que aparece por primera vez) y la capacidad de gestión tecnológica.
 - La promoción de exportaciones: en este caso la propuesta se refería a la promoción de los productos del desarrollo alternativo.
 - Asimismo, se considera dentro de esta política la inversión de recursos en programas de conservación del medio ambiente a partir de prioridades establecidas por la Ley N° 1333 de Medio Ambiente (15 de abril de 1992) y también por los compromisos internacionales que asumía el Estado en el tema.

Un aspecto novedoso en esta Estrategia fue que trataba de incorporar el tema de género en la propuesta de las políticas.

Gráfico 2.20
Ruta de desarrollo de la Estrategia Nacional de Desarrollo 1992-2000



Estrategia de Transformación Productiva del Agro, ETPA (1996-2000)

Una segunda ola de modelos de crecimiento endógeno (dominado como enfoque neoschumpeteriano), que apareció en los comienzos de 1990, tomaba una visión más cercana a las causas del progreso tecnológico, se enfocaba explícitamente en la innovación como actividad económica distinta, la que podía afectar el crecimiento de largo plazo a través de sus efectos sobre los incentivos a los agentes económicos y las oportunidades que brindan las actividades productivas. Estos elementos son la base para el diseño de los objetivos y metas de la ETPA y la posterior ENDAR.

Esta Estrategia tomó como base las reformas de corte neoliberal implementadas en Bolivia desde mediados de los ochenta, y se articula y complementa con los efectos de la aplicación de la Participación Popular, la Descentralización Administrativa y las reformas sectoriales. Todas estas políticas eran consideradas como precondiciones del crecimiento, mecanismo para combatir la pobreza y de impulso al sector agropecuario.

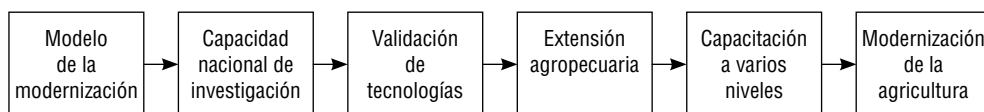
En su diagnóstico, la Estrategia proponía implementar un desarrollo agrario sostenible que busque la transformación productiva del sector, el incremento significativo de los ingresos (rurales y urbano marginales), la reducción de la inseguridad alimentaria, coadyuvar al uso sostenible de los recursos naturales y promover una inserción más competitiva en los mercados internacionales. Planteara también la necesidad de cambiar los sistemas nacionales de investigación y extensión agropecuaria. Para facilitar el acceso a los mercados, afirmaba la Estrategia, era necesario consolidar varios corredores de exportación para facilitar la integración con países vecinos. Finalmente, proponía convertir a las comunidades rurales en general, y la mujer campesina, en particular, en actores centrales del proceso de desarrollo.

La Estrategia indicaba que las “estrategias de desarrollo tradicionales” habían tenido un sesgo anti-rural lo que dio lugar a procesos de subvención de las economías urbanas en detrimento del sector agropecuario y rural.

En términos de coherencia, la Estrategia es uno de los primeros documentos en relación directa con los principios del Plan General de Desarrollo Económico y Social, PGDES, del gobierno, enmarcado en el crecimiento económico, la equidad social, el uso racional de los recursos naturales y la gobernabilidad.

La Estrategia adoptó el enfoque teórico de la modernización porque manifestaba que “en Bolivia donde la agricultura representa el 16% del PIB –y en la que la productividad de la tierra y de la mano de obra son sumamente bajas– la modernización de la agricultura a través de la introducción de nuevas tecnologías puede ser una fuerza dinamizadora del desarrollo”. Con todo, este argumento no era nuevo si se considera que todas las estrategias y planes buscaban la

modernización del sector agropecuario. Así, la modernización fue el objetivo de la ruta de desarrollo planteada por la Estrategia, misma que entendía que este proceso requería la generación de una capacidad nacional de investigación, validación de tecnologías, extensión agropecuaria y capacitación a varios niveles. En este sentido, el modelo propuesto tendría la siguiente secuencia.

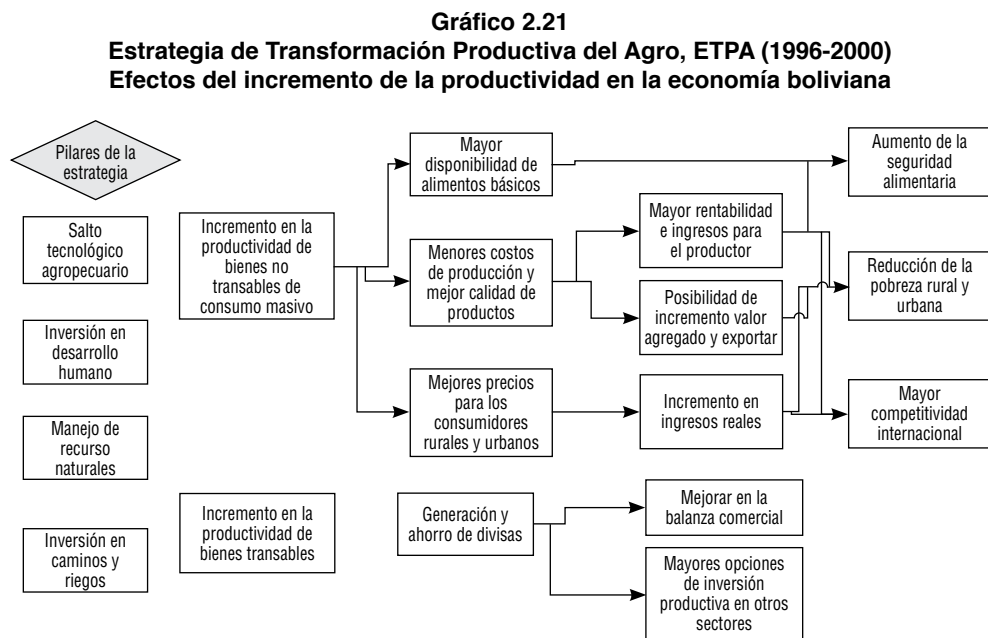


Asimismo, redefinía del rol del sector estatal e indicaba que el mismo debería dejar de cumplir funciones productivas para concentrarse en dos ámbitos. Por una parte, en la generación de condiciones macroeconómicas que favorezcan la iniciativa empresarial y propicien, consecuentemente, el incremento de la inversión privada tanto nacional como extranjera. Por otra, cumplir su rol en la dotación de servicios sociales para reducir los elevados índices de necesidades básicas insatisfechas. En este nuevo contexto en el que el Estado asumiría roles diferentes a los anteriores, también definía los siguientes nuevos roles para el sector privado:

- La **empresa privada** debía transformar el proceso productivo mediante la adopción de nuevas tecnologías, incrementar la productividad del sector y la mejora de ingresos, dotar de crédito a otros agentes y establecer acuerdos de cooperación con organizaciones de la comunidad.
- Las **organizaciones no gubernamentales (ONG)** debían ampliar su organización y gestión técnica en la planificación y administración de proyectos.
- Las **asociaciones de productores** fueron consideradas importantes en la recuperación de prácticas, experiencias y conocimientos para la aplicación de programas y proyectos, así como instrumentos para la movilización de recursos financieros entre la población del campo. Requerían cambiar su visión reivindicativa por una de gestión de su organización.

La Estrategia suponía que la modernización de la agricultura, acompañada de procesos de difusión e innovación tecnológica, generaría el incremento de productos no transables de consumo básico y de productos transables, los mismos que producirían los efectos esperados en la economía de Bolivia (ver Gráfico 2.21).

A continuación se analizan las características de los cuatro pilares de la construcción de la ruta de desarrollo que propuso la Estrategia:



Fuente: Elaboración propia en base a la ETPA (1996)

1. **Salto tecnológico en el sector agropecuario:** este pilar apuntaba a modernizar el sector agropecuario y mejorar la productividad. En ese sentido y con base en los modelos de la difusión y de la Revolución Verde, propuso la implementación, adaptación, difusión y generación de nuevas tecnologías. Para lograr este propósito, planteó desarrollar un Programa de Investigación Agropecuaria y Asistencia Técnica, con cuatro líneas de acción:
 - Reordenamiento del sistema de investigación y capacitación agropecuaria.
 - Establecimiento de un nuevo sistema de validación y extensión agropecuaria.
 - Fortalecimiento de los programas existentes de multiplicación y distribución de tecnologías.
 - Implementación de sistemas descentralizados de sanidad animal y vegetal, SIDA.

Estas líneas de acción representaban un cambio estructural del sistema de investigación porque si bien, no consideraba al sistema de investigación conformado principalmente por el SIBTA y el CIAT, en su lugar proponía desarrollar de cinco a siete centros ecoregionales de investigación que recibirían el apoyo del Fondo de Investigación y Extensión, FINEX. La propuesta para la sostenibilidad de estos fondos tenía una visión de mercado porque consideraba que los recursos debían generarse de la venta de servicios de estos centros. También propuso crear una Unidad de Promoción de Investigación Agraria,

UPIA, y una Fundación Agraria para financiar la investigación básica, aplicada, formación de recursos humanos, fortalecimiento institucional, realización de estudios socioeconómicos agrarios, eventos de capacitación técnica y otras actividades que contribuyan a incrementar la productividad agropecuaria y/u orientar las políticas agrarias.

En la multiplicación y distribución de tecnologías, la Estrategia asignaba roles diferentes para el sector público y el privado. Asimismo, propuso ejecutar un Programa Nacional de Producción y Difusión de Semillas, PRODISE.

2. **Inversiones en desarrollo humano:** en este pilar se puede advertir la influencia de los modelos de desarrollo alternativo y el del desarrollo humano, que eran una actualización del enfoque de las necesidades básicas. Las inversiones en desarrollo humano deberían orientarse a incrementar la productividad laboral, a través del mejoramiento de la educación y los servicios de salud.
 - Educación: la propuesta se basaba en los principios de la Ley N° 1565 de Reforma Educativa (del 7 de julio de 1994). De manera específica para el sector rural, proponía el desarrollo de cuatro iniciativas:
 - Educación primaria rural (hasta octavo año).
 - Educación secundaria (del noveno al décimo segundo año).
 - Educación agronómica técnica y superior.
 - Acceso de la mujer campesina a la educación.
 - Salud: la Estrategia incorporó la visión del desarrollo sostenible, al indicar que la mejora en las condiciones nutricionales y de salud de la población tenían efectos directos en la productividad. En este sentido, la propuesta tomó como base el modelo sanitario a implementarse en Bolivia, cuyo eje era la “Iniciativa Nacional de Acciones Estratégicas de Desarrollo Humano”.
3. **Manejo de los recursos naturales:** la Estrategia proponía atender la problemática de los recursos naturales a través de dos programas.
 - Adecuación del **sistema nacional de administración de tierras**. Para la implementación de este programa la Estrategia desarrolló principios y objetivos para tratar integralmente el tema de la tierra, garantizar la seguridad técnica y jurídica de la propiedad agraria y facilitar el funcionamiento del mercado de tierras formal y legal. En este sentido la Estrategia significó un cambio en el modelo de acceso a la tierra que predominó después de la Reforma Agraria. Un cambio del modelo de “expropiación” al modelo económico de libre mercado y, a partir de la aprobación de la Ley N° 1715, conocida como Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, o Ley INRA, se pretendía implementar el modelo de “compradores y vendedores”.
 - La Estrategia diseñó el Plan Nacional de Administración de Tierras, PNAT, con cuatro líneas de acción:
 - Creación del Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA.

- Implementación del saneamiento técnico jurídico de la propiedad, ligado al catastro.
 - Ejecución de una nueva política de asentamientos humanos.
 - Cambios sustanciales en la legislación agraria.
- Asimismo perfiló el “Anteproyecto de ley de modificación al servicio nacional de reforma agraria”, donde planteó:
- Creación del Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA.
 - Creación de comisiones agrarias (nacional y departamentales).
 - Creación de la judicatura agraria
 - Criterios de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria.
- La política de migraciones y colonización, en relación con la política de asentamientos humanos, proponía, facilitar el acceso de las familias de la región del altiplano y valles a tierras aptas para la agricultura al en el Oriente. Por otra parte, propuso la elaboración de una ley de tierras que debía considerar:
- La función socioeconómica de la tierra.
 - La definición de los distintos tipos de dominio sobre las tierras, que refleje la heterogeneidad agraria.
 - Las causales de reversión y expropiación de tierras.
 - La política de distribución de tierras fiscales y asentamientos humanos.
- **Manejo integral de cuencas.** La Estrategia proyectaba el manejo integral de cuencas, enfocado a fortalecer los programas ya existentes, replicar experiencias y la compatibilización de los programas de manejo de recursos naturales con la política y los planes de ordenamiento territorial. Una propuesta relacionada con la institucionalidad fue la de continuar con las reformas legales para redefinir los derechos públicos y privados sobre el manejo de recursos naturales; en ese sentido, cobraban vital importancia las leyes de Tierras, Forestal y de Aguas.
4. **Inversiones en caminos y riego.** La Estrategia proponía las siguientes líneas en estos temas:
- **Corredores de exportación.** Este programa de inversiones se ubicaba en la política de reversión de la brecha externa, cuyo objetivo era vincular los centros de producción con las vías internacionales que comunicaban con puertos. En ese sentido, la Estrategia sugería dar continuidad al “modelo de desarrollo hacia afuera”.
 - **Caminos rurales.** Propuso que las prefecturas y los municipios debían hacerse cargo de la construcción y mantenimiento de los caminos principales y secundarios, con el apoyo financiero del Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales, PDCR, y el Fondo de Desarrollo Campesino, FDC. Asimismo, planteaba que estos caminos debían potenciar los centros poblados en sentido de generar dinamismo e inversiones.

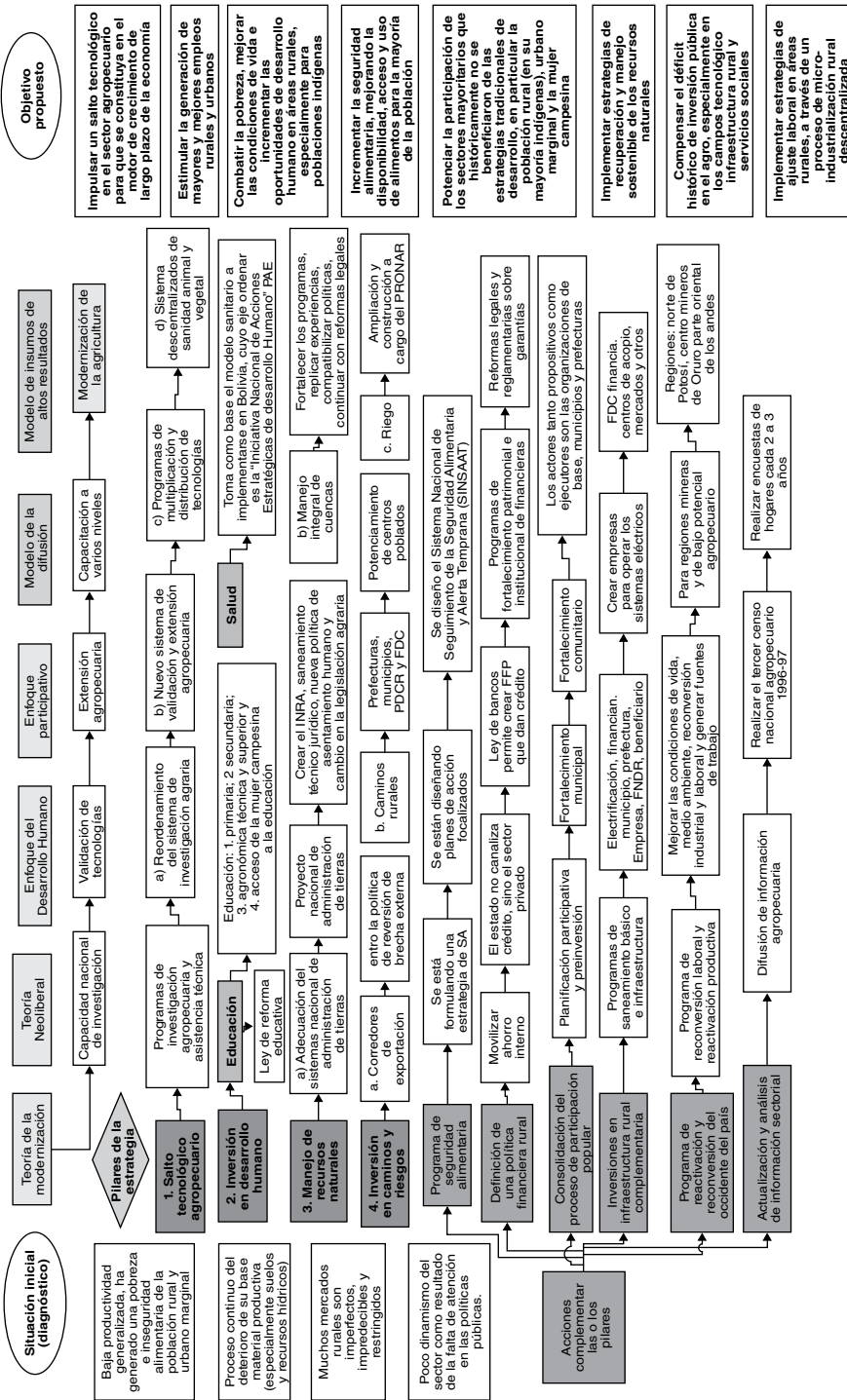
- **Riego.** Propuso la ampliación y construcción de los sistemas de riego a cargo del Programa Nacional de Riego, PRONAR.

También propuso el desarrollo de las siguientes acciones complementarias:

- **Programas de seguridad alimentaria.** En la Estrategia no existía una propuesta concreta para enfrentar el tema de seguridad alimentaria, e indicaba que la propuesta estaba aún en desarrollo.
- **Definición de una política financiera rural.** La Estrategia consideraba que la Participación Popular estaba creando nuevas condiciones para estimular la intermediación financiera, especialmente en la movilización de ahorros, temática tradicionalmente ignorada.
- **Consolidación del proceso de participación popular.** La propuesta se dirigía a consolidar los procesos de planificación participativa. Es necesario destacar que este fue el primer documento de planificación en señalar explícitamente a la planificación participativa como el nuevo enfoque de planificación.
- **Inversiones en infraestructura rural complementaria.** La propuesta de la Estrategia se orientaba, principalmente a la electrificación, estableciendo los porcentajes de aporte de las instituciones participantes. Al Fondo de Desarrollo Campesino, FDC, le asignó la tarea de financiar centros de acopio, mercados y otros.
- **Programa de reactivación y reconversión del Occidente del país.** Este programa se enfocaba en el apoyo a todas las regiones de los ex centros mineros para que ingresen a procesos productivos agropecuarios.
- **Actualización y análisis de información sectorial.** Fue novedosa la propuesta de realizar el Tercer Censo Nacional Agropecuario (1996-97) y la realización de encuestas de hogares cada dos a tres años, con el objetivo del seguimiento a los cambios a lo largo del tiempo.

En términos generales y operativos y a pesar que la Estrategia no fue implementada –pese, además, a que tenía la aprobación del Club de París–, debido al cambio de Gobierno, el siguiente Gobierno trató de modificarla aduciendo muchas falencias, muchas de las propuestas de la Estrategia fueron rescatadas e implementadas. Por ejemplo, el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria, SIBTA, la creación de las cuatro Fundaciones Regionales, las investigaciones tecnológicas apropiadas y de corto plazo, PITAS y las investigaciones estratégicas de largo plazo, PIENS. También se advierten los signos de esta Estrategia en la estructura y conformación de los directorios de estas nuevas instancias, los servicios de sanidad agropecuaria, SENASAG, el INRA, etc.

Gráfico 2.22 Ruta de desarrollo de la Estrategia para la Transformación Productiva del Agro 1996-2000



Fuente: Elaboración propia en base a la ETPA

Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR (1999)

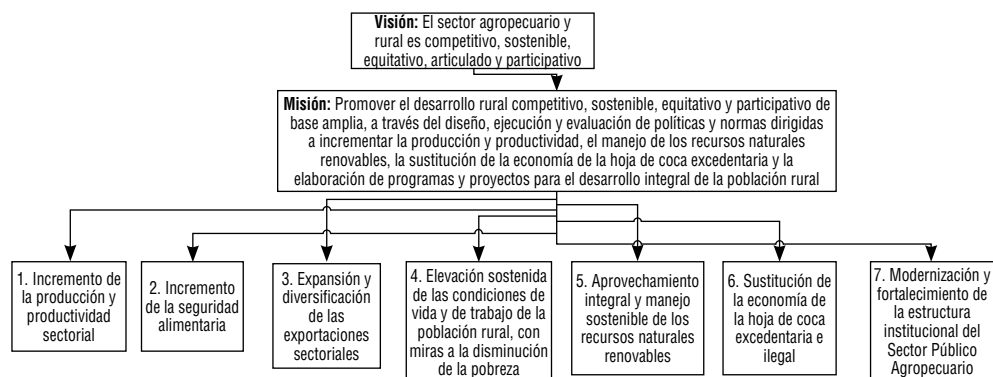
La propuesta de esta Política se enmarcaba en el Plan General de Desarrollo Económico y Social, PGDES (1997-2002), el Plan Operativo de Acción (1997-2002), la Propuesta de Lucha Contra la Pobreza, la Estrategia para la Transformación Productiva del Agro, ETPA, los lineamientos generales para la formulación de políticas nacionales de desarrollo agropecuario y rural y las propuestas de política económica y sectorial que fueron presentadas al MAGDR por los distintos sectores relacionados con la actividad agropecuaria. Como se observa, esta Política rescató y buscaba complementar y operativizar estrategias anteriores, como la ETPA, con algunas reformulaciones.

La visión de la Política para el sector agropecuario era: “El sector agropecuario y rural es competitivo, sostenible, equitativo, articulado y participativo”. Incorpora implícitamente varios principios y enfoques; por un lado, en la competitividad incorporó el enfoque y metodología de análisis de las cadenas. Por otro lado, en el planteamiento de “lo equitativo, sostenible y participativo” se anexaba a los principios del “modelo de desarrollo sostenible”; “lo articulado” hacía referencia a la propuesta de integralidad del “modelo del desarrollo alternativo” y “lo participativo” también incorporaba el enfoque participativo de planificación, decisión y ejecución por parte de los actores.

Los principios sobre los cuales se asentaba la propuesta de la Política de desarrollo eran: integralidad, sostenibilidad, equidad, concertación y participación.

El Gráfico 2.23 presenta la visión, misión y objetivos de la Política para el sector agropecuario. De manera comparativa, fue el primer documento en plantear la secuencia de la planificación estratégica: visión, misión y objetivos.

Gráfico 2.23
Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR, 1999
visión, misión y objetivos



Fuente: Elaboración propia en base al PNDAR, 1999

La estructura del documento de la PNDAR 1999 tenía tres acápites: uno sobre la estrategia de implementación, otro sobre las características sustantivas de las políticas y el tercero sobre las políticas de desarrollo agropecuario y rural. A continuación se analizan cada uno de ellos:

Estrategia de desarrollo agropecuario y rural. En este acápite, la Política rescató del PGDES 1997-2002 el siguiente concepto de desarrollo integral sostenible de Bolivia:

El proceso sistémico y complejo que tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de la población a través del desarrollo productivo integral, el desarrollo social con equidad y la participación ciudadana plena, bajo los preceptos de la conservación de la base de recursos naturales y la preservación de la calidad ambiental.

Este concepto combinaba varias entradas: el concepto del desarrollo humano desde las necesidades básicas, el enfoque participativo y el de desarrollo sostenible.

Planteaba la necesidad de ampliar la capacidad productiva y competitiva del país y la generación de una política innovadora y dinámica para superar las condiciones adversas y estructurales. Pero todo eso se quedaba como oferta ya que no desarrolló una propuesta estratégica de cómo lograrlo.

Reconocía, asimismo, el surgimiento de una nueva economía de enclave, la “agroexportadora”, vinculada a “la agroindustria del Oriente”. El término “enclave” calificaba a un sector moderno. Sin embargo, los sectores empobrecidos no se beneficiaron de estos enclaves, situación que esta Estrategia debió buscar revertir, en base al principio de equidad que adscribe; en realidad no planteó alternativas concretas a esta situación. Al igual que la ETPA, esta Política consideraba la participación popular y la descentralización administrativa como base de la propuesta de desarrollo.

Características sustantivas de las políticas. La propuesta estaba orientada a fortalecer el rol promotor del Estado y la construcción de modalidades de funciones compartidas para la concertación y coordinación en el planteamiento de políticas. Propuso que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural asumiera el papel de coordinador interinstitucional, debido a la dimensión y complejidad del desarrollo agropecuario y rural. Por otra parte, planteaba el equilibrio entre lo técnico y lo institucional, rescatando lo propuesto en el “modelo de la innovación inducida”. De manera poco clara, la Política indicaba que se debían tomar en cuenta los factores legales, institucionales, técnicos, administrativos, operativos y de gestión que dificultaban y obstaculizaban la implementación de las políticas agropecuarias.

El documento proponía 15 políticas (ver Gráfico 2.24), construidas en base a las propuestas de diferentes actores e instancias nacionales.

1. **Política normativa** dirigida a la construcción y consolidación de una serie de leyes, sus reglamentos y otras normas para la gestión institucional del Ministerio como ente normativo y rector. En este sentido, reiteró la propuesta de la ley de desarrollo agropecuario, que fue planteada en la EDES 1989-2000, pero con contenidos y alcances diferentes. Asimismo, propuso cambios en la ley del trabajo y en Ley de Organización del Poder Ejecutivo, para que estén acordes al modelo neoliberal de libre mercado que había adoptado el Estado. La entrada neoinstitucionalista, que buscaba rescatar un cierto protagonismo del Estado, no formó parte de esta propuesta.
2. **Política institucional** dirigida a fortalecer la capacidad de gestión institucional, orientando las acciones a la implementación de sistemas descentralizados de gestión institucional (incluyendo el monitoreo y la evaluación), administración y capacitación de recursos humanos y de información, y la creación de unidades de análisis de políticas agroalimentarias, de estudio y evaluación del impacto sectorial ambiental y de asuntos internacionales.
3. **Política de recursos naturales renovables y riego** que planteaba la promoción de un desarrollo integral y sostenible del aprovechamiento de los recursos naturales a través de la formulación de planes de uso, manejo y conservación de tierras. También un plan de zonificación agropecuaria, otro plan nacional de riego, y programas de riego y de concientización sobre el uso de los recursos naturales. Esta forma de encarar el desarrollo no especificó, sin embargo, las políticas, estrategias y el plan propuesto en acciones específicas e inversiones para enfrentar la erosión y pérdida de fertilidad de los suelos, que fue uno de los problemas más serios identificados.
4. **Política de tenencia de la tierra.** A pesar de haber identificado los principales problemas al respecto, esta Política no desarrolló un planteamiento concreto para resolver el tema de la tenencia de la tierra, se limitó a proponer el análisis y revisión de la Ley INRA.
5. **Política de seguridad alimentaria.** No había una política concreta sobre el tema, el documento mostraba, más bien, continuidad con la política desarrollada anteriormente. Un documento del MAGDR indicaba:

[P]romover y orientar la producción agropecuaria estimulando la continua expansión del abastecimiento de alimentos, como parte de la cadena agroalimentaria, y de bienes transables, en condiciones competitivas, con el mismo propósito, a fin de coadyuvar su disponibilidad en el mercado interno.

Esta política asumió el carácter de un conjunto de programas con base en los programas que entonces se estaban ejecutando: Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, PASA; Programa Especial de Seguridad Alimentaria, PESA; Desarrollo Rural Integrado Participativo en Áreas Deprimidas, DRIPAD, y el

Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales, PDCR II. Por otra parte, priorizó los programas de Desarrollo Rural Integrado y de Desarrollo de Comunidades, circunscritos alrededor de la seguridad alimentaria. Asimismo, modificó el enfoque de la seguridad alimentaria, supeditándola a la visión de cadenas y de bienes transables, que buscan satisfacer las demandas del mercado antes que las necesidades de consumo y nutrición de la población.

6. **Política de servicios agropecuarios**, buscando promover el mejoramiento de la productividad y calidad de la producción agropecuaria; para lograr esto, propuso establecer el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria, SIBTA, y del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria, SENASAG, como medio para alcanzar, en el más breve plazo, niveles de competitividad de productos de calidad en el mercado nacional e internacional.
7. **Política de desarrollo agrícola y agroindustrial**. Con esta política el Gobierno tendió a la implementación sistémica e integral del conjunto de políticas para promover el desarrollo agrícola integral y sostenible para elevar el nivel de empleo e ingreso rural, la disponibilidad de alimentos y la inserción en el mercado internacional. Para ello propuso un conjunto de programas como el Programa de Desarrollo de Cadenas Agroalimentarias y de Productos Orgánicos, el Programa de Desarrollo de las Potencialidades Agrícolas Regionales, el Programa de Desarrollo de Cadenas Agroindustriales; el Programa de Pre y Post cosecha, el Programa de Producción, Transformación y Comercialización de Productos de Exportación y el Programa de Apoyo a la Organización de Empresas Rurales. Debido a su dimensión y alcance esta propuesta incorporó explícita e implícitamente a las otras políticas más específicas, con un enfoque predominante en las cadenas e incorporó, de manera novedosa, el tema de los productos orgánicos.
8. **Política de desarrollo pecuario** que apuntaba a “promover el desarrollo de cadenas pecuario industriales, para elevar el nivel de autosuficiencia alimentaria por consumo de prótidos y grasas, así como orientar la inserción en mercados internacionales”. En el tema de la avicultura y por su importancia propuso consolidarla en el mercado nacional e internacional. Formuló programas de ganadería camélida, de rumiantes menores, re poblamiento de ganadería bovina en Beni y Pando, manejo integral de ganado criollo para carne y promoción de productos para exportación.
Comparando las políticas propuestas, se puede advertir una pugna entre dos enfoques: la política de desarrollo agrícola, apoyada en el enfoque de cadenas –enfaticando en las etapas–, y la política de desarrollo pecuario, con un enfoque sectorial y priorizando las especies ganaderas; es decir, programas por tipo de ganado.
9. **Política de desarrollo forestal**, se propuso “promover el aprovechamiento integral y manejo racional de nuestros bosques, orientar la producción hacia el

establecimiento de las cadenas industriales, generar nuevas y estables fuentes laborales y de ingresos”, bajo el enfoque de las cadenas. Propuso instituir los siguientes programas: Programa de Repoblamiento Forestal y Producción de Semillas y Plantines para la Recuperación de Áreas Degradadas; Sistema Boliviano de Información Forestal, SIFORBOL; Inventario Forestal Nacional, INFOBOL 2000; Programa de Investigación y Asistencia Técnica para la Promoción de Producción e Industrialización de Especies Maderables y No Maderables; Programa de Desarrollo de Especies Silvícolas; Programa Nacional de Producción de Semillas Forestales; y Programa de Promoción para el Procesamiento Industrial de Especies Forestales Alternativas.

10. **Política de desarrollo de la pesca y acuicultura** para promover el aprovechamiento de los recursos pesqueros de manera integral y sostenible, orientar el fortalecimiento de los servicios de asistencia técnica de las organizaciones de productores en procesos de pesca, transformación y comercialización competitiva interna y externa. Para lograr esta propuesta, propuso crear la Fundación Nacional de Pesca y Acuicultura, responsable de la ejecución de los siguientes programas: Programa Nacional de Pesca y Acuicultura; Programa de Investigación y Asistencia Técnica en Pesca y Acuicultura, y Programa de Promoción de Inversiones en Pesca y Acuicultura.
11. **Política de desarrollo alternativo** orientada a promover la erradicación de cultivos excedentarios e ilegales de hoja de coca, buscando generar una economía legal. Los programas propuestos eran: Programa de Reducción de Cultivos Excedentarios de Hoja de Coca; Programa de Erradicación de Almacigos y Cultivos Ilegales de Coca; y Programa de Desarrollo Alternativo. Esta política continuó aquellas desarrolladas en el Plan Nacional de Rehabilitación 1984-1987.
12. **Política de comercialización agropecuaria** para promover la inversión sectorial, modernizar tecnológicamente la producción agropecuaria y beneficiar a los productores con precios transparentes. Asimismo, propuso establecer un mercado de productos, adecuadamente asistido con sistemas de información, con mecanismos abiertos de comercialización y con normas de calidad que incentivaran la producción y productividad, sentando las bases para un sector competitivo en los mercados externos. Planteó dos programas: Programa de Comercialización Agropecuaria Nacional y Programa de Comercialización Agropecuaria Internacional, cada uno con sus proyectos específicos.
13. **Política de asentamientos humanos** orientada a la distribución espacial de la población con equidad y en función de las potencialidades naturales, originando un desarrollo integral y sostenible, competitivo en el mercado interno y externo. En este sentido, propuso impulsar el Programa Nacional de Asentamientos Humanos orientado bajo el enfoque de mercado y la producción de productos competitivos dirigidos a mercados internos y externos.

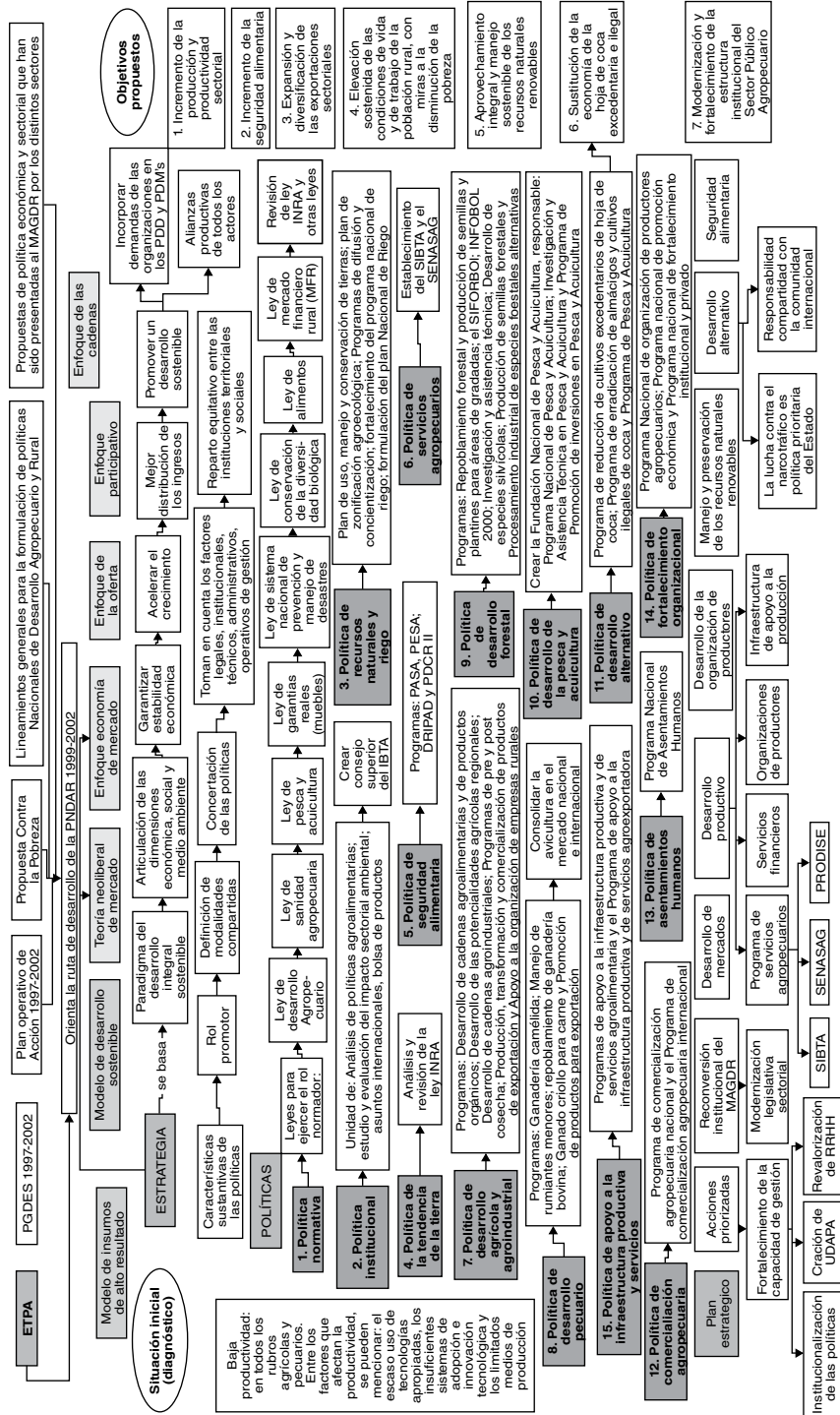
14. **Política de fortalecimiento organizacional** buscando facilitar y auspiciar todo proceso de organización democrática y participativa de los productores agropecuarios sobre la base de gremios estructurados. Asimismo, fortalecer la organización, coordinación y concertación entre el MAGDR, instituciones públicas descentralizadas y las entidades privadas. Con esta política se pretendía institucionalizar tres programas: Programa Nacional de Organización de Productores Agropecuarios, Programa Nacional de Promoción Económica y Programa Nacional de Fortalecimiento Institucional y Privado.
15. **Política de apoyo a la infraestructura productiva y servicios** para promover el apoyo al fortalecimiento de la infraestructura productiva y de servicios a favor de los productores agropecuarios, a fin de crear condiciones comerciales competitivas a nivel nacional e internacional. Para lograr esto proponía el Programa de Apoyo a la Infraestructura Productiva y de Servicios Agroexportadores.

En estas quince políticas se observa falta de una propuesta en el tema de investigación y tecnología, tanto a nivel de la estrategia como de las políticas específicas. Este aspecto se contradice con los planteamientos de la ETPA, que se supone fue la base del diseño de esas políticas. Así, el SIBTA y el SENASAG ingresan en la política de servicios agropecuarios sin una relación de continuidad con el aspecto formal de la propuesta. Por otra parte, una característica de las políticas era el gran número de programas propuestos en cada una, lo cual llevaba a cuestionar su viabilidad en términos económicos y de implementación.

Con relación al plan estratégico propuesto, la Política indicaba que el gran reto de Bolivia para la construcción de una ruta de desarrollo –que le permitiera al mismo tiempo favorecer una mejor inserción internacional e incorporar tecnologías productivas eficientes, y promover la conservación de los recursos naturales–, era la reconversión institucional y el potenciamiento y transformación productiva del agro, pilares fundamentales para el desarrollo integral y sostenible. Ambos pilares, el de cambio institucional y el cambio productivo, coincidían con los elementos para la construcción de una ruta de desarrollo, pero las políticas, los programas y el plan de acción no indicaban explícitamente cuál era la ruta propuesta.

En términos generales, cuando el Estado asumió la propuesta de la política bajo un modelo neoliberal de mercado, y al dejar que las fuerzas del mercado definan y orienten el desarrollo productivo agropecuario –hacia la competitividad en los mercados–, no consideró los costos ambientales y sociales, aspecto contradictorio con el discurso y el planteamiento de políticas que buscaban la equidad, conservación y participación de la población. En este sentido, no llegó a formular una propuesta concreta de una ruta de desarrollo que equilibre esa contradicción.

Gráfico 2.24
Ruta de desarrollo propuesta por la Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural 1999-2002



Fuente: Elaboración propia en base al PNDAR

Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR (2003-2007)

El diagnóstico de esta Estrategia afirmaba que las propuestas de políticas y acciones de la PNDAR (1999-2002) no se concretaron y los problemas que detectó persistían. Tal era el caso de la reconversión institucional, tema en el que la PNDAR puso su mayor esfuerzo porque la gestión pública sectorial aún estaba desarticulada.

La Estrategia se asentaba en los siguientes principios:

- Desarrollo inclusivo y reconocimiento de la diversidad de los actores rurales.
- Inserción competitiva en mercados y seguridad alimentaria.
- Enfoque de cadenas de valor hacia la agroindustria y la exportación.
- Convergencia del desarrollo rural con el desarrollo urbano.
- Relanzamiento productivo de la participación popular.
- Empoderamiento de los productores organizados.
- Impacto productivo de las obras generadoras de empleo.
- Completar el ciclo de la Reforma Agraria.

De manera comparativa, esta nueva Estrategia planteó un cambio radical de los principios orientadores, ya que ninguno coincide con los propuestos en la PNDAR 1999.

Con relación a sus objetivos, también se observa un cambio importante de enfoque, ya que destacaba, explícitamente, que los procesos productivos se debían articular a la demanda de los mercados, cambiando el clásico enfoque de la oferta de productos, que primó en todas las estrategias y planes anteriores, e incluso en los objetivos de la PNDAR (1999-2002). Cabe destacar que el objetivo de la ampliación del mercado interno, propuesto en esta Estrategia tenía sus antecedentes en los objetivos de la Reforma Agraria.

La estrategia de intervención se orientaba por criterios ordenadores que correspondían a dos enfoques: por un lado, el enfoque del desarrollo económico local, DEL (que no es más que una vertiente de enfoque territorial), y el de las cadenas o cadenas de valor. El DEL derivaba de las teorías alternativas de desarrollo, específicamente de la corriente del endodesarrollo. Tenía la característica de incorporar en la estrategia la dimensión territorial como respuesta a la crítica de la “esterilidad de las políticas de desarrollo” cuya implementación en determinado territorio se bloqueaba por sus características particulares; aspecto que sin embargo no se puede generalizar. La orientación de la Estrategia buscaba incorporar la dimensión económica a la participación popular y generar condiciones de eficiencia para la inversión.

Según la ENDAR, el modelo de investigación que desarrollaba el SIBTA –que partía de la propuesta de la ETPA–, era un modelo de tercera generación.¹¹ En este sentido, la Estrategia proponía la siguiente cadena:



La Estrategia tuvo varias versiones; a continuación se analiza la versión de marzo del 2005, a fin de identificar la ruta de desarrollo propuesta.

Propuso la implementación de 11 políticas, de las cuales siete eran políticas prioritarias y cuatro eran políticas transversales complementarias:

1. **Políticas de desarrollo de comunidades productivas, campesinas, colonizadoras, indígenas y originarias.** La ENDAR proponía desarrollar las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de las capacidades de gestión e inserción permanente de las organizaciones productivas en la economía.
- Desarrollo institucional de las organizaciones de productores campesinos e indígenas.
- Creación, dinamización y conformación de medianas y pequeñas empresas: OECA, cooperativas, asociaciones u otras organizaciones productivas.
- Superar la exclusión y/o discriminación social y económica.
- Fortalecimiento de la educación técnica intercultural.
- Promover y consolidar mecanismos de participación de las organizaciones de productores en la comercialización de productos y servicios.

Por las características del desarrollo planteado y el nivel de alcance de las formas productivas de las organizaciones campesinas, de colonizadores, indígenas y originarios, la Estrategia planteó su articulación con políticas de desarrollo de mercados, productividad y competitividad, seguridad alimentaria, tierras, oportunidades de ingreso no agropecuario, mejoramiento de la infraestructura productiva y la nueva política de desarrollo alternativo.

Los programas propuestos como instrumentos para la operativización de estas políticas estaban dirigidos a programas de crédito campesino, mecanización del agro, desarrollo integral del altiplano y fortalecimiento de las organizaciones productivas.

2. **Política de desarrollo de mercados, mayor productividad y competitividad.** A través de esta política la Estrategia diseñó mecanismos e instrumentos para aumentar la demanda en el mercado interno y externo.

11 Según la ENDAR (2003:20) el modelo de primera generación se desarrollaba en los ministerios de agricultura y los de segunda generación en los institutos de investigación autónomos con participación pública/privada.

Para el **mercado interno** proponía dinamizar las economías de las ciudades intermedias y lograr una articulación con las grandes ciudades, evitar la apertura de los mercados internos a productos agrícolas importados, adoptar una política de protección al productor. También proponía, efectivizar el Decreto Supremo N° 28822 del 2006 de “Compro Boliviano” estableciendo mecanismos para que las organizaciones de productores agropecuarios accedan al mismo y cubrir con la producción campesina el 100% de la demanda del desayuno escolar, lactancia y prenatal.

Para el **mercado externo** proponía *i)* el aprovechamiento de las ventajas comerciales otorgadas a Bolivia, *ii)* eliminar trabas no arancelarias, específicamente las de carácter sanitario, *iii)* captar mercados de poblaciones fronterizas, cuya población se estimaba en 22 millones de habitantes y, *v)* identificar nichos de mercados en países vecinos, mercados de ultramar. Asimismo la promoción de las exportaciones para lograr mejores índices de productividad y competitividad a través del fortalecimiento al Servicio de Sanidad Animal y Vegetal, como una palanca para la comercialización.

Esta política comprendía, a su vez, las siguientes sub políticas: *i)* acceso al mercado externo, *ii)* desarrollo de mercado interno, *iii)* fortalecimiento del Sistema de Sanidad Animal e Inocuidad Alimentaria, *iv)* innovación y transferencia tecnológica, *v)* desarrollo de los servicios de asistencia técnica rural, *vi)* servicios financieros adecuados y *vii)* fortalecimiento de las organizaciones de productores.

Los programas propuestos para la operativización de la política estaban dirigidos a desarrollar los Acuerdos Bolivianos de Competitividad, ABC, como medio para articular los gobiernos locales, departamentales y nacional con el sector productivo nacional a fin de lograr el desarrollo productivo.

En esta política se puede identificar que la propuesta planteaba explícitamente que el desarrollo de los mercados generaría, como efecto e impacto directo, el aumento de la productividad y la competitividad de los productos y de las organizaciones de productores articuladas a los mercados internos y externos. En este sentido, la política rescataba la propuesta del modelo de mercado, la cual planteaba que a través del mercado se lograría mejorar los niveles de productividad y competitividad, sin necesidad de intervención del Estado, sin embargo, la Estrategia no identificó los mecanismos a través de los cuales el mercado aumentaría la productividad y la competitividad.

Con relación a la política del mercado de tierras –planteada como el mecanismo para mejorar la producción, productividad, asignación, redistribución y eficiencia en el uso y manejo de este recurso–, desde el 2003 se desarrollaron varias experiencias y estudios en otros países (Colombia, Ecuador, México y varios países de Centro América) que demostraron que la política del mercado de tierras no resolvió los problemas de la tenencia de la tierra ni los niveles de

producción y productividad. Por el contrario, esta política habría ahondado las diferencias y la exclusión entre los grupos sociales.

3. Políticas de seguridad alimentaria

Esta política consideraba que la población nacional alcanzaría su seguridad alimentaria mejorando las condiciones de acceso a los alimentos, apoyando la inversión y la generación de empleo. Planteaba que el problema central radicaba en la capacidad de acceso, puesto que en muchos casos, sea por los bajos ingresos o por falta de empleo, la población no accedía a una dieta adecuada. La política estimaba que los ejes indispensables en la formulación y aplicación de la política eran la disponibilidad, el acceso, uso y la institucionalidad.

- Para el eje de disponibilidad de alimentos propuso: *i)* fomento a la producción de rubros agropecuarios de alto nivel nutritivo, *ii)* promoción e incremento en las inversiones en infraestructura de apoyo a la producción (riego y caminos), *iii)* transferencia de tecnología y asistencia técnica, orientada a mejorar la disponibilidad de alimentos, *iv)* establecimiento de un marco legal que favorezca la producción y consumo de alimentos, *v)* establecimiento de políticas que regulen la importación y las donaciones de alimentos y, *vi)* protección de la producción y de los mercados agropecuarios nacionales.
- En **acceso a los alimentos** propuso: *i)* apoyo a la generación de ingresos extraprediales por parte de la población rural, *ii)* desarrollo de la infraestructura vial, *iii)* fomento a la creación de pequeñas empresas productivas y de transformación, mediante el establecimiento de un sistema de información de precios y mercados de productos agropecuarios, *iv)* fortalecimiento del sistema financiero, diversificando servicios y tecnologías que incentiven la transformación y agregación de valor a productos agropecuarios y no agropecuarios y, *v)* establecimiento de mecanismos de articulación entre el sistema de información de alerta temprana con los productores de zonas vulnerables, con el objeto de reducir los efectos climáticos adversos.
- Para el **uso adecuado** de los alimentos propuso: *i)* promoción del consumo de productos nacionales, *ii)* establecimiento de una Estrategia Nacional de Educación Alimentaria Nutricional en el sistema de educación formal y no formal, *iii)* implementación de programas educacionales a nivel de comunidades y familias, *iv)* desarrollo de investigaciones en alimentación y nutrición con visión multidisciplinaria y multisectorial, *v)* fortalecimiento de los sistemas de control de la inocuidad y seguridad alimentaria y, *vi)* consolidación del apoyo estatal al desayuno escolar y al seguro materno infantil (subsidio de lactancia).
- En lo **institucional** propuso: *i)* mayor coordinación interministerial en el fortalecimiento a las instancias de planificación e información, *ii)* integración de la problemática alimentaria y nutricional en la planificación participativa, *iii)* creación del Servicio Nacional de Seguridad Alimentaria,

dependiente del MACA, que incorpore al Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, PASA, al Proyecto de Apoyo Programático Sectorial a la Agricultura, APSA, y al Sistema Nacional de Seguimiento a la Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana, SINSAAT, *iv*) fortalecimiento de los procesos de coordinación entre la sociedad civil y el Estado, *v*) fortalecimiento de los niveles de coordinación con la cooperación internacional para implementar estas directrices nacionales y, *vi*) desarrollo e implementación de un sistema integral y sostenible de información.

4. **Política de tierras**

En esta política la Estrategia proponía la protección jurídica a la propiedad y posesión legal de la tierra, favorecer el acceso de campesinos e indígenas sin tierra, o con tierra insuficiente, a propiedades económicamente viables, y promover el uso sostenible del recurso.

En este sentido, planteaba actuar en tres ámbitos relacionados a la tenencia de la tierra: *i*) regularización y protección adecuada al derecho propietario sobre la tierra, *ii*) acceso y uso sostenible de la tierra y *iii*) enlace del derecho propietario con la actividad productiva.

5. **Oportunidades de ingreso rural no agropecuario**

Proponía desarrollar y conducir nuevos tipos de emprendimientos en los sectores secundario y terciario de la economía en el ámbito rural. En el aspecto institucional planteó la reducción de los costos de transacción. También complementaba la propuesta de desarrollo de centros poblados dinámicos, donde debían desarrollarse los procesos básicos de transformación y agregación de valor en el sector agropecuario, turismo, industria y transporte.

6. **Política de infraestructura productiva y de apoyo a la producción**

Proponía dotar de infraestructura rural, electrificación, telecomunicaciones, mejorar la calidad y cantidad de caminos vecinales y, particularmente, sistemas de riego, para incrementar la producción, la productividad y la competitividad agropecuaria.

Con el objetivo de que la inversión pública sea eficaz y eficiente, proponía la ejecución de proyectos a partir de los siguientes criterios:

- Zonas vinculadas a las cadenas productivas.
- Municipios y regiones con programas de Desarrollo Económico Local.
- Ciudades intermedias y centros poblados dinámicos.

7. **Nueva política de desarrollo alternativo**

Apuntaba a mejorar las condiciones de vida de los agricultores que dejaron de producir coca. Se pretendía impulsar la diversificación y consolidación de las economías en áreas productoras de coca, vinculación e integración, acceso a los servicios sociales, fortalecimiento de los gobiernos locales y completar la articulación de tierras productoras de coca en el trópico de Cochabamba, los Yungas y Norte de La Paz.

Por otro lado, y de manera transversal y complementaria se propusieron las siguientes políticas:

8. **Aprovechamiento y manejo sostenible de la base de recursos naturales**

Esta política proponía fomentar el aprovechamiento, manejo racional y sostenible de los recursos naturales, buscando revertir su acelerado deterioro, conservando y mejorando la capacidad productiva de los sistemas de producción agropecuarios.

También: *i*) promoción de acciones productivas de mejoramiento de la eficiencia de los sistemas de producción y mitigación de los impactos ambientales negativos, *ii*) concertación con los agentes económicos asentados en áreas de influencia de las cuencas, *iii*) acciones de manejo y recuperación de la base productiva en coordinación con prefecturas, municipios y organizaciones de productores, *iv*) programas de mitigación de procesos de degradación por efecto de la actividad agropecuaria y forestal; promoción de la agricultura orgánica o ecológica mediante el uso y difusión de las prácticas y tecnología apropiada, *v*) incentivo a la producción forestal certificada y, *vi*) generación de programas de desarrollo limpio y cambio climático, en el marco del Acuerdo de Kioto.

9. **Educación técnica para el desarrollo**

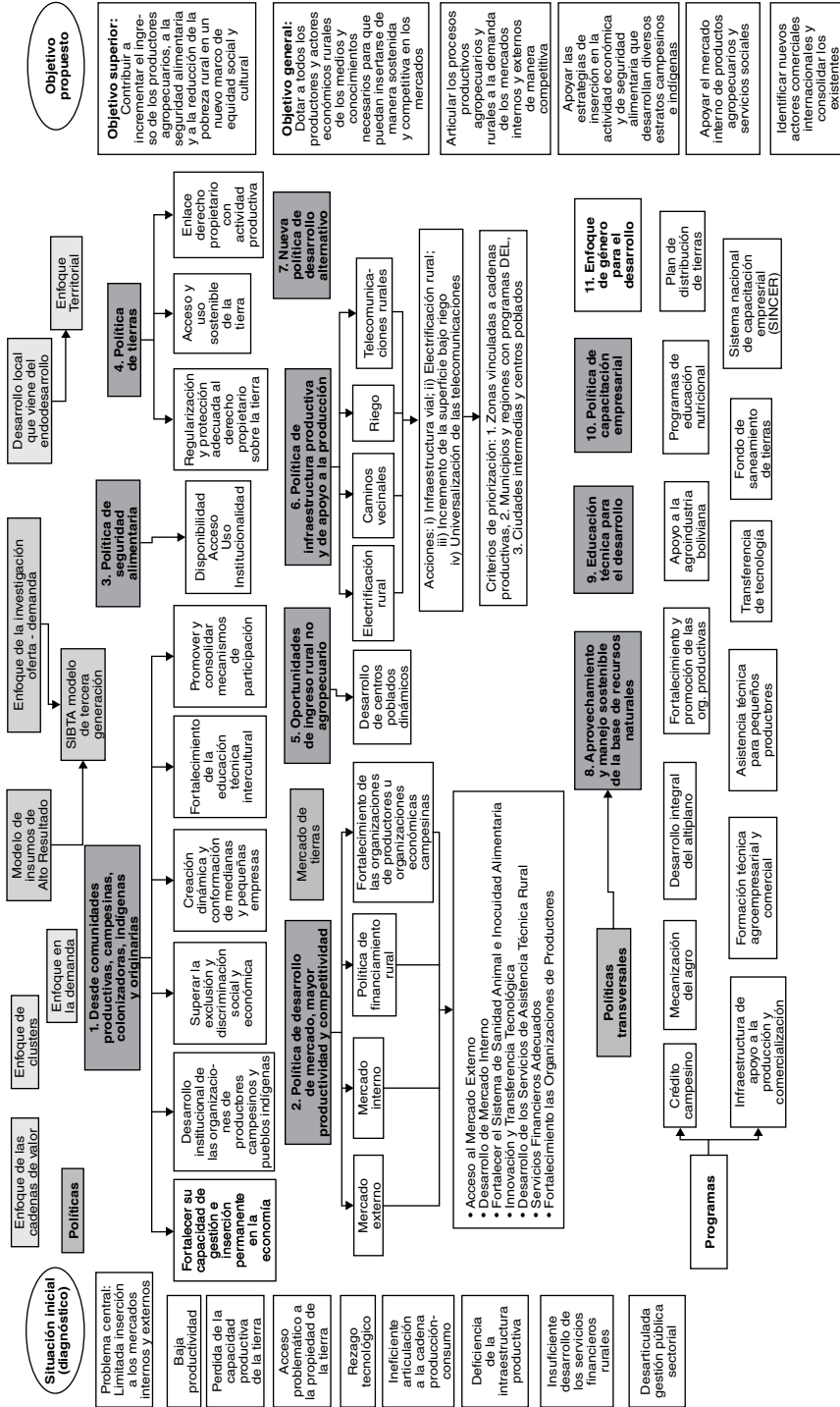
La Estrategia propuso identificar caminos alternativos de educación, capacitación y formación profesional técnica. El sistema educativo debía orientarse y evolucionar en una dirección de promoción de la innovación en todos los procesos productivos, a través de la investigación científica, la adaptación de tecnologías, la adopción de técnicas productivas y la aplicación del conocimiento. Para esto, la Estrategia indicaba que se requería de una estructura flexible que facilite las relaciones horizontales entre el área formal y alternativa del sistema educativo, y la integración vertical entre los diferentes niveles de certificación y acreditación.

10. **Política de capacitación empresarial**

Proponía desarrollar un modelo de producción agropecuaria que, de manera holística, respetando la visión cultural y los saberes locales, genere capacidades empresariales con una visión de mercado en las cooperativas y asociaciones de productores, así como en todo campesino, indígena, originario o colonizador. Asimismo, propuso la capacitación especializada de los productores para encarar emprendimientos empresariales acordes a las exigencias de competitividad que demandaba el mercado.

El instrumento para operativizar esta política sería el Sistema Nacional de Capacitación Empresarial Rural, SINCER, que bajo la dependencia del MACA debía articularse con otras entidades como las universidades públicas y privadas, institutos superiores, escuelas técnicas y programas o proyectos relacionados con capacitación.

Gráfico 2.25
Bolivia: Ruta de desarrollo de la Estrategia de Desarrollo Agropecuario y Rural. ENDAR, 2003-2007



Fuente: Elaboración propia en base a la ENDAR

11. Enfoque de género para el desarrollo

En este enfoque la Estrategia proponía: *i)* promover el desarrollo económico y social con equidad de género e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, *ii)* mejorar la posición de las mujeres campesinas, indígenas y originarias para que su contribución laboral, sus derechos ciudadanos y sus potencialidades sean valoradas y reconocidas en los procesos productivos y de gestión del desarrollo rural integral, *iii)* profundización del enfoque intercultural, multilingüe y de género en la educación formal y no formal y, *iv)* generación de condiciones específicas para que las mujeres accedan a tecnología, información, servicios financieros, asistencia técnica y capacitación. Todo ello en un contexto de equidad.

Plan de la Revolución Rural, Agraria y Forestal, PRRyF (2008-2012)

En las elecciones presidenciales del 2006 ganó el partido Movimiento al Socialismo, MAS, con su candidato Evo Morales. Esa circunstancia se puede identificar como el tercer momento histórico importante en la historia nacional de la planificación. Como se mencionó anteriormente, el primer período va desde la Reforma Agraria de 1953 hasta 1984, fecha en que la promulgación del Decreto Supremo N° 21060 marca la implementación del modelo neoliberal de libre mercado. El segundo momento va desde 1984 hasta el 2006.

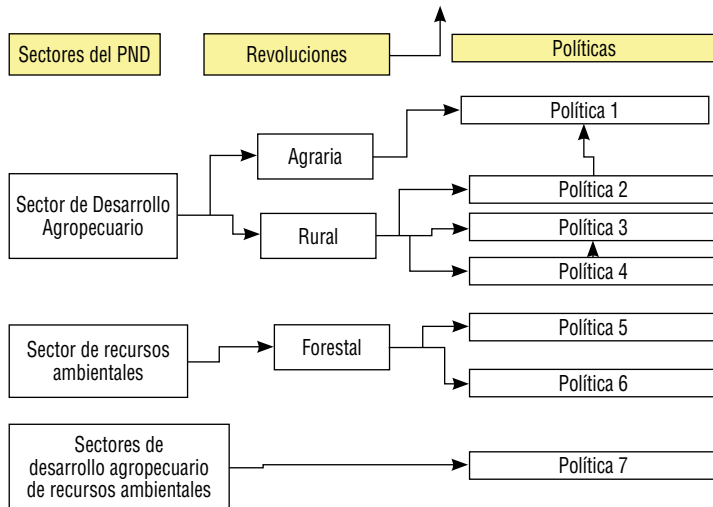
En el marco del Plan Nacional de Desarrollo (2008-2012) se elaboró el Plan de la Revolución Agraria, Rural y Forestal, PRRyF. El PND se caracterizó por plantear la implementación de cambios estructurales y profundos en la sociedad y la economía bolivianas.

Un aspecto que caracterizó al PRRyF fue que no planteaba encarar reformas sino desarrollar tres revoluciones: *i)* la agraria, *ii)* la rural y, *iii)* la forestal. Para desarrollar estas tres revoluciones se plantearon siete políticas con las cuales se buscaba generar estos cambios estructurales. En la construcción de su ruta de desarrollo, el Plan rescató tres sectores del PND (ver Gráfico 2.26): *i)* el sector del desarrollo agropecuario, *ii)* el sector de los recursos ambientales y, *iii)* el sector de desarrollo agropecuario y recursos ambientales. En conjunto, los tres sectores conforman el marco de construcción de las tres revoluciones.

A continuación se describen las políticas, estrategias y programas del PRRyF del MDRyMA, que establecían las principales orientaciones de la intervención. Por otra parte, el Gráfico 2.27, esquematiza las revoluciones, políticas y programas propuestos, que muestra la articulación y relación de los programas desarrollados y propuestos.

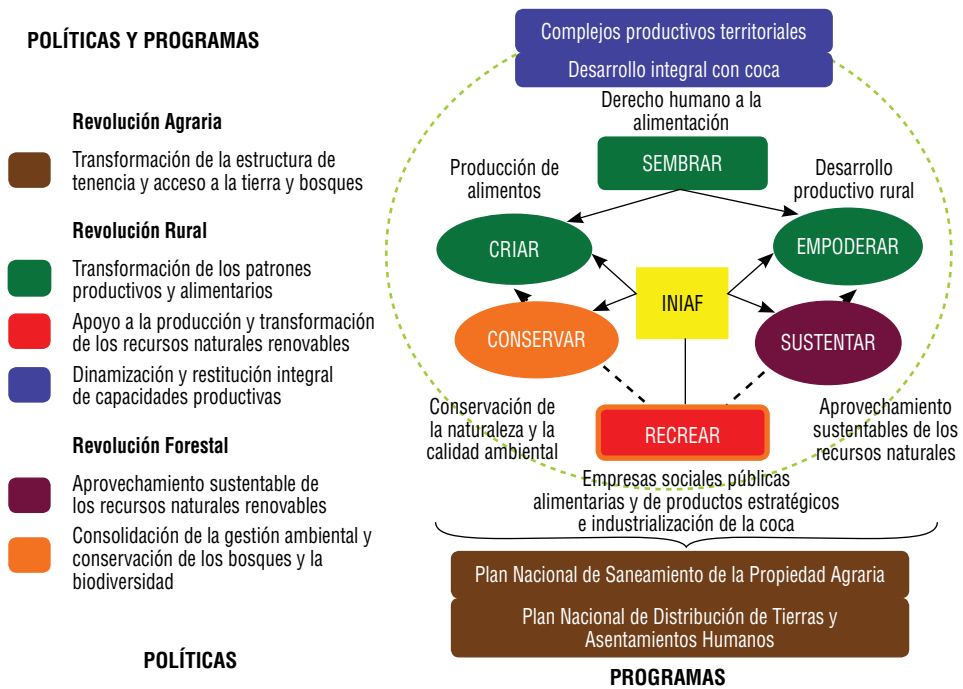
La descripción de las políticas presentadas en el Gráfico 2.27, se analizan a continuación con una introducción a los programas y sus principales componentes. Las políticas y programas propuestos, según el Plan, estaban articuladas entre sí y no podían entenderse como programas aislados.

Gráfico 2.26
Sector del PND que orientan el PRRAyF 2008-2012



Fuente: Elaboración propia en base al PRRAyF

Gráfico 2.27
Políticas y programas del PRRAyF (2008-2012)



Fuente: PRRAyF (2008-2012)

Para la **Revolución Agraria** el Plan estableció una política orientada a:

- **Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques**

Con esta política se buscaba avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país, a través de la eliminación del latifundio, la recuperación de tierras fiscales para la Nación, así como la distribución y redistribución de tierras. Para lograr este objetivo, propuso la implementación de dos planes: *i)* el Plan Nacional de Saneamiento y Titulación de la Propiedad Agraria y, *ii)* el Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos. En este sentido, la tierra, su tenencia, acceso y distribución fue el factor sobre el cual se asentó el Plan en la construcción de la ruta de desarrollo. En noviembre del 2006, se da el primer paso de esta propuesta, con la promulgación de la Ley N° 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria, cuyo objetivo es el de incorporar modificaciones a la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, de 18 de octubre de 1996.

Uno de los aspectos centrales de la nueva ley es la prohibición del latifundio, tanto así que en el marco de estas modificaciones se realizó un referéndum nacional el 2008, con el cual se estableció en 5 000 hectáreas el tamaño máximo de la propiedad. Pero esta superficie máxima se fijó solamente para la constitución de nuevos latifundios, respetando y consolidando los anteriores a esta Ley. Por otra parte, a pesar de estos cambios propuestos en el Plan, el enfoque continuaba centrado en el tema de tierra y no en un enfoque integral, deficiencia que se arrastra desde la Reforma Agraria del 53.

- La **Revolución Rural**, por su parte, apuntaba a ampliar la contribución de la producción agropecuaria y forestal a los medios de vida de la población y al desarrollo del país. En el marco de esta revolución se propusieron las siguientes tres políticas:

- **Transformación de los patrones productivos y alimentarios**

Esta política buscó contribuir a fortalecer la seguridad y soberanía alimentaria, desarrollando integralmente la producción alimentaria y el desarrollo productivo rural. Para lograr este objetivo propuso implementar el programa SEMBRAR, enfocado en el principio del derecho humano a la alimentación y la creación de los consejos de alimentación (CONAN, CODAN y COMAN) en cada uno de los niveles autonómicos (nacional, departamental y municipal). Por otra parte, propuso también establecer los programas CRIAR y EMPODERAR: el primero para fortalecer la producción de alimentos para el consumo familiar, el desarrollo de emprendimientos comunitarios alimentarios y la agricultura periurbana. El

segundo para el apoyo integral a iniciativas productivas rurales, la tecnificación para el desarrollo y transformación productiva, la implementación del seguro agrícola, la promoción de la producción agroecológica (Ley N° 3525 de Regulación y Promoción de la Producción Agropecuaria y Forestal No Maderable Ecológica, de 21 de noviembre de 2006) y la construcción de poder autogestionario. En esta segunda política, se observa que la ruta de desarrollo apuntaba a la seguridad y soberanía alimentaria, basada en la tecnificación, los emprendimientos comunitarios y la participación de los pequeños productores.

– **Apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables de los patrones productivos y alimentarios**

Esta política planteaba claramente dos líneas estratégicas: la primera de construcción de empresas sociales públicas de productos alimentarios y de gestión de productos estratégicos, y la segunda de impulso a la industrialización de la hoja de coca. Esta política marca la diferencia del plan con los anteriores planes y estrategias, ya que es la primera vez que se propone, como estrategia, la industrialización de la hoja de coca, en lugar de la reducción de la superficie cultivada de coca.

El otro aspecto que destacó en esta política fue la creación del Programa RECREAR (Reconducción del Rol del Estado en Empresas Alimentarias y Rurales), que puso nuevamente en discusión el rol del Estado. En términos teóricos, el Plan argumentó por dejar de lado todo lo que se estaba haciendo en el marco de la teoría neoliberal y volver a las propuestas de la teoría estructuralista y neomarxista, en relación a la participación activa del Estado. En este sentido, la construcción de la ruta de desarrollo apuntaba y al rescate del rol de presencia activa del Estado empresario.

– **Dinamización y restitución integral de capacidades productivas territoriales**

Esta política apuntaba a construir el desarrollo productivo territorial, rescatando así el enfoque del desarrollo territorial. En el caso de la coca, además del enfoque de desarrollo territorial, también enfatizaba la visión integral y sustentable de las zonas productoras de coca. La propuesta de la construcción de los complejos productivos territoriales integrales, de manera implícita, rescataba la propuesta del “modelo de desarrollo de impacto urbano industrial” o del “de la localización”.

• La **Revolución Forestal** tenía el objetivo de impulsar la gestión sustentable de los recursos naturales, para lo que propuso las siguientes dos políticas:

– **Protección, manejo y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad**

Esta política, como estrategia macro, planteaba el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, proponiendo como instrumento y mecanismo el Programa SUSTENTAR para la aplicación y desarrollo del biocomercio sostenible, el manejo forestal comunitario, la forestación y reforestación, el desarrollo de servicios ambientales, y el aprovechamiento y manejo sostenible de suelos.

– **Gestión ambiental y de riesgos: equilibrio entre las necesidades de desarrollo y conservación del medio ambiente**

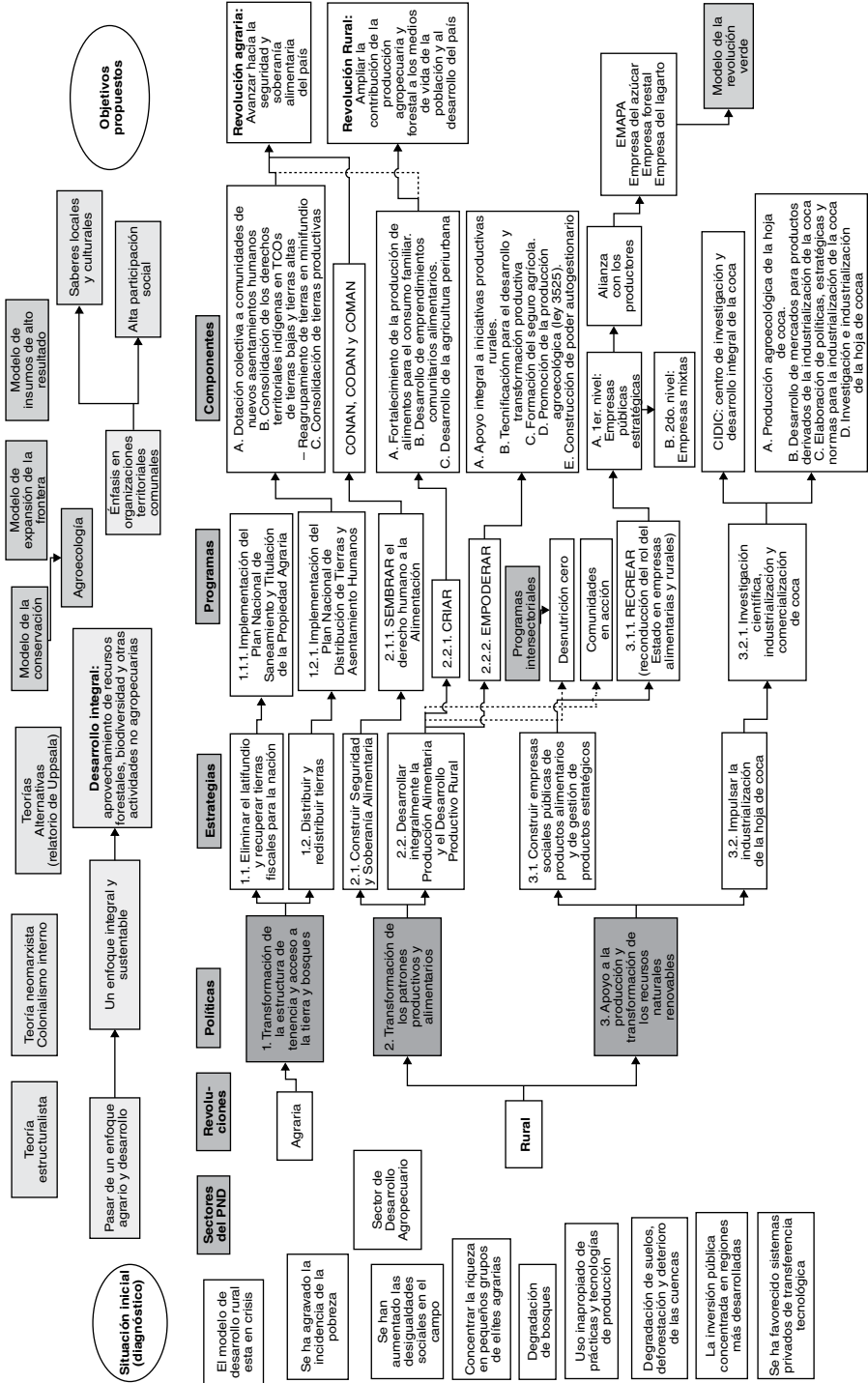
Esta política proponía como estrategia conservar la naturaleza y la calidad ambiental. Con este objetivo propuso establecer el Programa CONSERVAR para el ajuste y complementación del marco normativo y político para la conservación de la naturaleza y la calidad ambiental, la gestión de la biodiversidad y los recursos forestales; el aprovechamiento y manejo integral del suelo; la gestión del medio ambiente, y el desarrollo de mecanismos de gestión institucional.

A pesar que las anteriores dos políticas se encontraban en el marco de la Revolución Forestal, es necesario destacar que los programas y las estrategias propuestas abarcaban no sólo el recurso forestal sino también los otros recursos naturales. Entonces –y como se verá más adelante en la revisión de las últimas leyes promulgadas– en esta política se plasmó una verdadera revolución. Es decir, a su luz se puede advertir el contexto y el alcance de la discusión planteada por la propuesta del Vivir Bien: en el cambio de paradigma, el cuestionamiento a la relación del ser humano con la naturaleza. En términos concretos, la propuesta de construir una ruta de desarrollo, se resumió en el manejo y la relación del ser humano con la naturaleza y los recursos naturales, la cual se la planteó totalmente opuesta a la que se había implementado hasta entonces: se concibió a esta relación como armónica y de equilibrio con la naturaleza, evitando la explotación y el análisis económico de eficiencia y rentabilidad de los recursos naturales.

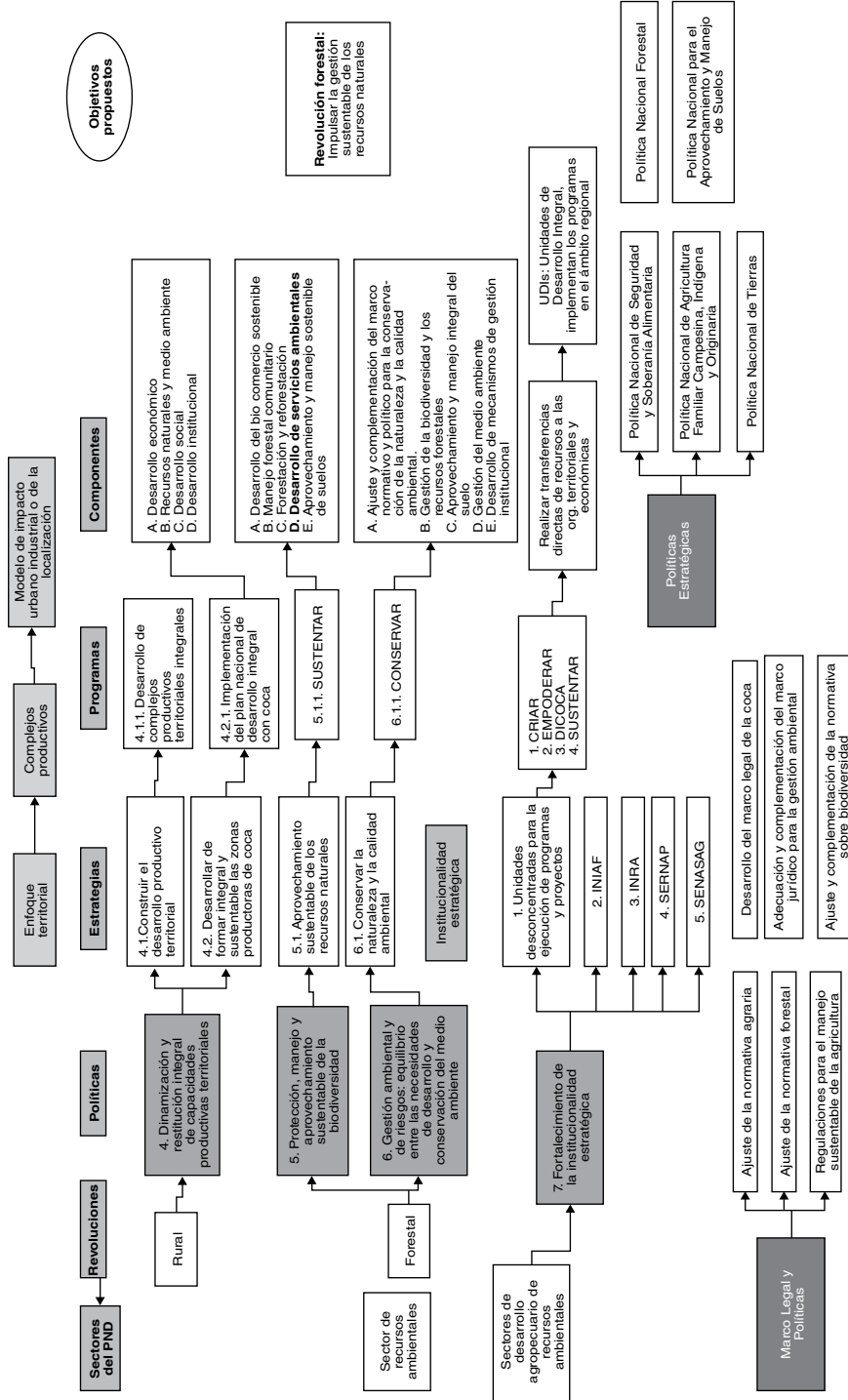
• **Fortalecimiento de la institucionalidad estratégica**

Finalmente, esta política del Plan articuló a los dos sectores: el agropecuario y el de los recursos naturales. Planteó la creación de las Unidades de Desarrollo Integral, UDI, con la tarea de implementar los programas en el ámbito regional, por un lado, y por otro el fortalecimiento y el nuevo rol del INIAF, INRA, SERNAP y SENASAG para el logro de los objetivos planteados y la implementación de las políticas.

Gráfico 2.28
Ruta de desarrollo del Plan de la Revolución Rural, Agraria y Forestal 2008-2012



Ruta de la Revolución rural, Agraria y Forestal 2008-2012 (continuación)



Fuente: Elaboración propia en base al PRRAYF

3.2. Promulgación de leyes sobre desarrollo agropecuario y recursos naturales entre 2011 y 2013

El PRRAYF finalizó el 2011, y hasta el 2013 hubo intentos de presentación de propuestas de planes, como el denominado Plan de Desarrollo Integral de Todos Para Todos, que abarcaba el período 2010-2015, el cual no prosperó. En enero de 2013, el presidente Morales presentó una propuesta general de 13 pilares para trabajar el nuevo plan o estrategia de la Bolivia digna y soberana y la Agenda Patriótica 2025. Al margen de esos intentos, la situación actual (al 2013) es que no hay un Plan Nacional de Desarrollo y tampoco un plan sectorial en vigencia.

Entre 2012 y 2013 el Gobierno optó por la promulgación de leyes, como mecanismo para ordenar y planificar el desarrollo del sector agropecuario y de los recursos naturales. A partir del 2011, se han promulgado tres leyes muy relacionadas con el sector, que marcan y orientan los lineamientos y la posición política del Gobierno sobre el desarrollo agropecuario y rural.

Por su importancia y relevancia y no por la fecha de su promulgación, la primera es la Ley N° 300 de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, de octubre de 2012. Su relevancia está en que busca orientar las leyes específicas, políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos del Estado Plurinacional de Bolivia a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra. La estructura de esta ley muestra que está orientada a sentar las bases conceptuales y teóricas del marco sobre el cual se deben desarrollar todas las políticas, estrategias y programas.

En este sentido, establece los principios, las definiciones y los valores para el Vivir Bien como horizonte alternativo al capitalismo; también instaura los derechos de la Madre Tierra y obligaciones del Estado y la sociedad; explicita qué se entiende por desarrollo integral; enfatiza el tema de la alimentación. Del mismo modo, se puede inferir o entender, un fuerte acento en la definición y delimitación de los principios y bases para construir y establecer sistemas de producción alternativos como respuesta al actual modelo de producción basado en los monocultivos, transgénicos y contaminación. En este sentido, esta ley se constituye en el referente principal para el desarrollo de proyectos o programas a ser implementados en todos los sectores.

En resumen, se puede afirmar que esta Ley es el pedestal sobre el cual se deberían asentar las otras dos leyes y cualquier otra ley, plan y estrategia a ser desarrollada en el futuro.

La segunda ley en importancia es la Ley N° 144 de la Revolución Productiva Comunitaria y Agropecuaria, de junio de 2011. Lo más destacable de esta Ley es que propone las siguientes 17 políticas explícitas y 2 implícitas:

1. Fortalecimiento de la base productiva: suelo, agua, semillas y recursos genéticos.
2. Conservación de áreas para la producción.
3. Protección de recursos genéticos naturales.
4. Fomento a la producción.

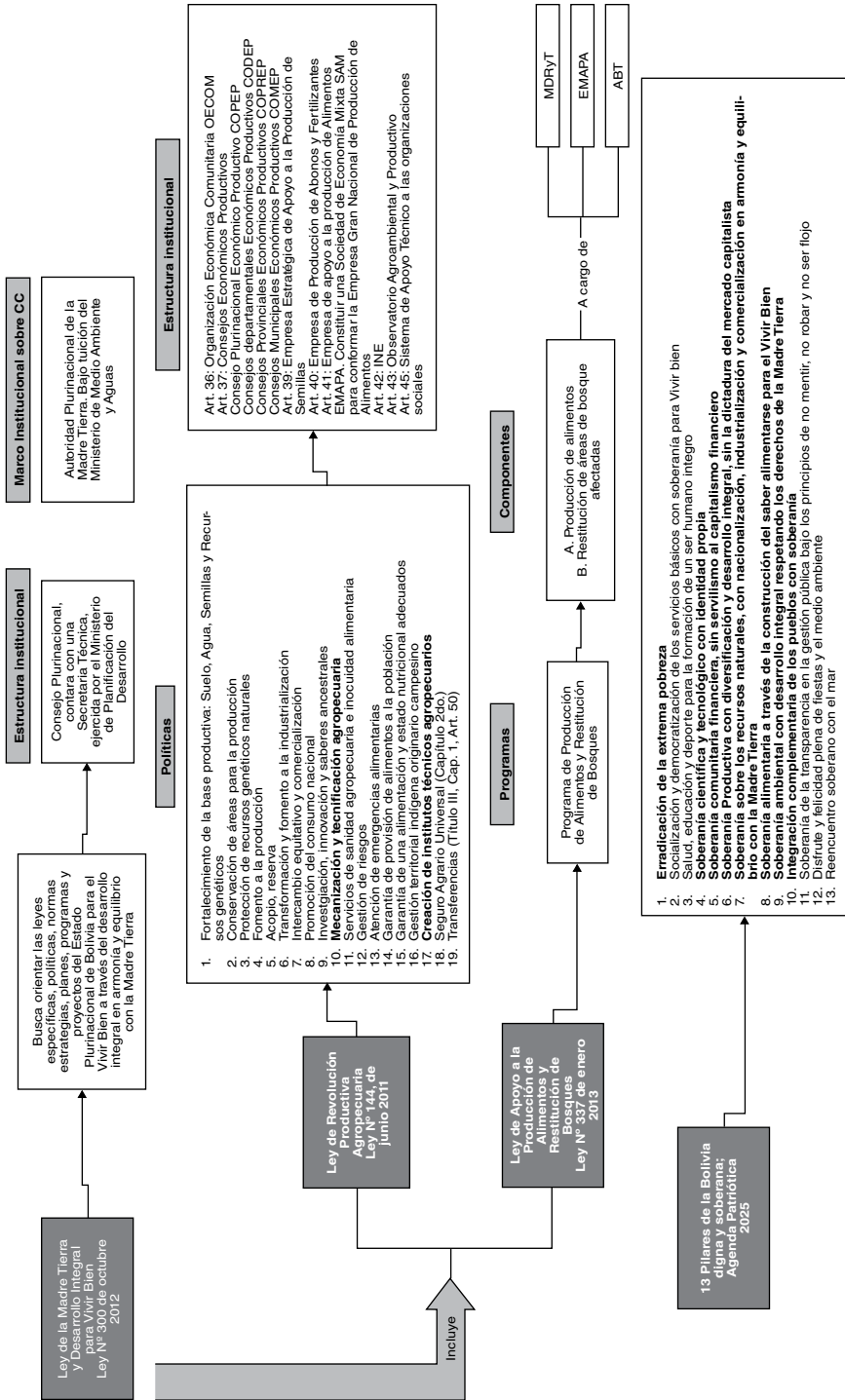
5. Acopio y reserva.
6. Transformación y fomento a la industrialización.
7. Intercambio equitativo y comercialización.
8. Promoción del consumo nacional.
9. Investigación, innovación y saberes ancestrales.
10. **Mecanización y tecnificación agropecuaria (implícita).**
11. Servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria.
12. Gestión de riesgos.
13. Atención de emergencias alimentarias.
14. Garantía de provisión de alimentos a la población.
15. Garantía de una alimentación y estado nutricional adecuados.
16. Gestión territorial indígena originario campesino.
17. **Creación de institutos técnicos agropecuarios (implícita).**
18. Seguro Agrario Universal (**Capítulo II**).
19. Transferencias (**Título III, Capítulo I, Art. 50**).

Asimismo, crea la Organización Económica Comunitaria, OECOM, y tres empresas estratégicas: la Empresa Estratégica de Apoyo a la Producción de Semillas, la Empresa de Producción de Abonos y Fertilizantes y una Sociedad de Economía Mixta S.A.M. para conformar la Empresa Gran Nacional de Producción de Alimentos; también menciona la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, EMAPA, que fue creada en el marco del PRRAyF. La relevancia de esta ley es que su promulgación marca una nueva agenda de actividades para el MDRyT, estableciendo que los programas y proyectos que se desarrollaban en el PRRAyF se articulen a esta nueva ley. La ruta que señala esta ley está en relación estrecha con el manejo y conservación de los recursos naturales.

La creación de las OECOM puso en tela de juicio la viabilidad y existencia de las Organizaciones Económicas Campesinas, OECA, como organizaciones antagónicas a la nueva estructura económica asignada a las comunidades. Por la importancia de este tema, hubo una negociación y debate entre el Gobierno y las organizaciones de productores, y en enero del 2013 se promulgó la Ley N° 338 de las OECA y OECOM “para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria”, que busca armonizar el desarrollo de ambas organizaciones.

Finalmente, la tercera ley, promulgada en enero del 2013, es la Ley N° 337 de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques. Esta Ley, que en el fondo contradice los principios, valores y bases establecidas en la Ley de la Madre Tierra, se la puede percibir como un “perdonazo” a los infractores ante la debilidad institucional y falta de atención oportuna de la autoridad de bosques. Pero no sólo es una amnistía, sino más bien un retroceso en las propuestas conceptuales y la tendencia que se busca con las anteriores leyes, acercándose al “modelo de la expansión de la frontera agrícola” y al incremento de la producción vía aumento del volumen de producción.

Gráfico 2.29
Leyes promulgadas en las gestiones 2011 y 2013



Fuente: Elaboración propia

3.3. Comentarios finales sobre las rutas de desarrollo

La construcción de la ruta de desarrollo ha estado caracterizada por los siguientes aspectos:

- En una primera etapa, en las estrategias y planes PIPEGRN (1955); PNDES (1962-1971); ESEDN (1971-1991) y PQA (1976-80), se construyeron propuestas de rutas de desarrollo diferenciadas por regiones. A partir del Plan de Rehabilitación (1984-87) hasta el PRRAyF (2008-2012), el énfasis ha estado centrado en la construcción de políticas de desarrollo agropecuario de carácter general, perdiendo de esta manera la visión y la construcción de una ruta de desarrollo específica en función de las características regionales.
- El término teórico, la construcción de una ruta de desarrollo agropecuario basado en el crecimiento de la productividad ha estado presente en las estrategias y planes, desde el Plan de Rehabilitación (1984-87) hasta el PRRAyF (2008-2012), pero las acciones se centraron en el crecimiento de la producción, con base en el “modelo de la frontera agrícola”, especialmente. Este aspecto ha impedido el desarrollo de los factores dirigidos a fortalecer las dinámicas y elementos ligados al crecimiento de la productividad.
- Las rutas de desarrollo propuestas para el crecimiento y desarrollo agropecuario se han apoyado en el desarrollo y fortalecimiento de programas, que enfatizaban el crecimiento de la producción, propiciando así la vigencia y continuidad de la teoría de la modernización y la implementación del “modelo basado en la ampliación de la frontera agrícola”.
- A lo largo del período estudiado, Bolivia no ha logrado construir una ruta de desarrollo que articule la teoría y la práctica, ya que por una parte se proponían estrategias y planes de desarrollo regionales, pero en los hechos sólo se fortaleció el desarrollo de una región. Por otra parte, el desarrollo de políticas de carácter global ha impedido que las mismas respondan a las especificidades y particularidades de cada una de las regiones, promoviendo de esta manera rutas de desarrollo que han generado diferencias regionales muy marcadas.
- De manera general, se puede afirmar que en la construcción de todas las estrategias y planes, han estado presentes y se han incorporado, de manera explícita e implícita, las propuestas de las corrientes teóricas, enfoques y modelos de desarrollo vigentes en el mundo y Latinoamérica al momento de su elaboración. En este sentido, se puede concluir que los marcos teóricos y conceptuales han respondido e incorporado las propuestas teóricas y marcos conceptuales vigentes, los que contaban con el apoyo y respaldo de los organismos bilaterales, multilaterales y los programas de la cooperación internacional.

- De manera específica, se puede afirmar que de todas las corrientes teóricas analizadas, las que han tenido mayor presencia y peso en la elaboración y estructura de las estrategias y planes de desarrollo han sido:
 - **La corriente de la teoría de la modernización**, en la que los elementos propuestos como el cierre de la brecha entre tradición y modernización, la difusión de capital y tecnología, la industrialización como elemento del desarrollo, el papel del Estado en la planificación y como generador del desarrollo, y la defensa del endeudamiento ante la falta de ahorro interno –y como medio de inversión–, se han mantenido explícita e implícitamente en todas las estrategias y planes, desde el PIPEGRN de 1955 hasta el PNRD de 1984-1987. En 1985 se incorporan las propuestas de la corriente teórica del neoliberalismo que marcan un cambio radical pero dentro del cual aún se mantienen, hasta el 2005, algunos elementos que muestran su peso e importancia en la construcción de las estructuras de desarrollo. A partir del 2006 hasta el 2013, el crecimiento de las reservas internacionales, producto de los precios favorables para las materias primas, ha permitido que el Estado boliviano, por primera vez en su historia, cuente con los ahorros que le permiten realizar inversiones para el desarrollo y no acudir al endeudamiento.
 - La corriente de la **teoría estructuralista del desarrollo**, que ha marcado un hito importante en la planificación, especialmente por la utilización de la metodología histórico estructuralista para la elaboración de los diagnósticos y propuestas del PNDES, 1962-1971 y la ESEDN, 1971-1991. Esta teoría ha llevado a la construcción de propuestas que buscaban cambios en las estructuras socio-económicas construidas históricamente en Bolivia, así como el diseño de una ruta de desarrollo cuyo énfasis se basaba en la industrialización y la sustitución de importaciones, y no así en el fortalecimiento sectorial, como fundamento y condición básica para el desarrollo industrial. En el período 2006-2013, varios elementos de esta teoría vuelven a ser rescatados y aplicados, como, por ejemplo, el rol protagónico del Estado en la planificación y el desarrollo de empresas estatales.
 - La expansión de la producción a partir de actividades que utilizan los recursos naturales y la tecnología, muestra que la economía boliviana –en los términos de la teoría estructuralista–, ha tenido un crecimiento, lo que no implica que se haya generado un desarrollo, aspecto que se encuentra en debate bajo la propuesta del Vivir Bien.
 - Los debates sobre la descampesinización, campesinización y recampesinización, propios de la corriente teórica del neomarxismo, aún se encuentran vigentes en el PND 2007-2012 y el PRRAyF 2008-2012, entrecruzadas con la temática etnocultural de los pueblos indígenas y originarios.
 - La **corriente neoliberal**, que entra en vigencia a partir de 1985, tiene una influencia determinante, especialmente en la EDES (1989-2000), la cual

plantea explícitamente que su estrategia se basa en el modelo neoliberal. Por lo tanto, sus propuestas y acciones responden, de manera categórica, a los elementos centrales de esta corriente teórica, la misma que a partir del PNDAR (1999-2002) hasta la ENDAR (2003-2007), mantiene muchos de sus elementos teóricos centrales, combinados con ciertos elementos de la teoría alternativa del desarrollo.

- La corriente de la teoría alternativa tiene una característica muy particular: la propuesta de las diferentes teorías que se van gestando misma su interior se presentan en las estrategias y planes de manera combinada con el enfoque neoliberal. Las que más destacan son las relacionadas con el desarrollo sostenible y humano, así como los enfoques del desarrollo local, territorial y de cadenas; estos últimos presentes de manera muy clara en la propuesta de la ENDAR (2003-2007).
 - Las teorías, en su conjunto, no están libres de juicios de valor, y a pesar de su carácter científico, en cada una de ellas late una determinada ideología. A pesar de las distintas teorías que se han ido sucediendo en el tiempo, el problema del subdesarrollo sigue sin resolverse, lo cual pone de manifiesto el escaso éxito de las políticas de desarrollo en su conjunto. Esto lleva a considerar la importancia de seguir trabajando en la búsqueda de la solución al problema global del subdesarrollo, ya que no es posible elaborar una teoría económica, universalmente válida, porque la realidad social y económica varía con el tiempo y de un lugar a otro.
- Con relación a los modelos basados en la fuente de crecimiento, se puede concluir lo siguiente:
- Modelo de la **frontera o del aprovechamiento de los recursos**. Es el que se ha mantenido presente a lo largo de los últimos sesenta años. El sustento del crecimiento y desarrollo agropecuario boliviano está basado en este modelo a través de la ampliación de la frontera agrícola y la explotación de los recursos naturales.
 - El modelo de **insumos de altos resultados**. Más conocido como la Revolución Verde, ha estado vigente con mayor fuerza a partir de los finales de la década de los sesenta, y de manera conjunta con el “modelo de la frontera”, especialmente en la zona oriental y poco en los valles. Por las características económicas y de tenencia de la tierra de la población del altiplano, este modelo no ha logrado establecerse, pero en los últimos años está siendo incorporado a través de la producción de la papa y la quinua.
 - El modelo de **impacto urbano industrial**. Promovido e implementado por la Corporación Boliviana de Fomento, CBF, ha tenido su mayor impacto en el sector agroindustrial, especialmente en el caso del azúcar y del arroz, generando el surgimiento de ciudades intermedias importantes como Montero y Warnes (en el departamento de Santa Cruz y articuladas con

la ciudad de Santa Cruz), con una fuerte dinámica económica que cubre la demanda del mercado nacional.

- Los modelos que han tenido muy poco efecto e impacto en el sector agropecuario han sido el **modelo de conservación**, el de la **difusión** y el de la **innovación inducida**. Se puede afirmar que el escaso éxito de la implementación de estos modelos se refleja en la baja productividad y el atraso tecnológico de la agricultura.
 - En el marco de la Nueva Revolución Agrícola y las leyes bolivianas de respeto y desarrollo productivo en equilibrio con la Madre Tierra, los modelos de la conservación y de desarrollo sostenible cobran relevancia para el desarrollo de las futuras estrategias y planes.
- Con relación a los **programas de desarrollo**, se puede apreciar que su incorporación no ha estado en relación y correspondencia con su pertinencia y actualidad; así por ejemplo, el **Programa de Desarrollo de Comunidades** –que se incorporó en las estrategias y planes a partir de la década de los sesenta y que duró hasta 1992 con el cierre del Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades, SNDC–, se ha desarrollado incongruentemente ya que el dejó de ser pertinente prácticamente en 1957, debido a todos sus problemas y escasos resultados. Del mismo modo, los programas de **Desarrollo Rural Integrado, DRI**, que tuvieron su auge entre 1973 y 1980, se incorporaron en Bolivia a través de un apoyo importante del Banco Mundial durante la década de los ochenta, por lo que terminaron siendo un fracaso. Un aspecto que se destaca y llama la atención, es que el Estado aún continúa ejecutando y operando programas que tienen el nombre de Desarrollo de Comunidades y Desarrollo Rural Integrado.
- A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, se observa que las propuestas de las estrategias y planes, dan mayor importancia y se concentran en la implementación y desarrollo de **enfoques**, pasando a un segundo plano la importancia del marco teórico sobre el cual se construye la propuesta; es decir, las estrategias se concentran en aspectos más operativos que teóricos. Un ejemplo claro es la ENDAR (2003-2007), cuya estructura y planteamiento converge en el enfoque de las cadenas y el desarrollo local.

Tomando en cuenta los tres momentos históricos: el primero, de 1952 a 1985, con centro en la Revolución del 52 –dirigida por el Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR–, y que tuvo carácter nacionalista al fundar el Estado nacional, empresario y paternalista; el segundo, de 1985 al 2005, en el que predomina el modelo de libre mercado y el Estado se achica asumiendo el rol normativo y promotor; y el tercero, de 2006 a 2013, con un gobierno de izquierda, denominado “Gobierno del cambio y revolucionario” que busca generar cambios estructurales. En esos tres momentos se pueden identificar las siguientes características que han influido de manera importante en el éxito y fracaso de las estrategias y los planes.

- La propuesta de construcción de una ruta de desarrollo agropecuaria está marcada por el informe y la propuesta elaborada por Bohan en 1942. Es decir, las estrategias o planes de desarrollo para el sector agropecuario han sido elaboradas tomando como eje de referencia los lineamientos de la diversificación, sustitución de importaciones y la integración de la producción agropecuaria.
- El modelo de política de Estado que orienta las propuestas de los Gobiernos en todo el período estudiado es la sustitución de importaciones y la exportación. El mismo está en relación directa con las propuestas teóricas y los modelos de desarrollo que han primado y tenido vigencia en las diferentes etapas y en todos los países de América Latina.
- Con relación a la importancia del abastecimiento del mercado interno hasta finales de la década de los noventa se buscaba abastecer el mismo y ahorrar divisas. Sin embargo, a partir de la propuesta de la ENDAR, el mercado interno asume un papel secundario ante la priorización del mercado externo. Esta propuesta venía siendo impulsada desde 1985 y en ese contexto los gobiernos enfatizaron la generación de programas y desarrollo de acciones de fortalecimiento y apertura hacia el mercado exterior. En este período, el mercado interno dejó de tener importancia por ser considerado muy pequeño y que no permitía generar procesos de fortalecimiento y de competitividad del sector agropecuario. A partir de 2006, se retoma la importancia del mercado interno, pero desde una mirada centrada en la seguridad y la soberanía alimentaria.
- Por otra parte, de manera general y reiteradamente, todos los gobiernos plantearon el ahorro y la generación de divisas que le permitan al Estado realizar inversiones, pero este objetivo no se ha logrado concretar hasta el 2006. A partir de ese año, el mercado y los precios de las materias primas favorecieron a los productos bolivianos, ya que como en ningún momento de la historia las exportaciones y el PIB tuvieron un crecimiento importante. Ello le permitió al gobierno desarrollar programas de inversión y desarrollo, pero sin entrar aún en un proceso de industrialización que rompa el círculo de las materias primas, que persiste a lo largo de la historia boliviana.

4. Análisis de los resultados, efectos e impactos de las estrategias y planes de desarrollo agropecuario

El objetivo de este acápite es realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de los cambios ocurridos en el sector agropecuario, tomando como referente los datos del aumento de la producción y la productividad del sector. Es importante considerar que los datos presentados no son, en su totalidad, producto y efecto de la implementación de las estrategias y los planes, ya que como se verá más adelante, sólo se han tenido 18 años de implementación de las mismas. Tomando

en cuenta esta consideración, el análisis toma como puntos de referencia para las comparaciones, los datos estadísticos del año de formulación de la estrategia o el plan (como punto de partida) contrastados con las cifras y datos estadísticos del año hasta el cual abarcaban (como punto de salida).

El análisis de los cambios estructurales en el sector considera variables y parámetros muy ligados a las lógicas de construcción de las rutas de desarrollo, vinculadas al crecimiento de la producción y de la productividad. Por lo tanto, se han considerado ciertas variables con las cuales no se pretenden abarcar todos los aspectos de la planificación sectorial, sino mostrar, de la manera más clara posible, los cambios que se han generado en la estructura agraria boliviana.

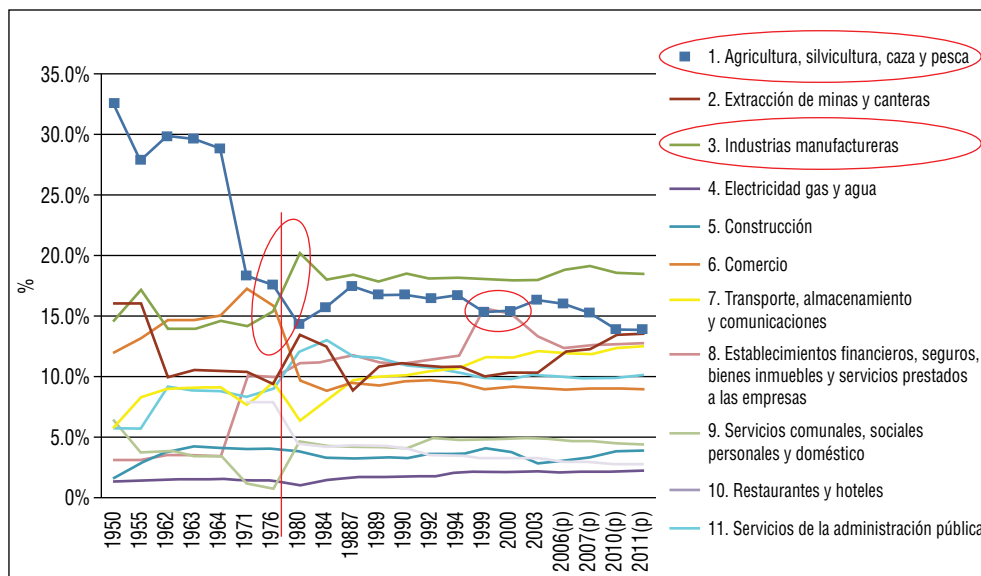
4.1. Importancia del sector agropecuario en la economía nacional

El sector agropecuario ha sido y es uno de los sectores más importantes de la economía nacional. Históricamente, las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX se caracterizaron por el desarrollo y aplicación de teorías económicas. Para los economistas de esta generación, tal como se vio antes, el sector agropecuario tenía un rol secundario en relación a la importancia de generar procesos de industrialización.

Como se observa en el Gráfico 2.30, el peso del sector agropecuario en la economía ha ido disminuyendo desde el 32.6% a inicios de 1950 al 21.5% a mediados de la década de los ochenta. Sin embargo, en todo el período de las políticas de corte neoliberal, el aporte sectorial al PIB se mantuvo hasta 2006 en un promedio del 15%. Este aspecto puede mostrar que la estructura del sistema productivo boliviano, bajo esas condiciones tecnológicas y productivas, podía estar en un límite. Es decir, el hecho de no haber cambios sustanciales o el equilibrio con otros sectores, muestra que la estructura agraria nacional y la importancia e influencia del sector agropecuario en la estructura económica nacional no ha variado sustancialmente. En los últimos 6 años (2007-2013), el peso del sector agropecuario ha bajado debido, principalmente, al incremento de las exportaciones de hidrocarburos y minerales.

Pese a los intentos de desarrollar un sector industrial fuerte, este no ha cambiado sustancialmente, ya que en 1955 representaba el 17% y para el 2006 mantiene casi el mismo porcentaje. La experiencia de los últimos 50 años ha demostrado, teórica y empíricamente, que el desarrollo del sector agrícola es un requisito ineludible para el progreso de los países (Norton, 2004). En este sentido, la determinación de dar mayor prioridad a la industrialización en detrimento de una mayor inversión en el sector agropecuario (Schultz, 1974), énfasis puesto en las décadas de los 50 hasta los 70, muestra el error teórico de la economía del desarrollo, que empezaba a reflexionar sobre el progreso de los países en desarrollo. Bolivia asume al pie de la letra tal determinación, sin considerar las especificidades y particularidades de sus propios sistemas de producción.

Gráfico 2.30
Aporte al PIB por sectores de la economía 1950-2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE (2013)¹²

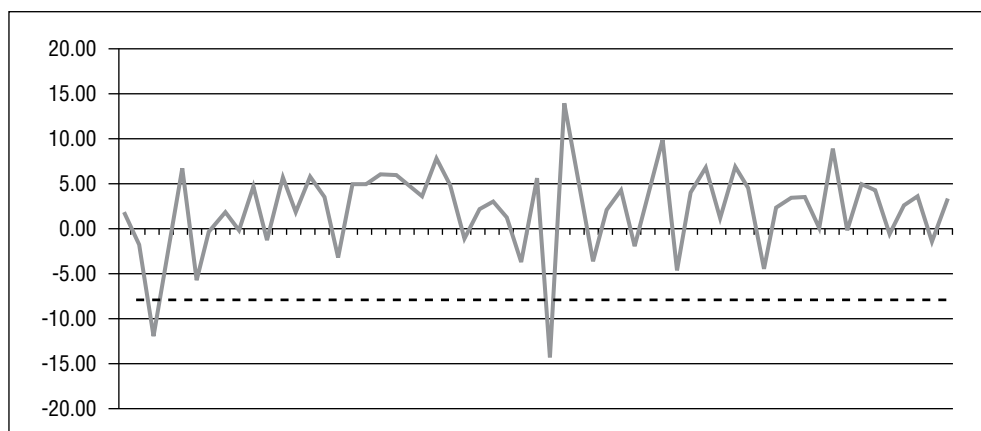
Con relación a las tasas de crecimiento, en los últimos 62 años el sector agropecuario pasó por cinco grandes etapas (ver Gráfico 2.31), con las siguientes características:

1. Entre 1950 y 1961:
 - a) Un crecimiento agrícola promedio de -0.6%.
 - b) Una dinámica generada fundamentalmente por los cambios estructurales realizados a partir de la Reforma Agraria.
2. Entre 1962 y 1975:
 - a) Un fuerte crecimiento de 3.9%, a pesar que para 1971 el BCB (1971) indica que en el sector agropecuario se evidenció un bajo dinamismo, expresado en los últimos años en una tasa promedio de crecimiento de 1.0%.
 - b) Una dinámica dada por la diversificación de cultivos, apoyada en bienes transables en mercados internacionales (arroz, caña de azúcar, algodón y otros).
 - c) Expansión del espacio agroeconómico en el Oriente boliviano.
3. Entre 1976 y 1986:
 - a) El crecimiento del producto sectorial cayó drásticamente a 1.12%.

¹² Consulta continua en la ventana "Agricultura" del sitio del INE: <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40104>

- b) La situación empeoró, agravada por desastres naturales ocurridos en 1982 y 1983.
- 4. Entre 1983 y 1998:
 - a) Una tasa promedio de crecimiento de 2.3%.
 - b) En este período de 16 años, hubo 5 años con tasas de crecimiento negativas debido a fenómenos climáticos.
- 5. Entre 2000 y 2011:
 - a) Del 2000 en adelante el sector ha presentado tasas de crecimiento positivas.
 - b) En la primera década la tasa promedio de crecimiento fue del 2.8%.
 - c) En el período de 2006 al 2011, la tasa bajó al 2.0%.

Gráfico 2.31
Tasa de crecimiento de la agricultura, silvicultura, caza y pesca



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE (2013)¹³

4.2. Expansión de la frontera agrícola

En 1952 se operaron radicales transformaciones en la estructura económica y social de Bolivia. Tres grandes objetivos caracterizaron la política económica de ese momento: la nacionalización de la gran minería, especialmente del estaño; la Reforma Agraria y la diversificación sectorial e integración espacial del sistema económico. Uno de los factores centrales para el sector agropecuario fue la Reforma Agraria.

En términos de planificación, se observa que ha existido y existe, de manera recurrente, queja sobre el acceso y la calidad de la información para identificar el potencial de la superficie agrícola y su aptitud para la producción agropecuaria. En los

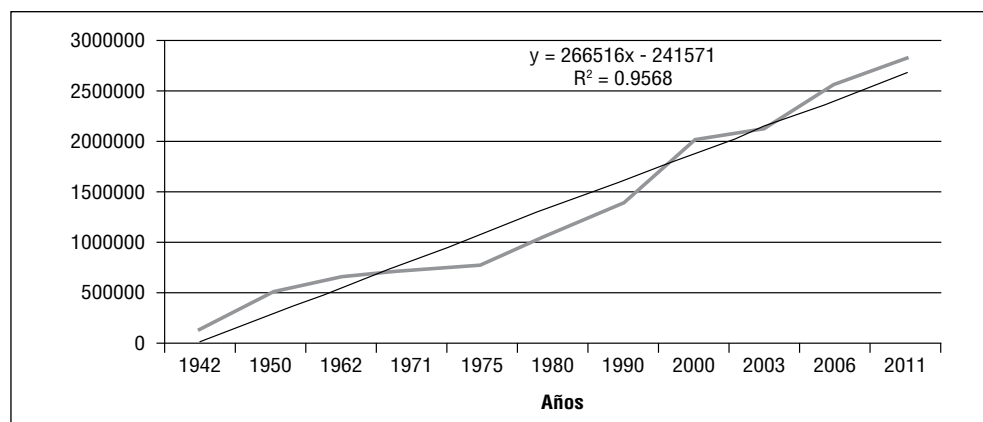
13 Consulta continua en la ventana "Agricultura" del sitio del INE: <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40104>

diagnósticos de las estrategias y los planes, formulados a partir de 1962, se manifiesta que existen problemas de degradación, pérdida de fertilidad y erosión de los suelos, pero de manera paralela los afirman que Bolivia tiene un amplio potencial agropecuario. Sólo el Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD (1984-1987), indica que Bolivia tiene potencial para la producción de maíz y da la primera alerta técnica de que no existen zonas con condiciones apropiadas para la producción de trigo. Estas afirmaciones muestran, en términos técnicos, la falencia de información confiable que permita afrontar los problemas que se generan en la construcción de proyecciones de metas ligadas al manejo y los ritmos de utilización y explotación de los recursos.

En la *Memoria 1971* del BCB se presentan, por primera vez, datos de superficie sembrada y producción obtenida en la gestión 1970-1971. Este aspecto que merece ser destacado, revela que la información estadística se encuentra fragmentada y sólo existe la referida a productos que han recibido un apoyo económico por parte del Estado o de la cooperación. Además no es emitida por el ministerio cabeza de sector, ente directamente responsable del manejo y la publicación de las cifras estadísticas.

Los datos muestran que el incremento de la producción en Bolivia ha estado influido por el “modelo de la expansión de la frontera agrícola”, a través de la incorporación de cultivos destinados a la sustitución de importaciones, pero priorizando su destino a los mercados externos. En el Gráfico 2.32 se observa la curva de crecimiento de la superficie cultivada, la cual muestra su mayor pendiente entre el período de 1990 a 2012. La región agrícola de mayor incremento de la superficie cultivada (Cuadro 2.11) fue la región de los llanos, especialmente en el departamento de Santa Cruz (Gráfico 2.33). En esa región se implementaron los modelos de ampliación de la frontera agrícola, el urbano industrial y el de la Revolución Verde, con el apoyo de políticas de Estado y las propuestas planteadas en cada una de las estrategias y los planes.

Gráfico 2.32
Ampliación de la frontera agrícola



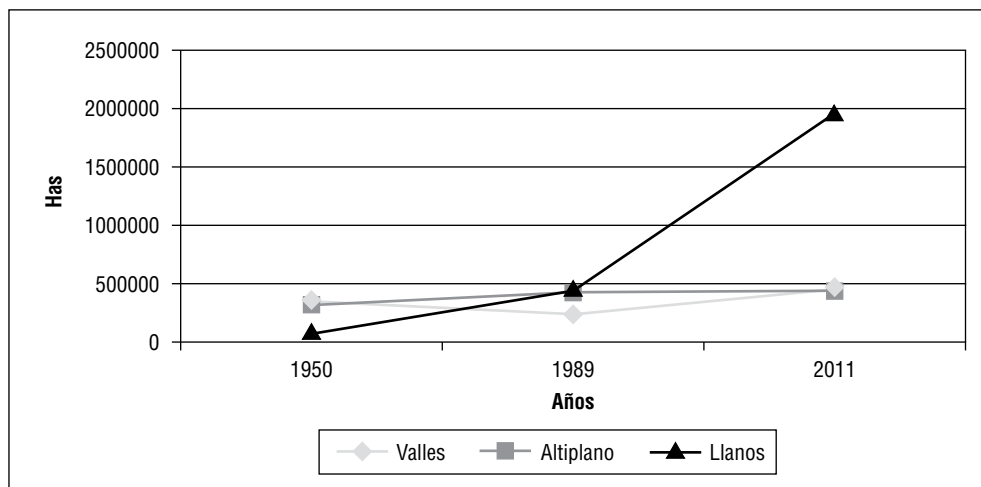
Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo Agropecuario de 1950 y el *Informe de la Misión Bohan*

Cuadro 2.11
Expansión de la frontera agrícola por regiones 1950, 1989 y 2011
 (ha)

	1950	1989	2011 ¹⁴
Valles	363 000	239 000	449 198
Altiplano	310 000	420 000	428 979
Llanos	80 000	435 000	1 963 623
TOTAL	753 000	1 094 000	2 841 800

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la END 1992, INE¹⁵ y MDRyT

Gráfico 2.33
Bolivia: Incremento de la superficie cultivada por regiones



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la END, 1992, INE¹⁶ y MDRyT

En el Cuadro 2.12 se observa la variación y el incremento de la superficie cultivada en los períodos comprendidos en cada estrategia o plan. También se pueden identificar dos períodos: el primero, coincidente con la ESEDN (1971-1991), donde se da el mayor incremento de superficie agrícola, principalmente por la expansión de los cultivos industriales; el segundo momento, que va de 1989

14 En la página web del INE (www.ine.gob.bo) no hay información actualizada a nivel departamental.

15 Consulta continua en la ventana "Agricultura" del sitio del INE: <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40104>

16 Consulta continua en la ventana "Agricultura" del sitio del INE: <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40104>

al 2000, que abarca el período de las EDES, la END y la ETPA, donde nuevamente los cultivos industriales muestran un incremento de la superficie cultivada.

Considerando estos dos momentos, se observa que la expansión de la frontera agrícola está al margen de las teorías y las tendencias políticas de los Gobiernos, ya que tanto en el primer período, con un Estado empresario nacionalista, y en el segundo con una política de libre mercado, la expansión siguió el mismo curso. En este sentido, los datos muestran que la expansión de la frontera agrícola en Bolivia está ligada a la política de sustitución de importaciones y al desarrollo de un sector agropecuario cuyo objetivo son los mercados externos. Para lograr este objetivo, las políticas se apoyan en la teoría de la modernización de la agricultura y la implementación de los modelos de la Revolución Verde, la ampliación de la frontera agrícola y la innovación inducida.

Cuadro 2.12
Variación de la superficie agrícola en el período de cada estrategia o plan (ha)

Estrategia o plan	Sup. inicial	Sup. final	Variación	%
Plan Bohan 1942	122 429		-122 429	-100
Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN, 1955-1960	0	0	0	
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, PNDES, 1962-1971	661 611	735 180	73 569	11
Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social, PBDES, 1965-1966	676 898	438 486	-238 411,665	-35
Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN, 1971-1991	735 180	140 1942	666 762	91
Plan Quinquenal Agropecuario 1976-1980	1 771 185	1 105 435	-665 750	-38
Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD, 1984-1987	1 214 664	1 293 468	78 804	6
Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES, 1989-2000	1 260 435	1 884 183	623 748	49
Estrategia Nacional de Desarrollo, END, 1992-2000	1 488 784	1 884 183	395 399	27
Estrategia de Transformación Productiva del Agro, ETPA, 1996-2000	2 006 672	1 884 183	-122 489	-6
Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR, 1998-2004	2 093 985	2 127 510	33 525	2
Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR, 2003-2007	1 997 449	2 416 047	418 598	21
Plan Revolución Rural, Agropecuaria y Forestal, PRRAYF, 2008-2012	271 4054	2 842 115	128 061	5
Incremento 1942 – 2011	155 393	2 842 115	2 686 722	1729
Incremento 1950 – 2011	509 807	2 842 115	2 332 308	457

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional Agropecuario de 1950 e INE¹⁷

17 Consulta continua en la ventana “Agricultura” del sitio del INE: <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40104>

Con relación al impacto de todos estos procesos de expansión de la frontera agrícola y de incremento de los volúmenes de producción en la estructura agraria de Bolivia, desde el PNDES (1962-1971) y la ESDN (1971-1991) habían afirmaciones que indicaban que la incorporación de nuevas tierras influía positivamente en el cambio de la estructura de producción agropecuaria del país. En el inicio de los años 60, la producción agrícola se basaba fundamentalmente en tres productos básicos: maíz, papa y cebada que representaban el 54.1% del área total cultivada.

En el período 1961-1968, con el aumento del área cultivada en el Oriente, cambia la estructura productiva. La superficie cultivada con maíz, papa y cebada, baja a 47.8%; mientras que los cultivos de arroz, bananos, caña de azúcar, café y algodón elevan su participación de 6.9% a 11.4%. Esta ampliación de la frontera determina que para el año 1968 el país presente excedentes de azúcar, arroz y maíz. Bajo la influencia de estos resultados, que muestran un auge de la producción, las diferentes estrategias y planes construyen políticas de desarrollo agropecuario basadas principalmente en el modelo de la expansión de la frontera agrícola.

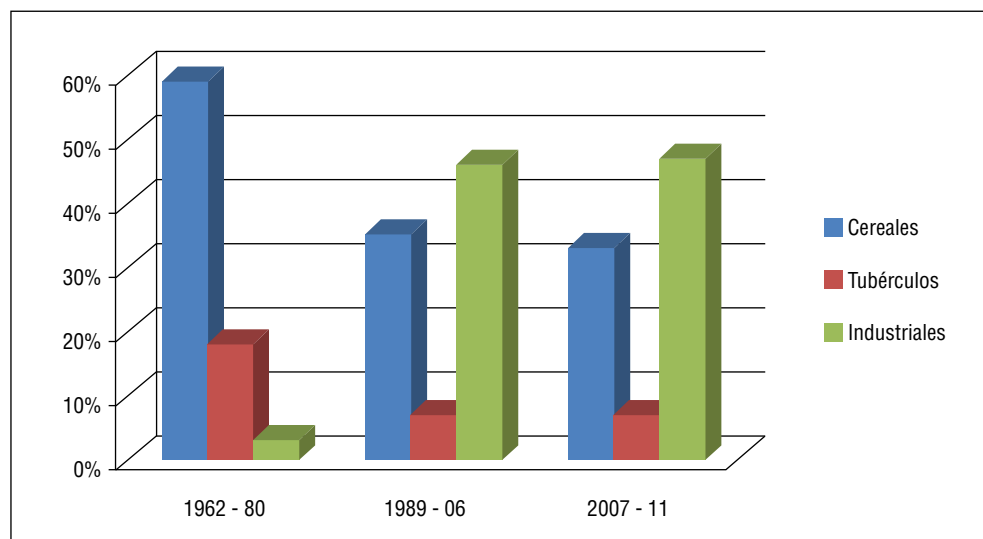
De manera general, se observa que los cultivos industriales tienen un incremento de 5493%. Por otra parte, en la estructura productiva, se pueden identificar históricamente dos grupos de cultivos: el primero, que va de 1952 a inicios de la década de los ochenta, en el cual predominan los cereales con porcentajes que disminuyen de 59 a 46% y los tubérculos con porcentajes que van desde el 18 al 8%.

El segundo período, donde los cereales continúan disminuyendo del 46 al 36% y el surgimiento de los cultivos agroindustriales, principalmente basados en la soya y azúcar, que crecen desde el 11 al 47%. La superficie de los otros cultivos no muestra cambios y tendencias que respondan a un incremento de la demanda, pero sus cambios no son tan importantes como para tener un efecto en la estructura de los sistemas de producción.

En el Gráfico 2.34 se observa que la estructura de la agricultura en Bolivia en este período fue construida siguiendo una tendencia que se refleja en la disminución de la diversificación, basándose principalmente en dos grupos de cultivos: los cereales y los cultivos industriales. Estos inicialmente representaban el 77% y el 2013 alcanzaban el 83% de la superficie cultivada, lo que revela la fragilidad del sistema ante cambios de precios y demanda en los mercados externos. Además eso contradice los planteamientos teóricos y los enfoques de desarrollo que apuntan a la diversificación y ampliación de la base productiva.

Considerando dos grandes períodos se observa que desde la década de los años 60 hasta inicios de los 80, la producción agrícola –que se basaba fundamentalmente en tres grupos de productos básicos (cereales, tubérculos e industriales) que ocupaban respectivamente el 59%, 18% y 3% de la superficie total nacional cultivada– cambió radicalmente en el período que va desde finales de los 80 hasta el 2011, donde los cereales bajaron al 33%, los tubérculos disminuyeron al 7% y los cultivos agroindustriales, como la soya y azúcar principalmente, alcanzan el 47% de la superficie cultivada.

Gráfico 2.34
Cambio en la estructura agrícola de Bolivia



Fuente: Elaboración propia

Estos datos muestran que la nueva estructura agrícola fue construida siguiendo una tendencia dirigida hacia los mercados externos con base principalmente en dos grupos de cultivos: los cereales y los industriales, con un efecto en la disminución de la diversificación.

Por otra parte, la disminución o el estancamiento de la superficie cultivada de tubérculos y cereales expresa el impacto del sesgo de las políticas y de la inversión dirigidas a la promoción de cultivos dirigidos a los mercados exteriores. Al respecto, para Hayami y Ruttan (1989), cuando la economía de un país menos desarrollado hace una transición de una agricultura fuertemente basada en los tubérculos y los cereales a un sistema que hace mayor hincapié en la ganadería y otros productos elásticos al ingreso, crea nuevas oportunidades de ingreso para los productos agrícolas, lo cual produce un rápido crecimiento de la demanda. En estos términos, queda pendiente la pregunta: ¿este cambio de la estructura productiva ha generado el crecimiento y la generación de nuevas oportunidades de ingresos y de empleos?, considerando que la masa campesina ha aumentado en términos absolutos y sus condiciones económicas no han mejorado sustancialmente.

La agricultura sigue siendo un sector central e importante en el sistema económico, a pesar que su participación en el PIB ha declinado mantiene un papel fundamental en la seguridad alimentaria y en la exportación de productos no tradicionales.

Cuadro 2.13
Porcentaje de cada grupo de cultivos al inicio de cada estrategia o plan (%)

Estrategia o plan	Cereales	Estimulantes	Frutas	Hortalizas	Industriales	Tubérculos	Forrajes
Plan Bohan 1942	86	0	0	8	3	3	0
Censo agropecuario 1950	59	1	3	3	3	24	8
Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional. PIPEGRN, 1955-1960 ¹⁸							
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, PNDES, 1962-1971	59	1	1	11	3	18	6
Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social, PBDES 1965-1966	57	1	2	10	5	19	7
Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN, 1971-1991	54	2	1	10	7	16	9
Plan Quinquenal Agropecuario, PQA, 1976-80.	81	1	2	1	7	8	0
Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD, 1984-1987	55	2	5	7	11	15	6
Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES, 1989-2000	46	2	7	7	18	12	7
Estrategia Nacional de Desarrollo, END, 1992-2000	47	2	6	5	22	11	7
Estrategia de Transformación Productiva del Agro, ETPA, 1996-2000	38	1	4	5	39	9	5
Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR, 1998-2004	37	1	4	5	41	7	4
Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR, 2003-2007	36	1	3	3	47	8	1
Plan Revolución Rural, Agraria y Forestal PRRAyF, 2008-2012	33	1	4	4	48	7	3
Incremento 1950-2011	-26	0	1	1	45	-16	-5
Variación 1962-2011	-26	0	2	-7	45	-11	-3

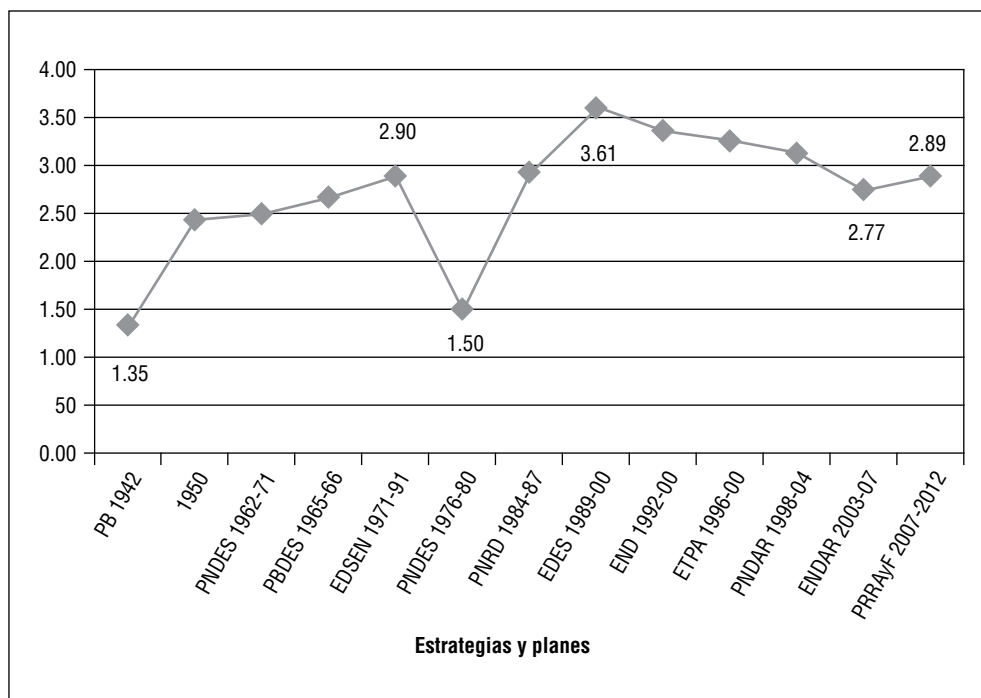
Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional Agropecuario de 1950 e INE¹⁹

18 En las estadísticas tanto del Ministerio de Agricultura como del INE no hay información estadística para el año 1955.

19 Consulta continua en la ventana “Agricultura” del sitio del INE: <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40104>

Considerando el índice de diversificación,²⁰ en el Gráfico 2.35 se observa un incremento del índice entre 1950 y 1989, período que coincide con la propuesta de sustitución de importaciones y la predominancia del Estado empresarial. A partir de 1989 hasta el 2006, período en el cual se implementan las propuestas de la teoría neoliberal con un enfoque de libre mercado, la tendencia es a la disminución del índice de 3.61 a 2.77, producto del incremento de la superficie de los cultivos industriales; pero a partir del 2007, a pesar de tener un incremento de la superficie agrícola, se observa un crecimiento del índice de diversificación, lo cual muestra la diversificación e incremento de otros cultivos.

Gráfico 2.35
Bolivia: índice de diversificación agrícola



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos del INE²¹

20 El índice de diversificación representa el peso que tiene cada uno de los grupos de cultivos. En relación a la superficie total, el valor del índice indica que hay una tendencia a la mono producción cuando el valor se acerca a 2 o 1 y existe una diversificación cuando estos valores se incrementan.

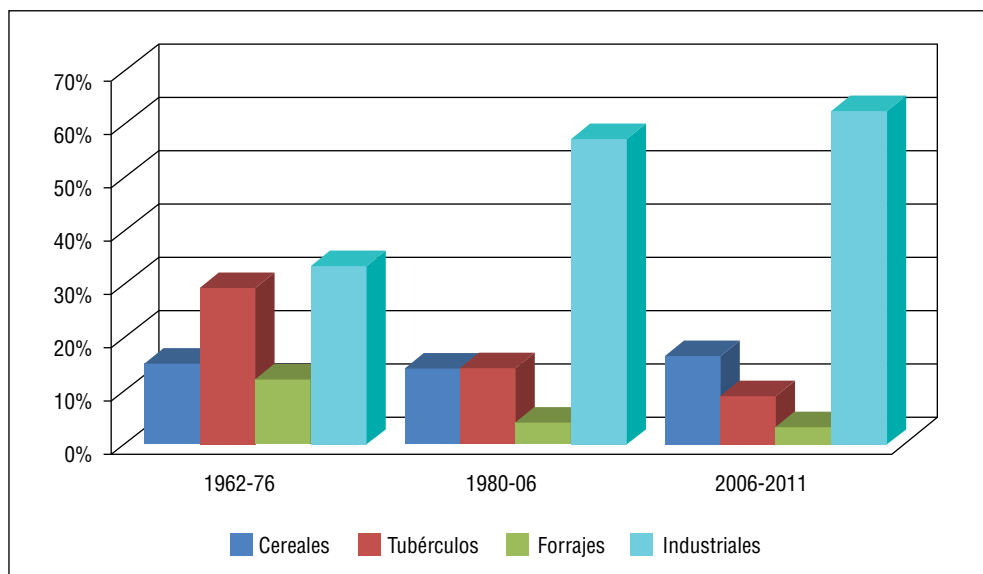
21 Consulta continua en la ventana "Agricultura" del sitio del INE: <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40104>

4.3. Producción

En términos prácticos, el incremento de la producción se puede lograr por dos medios: por la ampliación de la frontera agrícola –medio por el cual se inclinaron las estrategias en Bolivia, que pasó de una superficie inicial de 509 807 ha en 1950 a 2 841 820 ha el 2011–, o a través del incremento de la productividad.

Tomando en cuenta el volumen de la producción, se identifica, de manera coincidente con la superficie, tres momentos de variación en el porcentaje de la producción según cada grupo de cultivo. En el primer período, que va de 1962 a 1976, cuatro grupos de cultivos tienen el 89% de la producción; aunque, notablemente, ninguno pasa del 30%. En el segundo momento, de 1980 al 2006, esta situación cambia: el grupo de los cultivos industriales alcanza el 57% de la producción, dejando a los otros tres grupos de cultivos con bajos porcentajes de participación. Finalmente, en el tercer período se mantiene el predominio de los cultivos industriales, y los cereales que están ligados al rubro de la ganadería tienen una ligera recuperación (ver Gráfico 2.36). Este crecimiento de la producción, como se vio, está principalmente ligado a la ampliación de la frontera agrícola.

Gráfico 2.36
Peso de los cultivos en la producción nacional en tres períodos históricos



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos del INE²²

22 Consulta continua en la ventana “Agricultura” del sitio del INE: <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40104>

Con relación a la expansión y el incremento de la producción de soya, se observa que sus inicios datan de 1977, coincidente con el primer año de implementación del Plan Quinquenal (1976-1980). Sobre este cultivo, la *Memoria 1977* del BCB indica: “el cultivo de oleaginosas, aún se encuentra en la fase preliminar, sin llegar a niveles de producción organizada, sin embargo, muchos agricultores llegaron a sustituir el cultivo de trigo y de arroz por este producto”.

Los resultados señalan que el impacto de la implementación de las teorías de la modernización, de los modelos de la sustitución de importaciones y de la priorización de los mercados de exportación, ha generado una nueva estructura productiva, basada en el grupo de productos industriales que en el 2011 representaban el 62% del volumen producido, y dentro del mismo, la soya tenía un peso del 29% y el azúcar del 68%. En el Cuadro 2.14 se presenta la variación del peso de la producción de cada uno de los grupos de cultivos; para el caso de los cereales se puede identificar una disminución, y luego una estabilización debido a que su producción se destina, principalmente, como insumo para la alimentación del ganado y la avicultura.

Cuadro 2.14
Porcentaje en la producción de cada grupo de cultivos al inicio de cada estrategia o plan

Estrategia o plan	Cereales	Estimulantes	Frutas	Hortalizas	Industriales	Tubérculos	Forrajes
Plan Bohan 1942	44	0	0	10	10	36	0
Censo agropecuario 1950	27	0	0	2	36	28	7
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, PNDES, 1962-1971	17	0	4	9	30	30	10
Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social, PBDES 1965-1966	14	0	3	9	36	27	10
Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN, 1971-1991	13	0	3	7	34	28	14
Plan Quinquenal Agropecuario, PQA, 1976-80	10	0	8	3	52	18	8
Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD, 1984-1987	14	0	7	3	53	17	5
Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES, 1989-2000	12	0	11	3	53	16	4

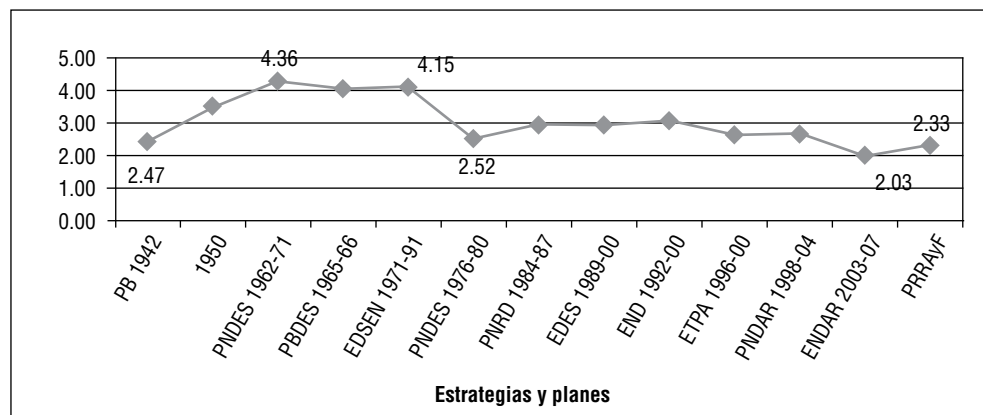
Estrategia o plan	Cereales	Estimulantes	Frutas	Hortalizas	Industriales	Tubérculos	Forrajes
Estrategia Nacional de Desarrollo, END, 1992-2000	15	0	10	3	51	16	5
Estrategia de Transformación Productiva del Agro, ETPA, 1996-2000	14	0	9	4	57	13	3
Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR, 1998-2004	13	0	10	3	57	13	3
Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR, 2003-2007	13	0	8	3	62	11	3
Plan Revolución Rural, Agraria y Forestal PRRAyF, 2007 - 2012	16	0	7	2	62	9	3
Incremento 1950 - 2011	-10	0	7	0	26	-18	-5
Variación 1962 - 2011	-1	0	3	-6	32	-21	-8

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional Agropecuario (1950) e INE²³

Con relación al índice de diversificación del volumen de producción, se observa una variación mayor comparándolo con los valores obtenidos en superficie. En el período de 1942 a 1971, el índice llegó a su mayor valor de 4.36, luego de manera sistemática fue disminuyendo para llegar a 2.03 el 2006. Ello indica que la estructura de la producción agrícola estaba basada en sólo dos grupos de cultivos: los industriales y los cereales, productos que responden a un modelo de producción de la Revolución Verde, agroindustrial y vinculado principalmente a los mercados de exportación. En el período 2006 a 2011, se observa un incremento del índice (ver Gráfico 2.37), a un valor de 2.33, producto de las restricciones a las exportaciones y la disminución de la superficie cultivada de los sectores agroindustriales, dando paso a la participación de los tubérculos, hortalizas y estimulantes.

23 Consulta continua en la ventana "Agricultura" del sitio del INE: <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40104>

Gráfico 2.37
Variación del índice de diversificación en producción



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos Censo Nacional Agropecuario (1950) e INE²⁴

4.4. Productividad

La teoría de la modernización y los modelos de la difusión y de la Revolución Verde, partían de los hechos observados en muchos países desarrollados, indicando que el incremento de la productividad agrícola constituye en el elemento central del mejoramiento del bienestar económico y del crecimiento global de las sociedades modernas y de los países en vías de desarrollo (Hayami y Ruttan, 1989; Eicher y Staaz, 1991). La ESEDN (1971-1991) y el PNDES (1962-1971) identificaron que la Reforma Agraria y los cambios estructurales realizados el 52, no modificaron los elementos esenciales de la economía boliviana; la productividad de la agricultura bajó transitoriamente, o en el mejor de los casos no creció al mismo ritmo que la población, como lo confirma el vigoroso incremento de las importaciones de alimentos en esos años.

Haciendo un balance del desarrollo tecnológico, se evidencia que los objetivos propuestos en la década de los cincuenta para generar una agricultura moderna, no impactaron de manera importante en todo el sector agropecuario. Lo que sí se puede evidenciar, son efectos puntuales en determinados productos y regiones, como es el caso de la producción agroindustrial de Santa Cruz (soya y caña de azúcar) que han generado una especie de “enclaves” tecnológicos en medio de un mundo rural, atrasado tecnológicamente. Paz (2007:33), por el contrario y generalizando, indica “que la empresa agropecuaria, apoyada sistemáticamente por el Estado, no ha logrado una modernización tecnológica acorde al avance de la ciencia y mantiene una sobre explotación de la fuerza de trabajo”.

24 Ibid.

El incremento de la productividad depende del desarrollo tecnológico que está ligado a una integración con los servicios y el acceso a una serie de factores como el crédito, la asistencia técnica y la extensión agrícola; la difusión de la innovación tecnológica; la formación de los recursos humanos; el riego; uso de semillas mejoradas, y la mecanización. Sin necesidad polemizar sobre la importancia de estos factores, a continuación se presenta un análisis sucinto del grado de avance, desarrollo y situación de algunos de estos factores, ya que los mismos volverán a ser tratados en el próximo capítulo.

Crédito

La experiencia del crédito operado a través de instituciones estatales es negativa; la ESDN (1971-1991) y el PNDES (1962-1971), indicaban que la modalidad de crédito agrícola supervisado, que se aplicó desde la década de los 50 hasta 1970, tuvo muy pocos efectos en relación a los objetivos y resultados buscados por la Reforma Agraria. Los fondos disponibles alcanzaron para financiar a 10 557 productores de los cuales 3000 eran agricultores (Grupo de Estudios Andrés Ibáñez, 1979), lo que representa menos del uno por ciento del total de productores agrícolas del país. La mayoría de los agricultores, libres del servicio gratuito al patrón y dueños de su parcela, se vieron forzados a acudir a los rescatadores e intermediarios, quienes les facilitaban dinero a tasas de interés de 10 a 15% mensual y recibiendo la cosecha de los agricultores a precios inferiores a los vigentes en el mercado.

Después de la Reforma Agraria, el crédito agropecuario se canalizó a través del Banco Agrícola que desarrolló líneas de financiamiento, inversión y operación para pequeños productores campesinos y empresarios. Al referirse al tema del crédito, Tovar (1992) indica:

[P]or otra parte, el sistema bancario fue utilizado desde 1967 (DS 07911, de 1° de febrero) para el financiamiento del desarrollo, con una brecha muy amplia de concesiones a determinados actores, incluso en algunos casos se amplió los márgenes de crédito que se podían otorgar, modificando su relación deuda capital y en otro se amplió los plazos muy por encima de los establecidos por la ley de bancos, se otorgó también la capacidad de modificar las garantías y en algunas líneas de crédito aceptar la prenda agraria en condiciones iguales al banco de inversión agrícola de propiedad del Estado y cuando los problemas de mora o de falta de pago se presentaron, el Banco Central no tuvo ninguna dificultad en tramitar una disposición del gobierno para declarar la moratoria de los préstamos, montos que fueron traspasados al Banco Agrícola, generando su descapitalización y quiebra.

En el Cuadro 2.15 se presenta el índice de morosidad de los prestatarios del Banco Agrícola para 1980. Destacan los altos niveles que tenían los productores de tierras bajas y los bajos niveles de morosidad en los productores de tierras altas.

Cuadro 2.15
Banco Agrícola. Monto de préstamo e índice de morosidad 1980

Agencia regional	Monto (millones de pesos)	%
Santa Cruz	529 854 098.00	54.86
Montero	46 448 931.85	40.19
Cobija	5 432 507.66	37.25
Riberalta	8 951 391.84	34.65
Trinidad	94 677 169.42	29.8
Potosí	11 155 114.09	18.4
Oruro	8 319 133.1	13.03
La Paz	11 255 132.31	12.77
Cochabamba	18 511 532.16	10.85
Chuquisaca	5 013 455.83	6.47
Tarija	11 762 613.49	5.87
TOTAL	751 381 079.8	36.07

Fuente: Grupo de Estudios Andrés Ibáñez, 1979

En el Cuadro 2.16 se presenta el monto de los créditos otorgados por departamento. La influencia de la teoría de la modernización en la agricultura, que proponía la mecanización y la agroindustria, por un lado, y la sustitución de importaciones y la creación de un sector vigoroso de exportaciones, por el otro, fue el principal factor que direccionó el 56% de los fondos de crédito otorgado en todo este período hacia los departamentos de Santa Cruz y Beni. Se buscaba un desarrollo empresarial agrícola y ganadero y generar, de esta manera, el cambio de la estructura económica agropecuaria y regional de Bolivia.

Cuadro 2.16
Préstamos otorgados por departamento por el Servicio Agrícola Interamericano, SAI (1956-1960) y el Banco Agrícola (1971-1980)
(en millones de dólares)

Institución Departamento	SAI: 1956-1960		Banco Agrícola: 1971-1980	
	Monto	%	Monto	%
Santa Cruz	6200	43	2352.442	92
Tarija (1)	2200	15	13.5	1
La Paz	1850	13	50.086	2
Cochabamba	1600	11	37.904	1
Chuquisaca	1100	8	14.556	1
Beni (2)	950	7	78.627	3
Oruro	350	2	7.652	0
Potosí	200	1	11.782	0
Bolivia	14 450	100	2566.549	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Grupo de Estudios Andrés Ibáñez, 1979 y el Plan Quinquenal Agropecuario, 1976

Otro de los factores que ha influido en los bajos niveles de cobertura del crédito fue que las instituciones públicas que han actuado en el sector agropecuario, incluyendo al mismo ministerio sectorial, fundan su existencia en la creencia de ser los agentes más apropiados para otorgar crédito a los productores, aunque este argumento no tienen nada que ver con los mecanismos utilizados.

El resultado de esas políticas, es que transformaron, primero al Banco Agrícola en una institución financiera encargada de otorgar préstamos por decretos del gobierno y cumplir por este canal los objetivos de desarrollo enunciados en los programas del gobierno de turno. Como estos programas fracasaron, el Banco Agrícola se transformó en una institución fideicomisaria de servicios, dejando las actividades de crédito como función secundaria y pasó a administrar donaciones, de convenios como el de Japón y Holanda, cuyas cuentas de contrapartida sólo sirvieron para sostener una burocracia administrativa, desproporcionada en relación al valor de las donaciones. Después el Banco se transformó en agente de instituciones descentralizadas del sector público agropecuario, como el Proyecto Ingavi, proyecto Omasuyos-Los Andes y otros, hasta que finalmente el gobierno, atendiendo recomendaciones del Banco Mundial realizó la revisión de su vigencia y el cierre de sus operaciones (Tovar, 1992).

A pesar del fracaso de la operación del Banco Agrícola, no se puede dejar de mencionar los esfuerzos realizados por el Estado para aumentar la oferta y mejorar la producción agrícola:

[E]l gobierno abrió líneas de crédito, primero a través del Banco Agrícola y después por los canales del sistema bancario comercial, con recursos del repago de obligaciones al Gobierno Americano concedidos para rehabilitar la minería nacionalizada en la década de los 60, con ello se creó primero el fondo de desarrollo 7911 y después el Fondo de Refinanciamiento Agrícola (FRA I), los cuales se fueron ampliando con recursos del Banco Central, como el fondo DS 09208 que surgió por el simple hecho de haber arrojado el año 1970 un saldo favorable en la balanza de pagos. El BID y el Banco Mundial han otorgado amplias líneas de crédito para fortalecer el sector agrícola. Los créditos fueron otorgados con preferencia a los nuevos productos agrícolas y en márgenes que fueron creciendo hacia los campesinos (Tovar, 1992).

Tras el fracaso y cierre del Banco Agrícola en la década de los 90, se creó el Fondo de Desarrollo Campesino que siguió los mismos pasos del Banco Agrícola, sumando, además, denuncias de corrupción.

Por el lado del sector privado, a pesar que desde la década de los 80 se desarrolló un sistema financiero privado importante –que sitúa a Bolivia entre los países más exitosos del microcrédito–, solo el 10% de la cartera de este sistema está dirigido al sector productivo agropecuario (Rolón, 2004). En 2007 se crea

el Banco de Desarrollo Productivo, BDP-SAM, con el objetivo de otorgar crédito a los micro y pequeños productores. Los desembolsos del BDP entre los años 2007 y 2012 crecieron hasta llegar a 4 524 millones de bolivianos, llegando a un total de 112 910 productores. En el Cuadro 2.17 se presenta el crecimiento de la cartera del crédito agropecuario, tanto de las instituciones del sistema financiero como del BDP-SAM.

Cuadro 2.17
Cartera productiva y agropecuaria del Sistema Financiero Nacional
y del BDP 2007-2012
(en miles de dólares)

	2007	2008	2009	2010	2011	Sep-12
Cartera productiva en el sistema Financiero Nacional	1 485.35	1 697.86	1 879.37	2 201.95	2 803.25	3 249.99
Cartera Agropecuaria en el sistema financiero	259 003	277.02	276.60	304.98	459.10	549.51
BDP Cartera agropecuaria	12 364	98.55	120.73	122.32	127.32	143.14
Participación del BDP en la cartera agropecuaria	5%	36%	44%	40%	28%	26%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ASOFIN, 2013 y BDP, 2013

La situación actual muestra que a pesar del crecimiento y mayor alcance del crédito al sector agropecuario –y especialmente a los micro y pequeños productores– aún es insuficiente y muchos de los productores no pueden acceder al mismo por falta de garantías.

Asistencia técnica y extensión agrícola

Los modelos de la difusión, de la innovación inducida y de la Revolución Verde se aplicaron como elementos centrales para la construcción de una determinada ruta de desarrollo en los programas de asistencia técnica y extensión agrícola. Por ejemplo, el Plan Bienal (1963-64) afirmaba que el programa de extensión agrícola, desde su inicio y hasta fines de 1959, contó con más recursos financieros y técnicos que cualquier otro programa y se estima que llegó a unos 800 000 campesinos.

La evaluación presentada en el diagnóstico de la ETPA indicaba que los centros de investigación y de extensión agrícola, como el IBTA²⁵ y el CIAT,²⁶ no

25 IBTA: Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria, creado en 1949 y remplazado por el SIBTA en 1998. Su cobertura alcanza las regiones del altiplano y los valles.

26 CIAT: Centro de Investigación Agropecuario y Tecnología, ubicado en Santa Cruz, con influencia en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando.

lograron responder a las expectativas de innovación tecnológica; por el contrario, dicha evaluación afirmaba que uno de los grandes fracasos de estos centros fue el no haber tenido la capacidad de llegar a los productores y generar cambios en los sistemas y estructuras sociales y económicas de producción. La lógica y el modelo con el cual se construyeron y funcionaron estos dos centros hasta 1995, fue el de oferta de tecnológica para y hacia los productores; es decir, la relación “**oferta-demanda**”, propia de un modelo de Estado centralista. Las evaluaciones muestran que esto no funcionó, especialmente en el caso de las economías campesinas.

A partir de la creación del SIBTA en el año 2000, la lógica y el modelo de funcionamiento se basó en el mercado, el modelo cambió a una relación “**demanda-oferta**”. Este modelo evidenció falencias estructurales internas, generando su cierre el 2008. El modelo partía del supuesto de que existía un mercado de demanda, al cual había que responder, pero los hechos demostraron que este supuesto era falso. Después de este fracaso y el cierre del SIBTA, se creó el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal, INIAF, con el cual se restituyen los centros de investigación y estaciones experimentales bajo control del Estado, después que habían sido cerradas o delegadas a terceros.

En conclusión, se puede afirmar que en el tema de extensión y asistencia técnica los resultados fueron escasos, variados y diferentes según cada región. Por su parte, las empresas agropecuarias (medianas y grandes) ubicadas en las tierras bajas, han generado sus propios sistemas de extensión y asistencia técnica lo que les permite incorporar innovaciones y tecnología. Esto también las sitúa como el grupo más dinámico de la economía nacional e incluso con capacidad de cubrir los costos del pago por la asistencia técnica –que ya lo hace– puesto que las empresas asociadas a la CAO y la CAINCO pagan por los servicios que reciben de empresas del exterior. Por el contrario, en el caso de las economías campesinas e indígenas, el modelo de extensión agrícola no ha logrado incorporar innovaciones tecnológicas, o el nivel de incorporación es tan bajo que no tiene ningún efecto sobre sus niveles de productividad y de incremento de los ingresos. Este aspecto no permite cubrir, salvo algunas excepciones, el pago de la asistencia técnica que actualmente está subvencionada vía el apoyo de las ONG y algunos programas del mismo Estado, pero que no tienen la capacidad, calidad y cobertura deseada.

Difusión de la innovación tecnológica y formación de recursos humanos

Al referirse a las políticas del sector agrícola Tovar (1992) indica que estas se concentran en los niveles de financiamiento otorgado por el Estado, y que no atienden ni orientan los cambios tecnológicos, y que es muy poco lo realizado

en materia de comercialización, exportaciones, investigaciones y extensión agrícola.

Los resultados poco sostenibles y las evaluaciones realizadas (UDAPE, 1986; Pattie, 1988). muestran que la implementación de los principios y supuestos de las teorías de la modernización, estructuralista y neoliberal, y de los modelos de la Revolución Verde, difusión e innovación tecnológica en el sector agropecuario, no son adecuados para la realidad boliviana debido a las barreras sociales, culturales, económicas y ambientales. Además, las importantes diferencias regionales han frenado la innovación y la transferencia de tecnología.

La ESEDN (1971-1991), al referirse a las restricciones para la difusión de la tecnología y utilizando los principios de la teoría de modernización, realiza el siguiente análisis de la dependencia del país con relación a las importaciones de trigo:

[L]a estructura minifundiaría predominante en el área tradicional del agro boliviano, no permite la introducción de mejores equipos para la producción de trigo. Así por ejemplo, el uso de una trilladora Turner que cosecha 200qq de trigo por día, con un costo de operación relativamente bajo, exige un mínimo de 19 has en tierras continuas para operar con eficiencia; sin embargo, la familia campesina, por lo general, sólo posee pequeñas parcelas de 0.5, 1, 2 o 3 ha, que no permite la introducción de cambios tecnológicos. Esto pone en evidencia que uno de los primeros requisitos para aumentar la producción nacional de trigo, como también la producción agropecuaria consiste en superar la actual estructura minifundiaría, a través de la Organización Comunitaria de la Producción, para crear las condiciones necesarias para la introducción de los cambios tecnológicos pertinentes.

Esta situación evidencia una barrera estructural que no fue resuelta por la Reforma Agraria del 1953 ni la Ley INRA de 1996 y que aún está vigente.

El contexto económico y las políticas de precios aplicadas por los diferentes gobiernos tuvieron resultados diferentes. Para la economía campesina e indígena, las políticas de precios, que fijaban niveles bajos para sus productos y que defendían la economía de las familias urbanas, reflejan la escasez de incentivos económicos por parte del Estado, para que estos actores adopten los paquetes tecnológicos propuestos (Norton, 2004).

Otro aspecto que ha influido en la baja adopción de tecnología es el relacionado con el nivel de formación de los productores; en el Cuadro 2.18 se observar el bajo nivel educativo, especialmente en el área rural de Bolivia.

Cuadro 2.18
Tasa de alfabetismo y años promedio de estudio rural y urbana
según censos nacionales 1976, 1992 y 2001

Censo, Área	Tasa de alfabetismo de la población con más de 15 años			Años promedio de estudio de la población mayor de 19 años		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
CENSO 1976	63.21	75.84	51.38	3.57	4.49	2.73
ÁREA						
Urbana	84.86	93.76	76.83	6.11	7.28	5.07
Rural	47.05	62.9	31.77	1.81	2.61	1.05
CENSO 1992	79.99	88.16	72.31	6.06	6.95	5.23
ÁREA						
Urbana	91.1	96.24	86.48	7.92	8.9	7.05
Rural	63.52	76.86	50.07	3.38	4.33	2.42
CENSO 2001	86.72	93.06	80.65	7.43	8.24	6.65
ÁREA						
Urbana	93.56	97.52	89.99	9.23	10.1	8.45
Rural	74.23	85.58	62.09	4.19	5.18	3.14

Fuente: INE, 2001

Los valores del cuadro anterior apuntan que hasta 1976 el nivel de analfabetismo en el área rural de Bolivia era superior al 53% y el promedio de años de estudio era inferior a 1.8 años; este aspecto refleja también el escaso nivel de adopción y manejo de los paquetes tecnológicos que se encontraban en los modelos y programas de desarrollo rural y agropecuario. A pesar que los años de escolaridad en los últimos 25 años subieron de 1.81 a 4.2 –y al margen de la cuestionada pertinencia de esta educación para el área rural– son bajos en términos de las exigencias de adopción y de innovación tecnológica.

Otro aspecto que ha influido en el escaso desarrollo de la innovación e investigación tecnológica es la formación de profesionales en los diferentes campos de las ciencias. En la primera etapa, cuando funcionaban el IBTA y el CIAT, la investigación agropecuaria estaba centrada en la investigación básica y aplicada. Con el cierre del IBTA y el surgimiento del SIBTA, la investigación y el desarrollo tecnológico –a pesar de existir la referencia a la “investigación estratégica”–, la investigación se centró en buscar o copiar tecnología de fuera del país.

En este sentido, la formación de recursos humanos –identificada recurrentemente por las estrategias y los planes como una falencia estructural–, no ha sido resuelta. Entrampada en la misma situación se encuentra la universidad boliviana que se mantiene en procesos de formación basados en el “modelo de la Revolución Verde”, sin aportes investigativos que respondan a las demandas de los productores y el contexto actual.

La excepción a esta norma, pero a medias, es la región de los llanos orientales, especialmente Santa Cruz, donde ha tenido éxito la introducción y difusión de la teoría de la modernización y del “modelo de la Revolución Verde”. El sector agropecuario ha logrado establecer una dinámica centrada en los empresarios, con fuerte apoyo estatal para un desarrollo tecnológico. Sin embargo, este desarrollo está separado y sin relacionamiento con su medio rural más cercado, que se encuentra pobre, atrasado e ineficiente.

En base a lo anotado, se puede afirmar que los efectos e impacto de la incorporación de la innovación, el desarrollo tecnológico y la investigación, muestra procesos y niveles de desarrollo bien diferenciados. Por un lado, en las economías campesinas e indígenas no se han alcanzado los objetivos buscados y los sistemas productivos permanecen al margen de la innovación e incorporación de tecnología y con bajos niveles de productividad, nivel de formación de los productores no pasa de los 4 años y con escasos recursos técnicos. En el caso del sector empresarial, se observa que han incorporado tecnología de punta, pero no generan innovación, por el contrario, la importan; por lo tanto, hay modernos sistemas de producción y con alta tecnología pero con ninguna o escasa innovación y desarrollo tecnológico local.

Riego

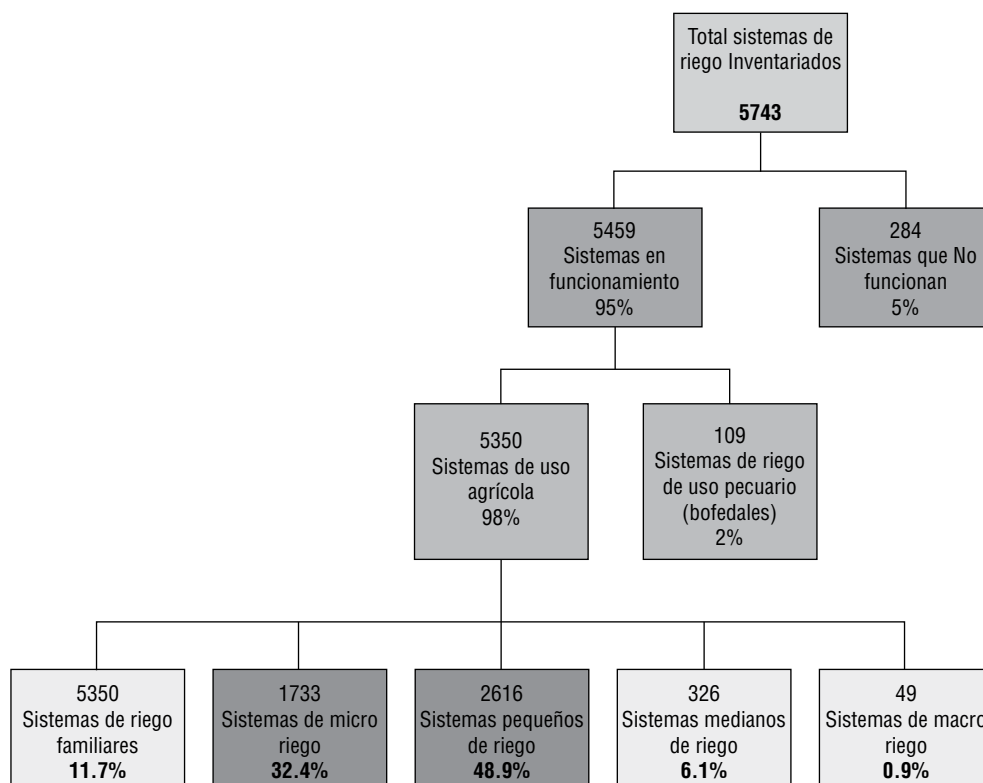
La importancia del riego como elemento central e indispensable, se refleja en su presencia en todos los modelos, como el de la Revolución Verde, de la difusión y de la innovación inducida. Estos modelos consideran al riego como el factor que permite alcanzar el potencial de productividad de las semillas mejoradas e híbridas, que forman parte del paquete tecnológico propuesto. Histórica y actualmente, en todas las culturas y específicamente en las andinas, el riego es el elemento que da seguridad a la producción, más aún en un contexto de escasez de agua, producto de los fenómenos naturales y del cambio climático.

En el período estudiado, se identifican dos etapas del riego: la primera, que va desde 1950 hasta mediados de los 80, en la cual predomina la construcción de “mega proyectos de riego”, con superficies mayores a las 500 hectáreas, y un segundo período, que va desde los 80 hasta la fecha, donde se apoya y fomenta la construcción de microproyectos de riego (hasta 10 hectáreas) y pequeños proyectos de riego (hasta 100 hectáreas). Una característica del riego en Bolivia, en ambos períodos, es que la construcción y apoyo a proyectos ha sido una tarea y responsabilidad del Estado, primero apoyado por la CBF y el Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades, SNDC, y luego por el Programa Nacional de Riego, PRONAR.

El riego es considerado en las estrategias y planes como un componente de infraestructura básica para los procesos de producción. Se menciona los bajos

porcentajes de superficie cultivada con riego y se propone una serie de proyectos y metas (ENDAR 100 000 ha regadas en 5 años) para aumentar la relación de superficie cultivada y regada. Hasta principios del 2000, se inventariaron 5743 sistemas de riego. En el Gráfico 2.38 se observa la relación de estos sistemas en base a superficie regada por cada uno.

Gráfico 2.38
Sistemas de riego inventariados y su clasificación 2000



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2000a)

Los problemas para garantizar el acceso al agua de riego a los productores, según Salazar,²⁷ se deben, por un lado, a la falta de concreción de líneas de financiamiento, por falta de precisión y calidad de los proyectos propuestos y las obras, además de la ausencia de una política clara para atender adecuadamente las demandas. La situación del riego en Bolivia, para el año 2000 incluía:

27 Luis Salazar, Viceministro de Riego. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2000.

- 5 459 sistemas de riego, de los cuales 4 349 eran sistemas de microriego, beneficiando a 271 900 productores con riego.
- 226 500 hectáreas bajo riego, de las cuales 97 166 eran regadas bajo sistemas de microriego.

De los datos presentados, se puede inferir que para el año 2000 se regaba el 12% de la superficie cultivada (de 1 884 183 ha sembradas). Considerando que para finales del 2010 se estimaba cultivar 3.5% de la superficie de Bolivia, y manteniendo el área bajo riego del año 2000, el porcentaje disminuiría a sólo el 6%. La ENDAR (2003-2007) se planteaba incrementar la superficie de riego en 100 000 hectáreas, esto hubiera permitido tener el 8.5% de la superficie cultivada bajo riego, pero el Plan Nacional de Riego 2005-2010, planteó una cifra de 40 000 ha, lo que reduciría la proyección de la superficie cubierta a sólo el 7%, aspectos éstos que agravarían aún más la crítica situación del riego en Bolivia. Para el 2008, la superficie regada alcanzó un total de 275 713 hectáreas, que representaban el 9.9% de la superficie cultivada en ese año.

Cuadro 2.19
Superficie cultivada bajo riego, según departamento 2008

Departamento	Superficie bajo riego	Participación
	ha	%
BOLIVIA	275 713	100.00
Chuquisaca	43 022	15.60
La Paz	31 366	11.38
Cochabamba	66 601	24.16
Oruro	24 753	8.98
Potosí	32 093	11.64
Tarija	25 926	9.40
Santa Cruz	49 858	18.08
Beni	1974	0.72
Pando	121	0.04

Fuente: INE, 2009

Los datos presentados en el anterior cuadro muestran que el riego en Bolivia disminuye en lugar de incrementar en la relación de superficie cultivada y regada. Esta disminución no permite tener sistemas de producción que cumplan la función de generar más de una cosecha al año e incrementar la productividad. Es decir, entre 2005 y 2013, la superficie regada se redujo del 12% al 9.9%, aspecto que demuestra que las acciones y el desarrollo de proyectos de riego no están en relación con la ampliación de la frontera agrícola. Esta situación refleja

nuevamente el desarrollo e implementación de un modelo basado en la expansión de la frontera agrícola, con una visión centrada en desarrollar los factores ligados al incremento de la superficie cultivada y no en el desarrollo de programas de riego que aumenten la superficie regada y la productividad. La teoría del desarrollo sostenible que propone un manejo equilibrado de los recursos naturales, no ha logrado –a través de las últimas cuatro estrategias (END 1992-2000, ETPA 1996-2000, PNDAR 1998-2004 y ENDAR 2003-2007)– revertir la tendencia del modelo de la expansión de la frontera agrícola, hacia el manejo y gestión racional del agua y el suelo.

Semillas

De manera paralela a la teoría de la modernización, y como parte de la misma, los modelos de la Revolución Verde y de la difusión abordaron la introducción de semillas mejoradas e híbridas para mejorar la producción y productividad.

Las primeras experiencias sistematizadas en América Latina en relación a los modelos que incorporaban la difusión e introducción de semillas, son de 1940 y en Estados Unidos desde 1929 (García, 1977). Las evaluaciones sobre la introducción de semillas híbridas, proponían observar variables tales como las condiciones de los productores, el tiempo y el espacio. En el caso del tiempo, las experiencias reconocían períodos de entre ocho a diez años (García, 1977), para que un productor adopte estas semillas. Esta información clave –que además es parte de un proceso de seguimiento– no existe en Bolivia o no se conocen investigaciones sobre experiencias y características regionales sobre la adopción de semillas.

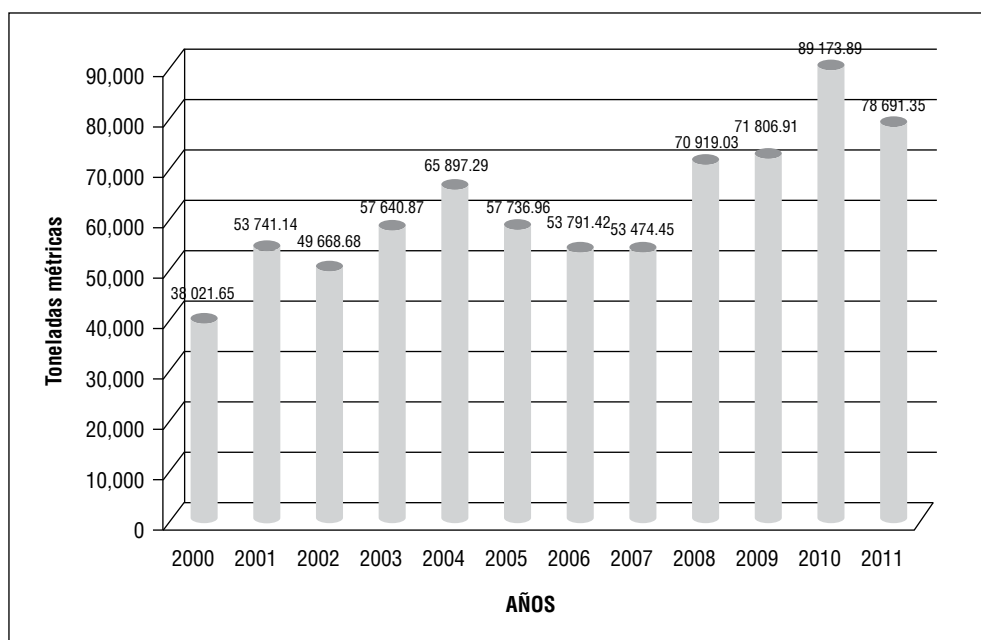
El manejo, difusión y producción de semillas para mejorar la productividad, se encuentra en las estrategias y los planes elaborados a partir de la década de los sesenta. En las primeras propuestas, se observa claramente que la direccionalidad en la introducción y uso de semillas seguía la lógica de los modelos basados en el uso de semillas mejoradas e híbridas (Revolución Verde, difusión y de la innovación). En estos modelos se descartaba el uso de semillas manejadas por los productores, ya que no formaban parte del paquete que se pretendía introducir, el que, al mismo tiempo, era un parámetro de medición de los procesos de modernización de la agricultura.

En su reflexión sobre los cambios técnicos en general, y sobre los procesos biológicos y químicos, en particular, Hayami y Ruttan (1989), encontraron que las variedades de granos tradicionales tienen limitada respuesta de rendimiento ante mayores niveles de fertilización. Este factor generó y profundizó el desequilibrio en las relaciones económicas resultantes del cambio técnico. Para el caso de la investigación, este desequilibrio indujo al crecimiento de un sistema de instituciones nacionales y regionales de investigación agrícola –representado

hasta finales de la década de los 90 por el IBTA en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Tarija y Chuquisaca, y el CIAT en tierras bajas de Oriente y Amazonia–, cuyo objetivo principal era el desarrollo de variedades de cultivos capaces de responder a mayores niveles de fertilización.

La implementación de programas de producción de semillas, tuvo efectos importantes en la producción de semillas mejoradas y la seguridad alimentaria. En el Gráfico 2.39 se presenta la evolución histórica de la producción de semillas.

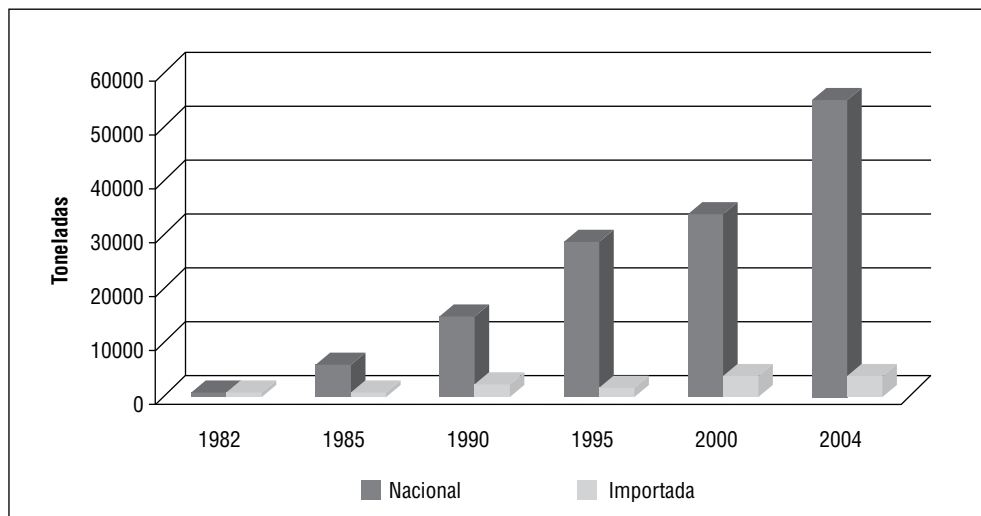
Gráfico 2.39
Histórico de volúmenes de semilla certificada a nivel nacional



Fuente: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, 2012

La producción de semillas a nivel regional indica que el 2010 el departamento de Santa Cruz produjo el 91% de la producción nacional de semillas, principalmente de semilla de soya. Este dato demuestra el impacto y la importancia de este cultivo en la región, incluso al margen de la compra de semilla transgénica. Por otra parte, en el Gráfico 2.40 se observa que la producción de semillas permitió, en cierta medida, la autosuficiencia de semilla necesaria para cubrir las demandas en cada campaña agrícola. Según el Compendio Agropecuario (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, 2012), en el 2010 el 43% de la superficie cultivada estaba sembrada con semilla certificada. En el caso de la región del Gran Chaco, la soya representaba el 11% de los volúmenes de semilla producida.

Gráfico 2.40
Bolivia: volumen de semillas nacionales e importadas
1982-2004



Fuente: Elaboración propia

El éxito de la producción de semillas revela también una relativa fragilidad en cuanto a la diversificación de la producción. Así, en 2010 el 60.85% de la producción se concentraba en un solo cultivo (la soya) y el 85.65% de la producción de semillas se concentraba en tres cultivos (soya 60.85%, trigo 20.09% y arroz 4.71%), producidos en las tierras bajas de Bolivia.

Las estrategias generadas a partir de la década de los noventa –que incorporaron las propuestas de las teorías alternativas, especialmente la del desarrollo sostenible– cuestionaron el diseño de estrategias y planes con base en la aplicación de modelos cuya sostenibilidad y efectos sean negativos para la seguridad, soberanía alimentaria y la biodiversidad. Por ejemplo, la amenaza de generar dependencia en el acceso a semillas mejoradas, híbridas o transgénicos. Este aspecto tuvo su mayor polémica en el momento de la aprobación de la Constitución Política del Estado y la Ley de la Madre Tierra, cuando en Bolivia se discutió la autorización o prohibición del uso de transgénicos.

Como efecto e impacto de la incorporación de los modelos de la Revolución Verde y de la difusión, se generaron dos sistemas de producción claramente diferenciados: el primero, de los pequeños productores (campesinos e indígenas) que producen para su consumo y el mercado interno y que se abastecen de la producción de sus propias semillas. Con base en este grupo se generaron las propuestas de conservación y protección de la biodiversidad. El segundo, el de los productores “modernos y articulados al mercado”, especialmente aquellos

cuyo sistema de producción está organizado para producir para el mercado y que utilizan semillas mejoradas, híbridas y transgénicas.

En materia de semillas, los resultados de los centros de investigación son diferentes: para el caso de la zona del Oriente, el CIAT ha tenido la capacidad de producir y difundir variedades y semillas adecuadas a la zona y de acuerdo, en cierta medida, a las necesidades de los medianos y grandes productores de soya, frijol, trigo, etc. En cambio, la producción de semillas en las zonas del altiplano y los valles tuvo un escaso avance y se dirigió a la producción de semillas de cultivos de papa, forrajes y quinua, pero en pequeños volúmenes y con poca cobertura de pequeños y medianos productores.

Mecanización

A pesar de seguir las propuestas de los modelos de la Revolución Verde, de innovación tecnológica y de la difusión, y teorías como de la modernización, la estructuralista y la neoliberal, la Reforma Agraria y las estrategias y los planes no tuvieron impacto en la incorporación de mecanización de los sistemas de producción de las economías campesinas. Según Paz (2007), “la mayoría de las denominadas empresas agropecuarias, a pesar de tener un cierto grado de modernización, mantienen un uso extensivo de la tierra y tecnológicamente son poco modernas”.

Las economías campesinas, en un porcentaje mayor al 80%, continúan realizando labores agrícolas con el arado egipcio, traído por los españoles en la época de la Colonia, y en algunas regiones deprimidas aún se utiliza la *chaquitajilla*.²⁸ Si bien se han desarrollado programas de innovación y de desarrollo tecnológico (arados, vertederas, niveladores, etc.), sus efectos ha sido locales o muy puntuales. No han generado un impacto importante a nivel nacional en la adopción de tecnologías para mejorar los procesos productivos. Al referirse a las exportaciones y la mecanización de la producción agrícola, la *Memoria 1970* del BCB indica que “las dificultades administrativas y la falta de maquinaria apropiada en los rubros agrícolas impide aumentar la productividad de importantes cultivos agrícolas destinados para la exportación”.

Rendimientos

La medición de los rendimientos es uno de los factores más importantes y sobre el cual se enfocan las propuestas de las teorías y los modelos de desarrollo agropecuario. Los peores resultados se relacionan con este indicador, construido principalmente en base a la incorporación de tecnología y la innovación.

28 Instrumento precolonial utilizado para la siembra.

Como ya se ha mencionado, las estrategias y los planes se caracterizan por la adopción de la teoría de la modernización, el libre mercado (percibido como el generador de procesos de competitividad y desarrollo productivo) y la implementación de modelos centrados en la incorporación de paquetes tecnológicos, la difusión de tecnología y/o de conocimientos. Con el objetivo de identificar el posible impacto del énfasis de las políticas agropecuarias en los rendimientos de los cultivos agrícolas, en el Cuadro 2.20 se presenta la variación histórica de los rendimientos de los principales cultivos.

En ese cuadro se pueden identificar cuatro cultivos: maíz grano, trigo, arveja y caña de azúcar (resaltados en verde) que tuvieron un incremento en los rendimientos superior al 50%. Lo que llama la atención es la disminución de los rendimientos de los tubérculos y el algodón, y el bajo incremento en los otros cultivos. Tomando en cuenta los rendimientos de los cultivos agrícolas, se observa que, en general, la implementación de políticas basadas en la modernización y transferencia de tecnología, no tuvieron efectos e impactos importantes sobre los rendimientos de los cultivos.

Por otra parte, el cambio de la estructura productiva en Bolivia generó dos sistemas de producción totalmente opuestos y actores sociales del sector agropecuario también opuestos: el primero, relacionado con las unidades de producción familiar denominadas “economías campesinas, indígenas y originarias” y ubicadas en la zona Occidental, en las regiones del altiplano, valles y la Amazonia, y el segundo con sistemas de producción modernos, de economías empresariales, ubicadas en la región del Oriente y parte del Chaco.

Pero ambos sistemas de producción tienen una misma realidad: son dos sistemas de producción con bajos niveles de productividad y débil competitividad en los mercados internos y externos aunque siguiendo la lógica de las políticas e inversiones realizadas en el sector agropecuario, deberían presentar diferencias y dinámicas diametralmente opuestas (Albarracín, 2001a).

Los 60 años de planificación del desarrollo agropecuario –de 1950 al 2010– han demostrado que es importante concentrarse no sólo en la distribución de tierras entre los productores sino acompañarla de infraestructura caminera, riego, investigación, innovación, tecnología apropiada, maquinaria y crédito para lograr resultados e impacto económicos y sociales.

4.5. Cambios en la estructura ganadera

En estos años se ha producido en Bolivia un cambio importante tanto en la estructura como en la cantidad de ganado. Según los datos del Censo Nacional Agropecuario de 1950 (ver Gráfico 2.41) Bolivia era un país eminentemente ovino (59%), seguido de las aves (cuyo peso preponderante correspondía a las aves que existían en los predios de las economías campesinas) y, finalmente, los camélidos.

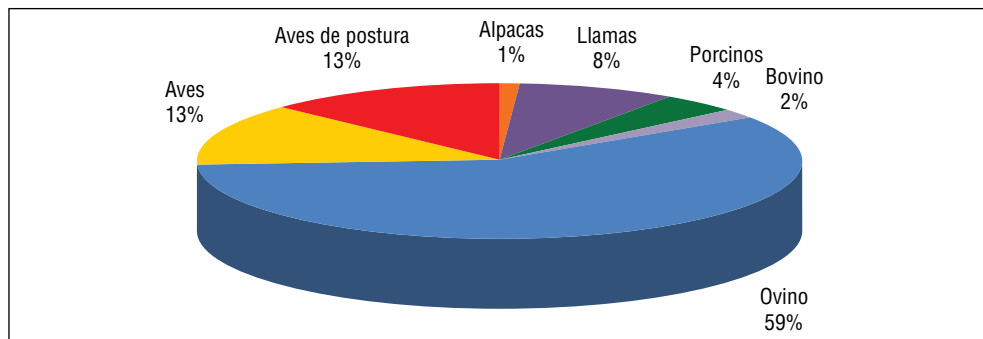
Cuadro 2.20
Variación de los rendimientos de los cultivos agrícolas

	Censo	PNDES 1962-1971 EDSN 1971-1991	EDES 1989-2000 PNDAR 1989-2004	ENDAR 2003- 2007	PRRAYF 2011	Incremento	%	Incremento de los rendimientos por periodos en %						
								de 1950 a 1971	de 1971 a 1989	de 1989 a 2006	de 2006 a 2011			
Cereales														
Cebada grano	716	670	569	812	822	106	14.8%	-6%	-15%	43%	1%			
Maíz grano	118	1304	1519	2607	2617	2499	191.6%	100.5%	16%	72%	0%			
Quinua	416	700	416	633	569	153	37%	68%	-41%	52%	-10%			
Trigo	539	786	648	1111	1266	727	134.9%	46%	-18%	71%	14%			
Estimulantes														
Café		841	885	990	960	149	17.7%	-	5%	12%	-3%			
Hortalizas														
Arveja	948	1092	1506	1571	1487	623	65.7%	15%	38%	4%	-5%			
Haba	1220	2000	1365	1792	1708	572	46.9%	64%	-32%	31%	-5%			
Tomate	4754	10200	9990	13844	10352	3644	35.7%	115%	-2%	39%	-25%			
Industriales														
Algodón	830	590	549	551	690	-279	-34%	-29%	-7%	0%	25%			
Caña de azúcar	34 248	35 558	50 501	53 522	39 202	19 274	56.3%	4%	42%	6%	-27%			
Girasol			1162	1210	1071	48	4.1%	-	-	4%	-11%			
Maní	855	1098	1146	1191	1042	336	39.3%	28%	4%	4%	-13%			
Soya		1200	1623	1704	2246	504	42.0%	-	35%	5%	32%			
Tubérculos														
Papa	1674	7196	5178	5576	5338	-1620	-23%	330%	-28%	8%	-4%			
Yuca	19 488	13 000	10 825	10 191	8614	-9297	-48%	-33%	-17%	-6%	-15%			

* Datos oficiales pero cuyo valor es muy bajo para el cultivo en estudio.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censo Nacional Agropecuario de 1950 e INE²⁹

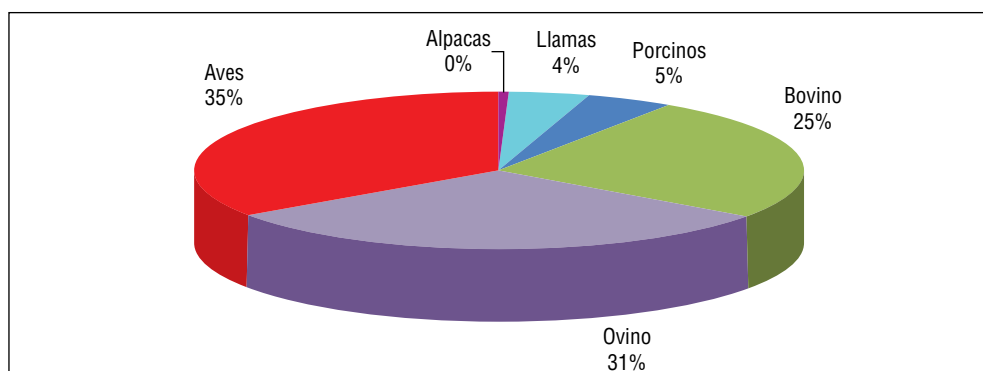
Gráfico 2.41
Población ganadera en Bolivia Censo de 1950



Fuente: INE. Censo Agropecuario 1950

Las acciones y las políticas en este sector alcanzaron logros en el corto plazo de las metas propuestas en el Plan Inmediato de 1955. Crespo (2005), en la biografía de Gumucio Reyes, indica que en su informe de 1962 al parlamento, Gumucio expuso las siguientes cifras que refuerzan el alcance de algunos resultados: “Si bien comprobamos que con la provisión interna de carne hemos logrado ahorrar anualmente más de cuatro millones y medio de dólares y en los diez años anteriores hemos ahorrado cerca de cuarenta millones de dólares, al dejar de importar ganado de la Argentina”.

Gráfico 2.42
Población ganadera en Bolivia Censo 1984



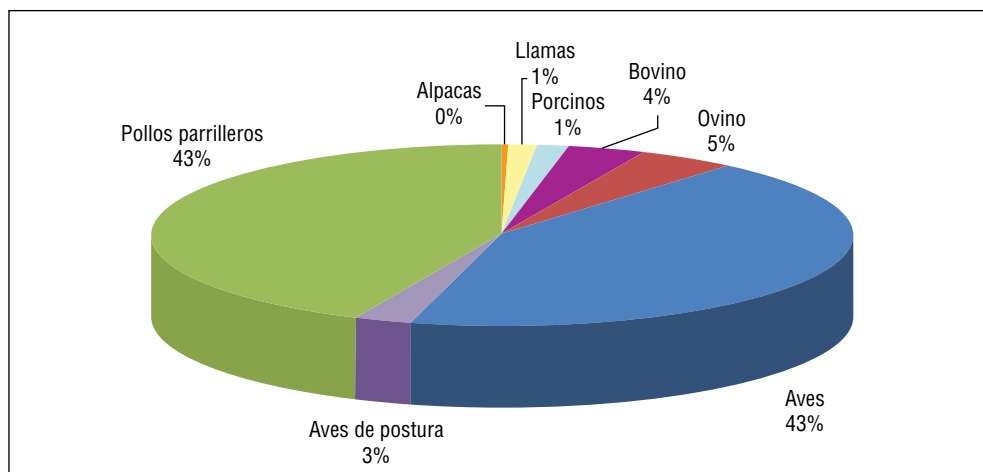
Fuente: INE. Censo Nacional Agropecuario 1984

Debido a los exitosos programas de apoyo del Estado a la ganadería vacuna en la región de las llanuras de Moxos (departamento del Beni) y el desarrollo de la avicultura –a través de una fuerte inversión privada para la realización del

Segundo Censo Nacional Agropecuario de 1984 (ver Gráfico 2.42)–, la estructura ganadera experimentó un cambio importante, producto del crecimiento del hato ganadero de los vacunos y aves, en relación a la disminución del porcentaje del peso de ovinos y camélidos.

En el período de 1984 a 1998³⁰ (ver Gráfico 2.43) se observa que en la estructura ganadera en Bolivia, las aves (de postura, parrilleros y aves en general), se posicionan como el grupo ganadero más importante del país, seguida del ganado vacuno y ovino. Para el 2011, esta estructura no tuvo variaciones importantes (ver Gráfico 2.44), ya que los porcentajes, la estructura y la tendencia de cada uno de los grupos ganaderos se mantuvo.

Gráfico 2.43
Población ganadera en Bolivia 1998



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

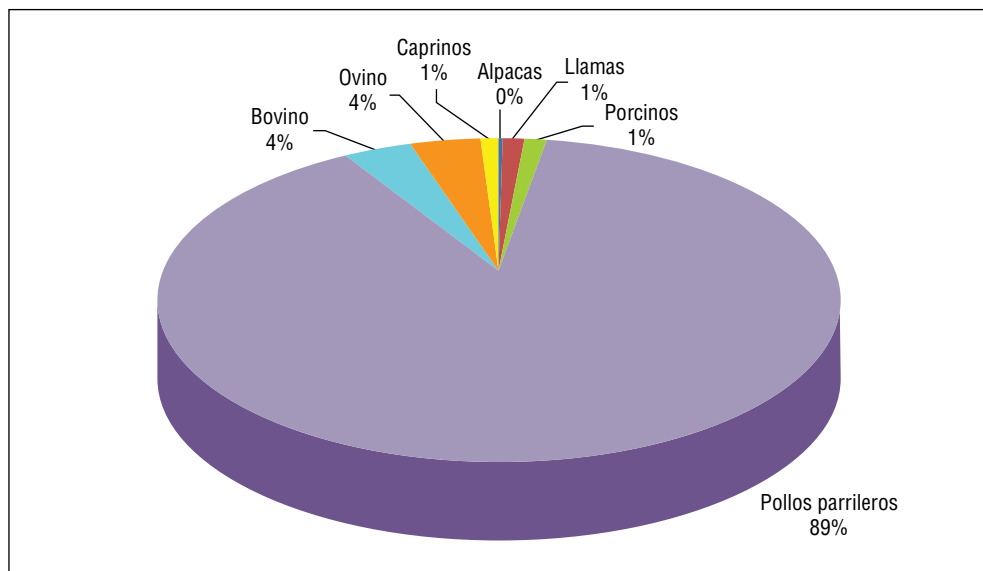
Un aspecto que llama la atención es que, a pesar de su peso porcentual, el ganado ovino y caprino bajó del 59% al 5%. Este ganado es vital para las economías de los productores de los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Tarija y Chuquisaca. Además, hay que anotar que a partir del cierre del IBTA, no hay un programa estatal de investigación sobre ruminantes menores, que preste apoyo e incentivos para el manejo, producción y gestión de este ganado.

Esta nueva estructura ganadera responde y ha creado también cambios en los hábitos alimentarios. Es importante recordar que la estrategia del Plan Decenal (1962-1971) pretendía incrementar el consumo *per cápita* de carne de aves de 5 kg a 20 kg. Es decir, el éxito y desarrollo de la ganadería vacuna y avícola respondió

30 Se han tomado los datos de este año, porque no hay información más reciente.

a la implementación de políticas, programas y proyectos desarrollados y apoyados por el Estado, dirigidos específicamente a empresarios (grandes y medianos).

Gráfico 2.44
Población ganadera en Bolivia 2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE³¹

4.6. Tenencia de la tierra

Entre sus principales objetivos de la Reforma Agraria de 1953 estaban los de eliminar el sistema feudal,³² liberar la mano de obra, distribuir tierras, y mejorar la producción y productividad. La Reforma Agraria respondió a las demandas de los indígenas colonos de las haciendas (Dandler 1983; Viceministerio de Tierras 2007a), asumiendo la consigna “la tierra es de quien la trabaja”. El primer efecto de la Reforma Agraria fue la abolición de las haciendas y de la servidumbre. Rompió el asilamiento e integró parcialmente a los campesinos a la economía monetaria al transformarlos en propietarios de las tierras que siempre habían trabajado. La transformación fue más radical en las zonas cercanas a los centros urbanos y en

31 Consulta continua en la ventana “Agricultura” del sitio del INE: <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40104>

32 En el cual, por una parte, el campesino no era propietario de la tierra y formaba parte de las haciendas como “pongo”, donde tenía que realizar trabajos gratuitos para el patrón a cambio de la parcela que cultivaba. Y por otra, el terrateniente era dueño de la hacienda y disponía de mano de obra y de otros servicios gratuitos de los comunarios.

las haciendas en que más arraigado estaba el sistema antes vigente. La reforma dio lugar a la aglutinación del campesino en torno a sus intereses, haciendo sentir su presencia en la vida del país (ESDN 1971-1991).

Al analizar los resultados de la Reforma Agraria, el Viceministerio de Tierras (2007a) indica que su aplicación alcanzó solo a las comunidades aymaras y quechuas de la región andina y no así a los pueblos indígenas del Chaco, Chiquitania y Amazonía, catalogados por la Reforma Agraria como selvícolas.

El espíritu y la línea ideológica de la Reforma Agraria seguían las ideas teóricas liberales y de modernización, postulando la modernización del agro, el aumento de la producción y el mercado de tierras; es decir, el paso de una estructura feudal a un modelo capitalista de Estado. Bajo esta visión, las formas comunales de organización social y económica eran calificadas de retrógradas y un obstáculo para el progreso. En consecuencia, la reforma extendió títulos individuales, convirtiendo a los indígenas en trabajadores campesinos y eligió la forma sindical de organización de las comunidades y organizaciones campesinas (Viceministerio de Tierras 2007a; Antezana, 2007).

Un hecho relevante de la Reforma Agraria de 1953 fue que estableció y definió categorías y superficies de tenencia de la tierra en las diferentes regiones y zonas ecológicas de Bolivia. Con la promulgación de Ley INRA en 1996 y su posterior modificación a través de la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria el 2006, se definen nuevas categorías de tenencia de la tierra (ver Cuadro 2.21), pero no se cambian los criterios para establecer las superficies máximas y mínimas según cada zona. En este sentido, la nueva Ley de Reconducción está distribuyendo tierras en base a criterios y parámetros que vienen de 1953.

Cuadro 2.21
Categorías de tenencia de la tierra

Reforma agraria de 1953	Ley INRA de 1996
	Solar campesino
Pequeña propiedad	Pequeña propiedad
Propiedad comunal	Propiedades comunales
Mediana propiedad	Tierras Comunitarias de Origen, TCO
Empresa agrícola	Mediana propiedad
	Empresa agrícola

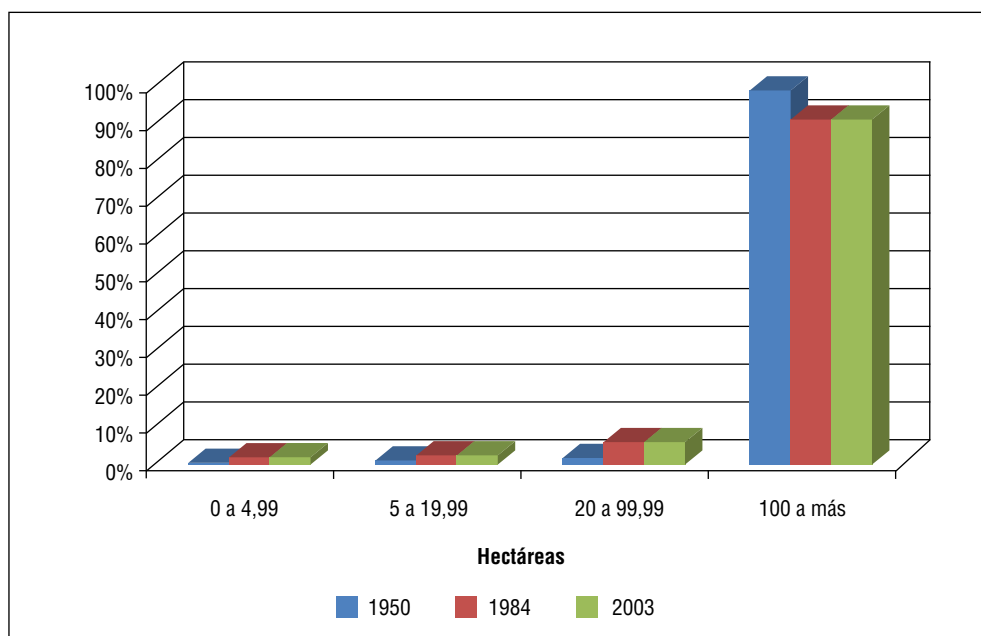
Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Reforma Agraria y la Ley INRA

El impacto de las políticas y de las acciones desarrolladas al margen de la ley por diferentes gobiernos, especialmente los militares, generaron un régimen agrario que según el Viceministerio de Tierras (2007a):

...se caracteriza por la coexistencia de dos sistemas, que se rigen por principios distintos y en gran medida opuestos: el modelo comunal y la propiedad privada como formas de tenencia de la tierra. El segundo viene a ser el sistema jurídico “oficial” que se ha construido en todo este período, basado esencialmente en el concepto de la propiedad privada de la tierra y de los recursos. La figura legal de la empresa agrícola del Decreto Ley de la Reforma Agraria de 1953, fue el instrumento que permitió a pocas familias influyentes acumular grandes extensiones de tierras, surgiendo en el oriente de Bolivia un nuevo tipo de latifundio a pesar de que la Reforma Agraria y la constitución política del Estado “no lo reconoce”.

Otro de impacto significativo de la Reforma Agraria fue asentar el minifundio en la región andina y el nuevo latifundio en las tierras bajas, manteniéndose de esta forma la extrema desigualdad en la distribución de la tierra como la que se tenía en 1953. En el Gráfico 2.45 se observa que se ha mantenido la misma distribución de tierras; es decir, que el mayor porcentaje de tierras que en 1953 se encontraba en manos de los latifundistas, ahora se encuentra en manos de los terratenientes. Lo que ha sucedido en todo este período es que la propiedad del latifundio se ha desplazado de la zona del altiplano hacia las tierras bajas de Bolivia.

Gráfico 2.45
Bolivia: porcentaje de superficie por tamaño de la explotación agropecuaria



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional Agropecuario, 1950, II Censo Nacional Agropecuario, 1984 y Paz, 2007

Con relación a la distribución de la tierra tomaremos de Antezana (2007) algunas ideas que muestran que el impacto de la Reforma Agraria en la región andina e interandina ha sido “muy negativo”; en cambio en la zona oriental (desde el Chaco hasta Pando) los resultados son muy positivos y progresistas (salvo excepciones).

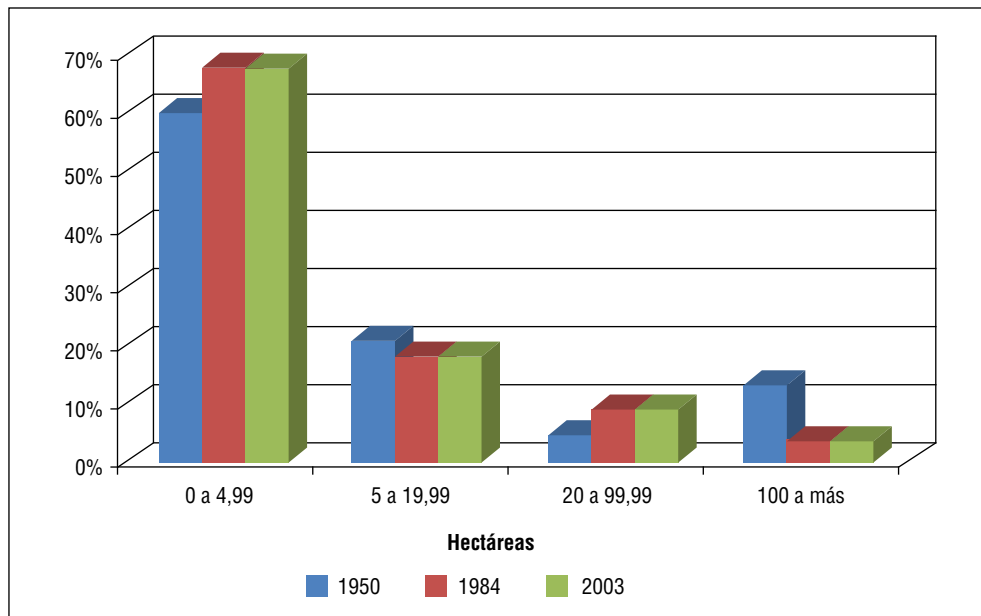
Antezana (2007) afirma que antes de la Reforma en el sistema de las comunidades originarias las tierras eran de propiedad colectiva pero se permitía el usufructo individual. 50 años después, en la mayoría de las comunidades este sistema de ordenamiento de la propiedad se mantiene. “Sin embargo en un pequeño porcentaje, en un 5% de comunidades se fue parcelando en propiedades privadas personales y, de otro lado, las tierras de propiedad colectiva también, quedando extinguida la vieja comunidad”.

También indica que antes de la Reforma Agraria, en el sistema de haciendas feudales –que en su mayoría eran comunidades originarias de propiedad privada–, los colonos usufructuaban un lote, “el ordenamiento de la propiedad feudal de hacienda respondía casi al mismo sistema de la comunidad originaria”. Estos dos sistemas se extendían en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Chuquisaca y Tarija. De acuerdo a la aplicación de la Reforma Agraria, los campesinos de la hacienda fueron dotados con derechos de propiedad de sus parcelas en usufructo. “De otro lado, en la gran mayoría de haciendas, los patrones recibieron en propiedad el resto de la tierra de las haciendas”. En este sentido, no hubo “distribución” de tierras de hacienda, en la totalidad de las propiedades agrarias de las zonas de haciendas. Hubo dos excepciones: “a) algunas haciendas fueron totalmente parceladas y b) en otras haciendas los campesinos quedaron de propietarios de sus parcelas y el resto de la tierra de la hacienda quedó en propiedad colectiva de los campesinos”.

En el Gráfico 2.46 se observa que en el período de 1953 a 2003, el porcentaje de las unidades de explotación agropecuaria –con superficies de 0 a 5 ha– creció del 60% al 68%; esto se debió, siempre con Antezana (2007), a que en la zona de las haciendas no hubo una distribución de tierras ni cambios en el ordenamiento de la propiedad de la tierra, la vieja ordenación se mantuvo sin variación. Esta forma de distribución de la tierra produjo un desorden de la propiedad, creando una serie de dificultades y en “particular un cierto freno a la agricultura”.

Con relación al saneamiento de la tierra y como ya se indicó, este proceso fue muy lento y sindicado de prebendalismo. Bolivia tiene una superficie de 109 858 100 hectáreas, de la que, descontando las manchas urbanas y cuerpos de agua y salares, se considera como superficie objeto de saneamiento un total de 106 751 723 hectáreas. En el Cuadro 2.22 se presenta el estado de situación del proceso de saneamiento de tierras hasta 2009.

Gráfico 2.46
Porcentaje de unidades agropecuarias según tamaño de las explotaciones en tres periodos históricos



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional Agropecuario (1950), II Censo Nacional Agropecuario (1984) y Paz (2007)

Cuadro 2.22
Situación del proceso de saneamiento de tierras 2009

Estado	Superficie en ha	%
Superficie total de Bolivia	109 858 100.00	
Superficie objeto de saneamiento	106 751 722.00	100
Superficie saneada y titulada	40 854 533.00	38.27
Superficie en proceso de saneamiento	13 026 957.00	12.20
Superficie por sanear	52 870 232.00	49.53

Fuente: INRA, 2010

En los cuadros 2.23, 2.24 y 2.25 se exponen los datos del número de unidades agropecuarias y la variación del porcentaje de superficie que poseen cada uno de los grupos en cada momento histórico, según el tamaño de la explotación agrícola. Se observa que históricamente las unidades de producción con una superficie mayor a las 100 hectáreas y que representan menos del 5% poseen más del 90% de las tierras.

Cuadro 2.23
I Censo Nacional Agropecuario (1950)
Unidades agropecuarias por tamaño de las explotaciones

Tamaño de la explotación (ha)	N° de unidades	%	Superficie (ha)	%	Promedio ha/UA
0 a 4.99	51 198	60	73 877.89	0.2	1.44
5 a 19.99	18 112	21	221 808.52	0.7	12.25
20 a 99.99	4167	5	325 592.19	1.0	78.14
100 a más	11 683	14	32 205 584.49	98	2 756.62
TOTAL	85 160	100	32 826 863.09	100	385.47

Fuente: Censo Nacional Agropecuario, 1950

Cuadro 2.24
II Censo Nacional Agropecuario (1984)
Unidades agropecuarias por tamaño de las explotaciones

Tamaño de la explotación (ha)	N° de unidades	%	Superficie (ha)	%	Promedio ha/UA
0 a 4.99	214 437	68.2	323 374	1.4	1.5
5 a 19.99	57 878	18.4	516 285	2.3	8.9
20 a 99.99	30 125	9.6	1 213 018	5.4	40.3
100 a más	12 160	3.9	20 617 475	90.9	1695.5
TOTAL	314 600	100.0	22 670 152	100.0	72.1

Fuente: Paz *et al.*, 1997

Cuadro 2.25
Unidades agropecuarias por tamaño de las explotaciones (2003)

Tamaño de la explotación (ha)	N° de unidades	%	Superficie (ha)	%	Promedio ha/UA
0 a 4.99	408 960	68	618 275	1.4	1.51
5 a 19.99	110 400	18	985 781	2.3	8.93
20 a 99.99	57 480	10	2 313 126	5.4	40.24
100 a más	23 160	4	39 318 818	91	1 697.7
TOTAL	600 000	100	43 236 000	100	1 748.4

Fuente: Fuente: Paz, 2007

Asimismo, el impacto de todo este proceso en las tierras del Oriente de Bolivia fue la instauración de un nuevo ordenamiento de acuerdo al régimen de producción capitalista que, según Antezana (2007), es altamente racional y adecuado para los objetivos de la Reforma Agraria del 53. En síntesis, Antezana (2007) continúa afirmando, que en esta región sí hubo una verdadera y correcta distribución de tierras, pero es importante tomar en cuenta que esta distribución

se realizó bajo el supuesto de que estas zonas eran tierras baldías y adecuadas a las necesidades capitalistas de los agricultores. Esto produjo una nueva ordenación de la propiedad agraria, con grandes posibilidades de desarrollo.

Según el INRA (2010), esta situación se está modificando con la implementación de la Revolución Agraria. En el Cuadro 2.26 se representan los resultados de la distribución de tierras producto de la implementación de la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria de 2006 y se puede advertir que el 35% de las tierras tituladas son Tierras Comunitarias de Origen, TCO. Asimismo, es necesario destacar que el 95% de los beneficiarios de títulos son productores que tienen pequeñas propiedades; el promedio de tierra saneada ha sido de 7 ha. Sobre este aspecto, llama nuevamente la atención que con este proceso se está consolidando –en términos jurídicos– el minifundio y no se elimina la inequitativa distribución de tierras.

De manera general, un tema que llama la atención es que todas las estrategias y los planes destacaron que la Reforma de 1953 transformó la estructura agraria señorial y latifundista. Pero también coincidían en indicar que no se resolvió el tema de la tenencia de la tierra. En cambio se habría generado una estructura dual: una asentada en la parte occidental y con predominio del minifundio, y la otra ubicada en la parte oriental, que se caracteriza por grandes extensiones de tierra. Es decir, coinciden en indicar que aún persiste una distribución desigual e inequitativa de tierras. A estos matices es necesario agregarle un nuevo conflicto que está surgiendo desde las mismas organizaciones campesinas, indígenas y originarias, que se refiere a la viabilidad económica, por un lado, y a la inequidad que está creando la dotación de las Tierras Comunitarias de Origen, TCO, por otro.

4.7. Sustitución de importaciones

El *Informe de la Misión Boban* (1942) apuntaba la necesidad de implementar un plan para la producción y sustitución de aquellos productos agropecuarios en los cuales Bolivia tenía condiciones y potencialidades para su producción. En ese sentido, el Plan Inmediato de Política Económica del gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN, y las acciones de los diferentes gobiernos se enfocaron en el objetivo de sustituir las importaciones de siete productos agropecuarios. Los primeros resultados de esta política de sustitución de importaciones y de diversificación de la producción, se presentan en el *Informe 1955* del Banco Central, que indica que la política de fijar precios remunerativos para el trigo, arroz, café, maíz, caña, lana y cacao –con el fin de incentivar la producción– produjo los siguientes resultados:

- “la producción de arroz ha tenido un aumento considerable, logrando abastecer el consumo de la zona oriental y el excedente vendido en las zonas de los valles y altiplano”,

Cuadro 2.26
Saneamiento y titulación por tipo de propiedad 2006-2009
ha/beneficiarios

Clasificación	2006		2007		2008		2009		Total		%	
	ha	Bene- ficia- rios	ha	Bene- ficia- rios	ha	Bene- ficia- rios	ha	Bene- ficia- rios	ha	Bene- ficia- rios	ha	Bene- ficia- rios
Empresa	108 917	63	53 821	23	214 523	88	44 250	62	421 511	236	1.3%	0.2%
Mediana	72 073	197	57 810	124	143 858	344	82 342	308	356 083	973	1.1%	0.6%
Pequeña	209 972	11 719	140 446	14 120	400 451	44 862	320 115	75 357	1 070 984	146 058	3.4%	95.1%
Propiedad comunitaria	952 615	404	593 799	471	1 215 866	1005	638 977	1119	3 401 257	2999	10.8%	2.0%
Solar campesino	42	147	16	84	224	1415	257	1493	539	3139	0.0%	2.0%
Tierras comunitarias de origen	1 977 902	28	3 105 351	54	2 377 664	46	3 581 932	33	11 042 849	161	35.0%	0.1%
Tierra fiscal	175 845		3 051 721		6 571 752		5 440 467		15 239 785	0	48.3%	0.0%
Total general	3 497 366	12 558	7 002 964	14 876	10 924 338	47 760	10 108 340	78 372	31 533 008	153 566	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del INRA, 2010

- la producción de maíz se incrementó por: *i*) la política de precios remunerativos y *ii*) la introducción de la variedad llamada “cubano amarillo”,
- la producción de caña de azúcar aumentó merced a la ayuda facilitada en forma de crédito a los ingenios privados,
- aumento en la producción de otros artículos agropecuarios como trigo, café, lana y otros.

La política de sustitución de importaciones logró los mejores resultados parciales en la economía nacional. En el Cuadro 2.27 se observa, para el caso del azúcar,³³ que para 1963 se logró cubrir el 100% de la demanda nacional; similar situación se dio para el caso del arroz que en 1962 logró cubrir toda la demanda interna. El éxito de estas políticas tiene su correlato en los montos invertidos. Al respecto y en referencia al ingenio azucarero de Guabirá, Crespo (2005) indica que “... además se introdujo tractores y otras maquinarias agrícolas, por un total que se estimó en 20 millones de dólares”. Esto muestra que el desarrollo se logra con altas inversiones y con políticas de largo plazo (Norton, 2004).

Cuadro 2.27
Producción de cultivos y porcentaje del mercado cubierto 1959-1964
(en miles de toneladas)

Cultivo	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Azúcar	17.5	24.4	41.2	49.3	68.6	93.6
% del mercado cubierto				75	100	sobreproducción
Arroz		23 300	24 000	24 000	36 000	35 900
% del mercado cubierto				100	100	

Fuente: Elaboración propia en base a informes y memorias anuales del BCB (1955 a 1964)

El diagnóstico de la ESEDN (1971-1991) patenta avances importantes en la sustitución de importaciones; en el Cuadro 2.28 se presentan los logros alcanzados entre 1955 y 1970, y las metas propuestas para el período 1971-1991. Sin embargo, a pesar de la evidente sustitución de importaciones, la estrategia indica que estas no habían logrado aliviar el déficit de la balanza de pagos.

33 En 1952 el valor de las importaciones de azúcar representaba para Bolivia 5.06 millones de dólares; en 1963 este monto bajó a 0.4 millones de dólares, que representaba el 7% del consumo nacional.

Cuadro 2.28
Resultados obtenidos con la sustitución de importaciones 1955-1970
y propuesta 1971-1991

Resultados obtenidos en el periodo 1955-1970	Propuesta periodo 1971-1991
Productos agropecuarios cuya importación ha sido sustituida generando incluso excedentes: Azúcar Arroz Maíz	Productos importados a sustituir: Trigo Oleaginosas Fibras vegetales

Fuente: ESEDN (1971-1991)

Al referirse a la producción de trigo, la *Memoria 1971* del BCB indicaba “que los programas de producción, especialmente el Plan Vertical, estima que el país se autoabastecerá de trigo a partir del año de 1973”, hecho que no sucedió debido a que los diagnósticos identificaban manera erróneamente tierras con potencial y aptitud para la producción de trigo. Estos datos fueron la base para levantar proyecciones incorrectas para la producción de trigo. Esa situación se refuerza con estudios de suelos realizados en la década de los 60 por el Ministerio de Agricultura, los que afirman que Bolivia no tiene suelos con aptitud para la producción de trigo.

Un efecto importante de la sustitución de importaciones se refleja en el ahorro de divisas; en el siguiente cuadro se muestra la disminución del valor de las importaciones.

Cuadro 2.29
Valor de las importaciones de azúcar 1952-1963
(en millones de dólares)

Año	Valor	%	Año	Valor	%
1952	5 069 497	100	1958	3 361 656	66
1953	5 767 745	114	1959	4 277 673	84
1954	4 925 033	97	1960	2 155 824	43
1955	4 045 644	80	1961	1 658 217	33
1956	4 148 288	82	1962	1 755 192	35
1957	6 557 183	129	1963	0.37	7

Fuente: BCB, 1964

4.8. Variación del ingreso

Lo que buscaba la Reforma Agraria, en términos teóricos y prácticos, era liberar al indígena para ampliar el mercado interno de consumo, por una parte, y por otra parte –con la visión capitalista–, abastecer al mercado urbano de trabajo con mano de obra barata y permanente desde el campo. Pero también movilizar la

población excedentaria a tierras bajas, para contar con mano de obra (sin propiedad de los medios de producción), que sea ocupada en los programas de industrialización. Estos aspectos coinciden con las propuestas de desarrollo basadas en las corrientes teóricas estructuralistas y de modernización industrial. Estos resultados no se alcanzaron porque una parte del proceso de industrialización no ocurrió, no absorbió la mano de obra liberada, y se desencadenó un flujo migratorio a las ciudades, producto de la falta de apoyo a la agricultura familiar-campesina y de pauperización de la población rural.

El campesino vivía una estricta economía de autoconsumo; su vestimenta era tejida y confeccionada por ellos mismos; sus aperos de labranza, sus combustibles y, en fin, todo lo que consumían, eran de su propia producción. Esto tiene su explicación lógica: no tenían con qué comprar ya que no percibían dinero por su trabajo. En 1952 el producto *per cápita* llegaba sólo a 124.8 dólares, pero el 50% o más de la población realizaban sus transacciones de producción y consumo al margen de la economía monetaria, mostrando de esta manera su aislamiento con relación a la economía de mercado.

La contribución de los campesinos fue importante hasta muchos años después de la Reforma Agraria; la masiva intervención del gobierno sobre las áreas rurales después de 1952 tampoco había logrado cambios sustanciales en la distribución del ingreso nacional porque hasta 1975, o sea 23 años más tarde, el 60% de la población sólo percibía el 21% del ingreso nacional y en 1977 el 84.7% de la población era propietaria de sólo el 31.6% del ingreso del país.

En todas las estrategias y los planes se hacía referencia al bajo ingreso *per cápita* como factor de influencia directa sobre el crecimiento de la economía del país. A esto se le sumaba la poca articulación y el aislamiento de las economías campesinas respecto de los mercados. Sobre este aspecto, el PNDES (1962-1971), indicaba que:

[E]l PIB per cápita del trienio de 1950-52 que alcanzó a más de 110 dólares, en el trienio 1957-59 apenas alcanzó a 90 \$us. Esta contrastación de niveles medios de ingreso, coincidente con un período de cambio social de honda significación, que ha permitido incorporar a la vida ciudadana a importantes núcleos de la población del país, terminaría por resultar incompatible con el proceso social y la propia estabilidad política si no se acompaña urgentemente de una política de desarrollo que muestre perspectivas de una superación verdaderamente significativa.

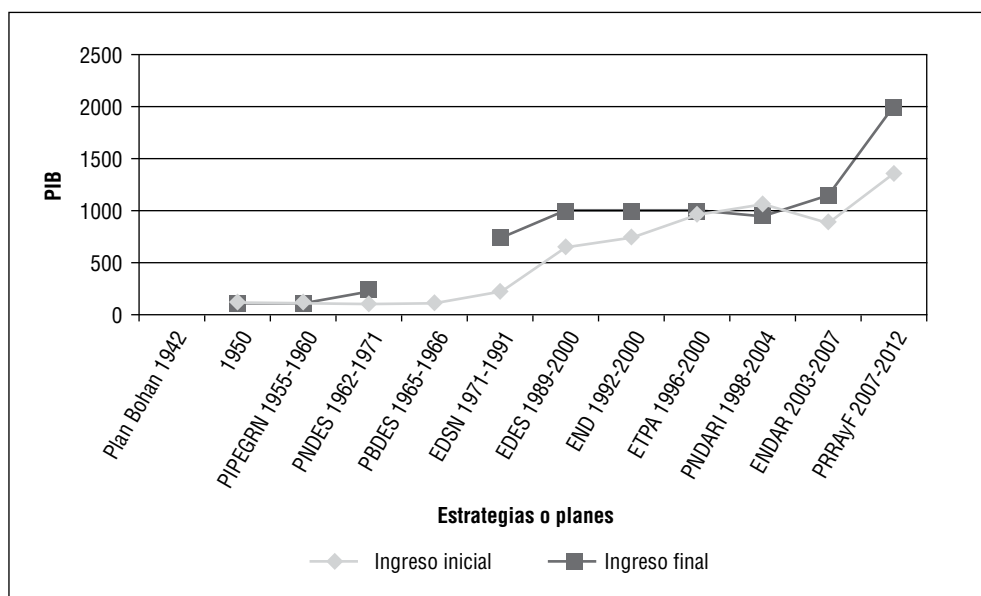
En el Gráfico 2.47 se representa la variación del ingreso *per cápita*, al inicio y a la finalización de cada período comprendido en las estrategias o planes.

Los datos permiten observar tres períodos: uno, que va de 1950 hasta 1992, de incremento del ingreso *per cápita*; el segundo período, que va de 1992 hasta el 2003, donde los ingresos iniciales resultaron ser superiores a los del final del

período establecido, y finalmente del 2007 al 2011, donde el PIB *per cápita* acusa incrementos que casi duplican los ingresos del 2005, pero este ingreso se debía, principalmente, a un contexto de alta demanda de la exportaciones y altos precios de las materias primas.

Otro aspecto importante es que el promedio de incremento fue del 16% del ingreso *per cápita*.

Gráfico 2.47
Variación del PIB *per cápita* inicial y final en las estrategias y planes nacionales de desarrollo (en dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a las estrategias y los planes nacionales de desarrollo

Para la década de 1980 a 1990, Meier (2002) indica que

[N]umerosos estudios presentaron evidencia de que las políticas que guiaban distorsionadamente la formación de precios agrícolas tenían un efecto adverso sobre la brecha entre los ingresos urbanos y rurales, sobre los incentivos a producir alimentos y exportar cosechas, sobre la habilidad de los gobiernos para establecer reservas de alimentos, y sobre las oportunidades de trabajo en la agricultura, el procesamiento y las industrias rurales.

Lamentablemente, para el caso boliviano y debido a la falta de datos, es difícil corroborar esta afirmación de la variación de los ingresos urbanos y rurales. Con todo, el análisis realizado en este capítulo muestra que las políticas propuestas en

las estrategias o los planes que han seguido esta ruta, han logrado los efectos y resultados que se mencionaron.

Las características del mercado laboral y la gran dificultad para medir la variación de los ingresos, especialmente en las economías campesinas, explican en gran parte el fracaso de la implementación de los modelos que suponían la existencia de un libre mercado de la mano de obra y las relaciones capitalistas. En la mayoría de los casos, el análisis histórico y hermenéutico de las estrategias y los planes, demuestra que el intercambio de mano de obra es parte de transacciones eslabonadas, pues se intercambia con otros bienes o servicios, como crédito, bienes agrícolas, alquiler de tierras, y no con dinero. Bajo estas condiciones, los salarios no son ni explícitos ni uniformes.

Esta característica obedece, en general, al poco desarrollo de los mercados rurales donde el intercambio de mano de obra no puede ser un intercambio independiente. Es frecuente observar en el campo que los campesinos respetan mucho más la obligación del intercambio de trabajo por reciprocidad, que un contrato de trabajo asalariado. En este caso, aún es sorprendente cómo el mercado no puede imponerse a las relaciones de no mercado (Pajuelo, 2002; Bolivia. Ministerio de Planificación, 2007).

Otro aspecto que muestra el relativo éxito de las teorías de la modernización, estructuralista y neoliberal, en el sector agropecuario y específicamente en el campesino e indígena, es que para los campesinos la seguridad alimentaria parece ser un objetivo central en su estrategia de sobrevivencia. Se puede comprender así que este objetivo esté asociado al problema de que los mercados de bienes agrícolas y el mercado de otros bienes y servicios no están suficientemente desarrollados en el campo.

Si fuera posible obtener un empleo asalariado y comprar alimentos cuando la propia producción no es suficiente, no se justificaría la búsqueda de la seguridad alimentaria basada en la propia producción. El problema es que estos mercados no operan así. Es claro que esta estrategia implica un costo para la unidad campesina, pues podría producir otros bienes más rentables o emplearse como asalariado, pero esto requeriría que los mercados –especialmente en las áreas rurales y ciudades intermedias, al margen de las ciudades del eje central– estuvieran desarrollados.

4.9. Comentarios finales sobre los resultados, efectos e impactos

La construcción, desarrollo e implementación de las políticas, estrategias y planes ha generado cambios importantes en la estructura productiva del sector agropecuario en Bolivia. Estos cambios son:

- La importancia y el peso del sector agropecuario en la economía ha disminuido, desde el 32.6% a inicios de 1950 al 21.5 % a mediados de los ochenta,

período de las políticas neoliberales. El aporte sectorial al PIB se mantuvo en un promedio del 15% pero desde el 2006 hasta el 2011, el PIB bajó hasta un 13%. A pesar de esta disminución –que debería responder a procesos normales de industrialización y desarrollo de los sectores de manufacturas y servicios–, lo que se observa es un crecimiento del sector de comercio y servicios, lo cual muestra una distorsión del desarrollo buscado tanto en el sector agropecuario como su vinculación con el sector industrial y con la estructura económica nacional.

- El desarrollo de propuestas para generar un **sector industrial** fuerte, vienen desde el Plan Bohan. Este sector representaba el 17% en 1955 y el 2011 subió apenas al 18.6%, lo cual muestra que no se ha logrado fortalecer y desarrollar un sector industrial que genere una nueva estructura económica.
- La **tasa de crecimiento** del sector agropecuario en los últimos 50 años ha tenido un promedio de 2.61%, con un valor máximo de 4.1 (en la década 1962-1975), 10% en 1992 y un mínimo de –0.2 (en el período 1980-87). Estos valores que se encuentran muy próximos a la tasa de crecimiento poblacional de 2.1%, muestran tasas de crecimiento muy bajas comparadas con las tasas de crecimiento promedio esperadas para un desarrollo sectorial, que deberían ser superiores al 6%.
- El crecimiento y el desarrollo agropecuario se ha basado en el incremento de la producción, producto de la aplicación del “modelo de la expansión de la frontera agrícola” y la incorporación de cultivos destinados a la sustitución de importaciones y al mercado exterior, antes que en el incremento de la productividad.
- La **estructura agrícola** ha tenido un cambio importante. Considerando dos momentos o períodos, se observa que desde la década de los años 60 hasta inicios de los 80, la producción agrícola tenía una estructura que se basaba fundamentalmente en tres grupos de productos básicos: cereales, tubérculos e industriales, que ocupaban respectivamente 59%, 18% y 3% de la superficie total nacional cultivada.
Esta estructura cambió radicalmente en el período desde inicios de los 80 hasta el 2011, donde los cereales bajan al 33%, los tubérculos disminuyen al 7% y los cultivos agroindustriales, representados principalmente por la soya y azúcar, alcanzan el 48% de la superficie cultivada. Estos datos revelan que la nueva estructura está construida en base a dos grupos de cultivos: los cultivos industriales y los cereales. Estos últimos destinados principalmente a la alimentación del ganado bovino, porcino y la avicultura.
- Con relación al volumen de producción, en el primer período, 1962-1976, cuatro grupos de cultivos concentraban el 89% del volumen de la producción total (cereales 15%, tubérculos 29%, forrajes 2% e industriales 33%). Esta estructura cambió en el período 1980-2011, donde el volumen de la

producción del grupo de los cultivos industriales, alcanza al 57% y la de los otros tres grupos cultivos bajan a 28% (cereales 14%, tubérculos 14% y forrajes 4%).

- Se ha producido un proceso de modernización en la agricultura capitalista, pero no así en la agricultura campesina. Las políticas macroeconómicas y comerciales, así como el grado de intervención del Estado, han cambiado varias veces de dirección en las últimas décadas, pero la pobreza rural no se ha modificado.
- La inversión en la agricultura es altamente dependiente del contexto macroeconómico; así, la crisis económica inflacionaria de 1956 motivo asumir determinadas políticas macroeconómicas que afectaron las políticas de los planes y de los incentivos a los productores. El mismo efecto se dio en 1984, cuando Bolivia implemento políticas macroeconómicas para el control de la inflación y la adopción de un modelo de desarrollo basado en la teoría neoliberal de libre mercado.
- Con relación a los factores ligados al desarrollo tecnológico y el incremento de la productividad:
 - El **crédito** fue operado, en una primera etapa, por instituciones ligadas al Estado, las que fueron sujeto de un manejo prebendal por parte de las autoridades de Estado y con créditos destinados preferentemente a empresarios de la región del Oriente. La quiebra y cierre del Banco Agrícola de Bolivia se debió a la condonación de deudas de los bancos privados y de los productores agroindustriales. La segunda etapa en la que el crédito fue administrado por instituciones especializadas en el crédito productivo y agrícola, reguladas por el Estado. A pesar de su mejor desempeño tampoco satisficieron la demanda y las necesidades de los pequeños, medianos y grandes productores. Menos del 10% del crédito productivo en 2002 estaba destinado al sector agropecuario; para 2012 el crédito al sector productivo agropecuario presenta un incremento de 20% y una disminución en las tasas de crédito.
 - La **asistencia técnica y la extensión agrícola**, o sea la transferencia de los modelos de investigación, de generación y de transferencia de tecnología basados en la innovación inducida y la difusión, constituyó un fracaso rotundo en todas las etapas. La expectativas centradas en las estaciones experimentales no lograron los impactos y resultados esperados porque se basaban en supuestos y acciones que no necesariamente eran adecuados para la realidad boliviana, encontrando barreras estructurales sociales, culturales, económicas y ambientales, que frenaron la innovación y la transferencia de tecnológica.
 - La superficie regada en Bolivia muestra que el riego no se ha desarrollado en todo su potencial. Los datos para el año 2000, indican que apenas 12%

de la superficie cultivada estaba regada. Para el 2008, el porcentaje de la superficie regada bajo al 9.9%.

- La implementación de los programas de **producción de semillas**, han logrado generar efectos positivos en relación a la producción de semillas mejoradas. Regionalmente, el departamento de Santa Cruz, tenía en 2010 el 91% del volumen de la producción de semillas, principalmente de soya. Este aspecto muestra nuevamente el impacto de la implementación de programas y proyectos agropecuarios bajo cánones de la teoría de la modernización para la llegada a mercados externos. En el caso de las otras regiones, el Gran Chaco, también con soya, representaba en 2010 el 11% de los volúmenes de producción de semillas. Este éxito aparente muestra también la relativa fragilidad de la diversificación de la producción de semillas. En 2010 el 60.85% de la producción de semillas se concentraba en un solo cultivo: la soya. El 85.65% de la producción de semillas se concentra en tres cultivos (soya 60.85%, trigo 20.09% y arroz 4.71%), que son producidos en las tierras bajas de Bolivia.
- Los resultados de los centros de investigación presentan diferencias notorias. El CIAT, para el caso de la zona del Oriente, ha tenido la capacidad de producir y difundir variedades y semillas adecuadas a la zona y que responden, en cierta medida, a las necesidades de los medianos y grandes productores que trabajan con soya, frijol, trigo, arroz, etc. Para el caso de la producción de semillas en las zonas del altiplano y los valles, el avance fue muy escaso y dirigido a la producción de semillas de cultivos de la papa, forrajes y quinua, pero en pequeños volúmenes y con una escasa cobertura a pequeños y medianos productores.
- Los resultados de la inexistencia de políticas claras y de inversiones importantes y sostenidas para la investigación en Bolivia, se reflejan en los bajos niveles de incremento de los rendimientos de los cultivos, que en la mayoría de los casos no supera el 20% para un período de 60 años.
- En todas las estrategias y los planes no se plantearon estrategias y políticas que consideren al capital humano como factor estratégico. En ese sentido, no hay propuestas que aborden las vías para que los técnicos y productores accedan y asimilen permanente la nueva información sobre tecnologías, investigación e innovación. Esto se debió a que las estrategias y los planes estaban adscritos a las políticas de transferencia de tecnología, a través de la implementación de los modelos de la difusión e innovación, pero no consideraban la construcción de capital humano formado.
- Con relación a la **mecanización**, la Reforma Agraria y las políticas propuestas –a pesar de seguir los preceptos de los modelos de la Revolución Verde, innovación tecnológica y de la difusión; y teorías como de la modernización, la estructuralista y la neoliberal– no lograron impactos en

la incorporación de la mecanización en los sistemas de producción de las economías campesinas. Por su parte, las empresas agropecuarias, a pesar de tener un cierto grado de modernización, mantienen un uso extensivo de la tierra y tecnológicamente son poco modernas.

- Las políticas y programas basados en la modernización y transferencia de tecnología, no tuvieron efectos e impactos importantes sobre el incremento de los rendimientos de los cultivos. Los rendimientos de las “economías campesinas”, ubicadas en la zona occidental, comparados con los sistemas de producción modernos, de economías empresariales y ubicada en la región del Oriente –que siguiendo la lógica de las políticas e inversiones realizadas en el sector agropecuario, deberían determinar diferencias y dinámicas diametralmente opuestas–, en el fondo muestran que son dos sistemas de producción con bajos niveles de productividad y débil competitividad en los mercados internos y externos.
- El impacto sobre la estructura del **sector ganadero**, se originó en el cambio en la composición del hato ganadero. En 1950 Bolivia era un país donde predominaban los ovinos (59%) y las aves canchoneras (26%), ambos en una estructura de sistemas de producción de economía campesina que abastecían el mercado interno. El desarrollo empresarial avícola de fines de los noventa y el establecimiento de las haciendas ganaderas en las tierras bajas de Bolivia desde inicios de los sesenta, configuró una nueva estructura ganadera “empresarial”, muy dinámica y basada en la ganadería bovina y la avicultura empresarial, desplazando casi por completo –en términos cuantitativos– a los ovinos que bajan a un 4%.
- El primer efecto de la Reforma Agraria de 1953, fue la abolición de la servidumbre en las haciendas, rompiendo de esta forma el aislamiento y la integración de los pongos a la economía monetaria. Su aplicación alcanzó a las comunidades aymaras y quechuas de la región andina y no así a los pueblos indígenas del Chaco, Chiquitanía y Amazonía, catalogados por la Reforma Agraria como selvícolas. Uno de los impactos más significativo que se atribuye a la Reforma Agraria, es el haber generado el minifundio en la región andina y el nuevo latifundio en las tierras bajas, manteniéndose de esta forma la extrema desigualdad en la distribución de la tierra de 1953. Es decir, se ha mantenido la misma distribución de tierras, es decir que el mayor porcentaje de tierras que en 1953 se encontraba en manos de los latifundistas, ahora se encuentra en manos de los terratenientes.
- La política de **sustitución de importaciones** es la única política que el Estado boliviano y los diferentes gobiernos han mantenido, explícita e implícitamente, a lo largo de los últimos 60 años. Tal política ha logrado impactos importantes en la economía nacional, generando también diferencias regionales. Para 1963 se logró cubrir el 100% de la demanda nacional de producción

de azúcar y arroz. El éxito de esta política tiene su correlación con los montos invertidos y la apuesta del Estado para el desarrollo agroindustrial y la modernización de la producción agropecuaria. A pesar de su éxito no se ha logrado aliviar el déficit de la balanza de pagos, quedando pendiente aún la sustitución del trigo y las harinas.

- Las características del mercado laboral y la gran dificultad para medir la **variación de los ingresos**, especialmente en la zona occidental, explica en gran parte el fracaso de la implementación de los modelos cuyos supuestos están basados en que existe un libre mercado de la mano de obra y relaciones capitalistas. El análisis histórico de las estrategias y los planes, muestra que en la mayoría de los casos el intercambio de mano de obra es parte de transacciones eslabonadas, pues se intercambia con otros bienes o servicios, como crédito, bienes agrícolas, alquiler de tierras, y no con dinero. Bajo estas condiciones los salarios no son ni explícitos ni uniformes. Esta característica obedece al poco desarrollo de los mercados rurales en general, donde el intercambio de mano de obra no puede ser un intercambio independiente. Es frecuente observar en el campo, que los campesinos respetan mucho más la obligación de un intercambio de trabajo por reciprocidad que un contrato de trabajo asalariado.

CAPÍTULO III

Factores que han influido en la construcción e implementación de las estrategias y planes

Como se ha visto hasta aquí, desde el Plan Inmediato de 1955, Bolivia no ha dejado de tener una estrategia o un plan nacional, pero también se evidencia que transcurridos 60 años desde la Reforma Agraria solo se destinaron 18 años a la implementación de las estrategias y los planes (ver Gráfico 3.1 y Cuadro 3.22). Este capítulo pretende analizar los factores que han influido en la reducida implementación de estrategias y planes, lo que generó que el sector agropecuario –a pesar de los cambios estructurales ocurridos– no se haya consolidado como sector dinámico, competitivo y eficiente en el uso de los recursos naturales que explota en su actividad productiva.

La siguiente fue la hipótesis de la investigación:

En Bolivia, en los últimos sesenta años, no se ha construido ni implementado una ruta de desarrollo que tenga continuidad en los documentos de planificación nacional (estrategias y planes) debido a la discontinuidad de las políticas de Estado, cambios en las teorías y modelos, escasa inversión sectorial, diferentes enfoques y líneas de apoyo e interés de cada uno de los organismos de cooperación internacional; distorsiones en el apoyo dirigido a determinados actores del sector agropecuario; y debilidad institucional sectorial para la implementación y operación de las propuestas. Estos aspectos no permitieron alcanzar la diversificación, el desarrollo de la producción y la productividad en el sector agropecuario, incidiendo así para que un país con dotaciones privilegiadas para ese tipo de desarrollo opte por la dependencia respecto de la demanda externa de materias primas en el marco de un patrón extractivista, que no puede superar.

A continuación se desarrolla una explicación y justificación de cada uno de los elementos que buscan demostrar la hipótesis.

1. Cambio y continuidad de los gobiernos

En este acápite se analiza la influencia, relevancia y oportunidad de los diferentes gobiernos en la elaboración de sus estrategias o planes. El estudio afirma que los cambios de las políticas y de los lineamientos estratégicos obedecen y están en relación estrecha con la continuidad y/o cambio del partido político en función de gobierno y su ideología. En este sentido, se identificaron las políticas elaboradas a fin de observar la continuidad entre ellas.

En términos generales, las políticas marcan hitos de inicio de acciones estratégicas, que han tenido continuidad a lo largo del tiempo. Tal el caso de buscar el crecimiento de la producción, incorporación de cambios tecnológicos, sustitución de importaciones, desarrollo y crecimiento de las exportaciones, y la incorporación a los mercados.

Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN (1955-1960)

El Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN (conocido también como Plan Guevara¹), fue elaborado durante el gobierno del MNR, partido que lideró el proceso de la Revolución Nacional iniciado en 1952, particularmente la Reforma Agraria de 1953.

Se elaboró dando continuidad a las actividades desarrolladas en el período de 1952 a 1954, de donde se puede inferir que se inspiraron en las propuestas incorporadas en el *Informe de la Misión Económica de los Estados Unidos para Bolivia* dirigida por Merwin Bohan, conocido como Plan Bohan (1942). Al referirse a este aspecto, Toranzo (1999) afirma que:

[C]omo sucedió con todos los regímenes nacionalistas de la época, [el] Plan económico de la revolución usó las ideas de las misiones internacionales (Bohan, 1942 y Keenleyside, 1951) para la definición de las políticas económicas. A estas ideas se sumaron, claro está, los aportes del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En términos de continuidad, tanto del partido de gobierno como de su corriente ideológica, el Plan Inmediato contaba con las condiciones políticas necesarias para su implementación. Es decir, en el período de 1955 a 1960, el MNR se mantuvo en el gobierno. El Plan Inmediato se elaboró en 1955, un año antes de la finalización del gobierno de Víctor Paz, del cual Hernán Siles era vicepresidente y Ñuflo Chávez Ministro de Asuntos Campesinos. Este Plan tuvo continuidad,

1 Denominado así porque fue elaborado por Walter Guevara Arce, ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de la Revolución Nacional, presidido por Víctor Paz Estenssoro 1952-1956.

ya que para el período 1956-1960, Hernán Siles fue presidente y Ñuflo Chávez² vicepresidente; en 1960 retoma la presidencia Víctor Paz Estenssoro, quien no alteró el programa del Plan Inmediato ni las políticas de estabilización económica adoptadas el 15 de diciembre de 1956.

El período 1952-1964 se caracterizó por la hegemonía del partido de gobierno y una corriente ideológica y política revolucionaria y nacionalista, con fuerte presencia del Estado. El gobierno incorporó las propuestas de las corrientes de la teoría de la modernización, buscando el desarrollo endógeno y la diversificación industrial. Para el sector agropecuario, tomó elementos de las corrientes de la teoría de la modernización y del estructuralismo para alcanzar la modernización de la agricultura, diversificación productiva, sustitución de importaciones y reducción de la brecha entre tradición y modernidad. Bajo este objetivo, el desarrollo productivo y agroindustrial en la región del Oriente boliviano³ se constituyó, a la larga, en política de Estado. En algunos casos explícita y en otros implícitamente, esta política justifica el desarrollo de programas, proyectos y la canalización priorizada de inversiones para el desarrollo de la región del Oriente boliviano.

Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, PNDES (1962-1971)

Más conocido como Plan Decenal fue elaborado y aprobado en julio de 1961, al segundo año del gobierno de Víctor Paz, que duró de 1960 a 1964. En términos generales, al referirse a este Plan, Mesa (2001) indica que “seguía la ruta del Plan Bohan y del Plan Guevara de 1955, respondiendo a los desafíos de crecimiento integral y diversificado de nuestra economía”.

Víctor Paz ganó las elecciones presidenciales para la gestión 1964 a 1968, pero por problemas de sucesión y rupturas internas del MNR fue derrocado en noviembre de 1964 por René Barrientos Ortuño. Esta situación acabó por desmoronar los doce años de gobierno del MNR y de la Revolución Nacional, en los cuales, según Mesa (2001) no se acabaron por “sentar las bases definitivas para un proceso de liberación económica y de progreso social”.

A partir de 1964, los gobiernos militares de Barrientos (1964-1965), Barrientos y Alfredo Ovando (1965-1966) y nuevamente Barrientos (1966-1969), la orientación estatista y de capitalismo de Estado no variaron sustancialmente. La primera administración de Barrientos dio continuidad a la propuesta del Plan Decenal (1962-1971) y se elaboró el segundo Plan Bienal 1965-1966 (BCB, 1965). Además, se puso en marcha el “pacto militar campesino”, instrumento político de control del agro y de respaldo a los gobiernos de las Fuerzas Armadas.

2 Ñuflo Chávez fue hijo de un ex terrateniente.

3 Alfonso Crespo (2005: 20), en la biografía de Alfonso Gumucio, militante del MNR y gerente de la Corporación Boliviana de Fomento, indica que “Gumucio, estaba animado por un objetivo concreto: desarrollar la economía de los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando”.

A pesar de la continuidad de los dos planes bienales, se produjo un cambio importante en el enfoque de las propuestas. Debido a aspectos financieros se priorizó la ejecución de proyectos y programas específicos, con el objetivo de obtener resultados a corto plazo, dejando a un lado las aspiraciones y proyecciones decenales. En la presentación de su planteamiento económico (BCB, 1964), Barrientos criticó al anterior gobierno:

[L]os anteriores gobiernos dirigidos por el doctor Paz Estenssoro, aplicaron una política económica que no fue positiva por la falta de una categórica definición sobre el papel que le correspondía desarrollar al Estado y a la iniciativa privada, hecho que ha creado una situación grave contra el interés nacional.

En este sentido y según el presidente Barrientos, a partir de 1964, se planteó la implementación de “políticas prácticas en el sentido de la realidad”, modernización “o dicho en otras palabras debe dejarse al incentivo de la inversión privada la utilización de los recursos potenciales del país”. A la muerte de Barrientos, en 1969, asumió la presidencia Luis Adolfo Siles Salinas, quien creó la Corporación de Desarrollo Rural con un enfoque diferente que su antecesor en relación al desarrollo rural. En el Cuadro 3.1 se presenta la secuencia de los gobiernos que se sucedieron en todo ese período.

Cuadro 3.1
Secuencia de presidentes 1960-1969

Período	Presidente	Tipo de gobierno
1960-1964	Víctor Paz Estenssoro	Democrático, de la Revolución Nacional
1964-1965	General René Barrientos, General Alfredo Ovando	Junta Militar de Gobierno
1965	General René Barrientos y General Ovando	Militar, de facto
1966-1969	General René Barrientos	Democrático
1969	Luis Adolfo Siles Salinas	Democrático
Promedio	2 años por presidente	

Fuente: Elaboración propia en base a Mesa, Mesa y Gisbert, 2001

Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN (1971-1991)

Esta Estrategia, con un horizonte de 20 años, se elaboró y aprobó en marzo de 1970, siete meses antes de la finalización de la presidencia del general Alfredo Ovando Candía (1969 a 1970). Los sucesivos gobiernos de tendencias políticas diferentes no pudieron o no quisieron dar continuidad a lo planteado en la Estrategia.

La Estrategia se caracterizaba por la incorporación de los planteamientos teóricos de la corriente estructuralista, complementados con las propuestas de la

teoría de la modernización. En términos de propuestas teóricas, la década de los 70 presenta, como indica Meier (2002), el paso de la primera a la segunda generación de economistas del desarrollo: “para la primera generación, el gobierno era una fuerza exógena, pero la economía política de la segunda generación intenta endogenizar las decisiones de los políticos, burócratas y administradores”. Se buscaba reducir la sobre extensión del Estado porque se lo consideraba como factor negativo o explotador y sus acciones se reflejaban en las distorsiones de precios y en mercados agrícolas con sesgo hacia lo urbano.

Durante los 20 años en los que debía implementarse la Estrategia pasaron 13 gobiernos (ver Cuadro 3.2), ocho de los cuales ocho fueron militares y cuatro democráticos; el más largo de todos ellos fue el de Hugo Banzer Suárez, de 1971 a 1978. Bajo este gobierno se implementó –durante la gestión 1975, un solo año– la ESEDN, para luego ser sustituida por el Plan Quinquenal 1976-1980. En todo este período, caracterizado por convulsiones políticas, no hubo la sensatez de dar continuidad o desarrollar políticas coherentes de desarrollo del sector agropecuario, aspecto por el cual las metas ambiciosas de generar cambios estructurales económicos y sociales propuestos en la Estrategia no se pudieron plasmar en hechos y acciones concretas. En promedio, cada presidente tuvo una duración de 1.5 años, lo que muestra la inestabilidad de los gobiernos y la dificultad para implementar una estrategia de largo plazo.

Cuadro 3.2
Secuencia de presidentes 1970-1989

Período	Presidente	Tipo de gobierno
1969-1970	General Alfredo Ovando Candía	Militar, <i>de facto</i> , se autodenominaba el Gobierno Revolucionario, con una línea política de nacionalismo.
1970-1971	General Juan José Torres	Militar, <i>de facto</i> . Tenía la línea política de grupos de izquierda.
1971-1978	General Hugo Banzer Suárez	Militar, <i>de facto</i>
1978	General Juan Pereda Asbún	Democrático
1978-1979	General David Padilla Arancibia	Militar, <i>de facto</i>
1979	Wálter Guevara Arze	Democrático
1979	General Alberto Natusch Busch	Militar, <i>de facto</i>
1979-1980	Lidia Gueiler Tejada	Democrático
1980-1981	General Luis García Meza	Militar, <i>de facto</i>
1981-1982	General Celso Torrelio Villa	Militar
1982	General Guido Vildoso Calderón	Militar
1982-1985	Hernán Siles Suazo	Democrático
1985-1989	Víctor Paz Estenssoro	Democrático
Promedio		1.5 años por presidente

Fuente: Elaboración propia, en base a Mesa, Mesa y Gisbert, 2001

Plan Quinquenal Agropecuario, PQA (1976-1980)

Elaborado en el quinto año del gobierno militar *de facto* del general Hugo Banzer Suárez, este Plan tuvo dos años de implementación. Luego vino un período de gran inestabilidad política y cambio de gobiernos democráticos por militares. Ello no permitió centrar la atención en la operativización de acciones e inversiones en el desarrollo del sector agropecuario –el promedio de duración de los gobiernos en esta etapa fue de diez meses; algunos estuvieron en el poder solo semanas (ver Cuadro 3.3)– que perdió por lo menos cuatro años de implementación de programas y proyectos agropecuarios de mediano alcance.

Cuadro 3.3
Secuencia de presidentes 1976-1980

Período	Presidente	Tipo de gobierno
1971-1978	General Hugo Banzer Suárez	Militar, <i>de facto</i>
1978	General Juan Pereda Asbún	Democrático
1978-1979	General David Padilla Arancibia	Militar, <i>de facto</i>
1979	Wálter Guevara Arze	Democrático
1979	General Alberto Natusch Busch	Militar, <i>de facto</i>
1979-1980	Lidia Gueiler Tejada	Democrático

Fuente: Elaboración propia, en Mesa, Mesa y Gisbert, 2001

Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD (1984-1987)

Este Plan –diseñado específicamente para la recuperación del sector agropecuario– fue elaborado durante el gobierno de Hernán Siles Suazo, período que se caracterizó por una gran inestabilidad económica y política en Bolivia. La sequía de 1982-1983, ocurrida por efecto del fenómeno de El Niño, tuvo un impacto económico importante en el sector; algunos indicadores muestran que solo 20 años después del desastre se alcanzaron los niveles de producción y productividad anteriores a la sequía. En lo social, en este período se produjo una de las más altas migraciones campo-ciudad.

El desastre que provocó ese fenómeno climático definió los elementos centrales del Plan, denominado por esta razón “de rehabilitación”. Las acciones propuestas, especialmente en los aspectos relacionados con la intervención estatal, no fueron implementadas o no tuvieron continuidad, debido a que en 1985 Bolivia llegó a una crisis hiperinflacionaria e inestabilidad económica, social y política que finalmente provocó la renuncia del presidente Hernán Siles Suazo y el adelanto de las elecciones generales.

El nuevo gobierno del MNR (que ganó las elecciones, ver Cuadro 3.4), como primera medida para aliviar la crisis económica, eliminó todo lo relacionado con el modelo estatal que se arrastraba desde 1953, e implementó el modelo de libre mercado, generando un cambio radical de las políticas, acciones del gobierno y roles del Estado en materia de desarrollo. Se pasó de un Estado paternalista empresario a un modelo de libre mercado, con el achicamiento del Estado que asumió un rol normativo y regulador.

El Plan de Rehabilitación y Desarrollo, concebido bajo el modelo del Estado empresario no era pertinente ni coherente con el nuevo modelo y la realidad que entonces vivía Bolivia. El Plan dejó de tener el apoyo del gobierno bajo la premisa de que el sector agropecuario debía manejarse bajo las leyes de oferta y demanda del mercado.

Este cambio de modelo generó la implementación de políticas neoliberales; no se diseñaron planes, estrategias, lineamiento, políticas y marco institucional para el sector agropecuario.

Cuadro 3.4
Secuencia de presidentes 1984-1987

Período	Presidente	Tipo de gobierno
1982-1985	Hernán Siles Suazo	Democrático
1985-1989	Víctor Paz Estenssoro	Democrático

Fuente: Elaboración propia en base a Mesa, Mesa y Gisbert, 2001

Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES (1989-2000)

Esta Estrategia, diseñada con un horizonte de diez años, fue presentada en abril de 1989, tres meses antes de finalizar la gestión de gobierno de Víctor Paz Estenssoro; es decir, no tuvo el tiempo necesario para su implementación. En agosto de 1989, Jaime Paz Zamora, del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, MIR, asumió como presidente constitucional, a través de un pacto con el partido de derecha Acción Democrática Nacionalista, ADN (ver Cuadro 3.5). El nuevo gobierno no implementó la Estrategia pero se concentró en dar continuidad al modelo neoliberal de libre mercado iniciado en 1985, aplicando, a nivel general, las políticas de ajuste estructural de segunda generación.⁴

4 Se considera que el Decreto Supremo N° 21060, de 1985, estableció las medidas de ajuste estructural de primera generación: reforma tributaria, libre importación de bienes, etc.; las de segunda generación se aplicaron a partir de 1990 a través de dos leyes, la Ley de Inversiones y la Ley de Capitalización.

Cuadro 3.5
Secuencia de presidentes 1989-2000

Período	Presidente	Tipo de gobierno
1985-1989	Víctor Paz Estenssoro	Democrático, neoliberal. Partido MNR
1989-1993	Jaime Paz Zamora	Democrático. Partido MIR
1993-1997	Gonzalo Sánchez de Lozada	Democrático. Partido MNR
1997-2002	General Hugo Banzer Suárez	Democrático. Partido ADN

Fuente: Elaboración propia en base a Mesa, Mesa y Gisbert, 2001

Estrategia Nacional de Desarrollo, END (1992–2000)

Al igual que la EDES (1989-2000), esta Estrategia fue presentada a finales de 1992, ocho meses antes de finalizar la gestión de gobierno de Jaime Paz Zamora. La historia de discontinuidad y abandono, se volvería a repetir con el nuevo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada.

Estrategia de Transformación Productiva del Agro, ETPA (1996-2000)

El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) fue el primero en la historia de Bolivia de arrancar su gestión con la presentación de un Plan General de Desarrollo Económico y Social, el cual se implementó y ejecutó en toda la gestión. En términos generales, este Plan no tenía una propuesta específica para el sector agropecuario pero un año antes de finalizar su gestión este gobierno presentó la ETPA como la estrategia para el sector agropecuario.

Plan General de Desarrollo Económico y Social, PGDES (1997-2002)

El gobierno de Banzer tardó dos años en elaborar su PDGES, mismo que no fue implementado ya que el partido de gobierno, ADN, elaboró de manera paralela el Plan de Acción que contaba con mayor consenso. Esta incoherente situación demostró que un mismo gobierno tenía dos planes paralelos: uno formal ante el Estado y la sociedad, que no contaba con ningún respaldo ni consenso político, y un segundo plan del partido de gobierno que sí fue implementado.

De manera específica para el sector agropecuario, en este período el gobierno se vio en la disyuntiva de implementar la ETPA –propuesta desarrollada en el gobierno del MNR, aprobada por el Club de París y que tenía recursos económicos comprometidos–, o desarrollar su propia estrategia, opción que en definitiva se impuso. El gobierno de Banzer realizó un diagnóstico socio económico del sector agropecuario, publicado el 2000, y luego diseñó la Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR, publicada en 1999, ambos desarrollados bajo la responsabilidad del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.

Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR (1999-2004)

Esta Política elaborada en 1999, en el segundo año de la presidencia de Banzer, indicaba que la ETPA “constituye el marco de referencia y orientación común de las políticas públicas” (PNDAR, 1999). A partir de esta referencia explícita, las acciones y cambios institucionales luego realizados tenían como base a la Estrategia. Un ejemplo fue el cierre del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria, IBTA, y la creación del Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria, SIBTA, lo que coincidía con lo propuesto en la ETPA y respondía al “modelo vigente que ha sido operado en los últimos doce años, y que se inscribe en la economía de mercado” (PNDAR, 1999).

Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR (2003-2007)

Esta Estrategia fue elaborada en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR, y presentada a finales del 2002. Su objetivo era lograr una compatibilidad con la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, EBRP, la Ley N° 2235 del Diálogo Nacional 2000 (de 31 de julio de 2001) y el Diálogo Nacional Bolivia Productiva (*cf. supra*). A la renuncia y destitución del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 le sucedió en el cargo el vicepresidente Carlos Mesa quien continuó la elaboración de la Estrategia, pero generando un nuevo proceso de discusión y consulta en todos los niveles (nacional, departamental y municipal), con actores privados y la sociedad civil. Este proceso de consulta fue liderado por el Ministerio de Agricultura y no por consultores individuales, como sucedió en la primera etapa.

Inicialmente esta Estrategia tenía un horizonte de cinco años (2002-2007), período que coincidía plenamente con la gestión de gobierno. Pero perdió un año en el proceso de discusión y ajuste, y a mediados de 2004 se emitió su última versión “revisada y ajustada”. Durante la gestión 2004 y parte del 2005 fue implementada, pero en enero de 2006 fue prácticamente invalidada al entrar al gobierno el MAS, partido que empezó a elaborar su propia estrategia.

Cuadro 3.6
Secuencia de presidentes 2003-2007

Período	Presidente	Tipo de gobierno
2002 - 2003 (17 de octubre)	Gonzalo Sánchez de Lozada	Democrático, neoliberal. Partido MNR
2003 - 2005	Carlos Mesa Gisbert	Democrático. Partido MNR (presidente interino)
2005 - 2006 (enero)	Eduardo Rodríguez Veltzé	Sucesión constitucional
2006 - 2009	Evo Morales Ayma	Democrático (de corriente socialista). Partido MAS
Promedio		1 año y 3 meses

Fuente: Elaboración propia

Plan Nacional de Desarrollo, PND (2007-2011) y Plan de la Revolución Agraria, Rural y Forestal, PRRAyF (2007-2012)

En el segundo quinquenio del siglo XXI se produjeron cambios políticos importantes en Bolivia. El gobierno del MAS, de corriente socialista, ocupó los primeros meses de su gobierno en la elaboración y presentación del Plan Nacional de Desarrollo, PND, con un enfoque contrario al modelo neoliberal que se venía implementando desde 1985. En septiembre del 2007, se publicó en la Gaceta Oficial de Bolivia el PND 2007, y en noviembre del mismo año el Plan Sectorial de la Revolución Agraria, Rural y Forestal.

En ambos planes se observan cambios profundos en relación a la política económica, social y cultural, así como la reivindicación de los derechos de los campesinos, pueblos indígenas y originarios. Rescatan varios elementos de la teoría estructuralista, por ejemplo: “sólo una decidida intervención gubernamental, que promueva una continua transformación estructural apoyada en el desarrollo de un sector industrial nacional diversificado, podría solucionar el problema del subdesarrollo”. Asimismo, elementos de la teoría neomarxista: “...la adopción de una perspectiva histórica y la atención hacia la distribución del control del excedente (...) entre las distintas clases sociales”.

A partir de enero de 2010, cuando Evo Morales inició su segunda gestión de gobierno, no se elaboraron nuevos planes, más bien comenzó un proceso de elaboración y aprobación de leyes, las que, en los hechos, definieron la implementación de programas y cambios en las estructuras de los ministerios relacionados con el sector agropecuario, rural y de recursos naturales.

Cuadro 3.7
Secuencia de presidentes 2006-2013

Período	Presidente	Tipo de gobierno
2006 – 2009 (4 años)	Evo Morales Ayma	Democrático, de corriente socialista. Partido del MAS
2010 – 2013	Evo Morales Ayma	Democrático. Partido del MAS (segundo mandato)
Promedio	7 años 8 meses	

Fuente: Elaboración propia

1.1. Comentarios sobre los cambios y continuidad de los gobiernos

Un aspecto que explica la poca o nula implementación es que las estrategias y planes de desarrollo fueron elaborados el último año, o incluso faltando algunos meses para la finalización de la gestión de cada uno de los gobiernos. Esto influyó en la construcción de propuestas de políticas de gobierno que no tuvieron la

capacidad de generar, de manera directa, políticas de Estado que sean implementadas y tengan continuidad.

Existen dos posibles respuestas al hecho de que los planes y estrategias hubieran sido implementados tan tardíamente en las diferentes gestiones de gobierno:

1. Los gobiernos elaboraron sus estrategias o planes pensando que iban a ser reelegidos. Creyeron que con la sola presentación de una estrategia o plan de desarrollo lograrían convencer al pueblo de que tenían la respuesta o la solución para el desarrollo de Bolivia, por lo cual la población debería inclinarse y votar por ellos.
2. Debido a la falta de institucionalidad, la débil información técnica y los continuos cambios de personal, resultaba muy difícil presentar una estrategia o un plan de desarrollo técnicamente robusto y confiable, por el temor a la crítica. Entonces optaron por construir su propia información.

Asimismo:

- En términos macroeconómicos, sin importar la corriente política del gobierno de turno, todos estaban imbuidos en buscar la sustitución de importaciones, la vertebración caminera y el desarrollo integral. Cada partido político que asumió el gobierno se desenvolvía en un contexto internacional de modelos de desarrollo económico que le marcaban una agenda, sobre todo en el período 1985-2005.
- En el período del Estado empresario de 1952 a 1985 (33 años), sólo un partido político –el MNR– detentó el gobierno por 12 años continuos, tiempo que le permitió elaborar, desarrollar e implementar un plan (el Plan Inmediato 1955-1960⁵) y construir una estrategia (PNDES 1962-1971), implementada parcialmente. Según René Arze (1999), los regímenes militares –que se iniciaron en 1964, interrumpiendo los 12 años de gobiernos democráticos– “desvirtuaron totalmente las medidas de la Revolución de 1952 e inestabilizaron dramáticamente al país durante más de 17 años con vaivenes políticos que fluctuaron alternativamente entre la derecha y la izquierda, entre el reformismo y el populismo”.
- En el período 1985-2003 sucedieron en el gobierno partidos políticos de diferentes corrientes ideológicas, pero todos enmarcados en el modelo de libre mercado. En ese sentido, a pesar de estar todos enmarcados en la teoría neoliberal y la consolidación de las propuestas del desarrollo sostenible, cada gobierno elaboró diferentes políticas lo que muestra la discontinuidad de objetivos.

5 En este aspecto se consideran los períodos y tiempo de gobierno, y no así otros aspectos y factores que pudieron influir en la implementación de las estrategias y los planes.

- En contraposición, el segundo período se caracterizó por “pactos” y “acuerdos” entre los partidos políticos para llegar al gobierno (Mayorga, 1999; Toranzo, 1999). Al referirse al tema, René Arze (1999) indica:

Paz Estenssoro, en su cuarto gobierno (1985-1989), conformó el llamado Pacto por la Democracia con el partido de Acción Democrática Nacionalista (ADN), liderado por el general Banzer y posteriormente con el régimen constitucional del presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993) que conformó una alianza ADN-MIR, denominada Acuerdo Patriótico. El gobierno de Paz Zamora orientó la política económica del país en los términos de continuidad a la Nueva Política Económica (NPE), a través del Decreto 22407.

- Estas alianzas y coaliciones generaron “cuoteos” políticos de ministerios, programas, direcciones, etc. entre los partidos que conformaban el nuevo gobierno, generando la desarticulación de las acciones. El marco contextual teórico que dirigió las acciones y las propuestas de cada uno de estos gobiernos fue el modelo neoliberal de la economía de libre mercado; ninguno elaboró propuestas contrarias a las políticas desarrolladas en el marco de la corriente teórica del neoliberalismo.
- En el tercer período que va del 2006 al 2013 se elaboró e implementó un plan sectorial por segunda vez. Concluido este plan no hubo una nueva propuesta de continuidad de las acciones.
- En Bolivia, las estrategias o planes de desarrollo agropecuario o rural no han continuado de un gobierno a otro, salvo dos excepciones: la primera es la implementación de la ESEDN, 1971-1991, durante el año 1975 (*cf. supra*), en el gobierno de Banzer, no porque este gobierno asumiera plenamente la Estrategia sino porque no tenía otra alternativa, aspecto que se hace evidente cuando, un año después (1976) presentó su Plan Quinquenal 1976-1980, dejando de lado la ESEDN. La segunda excepción corresponde a la PNDAR, 1999-2004, que tomó como base las propuestas de la ETPA y las implementó.
- Con relación a los períodos u horizontes de implementación de las estrategias o planes para alcanzar los objetivos y metas planteados, en la primera y tercera etapa se identifican períodos que abarcan 5 a 10 años en los planes y 20 años en las estrategias; horizontes coherentes cuando se trata de generar cambios estructurales. En cambio, en la segunda etapa, se observa que las propuestas de los gobiernos abarcaron períodos de tiempo más cortos, bajo la lógica de la rapidez de los cambios en el contexto mundial.

2. Continuidad en el diseño e implementación de las políticas

El objetivo de este acápite es analizar la continuidad en el diseño e implementación de políticas agropecuarias. En este sentido, se han identificado en las estrategias

y planes políticas “explícitamente” diseñadas para la construcción de la ruta de desarrollo propuesta. En aquellas estrategias y planes que no desarrollaron un planteamiento explícito, se ha tratado de identificar las políticas implícitamente propuestas, pero el análisis se ha centrado en aquellas planteadas de manera explícita, entendidas como un mandato que buscaba cambios y resultados en el sector agropecuario.

Es difícil resistirse a reconocer que se precisan ciertos “prerrequisitos” para el éxito de “cualquier” tipo de política agraria. En el marco del desarrollo agrícola, es necesaria la creación de ciertas estructuras públicas de apoyo, sobre todo para los agricultores de menores recursos, que favorezcan, al mismo tiempo, al potencial productivo y la mejora del “capital humano”. En términos generales, las siguientes son variables y factores que han contribuido y contribuyen al éxito de la agricultura:

- Reforma Agraria
- Servicios de extensión agrícola
- Servicios de capacitación
- Servicios de asistencia técnica
- Infraestructura (razonablemente buena)
- Importantes inversiones en las áreas rurales
- Políticas de sostén de los precios agrícolas
- Canalización de créditos a tasas inferiores a las del mercado
- Elevados aranceles y protección de varios productos del campo
- Políticas de alfabetización y de educación en el mundo rural
- Conversión de la autosuficiencia alimentaria en objetivo político prioritario

La importancia del análisis y explicación de la lógica de las políticas radica en que para su elaboración existe un primer momento crítico, denominado de “diálogo y encuentro” entre el organismo de planeación y las más altas autoridades políticas. En este diálogo, Bettelheim (1984) afirma que:

[E]l organismo de planeación debe presentar diversas posibilidades de desarrollo, de acuerdo con el nivel actual de las fuerzas productivas, pero es decisión de las máximas autoridades políticas, definir en su contenido los objetivos económicos, sociales y políticos que correspondan, en base a las propias concepciones ideológicas y políticas de estas autoridades de turno.

Bajo esta afirmación, se pretende identificar y demostrar que la falta de continuidad y priorización de determinadas políticas responde, en el fondo, a concepciones ideológicas que se contraponen y que suelen considerar un “crimen político” la continuidad a las políticas del gobierno anterior.

Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN (1955-1960)

Este Plan no programó, de manera explícita, políticas para el desarrollo del sector agropecuario; implícitamente reiteraba y rescataba las acciones planteadas por el *Informe Bohan* (1942). Tomando en cuenta este vacío de políticas, en este Plan se pueden identificar las siguientes políticas implícitas:

- Diversificación de la producción nacional.
- Sustitución de importaciones de productos agropecuarios, que pueden ser producidos en Bolivia.
- Reducción del déficit de la balanza comercial.
- Inicio de la producción de productos de exportación.

En su *Informe 1955*, el Banco Central de Bolivia identifica como política económica explícita del gobierno –pero que no estaba en el Plan– “fijar precios remunerativos para el trigo, arroz, café, maíz, caña de azúcar, lana y cacao” para lograr la diversificación y el fomento a la producción y la industria.

En 1956, bajo la presidencia de Hernán Siles Suazo, se asume una política económica de libre mercado, suprimiendo todo control de precios en los bienes y servicios, eliminando de esta manera la política de “fijar precios” de 1955, pudiendo en lo sucesivo regularlos libremente de acuerdo a la oferta y la demanda. Esta nueva política suprimió los gravámenes a las exportaciones de productos agropecuarios, manufacturados y otros, estableciendo únicamente las regalías en divisas de libre convertibilidad sobre el valor del producto de acuerdo a las cotizaciones del día. Como se observa, bajo el gobierno de un mismo partido político, se crearon y suprimieron políticas agropecuarias, supeditadas a la política económica nacional.

Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, PNDES (1962-1971)

Este Plan, al igual que el anterior, no tenía una propuesta explícita de políticas de desarrollo agropecuario. A pesar que planteaba generar cambios estructurales para el sector agropecuario –presionado por la falta de recursos financieros y condicionamientos de la cooperación internacional⁶ para su implementación–, el gobierno optó por el diseño y la construcción de programas específicos y generales. En el Cuadro 3.8 se presentan las políticas a las cuales hace referencia el diagnóstico del Plan y las políticas implícitas que se plantean a través de los objetivos propuestos.

6 En el inciso 3.4. “Intereses y enfoques del tipo de cooperación”, se amplía más este tema.

Cuadro 3.8
Políticas implícitas en el PNDES 1962-1971

Políticas que se identifican en el diagnóstico	Políticas propuestas
Critica los resultados de la política de distribución de tierras.	Propone dar continuidad a la misma.
Las políticas de cambios diferenciales (ya eliminadas, según el diagnóstico) y los excedentes agrícolas importados son un factor de desaliento para el sector ya que frenan la producción local.	Contribuir al mejoramiento de la balanza de pagos, en virtud de la sustitución de importaciones y del incremento de las exportaciones de origen agropecuario.
	Aplicar medidas de fomento para la incorporación de nuevas técnicas.
Política de fomento a la producción de arroz y azúcar, la cual ha tenido bastante éxito.	Sustituir las importaciones y lograr el autoabastecimiento en productos de origen agropecuario.
	Desarrollar el poder comprador del Estado.
	Establecer una política de precios.
	Mejorar sustancialmente la alimentación del pueblo en calidad y cantidad, con producción de origen nacional.
	Continuar con la industrialización por sustitución de importaciones.

Fuente: Elaboración propia en base al PNDES (1962-1971)

Comparando estas políticas con las del Plan Inmediato de 1955, se observa continuidad en tres aspectos: *i)* sustitución de importaciones, *ii)* mejora de la balanza de pagos, e *iii)* incremento de las exportaciones. Entre las políticas del Plan, destaca la de mejorar la alimentación de la población, que luego dará lugar a las políticas de seguridad alimentaria.

La política de sustitución de importaciones y de industrialización se encuentra respaldada por las propuestas de la teoría estructuralista, desarrollada desde la década de los cincuenta por la CEPAL y que duran hasta mediados de los años 60. Meier (2002) al referirse a estas políticas, indica:

[E]l hecho de que el desarrollo de la industria sea tan importante para las perspectivas económicas a largo plazo, subsidiarla fue una práctica común de la primera generación de estrategias de desarrollo económico, las cuales se implementan a expensas del contribuyente fiscal y de otros sectores, especialmente el sector agropecuario.

En el *Informe* 1966 del BCB se puede advertir que las políticas y las estrategias teóricas de la economía del desarrollo fueron operadas por programas y proyectos que recibieron apoyo financiero canalizado a través de compromisos y prioridades internacionales. Estas prioridades fueron establecidas y acordadas al margen de las políticas internas de cada país.

El mismo informe destaca un cambio importante en la forma de implementar políticas. En septiembre de 1966 se creó el Consejo Nacional de Desarrollo y

Estabilización, con la finalidad de actuar como instancia suprema en las orientaciones y recomendaciones al gobierno nacional. El informe indicaba:

[C]on anterioridad a la creación del Consejo, el planeamiento del desarrollo se expresaba a través de planes bienales, cuya ejecución se vio inhibida principalmente por la insuficiencia de estudios de factibilidad y de recursos para su financiamiento, como también por su falta de vinculación con el resto de la economía.

Pese a esta observación del BCB, las acciones desarticuladas de las políticas continuaron operándose a través de programas y proyectos financiados por la cooperación internacional.

Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN (1971-1991)

Esta Estrategia de carácter nacional destinaba un acápite para el sector agropecuario. En el Cuadro 3.9 se presentan las políticas explícitas que hacen referencia al sector agropecuario.

Cuadro 3.9
Políticas propuestas en la ESEDN (1971-1991)

Políticas que se identifican en el diagnóstico	Políticas propuestas
El aumento de las importaciones no se origina en la rigidez de la oferta interna, sino en una equivocada política de importaciones subsidiarias.	Iniciar un proceso agresivo de sustitución de importaciones.
No es posible establecer una política de precios, por falta de una red de centros de acopio y frigoríficos.	Regular el comercio exterior de productos esenciales. Intervención estatal en el abastecimiento de determinados productos con alta incidencia en la canasta de consumo.
Por la ausencia de una política definida que prevea el aumento de la producción interna, los precios a nivel de productores siempre bajan.	
	Las líneas de crédito estarán vinculadas a las actividades de fomento del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agricultura, lo que permitirá que los proyectos tengan asegurado su financiamiento.
	Mejorar la distribución regional y espacial del gasto, a través del presupuesto. Se incentivarán las actividades económicas nacionales que permitan ocupar a los sectores hoy marginados y que den lugar a la producción de bienes de consumo generalizado.
	Establecer una política de organización y promoción social: el desarrollo de la comunidad.
	Establecer una política de desarrollo económico regional.

Fuente: Elaboración propia en base a la ESEDN (1971-1991)

La Estrategia explícitamente planteaba continuar con los procesos de sustitución de importaciones, mejorar la balanza de pagos con el abastecimiento interno de

productos y el incremento de las exportaciones, ligada a la dinámica propuesta para el sector externo, especialmente el Grupo Andino, ALALC, Cuenca del Plata y el mercado internacional. También se propuso dar continuidad a la política de industrialización, tratando de crear polos de desarrollo, especialmente en el departamento de Santa Cruz, planteamiento inspirado en el “modelo de impacto urbano industrial”.

Como políticas nuevas estaban la política de Desarrollo de la Comunidad, que rescataba los principios y supuestos de los Programas de Desarrollo de Comunidades, y la propuesta de políticas de Desarrollo Económico Regional. En este caso, lo regional fue entendido en dos niveles: uno departamental y el otro correspondiente a las regiones identificadas por la Estrategia: para el rubro ganadero la región del Beni, y para la agricultura se identificaron tres regiones: *i)* Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, *ii)* Cochabamba y, *iii)* La Paz, Oruro y Potosí.

Las políticas diseñadas en la Estrategia no se implementaron hasta 1975 cuando el gobierno de Banzer decidió implementarla. Sin embargo, en 1976 se elaboró el Plan Quinquenal Agropecuario, PQA, el cual, según la *Memoria 1977* del BCB, llegó a implementarse. En este sentido, la Estrategia (1971-1991) sólo tuvo dos años de implementación, para luego ser sustituida por el Plan Quinquenal Agropecuario.

Plan Quinquenal Agropecuario, PQA (1976-1980)

Este Plan es el primer documento oficial de planificación sectorial y de políticas agropecuarias, ya que los tres anteriores (PIPEGRN, PNDES y ESEDN) tenían el carácter de proponer políticas para cambios estructurales generales, tanto sociales, económicos como institucionales.

En el Cuadro 3.10 se presentan las políticas que se identifican en el diagnóstico y las políticas propuestas para el quinquenio.

Cuadro 3.10
Políticas propuestas en el PQA, 1976-1980

Políticas que identifican en el diagnóstico	Políticas propuestas
Política de precios: administrada por el gobierno, no es dinámica, subvenciona la ineficiencia en la parte productiva como en la industrial.	1. Política de precios
Política de créditos: fuertemente orientada a la zona tropical y a productos de exportación. Ha prevalecido una mentalidad orientada a la agricultura más dinámica, descuidando a los campesinos.	2. Política crediticia
Política tributaria e impositiva: se han elaborado decretos para exonerar pagos de importaciones, escalas impositivas según precios externos mínimos, liberación de impuestos a productos de exportación.	3. Política tributaria
Política de inversiones y subsidios	4. Política presupuestaria
Política de asistencia técnica	5. Política general del sector

Fuente: Elaboración propia en base al PQ (1976-1980)

El Plan partía con un diagnóstico de la situación de las políticas sectoriales, y en coherencia con su metodología y los problemas identificados propuso cinco políticas sectoriales con las siguientes características:

- **Política de precios.** Ante la situación identificada, el Plan propuso que los precios debían ser fijados por el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Estos precios debían definirse en base a costos de producción y productividad para incentivar la producción de productos deficitarios o de exportación. En síntesis, la política propuesta no planteaba un cambio importante para resolver los problemas e ineficiencias identificadas; por el contrario, continuó con lo hasta entonces desarrollado, tal vez pensando que una mejor administración lograría superar estos problemas.
- **Política crediticia.** La propuesta de la política era que a través de un estudio se podrían generar cambios en la metodología de otorgar el crédito para que el mismo llegue a los pequeños, medianos y grandes productores, en base a los productos priorizados por el Plan. Asimismo planteaba que el crédito debía ser oportuno y con condiciones favorables para los prestatarios, como la contratación de técnicos e inversiones en rubros productivos. Comparando esta política con la de la ESEDN, 1971-1991, se observa que no rescató la propuesta de que el crédito administrado por los organismos del Estado sea destinado a las OCP y no a productores individuales, particularmente a los pequeños productores minifundarios. Con la nueva propuesta, éstos nuevamente fueron excluidos del acceso al crédito, sea porque no producían productos priorizados, o porque sus costos de producción no eran racionalmente aceptables.
- **Política tributaria.** El Plan propuso una política tributaria para insumos de importación y exportación, que debía ser dinámica en función de la fluctuación de precios internacionales y liberación de cargas impositivas cuando los precios bajaran en el mercado externo. Asimismo, planteaba la creación de un impuesto único para el sector y evitar la dispersión parcial e indirecta del cobro de los impuestos.
- **Política presupuestaria.** El Plan propuso incrementar el presupuesto del sector público pero, al mismo tiempo, racionalizar su uso.
- **Política general del sector.** Esta política planteaba la adopción de criterios para seleccionar programas y proyectos cuyos resultados sean medidos para ver su impacto. Asimismo, se planteó la reinversión de las utilidades y la selección de fuentes de financiamiento externo, las mismas que junto con el ahorro local permitirían la inversión en los proyectos seleccionados.

A través de sus objetivos, el Plan proponía continuar con las políticas y procesos de sustitución de importaciones, buscando incrementar el autoabastecimiento

de alimentos y materias primas, sustituir en forma selectiva y progresiva las importaciones y diversificar e incrementar las exportaciones. Asimismo, se observan políticas operadas al margen de los sistemas y procesos de planificación, que respondían a demandas y necesidades que surgían a lo largo del proceso de implementación de programas y proyectos desarrollados en el sector agropecuario.

En la política de asistencia técnica, el diagnóstico identificó la escasa disponibilidad de recursos humanos y económicos para prestar servicios a los productores, pero el Plan no esbozó una política para resolver tal debilidad.

Un aspecto que se debe destacar es que el Plan reconocía que se estaban generando desigualdades regionales, tema tratado como un aspecto secundario y sin relevancia, a pesar de su importancia. El Plan proponía el desarrollo armónico y equilibrado de todas las regiones. Se recordará que la ESEDN 1971-1991 consideraba central evitar el desarrollo desigual y para ello destinaba un objetivo específico, enmarcado en una política y su respectiva estrategia. La falta de continuidad de acciones y de políticas de los sucesivos gobiernos para enfrentar este tema llevó a que actualmente las diferencias y desigualdades regionales se hayan constituido en un problema estructural.

Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, PNRD (1984-1987)

El Plan desarrolló de manera explícita dos tipos de políticas: políticas generales y políticas específicas, diseñadas por tipo de cultivos y productos; en este sentido, es el único plan con esta característica. Desde el punto de vista teórico y práctico de la planificación, es viable y recomendable la priorización de ciertos cultivos y productos considerados estratégicos. Sin embargo, el desarrollo de políticas específicas por cultivo y producto es cuestionado porque fragmenta la planificación y ocasiona el uso ineficiente de factores claves de apoyo al desarrollo productivo como la investigación, el riego, la institucionalidad, etc. En el Cuadro 3.11 se presentan las políticas generales y las políticas específicas para cultivos y productos priorizados del PNRD.

Cuadro 3.11
Políticas generales propuestas por el PNRD (1984-1987)

Políticas generales según rubro o eje temático	Alcance de las políticas
La base del desarrollo rural será el constante incremento de la producción y la productividad, la industrialización de dicha producción y el mejoramiento de su comercialización.	
1. Política de precios	Liberalizar la formación de precios en el mercado.
2. Política de protección de los recursos naturales	Se hará cumplir estrictamente las normas técnicas y jurídicas sobre su manejo, en lo que se refiere a agua, suelos y reforestación.
3. Política de tenencia de la tierra	El Estado garantiza la propiedad de la tierra, salvo en los casos de evidente subutilización. Se tenderá a perfeccionar el derecho de propiedad.

4. Política de asentamientos humanos	Consolidación y apertura de nuevas zonas.
5. Política pecuaria	Mejorar las condiciones de producción de carne.
6. Política forestal	Política de goma y castaña.
7. Política pesquera	Política de carne de pescado.
8. Política de comercialización	Aprovechar la capacidad instalada de almacenamiento y aumentar el poder de compra del sector público a fin de establecer un sistema de precios de garantía y distribución de todos los productos agrícolas.
9. Política para organizaciones	Se estimulará y apoyará la libre asociación de los pequeños productores para la comercialización y el abastecimiento.
10. Política de prestación de servicios	Serán implementados por un organismo especializado en cada departamento (para el abastecimiento de insumos y semillas mejoradas en términos de crédito de fomento con asistencia técnica y apoyo a la comercialización).
11. Política de investigación	Se impulsará la investigación a través de la asignación de recursos y asistencia técnica externa.
12. Política de crédito	Se creará un fondo de fomento agropecuario, sobre la base de la experiencia del Banco Agrícola y con aportaciones nacionales y departamentales.
Políticas específicas por cultivos y productos	
13. Incremento de la producción y la productividad de:	Papa, yuca, maíz, arroz, trigo, azúcar, aceites y grasas, algodón, carne vacuna, carne de pollo, carne de pescado, leche, goma y castaña (14 productos).

Fuente: Elaboración propia en base al PNRD (1984-1987)

Como se observa, el Plan propuso doce políticas generales y trece específicas. De manera implícita, continuaron vigentes la políticas de industrialización por sustitución de importaciones y la política de incremento de la producción para la exportación.

Entre las nuevas políticas propuestas destaca la incorporación del tema de los recursos naturales, con énfasis en la normativa técnica y jurídica y sobre el manejo de estos recursos. Con relación a esta política, se puede indicar que desde la Conferencia de Estocolmo en 1972,⁷ en la cual el MIT⁸ presentó su informe sobre los *Límites del Crecimiento*, hubo un período de doce años para que Bolivia incorpore estos temas en las políticas de Estado. A pesar que estos aspectos representaron un adelanto en la planificación, no fueron discutidos a fondo en el Plan.

7 La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (también conocida como la Conferencia de Estocolmo) se celebró en Estocolmo, Suecia del 5 al 16 de junio de 1972. Fue la primera conferencia de la ONU sobre cuestiones ambientales internacionales.

8 El Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT por las iniciales de su nombre en inglés), institución encargada por el Club de Roma de elaborar un informe sobre las tendencias mundiales de la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y la explotación de los recursos naturales. Este informe fue publicado en 1972.

Estrategia de Desarrollo Económico y Social, EDES (1989-2000)

Esta Estrategia planteó una serie de políticas explícitas en el marco de la Nueva Política Económica de corte neoliberal implementada en Bolivia a partir de 1985. En el Cuadro 3.12 se presenta un detalle de las políticas propuestas.

Cuadro 3.12
Políticas propuestas por la EDES (1989-2000)

Políticas propuestas	Alcance de las políticas
Expansión de la producción de cultivos para la sustitución de importaciones	Los alimentos que recibe el país como donaciones deberán ser sustituidos en su totalidad con similares de origen nacional.
Expansión de la producción de bienes exportables	Elevar las exportaciones agropecuarias, impulsar el cultivo de soya, quinua, ajo, jojoba, café y flores; mejorar las condiciones de producción ganadera; aumentar la producción, industrialización y exportación.
Forestal	Estimular la producción forestal y la industrialización de maderas para mercados externos.
Aumento de la rentabilidad y de la productividad de la agricultura	Introducción y/o desarrollo de cultivos/actividades de mayor valor económico.
Riego	Ampliar en gran escala la superficie con riego.
Desarrollo y protección de recursos naturales renovables	Creación de una dinámica de renovación y de utilización de los recursos naturales que asegure la preservación y renovación de los ecosistemas, en reemplazo de las peligrosas formas actuales de utilización.
Política de seguridad alimentaria	Garantizar el abastecimiento suficiente y oportuno de alimentos para toda la población del país.
Sustitución de los cultivos de coca	Disminución gradual del cultivo de coca mediante el desarrollo de cultivos alternativos.
Comercialización	Racionalización del sistema de comercialización para una creciente participación de los agricultores.
Capacitación	Desarrollo de un proceso activo de capacitación de las personas involucradas en las actividades agropecuarias.
Protección del patrimonio productivo	Reforzar los servicios de sanidad animal y vegetal; evitar el uso de insumos industriales tóxicos y revalorización, preservación y mejoramiento de cultivos alimenticios nativos.
Preservación del medio ambiente	Uso de los recursos naturales renovables en las zonas bajas; recurso tierra en el altiplano y valles; manejo y conservación del agua; manejo de recursos renovables y urbanización; educación ambiental y aspectos institucionales.

Fuente: Elaboración propia en base a la EDES (1989-2000)

Del cuadro precedente se observa que las políticas propuestas continuaban las políticas de sustitución de importaciones y la expansión de la frontera agrícola con cultivos para la exportación, buscando generar cambios en la balanza comercial, tal como se planteaba en el Plan Inmediato de 1955 y en las subsiguientes estrategias y planes.

La política que se puede considerar novedosa y de avanzada para ese momento histórico fue la propuesta de “protección del patrimonio productivo”. Pero perdió fuerza teórica y alcance cuando se la circunscribió solo a la preservación y mejoramiento de los cultivos alimenticios y no así de los recursos naturales y los ecosistemas.

Asimismo, esta Estrategia incorporó el tema ambiental proponiendo una “reanudación del desarrollo sostenido y la preservación del medio ambiente”. Propuso la utilización de los recursos naturales según las características regionales y discutió la creación de un Consejo del Medio Ambiente (como institución independiente y autofinanciada), o la creación de un nuevo ministerio para el Medio Ambiente. Estos aspectos formaban parte de la agenda internacional y darían lugar a la creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente en 1993.

La Estrategia reconocía la existencia de factores institucionales que limitaban la aplicación de técnicas para mejorar la productividad en las regiones. Uno de los factores detectados fue la falta de continuidad en las políticas y proyectos (EDES 1989-2000). Comparando la EDES con el PNRD (1984-1987), se observa nuevamente la poca continuidad de las políticas. La EDES (1989-2000) continuó en términos explícitos la política de desarrollo y protección de los recursos naturales y la política de comercialización. En el Cuadro 3.13 se comparan las políticas propuestas en ambos documentos.

Cuadro 3.13
Comparación de políticas propuestas por el PNRD y la EDES

Política propuesta por el PNRD (1984-1987)	Política propuesta por la EDES (1989-2000)
Política de precios (se deja al mercado)	
Política de protección de los recursos naturales	
Política de tenencia de la tierra	
Políticas específicas por cultivos	
Política de asentamientos humanos	
Política pecuaria	
Política de goma y castaña (forestal)	
Política de carne de pescado (pesquera)	
Política para organizaciones	
Política de prestación de servicios	
Política de investigación	
	Expansión de la producción de sustitutos de importación
	Expansión de la producción de bienes exportables
	Ampliación en gran escala de la superficie de riego
	Política de seguridad alimentaria

	Sustitución de los cultivos de coca
	Capacitación
	Protección del patrimonio productivo
	Preservación del medio ambiente
Política de protección de los recursos naturales (implícita). Se hará cumplir estrictamente las normas técnicas y jurídicas sobre su manejo, en lo que se refiere a agua, suelos y reforestación	Desarrollo y protección de recursos naturales renovables
La base del desarrollo rural será el constante incremento de la producción y la productividad, la industrialización de dicha producción y el mejoramiento de su comercialización	Aumento de la rentabilidad y de la productividad de la agricultura. Ley General de Desarrollo Agrario
Política de comercialización (implícita), aprovechar la capacidad instalada de almacenamiento y aumentar el poder de compra del sector público a fin de establecer un sistema de precios de garantía y distribución de todos los productos agrícolas	Comercialización

Fuente: Elaboración propia en base al PNRD (1984-1987) y la EDES (1989-2000)

Esta falta de continuidad de las políticas se explica en parte porque la EDES 1989-2000 planteó que la Nueva Política Económica, basada en políticas neoliberales, estaba construida en el marco del enfoque de libre mercado y en la separación y repliegue del Estado de todo el apoyo dirigido al sector productivo. Indicaba que el sector agropecuario debía basar su desarrollo en relación a las fuerzas del mercado y la iniciativa privada.

Norton (2004: iii) indica que la adopción de este modelo teórico “ha provocado un renovado interés y otorgado mayor urgencia a la tarea de formular estrategias y políticas para la agricultura y los recursos naturales”. Este enfoque no necesariamente coincidió con la visión de los gobiernos de turno que asumieron una posición de “dejar hacer, dejar pasar” en relación al sector agropecuario y los recursos naturales. Esto se debió, principalmente, a que buscaban generar condiciones adecuadas para las inversiones externas que demandaban las menores restricciones normativas, ambientales y laborales.

Estrategia Nacional de Desarrollo, END (1992-2000)

En su diagnóstico, esta Estrategia se refirió solamente a las deficiencias de las políticas de asistencia técnica y crediticia, afirmando que “...fueron ejecutadas separadamente. A nivel de campo faltó la integración de los agentes del crédito y de la tecnología y además dicha asistencia no cubrió la unidad de explotación diversificada del agricultor pequeño o grande, canalizándose más bien al producto específico”.

Lo que llama la atención de esa observación y crítica a las políticas es que consideraba a los sistemas de producción como sistemas diversificados que incorporaban

en su interior policultivos y ganados de diferentes razas y especies, tema de amplio debate en la otorgación del crédito. Este aspecto, desde el punto de vista teórico y conceptual, se contrapone a los modelos y enfoques en los cuales se apoyaron las estrategias y los planes, ya que, en los hechos, los modelos buscaban el desarrollo de sistemas de producción de baja diversificación, uniformes, siguiendo los lineamientos propuestos por el modelo de la Revolución Verde, la “monoproducción”.

A pesar que en su diagnóstico planteaba un cambio estructural, la propuesta de los programas y proyectos agropecuarios no tenían correlato con esta intención. Como se puede ver en el Cuadro 3.14, las políticas se mantuvieron en los lineamientos del modelo de la Revolución Verde, incorporando algunos elementos del desarrollo sostenible, especialmente en lo que se refiere al manejo y uso de los recursos naturales y los impactos ambientales. Este aspecto muestra la poca claridad en el uso de bases conceptuales al asumir dos modelos contradictorios que al mismo tiempo buscaban establecer su hegemonía en el sector agropecuario.

Por un lado, la Revolución Verde propone técnicas para lograr el incremento de la productividad, en base al uso de la energía y de insumos de alto rendimiento sin tomar en cuenta la contaminación y la explotación de los recursos naturales. En cambio, el desarrollo sostenible, que se inscribe como un nuevo paradigma y no como un modelo, plantea el uso racional y equilibrado de la energía y los insumos para el incremento de la productividad, tomando en cuenta que existen límites en los ecosistemas y en la naturaleza que se deben respetar.

Cuadro 3.14
Políticas propuestas por la END (1992-2000)

Políticas propuestas
1. Política de gestión tecnológica y asistencia técnica
2. Política de infraestructura productiva
3. Política de organización y capacitación campesina
4. Política de financiamiento agropecuario
5. Política de comercialización interna
6. Política de promoción y fomento de exportaciones
7. Política sobre la ayuda alimentaria
8. Política de gestión institucional
9. Política del desarrollo alternativo
10. Política sobre recursos naturales y medio ambiente
11. Política de inversión pública
12. Política de riego y aguas (aunque no se encuentra en el documento de manera explícita)

Fuente: Elaboración propia en base a END (1992-200)

En comparación con las políticas propuestas por la EDES (1989-2000), se observa que hay continuidad en cinco de las once políticas propuestas por esta Estrategia (ver Cuadro 3.15).

Cuadro 3.15
Comparación de las políticas propuestas por la EDES y la END

Políticas propuestas en la EDES (1989-2000)	Políticas propuestas en la END (1992 – 2000)
	1. Política de gestión tecnológica y asistencia técnica
	2. Política de infraestructura productiva
Ampliación en gran escala de la superficie de riego	Política de riego y aguas
	4. Política de financiamiento agropecuario
	7. Política sobre la ayuda alimentaria
	11. Política de inversión pública
	8. Política de gestión institucional
Capacitación	3. Política de organización y capacitación campesina
Comercialización	5. Política de comercialización interna
Expansión de la producción de bienes exportables	6. Política de promoción y fomento de exportaciones
Sustitución de los cultivos de coca	9. Política del desarrollo alternativo
Desarrollo y protección de recursos naturales renovables	10. Política sobre recursos naturales y medio ambiente
Política de seguridad alimentaria	
Ley General de Desarrollo Agrario	
Protección del patrimonio productivo	
Expansión de la producción de sustitutos de importación	
Aumento de la rentabilidad y de la productividad de la agricultura	

Fuente: Elaboración propia en base a la EDES (1989-2000) y la END (1992-2000)

Es necesario tomar en cuenta que en aquellas políticas que continuaron formalmente, se presentaron diferencias importantes en lo sustantivo del planteamiento. Por ejemplo, la política de seguridad alimentaria fue considerada solamente para garantizar el abastecimiento suficiente y oportuno, en términos de distribución. En cambio, la política de comercialización interna –aunque no explicitaba el marco conceptual de la seguridad alimentaria–, buscaba mejorar los canales de distribución y la reducción de los precios finales de los productos, a fin de mejorar el acceso por parte de los consumidores.

Estrategia para la Transformación Productiva del Agro, ETPA (1996-2000)

Esta Estrategia fue elaborada y presentada en una etapa de cambio histórico en Bolivia: la promulgación de la Ley N° 1551 de Participación Popular, del 20 de abril de 1994. Incorporó propuestas de cambio en las estructuras productivas, económicas y sociales del sector agropecuario. Un aspecto destacable (ver Cuadro 3.16)

es que las ideas fundamentales fueron implementadas por el siguiente gobierno, que sólo cambió los nombres de los programas o realizó pequeñas modificaciones que no afectaron la esencia y el espíritu con el cual fueron concebidos.

Cuadro 3.16
Políticas propuestas por la ETPA (1996-2000)

Políticas propuestas
Política de distribución de tierras fiscales
Política financiera rural
Política de financiamiento rural
Política de desarrollo humano
Política de asentamientos humanos
Política de reversión de la brecha externa

Fuente: Elaboración propia en base a la ETPA (1996-2000)

Las políticas propuestas en la ETPA incorporaron las siete áreas fundamentales que del plan general de gobierno denominado “El Plan de Todos”, aprobado en la gestión de 1993, el cual propuso políticas en los siguientes ejes de acción:

1. **Tierra.** Legalización de la propiedad de la tierra otorgando los títulos respectivos de dotación de territorios, según corresponda.
2. **Agua.** Apoyar todos los proyectos de microrriego y agua potable bajo el criterio de coparticipación comunidad-Estado y bajo la administración de los sistemas por los usuarios.
3. **Créditos.** Otorgar créditos comunales, con libertad para su uso y con la garantía de la comunidad en su conjunto.
4. **Caminos.** Habilitar caminos antiguos y construir nuevos caminos vecinales que faciliten y bajen los costos de transporte hacia los mercados de consumo. Simultáneamente apoyar la infraestructura de almacenamiento y procesamiento de propiedad y administración provincial o comunal, y con crédito para este fin.
5. **Tecnología.** Apoyar y facilitar servicios de adaptación de tecnología efectivamente utilizable por el campesino, así como servicios de provisión de semilla de calidad, servicios de asistencia técnica, sanidad vegetal y animal, con el objetivo de mejorar la productividad y los ingresos de los campesinos.
6. **Educación.** Establecer una educación integral intercultural y bilingüe que comprenda la educación básica y oficios que mejoren la capacidad de producir alimentos y artesanías.
7. **Salud.** Crear un sistema moderno y móvil de prestación de servicios.

El Plan de Todos proponía como mecanismo operativizador de estas acciones a comités creados para tal fin en cada comunidad. Planteaba que “habrán comités

especializados en tierra, agua, educación, tecnología, créditos, caminos y salud”, todos estos planteados en la ETPA.

Comparando las políticas propuestas por la ETPA y las elaboradas por la END, 1992, se puede advertir continuidad de las políticas en los temas de tenencia de la tierra y asentamientos humanos, las que fueron planteadas por última vez en el PNRD, 1984-1987. Es decir, que a pesar de su importancia, estos temas volvieron a la agenda de las políticas doce años después.

Otra problemática ligada al sector agropecuario es el de la reversión de la “brecha externa”, la misma que aparece mencionada implícitamente desde las primeras estrategias y planes de la década de los cincuenta y sesenta. Esta Estrategia retomó su importancia, pero como una política explícita y que demandaba su inmediata operativización.

Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, PNDAR (1999-2004)

El documento de esta Política, elaborado por el Ministerio de Agricultura, planteaba que las políticas que proponía estaban construidas sobre la base de la ETPA y el PDGES, por lo tanto estableció una continuidad con las políticas desarrolladas por el gobierno anterior. En el Cuadro 3.17 se presenta comparativamente las políticas propuestas, que como se observa, a pesar de plantearse la continuidad de anteriores, también incorpora nuevas.

Cuadro 3.17
Comparación de las políticas propuestas por la PNDAR y la ETPA

Políticas propuestas por la PNDAR (1999-2004)	Políticas propuestas por la ETPA (1996-2000)
1. Políticas de potenciamiento y transformación 2. Política normativa 3. Política institucional 4. Política de recursos naturales y riego 5. Política de la tenencia de la tierra 6. Política de seguridad alimentaria 7. Política de desarrollo agrícola y agroindustrial 8. Política de desarrollo pecuario 9. Política de desarrollo forestal 10. Política de desarrollo de la pesca y acuicultura 11. Política de desarrollo alternativo 12. Política de comercialización agropecuaria 13. Política de asentamientos humanos 14. Política de fortalecimiento organizacional 15. Política de servicios agropecuarios 16. Política de apoyo a la infraestructura productiva y servicios	1. Política de distribución de tierras fiscales 2. Política financiera rural 3. Política de financiamiento rural 4. Política de desarrollo humano 5. Política de reversión de la brecha externa 6. Política de asentamientos humanos

Fuente: Elaboración propia en base a la PNDAR (1999-2004) y ETPA (1996-2000)

En esta propuesta se observa la falta de continuidad en las políticas relacionadas a investigación y tecnología, tanto a nivel de la estrategia como de políticas propiamente dichas, en contradicción al planteamiento de la ETPA, en la que el tema tecnológico y de investigación era una de sus siete áreas fundamentales. Sin embargo, esta política llegó a implementar el nuevo Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria, SIBTA, propuesto en la ETPA.

Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ENDAR (2003-2007)

La Estrategia proponía construir una nueva estructura productiva; para lograr ese objetivo se apoyaba en dos enfoques: el de las cadenas productivas y el del desarrollo territorial que buscaba ser implementado a través del Desarrollo Económico Local (DEL). La ENDAR (2003-2007) indicaba que “gran parte de los fracasos de las políticas públicas y de las acciones de los programas y proyectos de gobiernos, ONG y agencias de cooperación se debe a su exagerada concentración en los aspectos productivos y a su descuido de los procesos de realización comercial”. Por lo tanto, las políticas propuestas estaban enfocadas en la distribución de la producción agropecuaria y rural a los mercados externos y el entorno nacional. En el Cuadro 3.18 se presentan las políticas propuestas por esta Estrategia.

Cuadro 3.18
Políticas propuestas por la ENDAR (2003-2007)

1.	Mejorar el acceso al mercado externo: primer círculo: mercados de poblaciones de frontera segundo círculo: ciudades aledañas tercer círculo: centros de consumo del continente y ultramar
2.	Estimular el mercado interno
3.	Fortalecer el sistema de sanidad animal, vegetal e inocuidad alimentaria
4.	Incrementar la productividad: – preservación y manejo sostenible de la base de recursos naturales – articulación del sistema de innovación tecnológica – desarrollo de un mercado de asistencia técnica rural
5.	Desarrollar servicios financieros adecuados
6.	Fortalecer las organizaciones de productores
7.	Articular mejor la gestión del Estado
8.	Promover el desarrollo de ciudades intermedias
9.	Desarrollar la infraestructura de apoyo a la producción: – electrificación rural – caminos vecinales – riego – telecomunicaciones rurales
10.	Tierras: – seguridad jurídica a los productores – facilitar el acceso a la tierra para fines productivos – promover el uso sostenible de la tierra
11.	Desarrollo alternativo
12.	Desarrollo indígena

Fuente: Elaboración propia en base a la ENDAR (2003-2007)

La ENDAR (2003-2007) reconocía y reiteraba lo manifestado por los diagnósticos de las anteriores estrategias al indicar que existía una desarticulación institucional que dificultaba la aplicación de las políticas. A pesar de identificar este problema, no dio continuidad a la idea de construir una “política institucional” planteada por la PNDAR, 1999-2004, por lo que dejaba latente y sin resolver el problema de la debilidad institucional sectorial. Comparativamente con la PNDAR (1999-2004), la Estrategia sentaba continuidad en cuatro de sus 16 políticas y en dos aspectos temáticos (recursos naturales y comercialización). La orientación de las políticas propuestas apuntaban a fortalecer los vínculos con los mercados externos y resolver problemas en aspectos específicos (tierra, sanidad vegetal, incremento de productividad, etc.) con el objetivo de crear las condiciones internas para mejorar la competitividad.

Plan de la Revolución Rural, Agraria y Forestal, PRRyF (2007-2012)

Como se indicó anteriormente, la construcción de este Plan y sus políticas despertó grandes expectativas y motivó una gran discusión ya que se desprendía del PND (2007-2011) que planteaba la implementación de políticas de cambios estructurales en los aspectos económicos, sociales y culturales.

El Plan propuso implementar tres evoluciones: rural, agraria y forestal. En el marco de estas tres revoluciones se proponían seis políticas específicas y una política institucional. De manera paralela y con una mirada transversal, se proponían cinco políticas denominadas estratégicas cuya implementación no era sectorial y suponía el desarrollo de actividades intersectoriales.

Con relación a la continuidad de las políticas, en el Cuadro 3.19 se comparan las políticas propuestas por la ENDAR y las políticas del PRRyF. Había continuidad en la política sobre tierras y a pesar que en el PRRyF se proponía una transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra, las acciones se concentraron en la seguridad jurídica, el acceso y la distribución de la tierra, en coincidencia con lo propuesto en la ENDAR.

Con relación a las políticas no coincidentes, la diferencia radica en que las políticas de la ENDAR se concentraban alrededor de la generación y creación de mecanismos para que la producción agropecuaria y forestal llegue a los mercados externos, de frontera e interno. En cambio, las políticas del PRRyF se concentraban en la seguridad y soberanía alimentarias y en la generación de cambios estructurales, dejando de lado la priorización de políticas concentradas en los mercados externos.

Otro aspecto que marca una diferencia sustancial es el tema de la coca. Las políticas de las últimas cuatro estrategias y planes (END, ETPA, PNDR y ENDAR) proponían el desarrollo de programas de desarrollo alternativo con el objetivo de erradicar cultivos de coca; en cambio en el PRRyF las acciones de operativización

de las políticas se concentraban en el enfoque del desarrollo integral que proponía la producción e industrialización de la coca.

Cuadro 3.19
Comparación de políticas propuestas por la ENDAR y el PRRAyF

Políticas propuestas por la ENDAR (2003-2007)	Políticas propuestas por el PRRAyF (2007-2012)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar el acceso al mercado externo 2. Estimular el mercado interno 3. Fortalecer el sistema de sanidad animal, vegetal e inocuidad alimentaria 4. Incrementar la productividad: <ul style="list-style-type: none"> – preservación y manejo sostenible de la base de recursos naturales – articulación del sistema de innovación tecnológica – desarrollo de un mercado de asistencia técnica rural 5. Desarrollar servicios financieros adecuados 6. Fortalecer las organizaciones de productores 7. Articular mejor la gestión del Estado 8. Promover el desarrollo de ciudades intermedias 9. Desarrollar infraestructura de apoyo a la producción: <ul style="list-style-type: none"> – electrificación rural – caminos vecinales – riego – telecomunicaciones rurales 10. Tierras: <ul style="list-style-type: none"> – seguridad jurídica a los productores – Facilitar el acceso a la tierra para fines productivos – Promover el uso sostenible de la tierra 11. Desarrollo alternativo 12. Desarrollo indígena 	<p>Revolución Agraria</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques <p>Revolución Rural</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Transformación de los patrones productivos y alimentarios 3. Apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables 4. Dinamización y restitución integral de capacidades productivas territoriales <p>Revolución Forestal</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Protección, manejo y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad 6. Gestión ambiental y de riegos: equilibrio entre las necesidades de desarrollo y conservación del medio ambiente 7. Fortalecimiento de la institucionalidad estratégica <p>Políticas estratégicas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Política Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria 2. Política Nacional de Agricultura Familiar Campesina, Indígena y Originaria 3. Política Nacional de Tierras 4. Política Nacional Forestal 5. Política Nacional para el Aprovechamiento y Manejo de Suelos

Fuente: Elaboración propia en base a ENDAR (2003-2007) y PRRAyF (2008-2012)

3. La promulgación de leyes entre los años 2011 y 2013

Como ya se mencionó, entre 2011 y 2013 el gobierno del MAS optó por la promulgación de leyes relacionadas con el sector agropecuario. A partir del 2011, se promulgaron tres leyes que marcan y orientan los lineamientos de las políticas. La primera es la Ley N° 300 de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, de 15 de octubre de 2012. Su relevancia está en que busca orientar las leyes específicas, políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos del Estado Plurinacional de Bolivia, pero no plantea políticas específicas. La segunda es la Ley N° 337 de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques, de 11 de enero de 2013, que tampoco propone políticas para el sector agropecuario, sino que busca resolver el problema del uso de tierras que han sido deforestadas. Finalmente, la tercera ley en la cual se plantean políticas específicas es la Ley N°

144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, de 26 de junio de 2011. Lo más destacable de esta Ley es que propone 17 políticas explícitas y dos implícitas, las mismas que se presentan en el Cuadro 3.20.

Cuadro 3.20
Políticas propuestas por la Ley N° 144
de la Revolución Productiva Comunitaria y Agropecuaria, 2011

1. Fortalecimiento de la base productiva: suelo, agua, semillas y recursos genéticos
2. Conservación de áreas para la producción
3. Protección de recursos genéticos naturales
4. Fomento a la producción
5. Acopio y reserva
6. Transformación y fomento a la industrialización
7. Intercambio equitativo y comercialización
8. Promoción del consumo nacional
9. Investigación, innovación y saberes ancestrales
10. **Mecanización y tecnificación agropecuaria (implícita)**
11. Servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria
12. Gestión de riesgos
13. Atención de emergencias alimentarias
14. Garantía de provisión de alimentos a la población
15. Garantía de una alimentación y estado nutricional adecuados
16. Gestión territorial indígena originario campesino
17. **Creación de institutos técnicos agropecuarios (implícita)**
18. Seguro Agrario Universal (Capítulo II)
19. Transferencias (Título III, Capítulo I, Art. 50)

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 144

Comparando las políticas del PRRaYF y la Ley N° 144 se puede advertir que la Ley se concentra en la revolución productiva agropecuaria, dejando de lado los temas rurales y forestales. En este sentido, la incorporación en la Ley de políticas que priorizan y profundizan en temas específicos, no estaban en las políticas propuestas por el PRRaYF.

4. Análisis global del diseño y continuidad de las políticas

Para la construcción de políticas, reformas y revoluciones es crucial entender las razones de su construcción y operativización. En este sentido, es importante hacer un recuento de lo que Grindle (2002) denomina “momentos críticos o la encrucijada (momentos decisivos) cuando los cambios de política ocurren”. Es decir, que en ciertos contextos (interno y/o externo) surgen agendas o presiones de la cooperación internacional, que definen y determinan los cambios de políticas (explícitas o implícitas) y los cambios de rumbo de las propuestas anteriores en

el sector agropecuario. En este sentido, se pretende identificar los momentos y circunstancias que han dado lugar a cambios o aplicación de políticas.

Desde un punto de vista teórico, Meier (2002) plantea que los momentos críticos y los emprendimientos políticos surgen como producto de problemas que Hirschman (1970, *cit.* en Meier, 2002) llama problemas “urgentes”, aquellos “que son impuestos a los formuladores de las políticas a través de la presión de las partes afectadas o externas interesadas” y que son diferentes de los problemas “escogidos”, aquellos que los diseñadores de políticas “han sacado del aire” como resultado de sus propias percepciones y preferencias.

Los problemas “urgentes”, indica Meier (2002), son aquellos en los que la percepción de la crisis es evidente, argumento principal sobre el que se construye el PRRaF (2008-2012). Las reformas de políticas que involucran cambios grandes e innovadores tienden a ser inducidas por estos problemas; en el Cuadro 3.21 se presentan los momentos críticos identificados en la construcción y surgimiento de políticas que buscaban cambios trascendentales. Es importante tomar en cuenta que los “problemas de presión” pueden ser una condición necesaria, pero no suficiente para construir o reformar políticas de desarrollo de largo plazo. Esta situación, según Myint (2002), también depende en gran magnitud de la naturaleza y las características del gobierno de turno.

Cuadro 3.21
Momentos críticos de cambio y construcción
de políticas agropecuarias 1952-2012

Momento crítico	Características	Políticas asumidas
1952 y 1953	Revolución Nacional y Reforma Agraria. Se busca eliminar a los terratenientes y la servidumbre (pongueaje) campesina.	Ley de Reforma Agraria
1955	Elaboración del primer plan. Se propone la sustitución de importaciones. Diversificación de la producción y autoabastecimiento.	Continuidad con la Reforma Agraria Colonización Políticas de precios
1956	Crisis económica, hiperinflación. El Estado deja de pagar la deuda externa, que tiene repercusiones en la poca disponibilidad de recursos e inversiones para el desarrollo productivo sectorial. Se frena toda proyección de inversiones para el desarrollo productivo.	Política de estabilidad económica (de 1956 a 1966), privilegiada en relación a la promoción productiva
1959-1960	Se crean los fondos de desarrollo (BID) que cambian las fuentes y el acceso a fondos. La Reforma Agraria y producción agrícola son prioritarias en sus líneas de apoyo.	Políticas en el marco del programa de Alianza para el Progreso
1962	Elaboración del PND, 1962-1971, en base a la creación del Programa de la Alianza para el Progreso, que propone cambios estructurales en el sector agropecuario.	Políticas de cambio estructural Política de promoción de las exportaciones
1963-1964	Se logra abastecer el mercado interno con la producción de azúcar y arroz.	Políticas de precios y de cupos. Sustitución de importaciones

1964	Cambio de un gobierno constitucional a una Junta de Gobierno. El nuevo gobierno presenta una crítica fuerte al anterior período indicando que "son 12 años perdidos". Cambio en el proceso de planificación; se deja de financiar planes y estrategias (de mediano y largo plazo) y se financian proyectos concretos de corto plazo.	Se propone diferenciar roles y funciones entre el Estado y la empresa. Mayor apoyo a las empresas privadas. Modernización de la producción
1970-1971	Auge de la economía petrolera. Créditos blandos que llevan al país a contraer un fuerte endeudamiento. Dotación de tierras a partidarios del gobierno. Surge el nuevo latifundio en el Oriente.	El Ministerio de Agricultura es manejado por el sector empresarial, teniendo una injerencia directa en las políticas y destino de los recursos financieros
1983	Sequía por efecto del fenómeno de El Niño. Los rendimientos de ese momento no se logran recuperar hasta diez años después.	Políticas de rehabilitación
1984	Crisis económica, hiperinflación. Se implementa el modelo neoliberal de libre mercado y achicamiento del Estado pasando éste a ser un Estado regulador y normativo.	Se asumen políticas de estabilidad económica para pasar del modelo de Estado empresario a uno de libre mercado
1992-1993	Intervención del Instituto de Colonización y de Reforma Agraria, debido a la mala administración y la corrupción en el tema de tierras.	Se discute la necesidad de una nueva ley de tierras y de reforma agraria, pero no es política de la EDN
1994	Las presiones sociales y de los movimientos campesinos logran que se elabore y apruebe la nueva ley de Reforma Agraria. Se crea el INRA.	Surgen en la ETPA las políticas de distribución de tierras fiscales y de asentamientos humanos
1996-2000	Crisis y crítica al modelo productivo de monocultivo basado en la Revolución Verde.	Se proponen políticas de conservación y manejo de recursos naturales
2006-2012	Cambio de gobierno y en la línea política. Se pasa de un modelo de libre mercado y neoliberal a uno socialista y de Estado. Se restituyen los roles y funciones de un Estado regulador, normativo y de intervención en el mercado. Protagonismo directo y reivindicativo de los pueblos indígenas, originarios y campesinos.	Políticas de intervención, de cambios estructurales. Se proponen principios y políticas sobre el Vivir Bien, de armonía, equilibrio de la producción y los recursos naturales. Se elaboran leyes como mecanismo de desarrollo

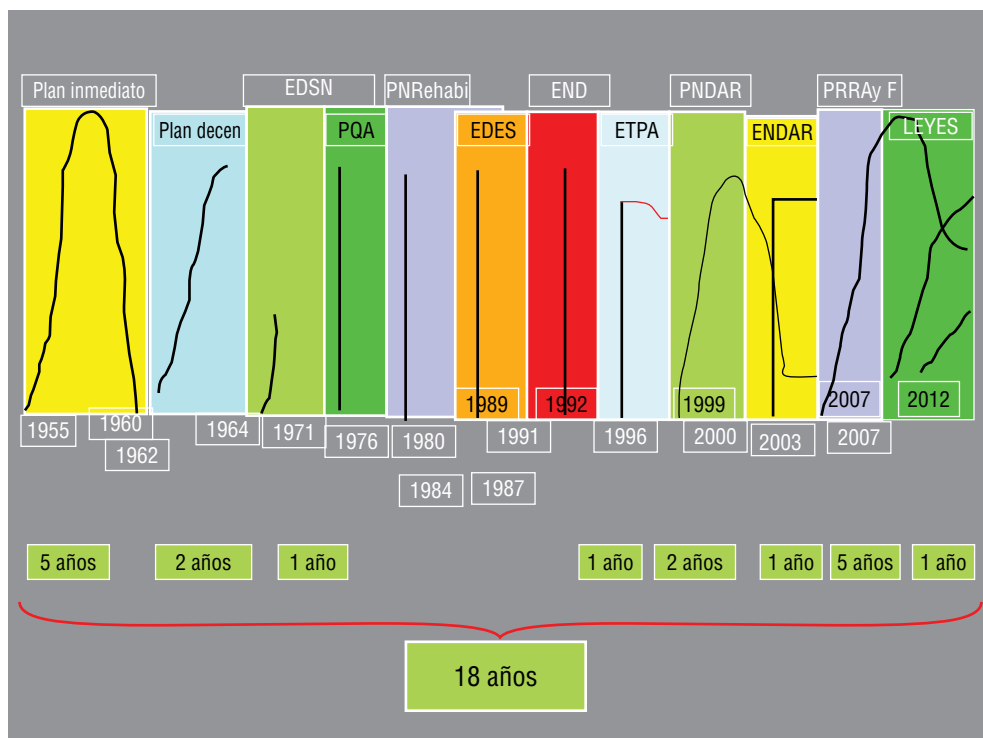
Fuente: Elaboración propia

En términos generales se puede identificar que desde la elaboración del Plan Inmediato, PIPEGRN, en 1955, hasta el PAQ, 1976-1980, es decir, en un período de 21 años, las políticas sectoriales estuvieron inmersas en las políticas nacionales por lo que su diseño no fue explícito y por lo tanto no habían mecanismos de control y seguimiento. En este sentido, característica de este período fueron programas y proyectos aislados y administrados por instituciones autárquicas, al margen de las políticas propuestas en las estrategias y los planes.

En el período de 1952 a 1985 (17 años) políticas, estrategias ni planes de desarrollo fueron asumidos por los diferentes gobiernos y, por lo tanto, no se creó una ruta de desarrollo con políticas de Estado. La implementación de las políticas y estrategias o planes muestra que en un período de 57 años, desde 1955 a 2013, solo 18 años se dedicaron a la implementación de las políticas propuestas.

El Gráfico 3.1 presenta esquemáticamente el grado de operativización de cada una de las estrategias y planes de desarrollo agropecuario.

Gráfico 3.1
Grado de implementación de las estrategias y planes de desarrollo agropecuario 1955-2013



Fuente: Elaboración propia

Se observa que en el período de 57 años, el Plan Inmediato y el PRRayF fueron los únicos que tuvieron continuidad en los diferentes gobiernos.

En el primer sub período de 30 años, de 1955 a 1985, el Estado implementó durante apenas ocho años, algunas políticas propuestas en las estrategias y planes. Sin embargo, de esos ocho años sólo hubo un periodo de cinco años de implementación del PIPEGRN (1955-1960) y otro de dos años del PBDES (1963-1964) con una continuidad superior a un año. Estos dos periodos están separados por tres años en los que no se ejecutaron políticas. Luego transcurre más de una década en la que se continúa planificando políticas y se implementa un solo año de la ESEDN (1971-1991), la que pretendía tener un alcance de 20 años.

En el segundo período, que dura 18 años (de 1985 al 2003) el Estado implementa apenas durante cuatro años políticas agropecuarias, un año de la ETPA

(1994-2000), dos años la PNDAR (1994-2004) y un año la ENDAR (2003-2007). A pesar de ser un período muy corto, las políticas sectoriales presentan cierta continuidad de acciones y políticas que se encuentran bajo el modelo teórico neoliberal (ver Cuadro 3.22).

El tercer período que se inicia el 2007 es el segundo más estable, ya que se logra implementar el PRRAyF en los cinco años planificados, pero no se diseñó un plan que le continúe y el gobierno más bien optó por la aprobación de leyes para el desarrollo de políticas.

Cuadro 3.22
Número de años de implementación de políticas
por estrategias y planes de desarrollo agropecuario 1955-2013

Período	Estrategia o plan	Años de implementación
De 1955 a 1985	PIPEGRN 1955-1960	5
	PBDES 1963-1964	2
	ESEDN 1971-1991	1
De 1985 a 2003	ETPA 1994-2000	1
	PNDAR 1999-2004	2
De 2005 a 2006	ENDAR 2003 al 2007	1
De 2007 al 2012	PRRAyF	5
De 2011 al 2013	leyes	2 (1 año de manera paralela al PRRAyF)
TOTAL		18 años

Fuente: Elaboración propia

Es posible afirmar que las políticas y objetivos que tuvieron continuidad en todo el período analizado fueron los siguientes:

- La sustitución de importaciones de productos agrícolas e insumos agropecuarios. Estas políticas estuvieron presentes a lo largo del tiempo, de manera implícita y explícita, en todas las estrategias y los planes de desarrollo agropecuario.
- Diversificación e incremento de la producción de cultivos de exportación, en el sentido de mejorar la balanza de pagos. Al igual que en el punto anterior, estas políticas fueron introducidas en el marco de propuestas teóricas, que en términos generales se las puede referir al “modelo de desarrollo hacia fuera”, el que solo en algunos casos es reconocido.
- A pesar que en todo este período las estrategias y planes reconocen que las relaciones comerciales de los productos bolivianos se dan a través de

la exportación de materias primas con escaso valor agregado, no se logró operativizar políticas concretas y acciones que cambien este problema estructural. Se criticaron las políticas de apoyo al sector agroindustrial e industrial, sea por el lado de los precios, de las subvenciones o de la protección de los cultivos. Pero no se logró un verdadero proceso de generación e incorporación de valor agregado a los productos que se exportan a los mercados internacionales. En ese sentido, se puede afirmar que este es uno de los ejes en los cuales Bolivia no ha logrado encontrar una ruta de desarrollo que la lleve a alcanzar esa meta.

- La incorporación del tema medio ambiental y de manejo de los recursos naturales es un tema que ha sido descuidado o tratado como secundario en todas las políticas planteadas. En el período que va desde el Plan Inmediato de 1955 hasta el PNRD (1984) el tema no formaba parte de las propuestas de desarrollo, por lo que no era abordado por las políticas. Este era un factor de importancia secundaria, como lo demuestran Sunkel y Gligo (1980) y Melnick (1980) en el análisis de la propuesta de desarrollo y crecimiento de la tradición neoclásica de la economía. Incluso en los sistemas de planificación de los países socialistas no se consideraban los temas ambiental y de recursos naturales.
- Por otra parte, a partir de la década de los noventa, a pesar que se incorporan políticas ligadas al marco conceptual y a los principios del desarrollo sostenible, éstas siguen siendo secundarias ya que el modelo macroeconómico al que apostaba Bolivia para su desarrollo no incorporaba los factores ambientales y la degradación de los recursos naturales como elementos para la planificación, el crecimiento y desarrollo de la economía.
- De manera general, todas las políticas, explícitas e implícitas, apuntaron al incremento de la producción a través de la ampliación de la frontera agrícola, sin considerar la capacidad de uso del suelo y los efectos sobre áreas con potencial no agropecuario.
- Dado el contexto actual (al 2013) y la emergencia de un nuevo paradigma que toma en cuenta el medio ambiente y los recursos naturales, se observa que los temas de seguridad y soberanía alimentaria, biodiversidad, patrimonio natural y conservación *in situ* de recursos genéticos son los que destacan en las nuevas propuestas de políticas. Sin embargo, llama la atención que las mismas no consideren importante la articulación intra e intersectorial.

En el Cuadro 3.23 se presenta la relación de las políticas elaboradas en cada una de las estrategias y planes y la repetición de la temática a lo largo del tiempo. En el mismo se puede identificar que se han elaborado 86 políticas; además, sólo la Ley N° 144 presenta 27 propuestas de políticas explícitas e implícitas.

Cuadro 3.23
Políticas de las estrategias y planes de desarrollo agropecuario y rural 1955-2013

Líneas de acción	PIPEGRI 1955- 1962	PNDES 1962- 1971	ESEDN 1971- 1991	POA 1976- 1980	PNRD 1984- 1987	EDES 1989- 2000	END 1992- 2000	ETPA 1996- 2000	PNDA 1999- 2004	ENDAR 2002- 2007	PND 2006- 2011	PRRAF 2007- 2012	LRPCA N° 144 del 2011	Ley Madre Tierra 2012	LAPARB N° 337 del 2013	13 Pilares AP del 2013-2025	Total veces
Sustitución de importaciones	1	1	1		x	1											4
Balanza comercial	1	1															2
Comercialización						1			1								3
Intercambio equitativo y comercialización											1		1				1
Exportación	1	1	1			1	1	1	1	1							8
Política de precios		1		1	1						1						4
Productividad		1				1				1				x			3
Políticas de crédito			1	1						1				x			4
Financiamiento del sector productivo						1	1				1		1	x			3
Fondo Crediticio Comunitario													1				1
Inversiones											1			x			1
Seguro Agrario													1				1
Transferencias													1				1
Política Tributaria				1							1						2
Políticas Presupuestaria																	0
Política de Asistencia Técnica				1			1	1	1	1			1	x			6
Recursos Naturales					1	1	1	1	1	1							7
Industrialización de los Recursos Naturales Renovables												1					1
Transformación y fomento a la industrialización																	
Tierra					x								1	x			1
Suelo					1			1	1	1				x			5
Aguas					1	1						1	1	x			2
Semillas							1						1	x			4
Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Biodiversidad (recursos genéticos)												1	1				2
Conservación de la biodiversidad biológica y cultural incluyendo Áreas Protegidas														x			0
Acceso a la tierra, agua, bosques y biodiversidad														x			0
Conservación de áreas para la producción							1		1	1				x			1
Infraestructura productiva																	3
Acopio y reserva													1				1

Líneas de acción	PIPEGRN 1955- 1962	PNEDES 1962- 1971	ESEDN 1971- 1991	POA 1976- 1980	PNRD 1984- 1987	EDES 1989- 2000	END 1992- 2000	ETPA 1996- 2000	PNDAR 1999- 2004	ENDAR 2002- 2007	PND 2006- 2011	PRRAYF 2007- 2012	LRPCA N° 144 del 2011	Ley Madre Tierra 2012	LAPARB N° 337 del 2013	13 Pilares AP del 2013- 2025	Total veces
Cultivos					1										1		2
Bosques / Forestal						1						1		x			
Seguridad Alimentaria	1					1	1		1		1	1		x	x		6
Soberanía Alimentaria													1	X	x	1	2
Soberanía ambiental con desarrollo integral												1					1
Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral																	1
Ayuda alimentaria							1										1
Producción de alimentos*															1		1
Atención de emergencias alimentarias													1				1
Garantías de provisión de alimentos a la población													1				1
Garantías de una alimentación y estado nutricional adecuados													1	x			1
Desarrollo Agrario					1	1	1		1			1		x			1
Coca Desarrollo Alternativo						1	1		1	1							4
Promoción del consumo nacional													1				5
Inversión pública			1				1				1						1
Desarrollo Humano																	4
Asentamientos humanos	1				1				1								1
Normativa									1								4
Institucional							1		1	1							3
Desarrollo pecuario					1				1						x		2
Desarrollo forestal					1				1			1					3
Restitución de bosques														x	1		1
Carne y pesca					1				1					x			2
Organizaciones de productores					1		1		1	1	1						5
Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM)			x										1	x			1
Soberanía comunitaria financiera																1	1
Revolución productiva comunitaria														x			3
Servicios					1				1	1							0
Servicios no financieros														x			0
Sanidad vegetal y animal																	1
Servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria													1				1

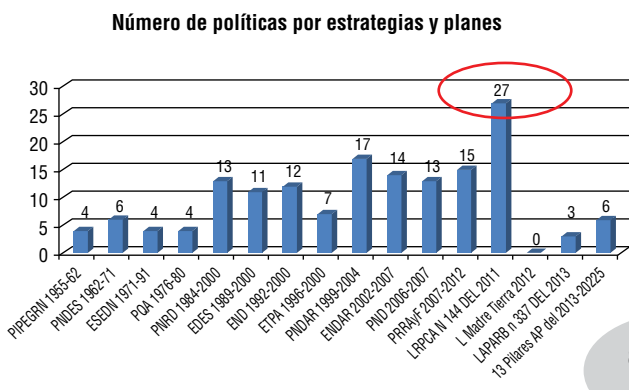
Líneas de acción	PIPERGRN 1955- 1962- 1962	PNEDES 1962- 1971	ESEDN 1971- 1981	POA 1976- 1980	PNRD 1984- 1987	EDES 1989- 2000	END 1992- 2000	ETPA 1996- 2000	PNDAR 1999- 2004	ENDAR 2002- 2007	PND 2006- 2011	PRRAYF 2007- 2012	LRPCA N° 144 del 2011	Ley Madre Tierra del 2012	LAPARB N° 337 del 2013	13 Planes AP del 2013-2025	Total veces
Fomento a la producción													1				1
Minimizar el avance de la frontera agrícola														x			
Ciudades intermedias										1							1
Desarrollo indígena										1							1
Gestión territorial indígena, originario campesino													1				1
Agricultura Familiar Campesina, Indígena y Originario												1					1
Tierra y territorio														x			
Integración complementaria de los pueblos con soberanía																1	1
Patrimonio productivo						1											1
PRODUCTIVAS SELECTIVAS											1			x			1
Innovación y desarrollo tecnológico											1			x			1
Investigación					1									x			1
Investigación, innovación y saberes ancestrales														x			1
Soberanía científica y tecnológica con identidad propia																1	1
Mecanización y tecnificación agropecuaria																	1
Creación de institutos técnicos agropecuarios																	1
Empleo											1						1
Gestión ambiental											1	1					2
Gestión de riesgo														x			1
Cambio climático														x			1
Dinamización y Restitución Integral de Capacidades Productivas												1					1
Transformación de los Patrones Productivos y Alimentarios																	1
Gestión Agraria y Forestal Sustentable																x	1
Agroecología y producción orgánica																x	1
Prohibir la producción de agrocombustibles																x	1
Eradicación de pobreza extrema																	1
Total políticas	4	6	4	4	4	11	12	7	17	14	13	15	27	0	3	6	147

* Programas de las leyes promulgadas por el MAS

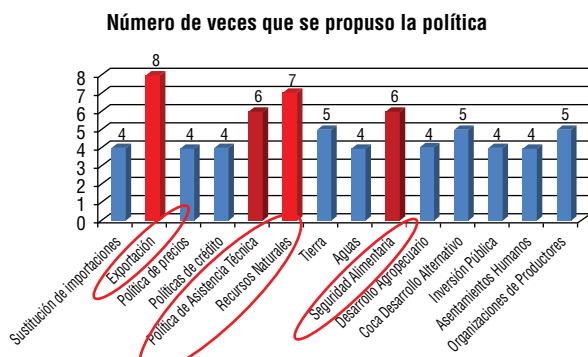
Fuente: Elaboración propia en base a las estrategias y planes de desarrollo agropecuario y rural 1955-2013

Entre las políticas que más veces se han repetido en las estrategias y los planes, se encuentran: 8 veces la política de exportaciones; 7 veces la de recursos naturales, 6 veces de asistencia técnica y seguridad alimentaria y 5 veces las de tierra, desarrollo agrario, desarrollo alternativo y organizaciones de productores (ver gráficos 3.2 y 3.3).

Gráfico 3.2
Número de políticas por estrategias y planes de desarrollo agropecuario 1955-2013



86 políticas
147 veces



Fuente: Elaboración propia

5. Escasa inversión y disponibilidad de recursos

Debido a la alta dispersión de las fuentes de financiamiento de los programas y proyectos implementados a lo largo del período estudiado, se hace muy difícil precisar los montos y las inversiones realizadas para el desarrollo del sector agropecuario. Un estudio más preciso para identificar los montos invertidos es

una tarea pendiente que debe ser encarada. A pesar de esta limitante, el alcance de este acápite es mostrar que persistentemente las estrategias y los planes han acusado la falta de recursos –y por ende la poca inversión en la dimensión necesaria– para llevar a cabo las propuestas de desarrollo agropecuario. En algunos casos se presentan, a modo de ejemplo, algunas cifras del monto y el rubro de destino de las inversiones.

5.1. La persistente denuncia de la falta de recursos para las estrategias y planes

El Plan Bohan (1942), al realizar el análisis de las posibilidades financieras de Bolivia para el pago de su deuda, indicaba que el Estado no tenía las condiciones y la capacidad para el pago de sus obligaciones. Por lo tanto, proponía que las inversiones “deberían restringirse a aquellos proyectos que engendren sus propios medios para propagarse (...) Esto significa que la ayuda del crédito extranjero debería concentrarse en proyectos que aumenten las exportaciones o disminuyan las importaciones de productos esenciales” (Bohan, 1943) En este sentido, planteó la construcción de una política centrada en los mercados externos, apoyándose, de esta manera, en uno de los elementos centrales de la teoría de la modernización.

Los informes del Banco Central de Bolivia de los años 1953 y 1954 también destacaron la escasa disponibilidad de recursos. En 1954, el BCB afirmaba que:

[L]os escasos ahorros disponibles se fueron canalizando hacia las actividades comerciales; en tanto que las inversiones para la producción de bienes de capital que por su naturaleza requieren de créditos a largo plazo, se vieron limitadas en su desarrollo, con la consecuencia de que la formación de capital nacional ha sido baja (BCB. *Informe 1954*: 26A).

La falta de inversiones a largo plazo que destacan los dos informes representó serias restricciones para el sector agropecuario, especialmente para alcanzar las metas propuestas en la Reforma Agraria de 1953.

El *Informe 1959* del Banco Central de Bolivia indicaba que “las obras del proyecto de riego de Villamontes”, propuestas en el marco del Plan Inmediato de 1955, que “[t]ienen el objetivo fundamental de iniciar la producción de algodón, para liberar a Bolivia de la importación de este producto,⁹ se encuentran paralizadas por falta de recursos”.

En 1954 se creó –bajo supervisión del Servicio Agrícola Interamericano, SAI– el Servicio de Crédito Agrícola con fondos provenientes de la ayuda económica americana. Este servicio, que disponía de oficinas y personal propio, comenzó

9 “El consumo mensual es de 2.170.000 kg de fibra” (BCB, 1959: 70).

sus operaciones de préstamos en enero de 1955, con un capital de \$b 160 000, el cual llegó a \$b 16 420 700 en 1962. Sin embargo, el crédito tuvo muy poco efecto en relación con los resultados esperados de la Reforma Agraria y en el desarrollo de la agricultura. Tanto así que con los fondos disponibles apenas se alcanzó a financiar aproximadamente a tres mil agricultores, lo que representaba menos del uno por ciento del total de los productores agrícolas del país.

La mayoría de los agricultores se vieron forzados a acudir a los rescatadores, quienes les prestaban dinero con un interés del 10 a 15 por ciento mensual y recibían la cosecha de los agricultores a precios inferiores a los vigentes en el mercado. De este modo, la Reforma Agraria careció también de la asistencia financiera necesaria para complementar la labor iniciada con la dotación de tierras a los campesinos. En septiembre de 1959, el Banco Agrícola liquidó su Sección Hipotecaria debido a su ineficiencia (BCB, 1959).

El PNDES (1962-1971) fue elaborado en un contexto económico de continuidad del programa de estabilización que se implementó en 1956. En su documento central se encuentran las siguientes afirmaciones que delatan las serias restricciones financieras que tenía el Estado boliviano para la implementación de los planes:

[L]a falta de integración del territorio nacional y la poca consolidación de la reforma agraria se debe a la limitación de recursos. (...) La limitación del sector externo, la crisis fiscal y la insuficiencia del ahorro nacional, han sido factores que en último término se han traducido en una severa limitación a los esfuerzos nacionales. (...) Los esfuerzos encaminados al desarrollo del oriente, no se los ha podido abordar en la escala necesaria, que demanda su potencial productivo y las necesidades de traslación de población.

Por otra parte, los escasos recursos financieros se habrían dispuesto a “fines de mejoramiento social, en desmedro de la atención necesaria a la ampliación de la capacidad productiva y al desarrollo de los sectores básicos”.

En su concepción y construcción, el PNDES partía del supuesto de acceder a recursos del financiamiento externo, los que le permitirían lograr los resultados propuestos en un período de siete años de gracia. El mismo Plan proponía que en su segunda etapa –que seguiría a la inicial de siete años y ya no precisaría contar con recursos financieros externos con la generación de ingresos y ahorros propios– se financiaría el desarrollo de programas y proyectos. La operativización del PNDES se planteó a través de planes bienales. El primer Plan Bienal 1963- 1964 tuvo como primera dificultad la falta de financiamiento. El Plan indicaba que: “los requisitos y alcances de la planificación global, prevista en el plan decenal, no podrán cumplirse sino parcialmente debido a limitaciones de financiamiento interno y externo”. En base a tales limitaciones planteó ejecutar un programa con acciones inmediatas pero de corto alcance en relación a los objetivos iniciales. El Plan indicaba además:

[E]n los últimos años el sector agropecuario, a pesar de haber recibido un aporte poco considerable que no guarda relación con la importancia que le corresponde desempeñar en el crecimiento de la economía nacional, ha logrado algunos avances significativos, aunque no en la medida que el proceso del desarrollo requiere (PNDES 1963-1964).

Debido a esta falta de recursos de financiamiento, Jordán (1988) indica que en las gestiones 1963 y 64 “se tuvo que hacer un retroceso en la implementación del Plan, por falta de financiamiento, en este período el plan consistió en un programa de inversión de solamente lo financiado”. En resumen, el cuello de botella fue el financiamiento lo que generó pugnas entre el programa de inversión de corto plazo, el plan global y la escasez de personal calificado.

Con relación a la extensión agrícola, el Plan Bienal 1963-64 anotaba: “este programa, desde su iniciación hasta fines de 1959, ha contado con mayores recursos financieros y con un número mayor de técnicos, pero en los últimos años tuvo una disminución de presupuesto, que llevó a reducir personal técnico y a la falta de medios adecuados de trabajo”. Entre 1958 y 1965, debido al respaldo financiero, el Servicio Agrícola Interamericano, SAI, desarrolló una serie de actividades de apoyo a la producción agropecuaria. Sin embargo, a partir de 1965, una vez retirados esos fondos, el SAI pasó al Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos, MACA, como División de Investigación y Extensión, la cual operó de manera ineficiente debido a la burocratización, verticalismo y los escasos fondos disponibles.

En 1970 y cuando se encontraba en elaboración la Estrategia Socio Económica de Desarrollo Nacional, ESEDN (1971-1991), el BCB (1970) en referencia a la disponibilidad de recursos financieros para el sector agropecuario, indicaba que: “la provisión de recursos financieros no satisface tan siquiera los requerimientos mínimos para emprender programas de inversión o desarrollo, durante los años 1968, 1969 y 1970, se observa una asignación de fondos del presupuesto público, que apenas alcanzan al 3.9, 3.6 y 3.5% respectivamente”.

En 1975 se crearon los dos centros de investigación más importantes de Bolivia: el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA) para la zona occidental (altiplano y valles), y el Centro de Investigación en Agricultura Tropical (CIAT) para la tierras bajas, con sede en Santa Cruz. El IBTA es un ejemplo del fracaso del modelo y sistema de investigación y extensión. Para 1991 se concentró en la investigación, dejando la actividad de extensión a otras entidades. Estas actividades fueron asumidas por organizaciones de productores, las ex Corporaciones de Desarrollo Departamentales y las ONG. Sin embargo, no se consideraron recursos financieros, ni mecanismos para cubrir los costos de desarrollo de estas actividades, aspectos que a la larga originaron la desaparición del sistema de extensión.

El PQA (1976-1980), por su parte, afirmaba que el principal obstáculo para el manejo y gestión eficiente de los recursos “... es la falta de un respaldo

presupuestario, el mismo que siempre ha sido inadecuado”. Esta afirmación refleja el rol secundario que los gobiernos destinaban al desarrollo del sector agropecuario. Un aspecto que está detrás de esta consideración, y que respalda la forma de actuar de los diferentes gobiernos, es que los datos y la información disponible consideran a Bolivia un país rico en recursos naturales. Con esta base, optan por el enfoque de la explotación de los recursos naturales antes que el de su conservación y manejo adecuado.

El Plan Quinquenal (1976-80) proponía “que se debe lograr una distribución más uniforme del ingreso para facilitar el crecimiento más efectivo del sector”. Pero los programas, como el de desarrollo de la comunidad, de crédito, colonización, riego, suelos, etc., –que proporcionaban servicios complementarios para motivar el cambio institucional y técnico en el sector agrícola– tuvieron siempre deficiencias presupuestarias y de personal especializado, calificado y bien remunerado. Asimismo, el PQA advertía que se debía tener en cuenta que en los anteriores diez años no hubo respaldo presupuestario suficiente y continuo para tales propósitos, lo cual explica también la tendencia del déficit en los programas que no permite alcanzar las metas propuestas.

Por otra parte, los préstamos y donaciones extranjeras no contribuyeron a mejorar la efectividad de los servicios públicos. Se suponía que las reparticiones del Estado deberían continuar operando los programas después de retirado el financiamiento y el asesoramiento. Lamentablemente, rara vez los gobiernos han podido mantener el respaldo presupuestario y el nivel de científicos calificados (PQA 1976-80; PNDES 1962-1971). La incipiente generación y transferencia de tecnología, indicaba la EDN 1992, se debía a las restricciones financieras y de personal capacitado para cumplir con sus funciones.

El PNRD 1984-87 –que es el último plan que se elabora dentro del modelo del Estado empresario–, en referencia a la implementación de las políticas indicaba que los proyectos estaban contruidos y desarrollados “dentro de las muchas veces mencionadas restricciones financieras”. Señalaba el PNRD que muchos de los proyectos en ejecución fueron incorporados o “colados” en el Plan porque simplemente no podían quedar al margen. Esta falta de coherencia y de compatibilidad entre los programas propuestos y los que están en ejecución no sólo se encuentra en este Plan sino también en la ENDAR 2003-2007, a pesar que los documentos aseguraban la compatibilidad de los planes con las políticas trazadas.

En el tema de tierras, bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos, MACA, se confirió al Consejo Nacional de Reforma Agraria, CNRA –aparte de las atribuciones jurídicas y administrativas, de la planificación integral y superior en materia agraria y campesina–, la organización de sistemas de fomento, cooperativismo y crédito agropecuario, y la organización de sistemas de colonización, explotación racional y mecanización. Desgraciadamente, debido

a la falta de recursos financieros, el Consejo no ejerció ninguna de esas funciones, concentrándose en la distribución de la tierra y los títulos respectivos (Jemio, 1973).

Bajo la mirada del modelo neoliberal y de libre mercado, la EDES (1989-2000) reflejaba también la situación crítica por que atravesaba el Consejo, al indicar que “existe un grave deterioro del tema agrario en Bolivia, en los últimos 10 a 15 años las limitaciones de recursos, impiden afrontar y poder superar esta situación”.

En un recuento histórico, la ETPA (1996-2000) indicaba que en el ámbito agropecuario los temas de investigación, capacitación, extensión, educación rural e infraestructura física (riego y caminos) tuvieron muy bajos niveles de inversión, con un promedio inferior al 2% del PIB en todo el periodo.

A pesar que los diagnósticos de las estrategias y planes (y también en los informes del BCB) reiteraban la falta de recursos e inversiones en el sector agropecuario, éstas se efectivizaron por otras vías. En la revisión de las memorias anuales del BCB¹⁰ se observa que las inversiones para el desarrollo agropecuario del Oriente –especialmente para el cultivo del azúcar, arroz, castaña, ganadería e ingenios azucareros– fueron aprobadas mediante decretos supremos específicos. Pero la formulación de estos decretos no mencionaban, en ningún caso, su articulación con alguna estrategia o plan de desarrollo.

5.2. Inversiones realizadas en el sector agropecuario

No obstante las serias dificultades financieras que han restringido alcanzar los resultados y metas propuestas, el Estado ha realizado inversiones en programas y proyectos que no tenían relación con las mismas y también en actividades que no formaban parte de las propuestas.¹¹ El objetivo de este acápite es demostrar que la mayor parte de las inversiones se realizaron al margen de las estrategias y planes.

En 1959, el gobierno aprobó mediante decreto y resolución suprema y en coherencia con los objetivos del Plan Inmediato de 1955, créditos de apoyo a la producción de los ingenios azucareros, por los siguientes montos:

1. Por Decreto Supremo N° 5217 de 12 de mayo de 1959, se autorizó al Banco Central de Bolivia conceder un préstamo *warrant* de dos mil millones de bolivianos (Bs 2 000 000 000), para los ingenios azucareros de Guabirá, La Bélgica y La Esperanza, cuya distribución correría a cargo del Ministerio de Economía Nacional, con una tasa del 6% de interés.
2. Por Resolución Suprema N° 85839 de 18 de junio de 1959, se autorizó al Ministerio de Hacienda entregar al Banco Central de Bolivia la suma de

10 BCB, 1953-1962, 1970-1971, 1975-1976, 1988-1989, 1991-1992 y 1995-1996.

11 Muchas de estas inversiones fueron realizadas también con el objetivo de crear un sector empresarial.

siete mil millones de bolivianos (Bs 7 000 000 000), para el otorgamiento de créditos *warrant* para el financiamiento de la zafra a los ingenios azucareros de Guabirá (Bs 4 200 000 000), La Bélgica (Bs 1 610 000 000) y La Esperanza (Bs 1 190 000 000), con una tasa de interés del 6%.

El *Informe 1960* del Banco Central de Bolivia revelaba cómo el Estado realizó inversiones directas en programas administrados por la CBF, indicando, por ejemplo, que en el año 1959 los “cañeros recibieron más de Bs 27 000 millones y Bs 5000 millones los transportistas”. Estas inversiones fueron realizadas con el objetivo de abastecer el 100% del consumo nacional. En términos teóricos, respondían al conjunto de acciones que proponían la teoría de la modernización y la teoría estructuralista del desarrollo, a través de los programas de sustitución de importaciones e industrialización.

En el período de 1957 a 1961, se apoyó la producción de arroz, leche y ganadería. Para el caso del arroz, el *Informe 1961* del BCB afirmaba que la producción del “ingenio arrocero de Montero ubicado en la zona de Santa Cruz, junto con la de producción de otras zonas, está abasteciendo la mayor parte del consumo nacional, con el consiguiente ahorro de divisas”. Las inversiones del Estado en estos programas respondían a políticas alineadas a la teoría estructuralista de la sustitución de importaciones y el ahorro de divisas de la teoría de la modernización.

Al referirse al monto de la cartera del Banco Agrícola distribuido por departamento, el *Informe 1964* del BCB indicaba que las cifras mostraban “... que se está dando prioridad en la concesión de créditos a zonas de gran importancia agrícola y ganadera como son Santa Cruz, Beni y Pando, que a la vez representan las regiones promisorias y que en un futuro próximo están llamadas a alcanzar un mayor grado de desarrollo”. Este aspecto muestra claramente una preferencia en la asignación y direccionalidad de las inversiones a la zona y actores de las tierras bajas de Bolivia. Esta diferenciada asignación de recursos no fueron propuestos explícitamente el Plan Decenal de 1962-1971.

En referencia al Plan Triguero y la política de sustitución de importaciones, la *Memoria 1970* del BCB señalaba que el incremento de la producción de 1970 se debió al “impulso y fomento para la producción del trigo, cuya meta es la de lograr el autoabastecimiento con el consiguiente ahorro de divisas para el país”. Se debe destacar que el Plan Triguero al cual se refiere la Memoria, fue desarrollado al margen de una estrategia o plan sectorial.

En su diagnóstico, el Plan Quinquenal 1976-80, indicaba que existe en la “política de créditos: *una direccionalidad*¹² fuertemente orientada a la zona tropical y a productos de exportación”. En el Cuadro 3.24 se observa que el 88% de los créditos se destinaron a la región del Oriente. El Plan propuso una política crediticia que

12 Cursivas nuestras para darle coherencia a la redacción.

no tomaba en cuenta el antecedente del déficit financiero del Banco Agrícola, y planteaba, sin mencionar esta situación, "... un estudio para generar cambios en la metodología de otorgar el crédito para que llegue a los pequeños, medianos y grandes productores, en base a los productos priorizados por el plan". Asimismo planteaba que el crédito "será oportuno y en mejores condiciones para los prestatarios, los cuales deben contratar técnicos y hacer la inversión en rubros productivos".

Cuadro 3.24
Distribución regional de crédito 1955-1975
(%)

Región	1955-1964	1964-1970	1970-1975
ALTIPLANO	16.1	18.53	4.75
La Paz	11	13.53	2.45
Oruro	2.5	2.04	1.16
Potosí	2.6	3.14	0.69
VALLE	26.4	17.4	6.61
Cochabamba	13.5	9.92	2.69
Chuquisaca	5.7	3.88	1.22
Tarija	6.7	3.6	2.69
ORIENTE	57.5	64.07	88.63
Santa Cruz	42.6	43.12	64.64
Beni-Pando	14.9	20.95	18.99
	100	100	100

Fuente: Arze, E., 1979

Con el PND, 2007-2011, y el PRRAYF, 2007-2012, los recursos financieros de crédito del Estado se destinaron principalmente a los pequeños y micro productores. Así por ejemplo, en el periodo 2007 al 2012, el Banco de Desarrollo Productivo, BDP-SAM,¹³ a través del fideicomiso "Fondo de Desarrollo Productivo", canalizó más de mil cuatrocientos millones de bolivianos a 20 000 micro y pequeños productores.

5.3. Elaboración de estrategias y planes en base a programas o fondos de inversión comprometidos

El contexto económico a nivel mundial en el cual se elaboró el Plan Decenal, 1962-1971, se caracterizaba por las expectativas generadas en todos los países por la creación de diferentes bancos de fomento. A finales de 1959 se creó la

13 BDP-SAM, banco de segundo piso, creado el 2007.

Asociación Internacional de Desarrollo, AID, y el mismo año el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. La creación de estos organismos generó nuevas opciones y oportunidades de acceso a crédito multilateral, como alternativa a los créditos bilaterales, especialmente el de Estados Unidos.

La implementación del Plan Decenal fue a través de planes bienales. El financiamiento comprometido que tuvo el Plan Bienal 1963-1964, fue de USD 212.8 millones (ver Cuadro 3.25). De este monto, el aporte interno de Bolivia correspondía a USD 42.5 millones y USD 170.3 millones a recursos externos. Sin embargo, para lograr el crecimiento planteado en el Plan Decenal, se requería una inversión de USD 355.2 millones; es decir, en el primer bienio del plan el déficit fue equivalente a USD 142.3 millones.

Cuadro 3.25
Plan Bienal 1963-1964. Financiamiento comprometido
(en millones de dólares)

Sectores	Total comprometido	%	Interno	Externo
Agropecuario	10 737.2	5.0	4995.6	5741.6
Desarrollo Rural	2594.6	1.2	243.4	2351.2
Colonización	12 559.2	5.9	80.0	12 479.2
Riego	1572.8	0.7	108.3	1464.5
Minería	28 405.0	13.3	2053.1	26 352.0
Petróleo	70 080.0	32.9	16 080.0	54 000.0
Industrias alimenticias	6172.0	2.9	753.0	5419.0
Industrias no alimenticias	10 173.0	4.8	1086.0	9087.0
Energía	24 484.8	11.5	2603.1	21 881.7
Educación	2697.9	1.3	154.1	2543.8
Salud	3689.6	1.7	753.4	2936.2
Servicios públicos	5609.0	2.6	404.0	5205.0
Vivienda	13 237.1	6.2	9237.1	4000.0
Transporte	20 840.7	9.8	4023.2	16 817.5
TOTAL	212 852.9	100.0	42 574.2	170 278.7

Fuente: Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social (1963-1964)

Del cuadro anterior se puede observar que el financiamiento para el sector agropecuario, desarrollo rural, colonización y riegos, alcanzó al 12.8%, mientras el financiamiento a otros sectores representó el 87.1%, aspecto que demuestra la persistente falta de recursos del sector agropecuario, eje generador del desarrollo económico y social.

La implementación del Plan Decenal y sus dos planes bienales tuvo un contexto internacional desfavorable. A pesar de que en el momento de la elaboración del plan las condiciones financieras eran mejores, el *Informe 1966* del BCB

manifestaba que luego se dio un contexto donde “el saldo deficitario de la balanza de pagos de Estados Unidos, originó una nueva disminución de sus reservas de oro y reducción de los márgenes para ayuda externa a los países en desarrollo” (pág. 9). Este déficit se reflejó especialmente en los fondos y el apoyo que se esperaba del Programa de la Alianza para el Progreso que fue la base de inspiración del Plan Decenal (1962-1971).

La historia de los Grupos Consultivos para Bolivia comienza en el año 1986, a un año de iniciadas las reformas estructurales de primera generación realizadas en el país. Hasta el 2001 se han realizado catorce versiones con diferentes temáticas. Estos foros de discusión estuvieron presididos por el Banco Mundial; sin embargo, a partir de 1999, las reuniones fueron presididas por el Gobierno de Bolivia.

En el marco de las negociaciones del Grupo Consultivo de París para la reducción de la deuda externa, Bolivia elaboró y presentó, a finales de 1997, la ETPA (1996-2000), como instrumento para alcanzar determinados resultados relacionados con los criterios definidos en esa instancia. A pesar que la Estrategia fue consensuada y aprobada en el Club de París, se produjo un cambio de gobierno y la misma dejó de ser el referente político del nuevo gobierno. Pero, como la Estrategia contaba con la aprobación para el apoyo financiero, se la operativizó de acuerdo con los recursos que se lograron concretar. El costo de implementación de la estrategia era 2847 millones de dólares, de los cuales sólo el 22% estaba comprometido y el 32% no contaba con apoyo financiero.

5.4. Ajustes monetarios

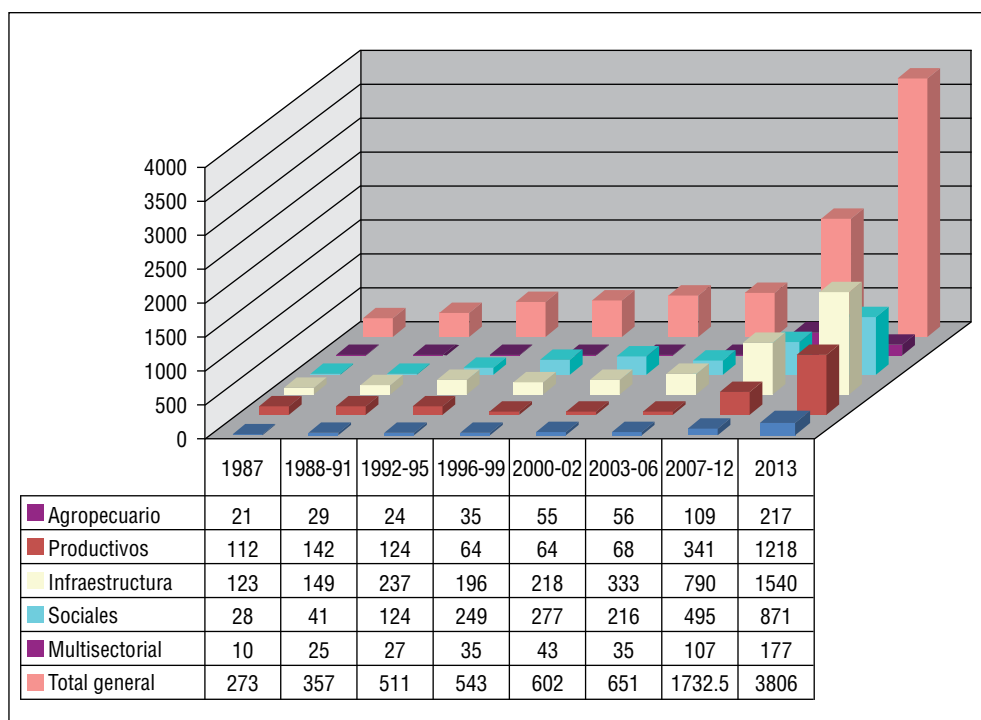
Otro aspecto que ha tenido efectos importantes en la disponibilidad de recursos, fue la implementación de políticas de ajuste monetario. En todo el período que va de 1952 a 1961, Bolivia estuvo cerrada al financiamiento externo. Lo único significativo fue la ayuda norteamericana de 20 millones de dólares anuales, misma que estaba influida por la teoría económica keynesiana, encarnada en el *New Deal* que respaldó irrestrictamente los logros de la Revolución Nacional, pero que no afectaba ningún interés norteamericano. Esta situación, junto con la inflación y la hiperinflación de 1956, impidieron llevar a cabo proyectos y acciones de desarrollo ligadas al contexto latinoamericano en el cual se discutía y proponía construir un proceso de sustitución de importaciones.

La implementación del Programa de estabilización en 1957 a 1961, tuvo efectos sobre la política crediticia y de financiamiento para el desarrollo económico, ya que limitó el crédito aún para fines productivos a corto y largo plazo con el fin de evitar nuevas presiones inflacionarias. Incluso los nuevos créditos otorgados tuvieron principalmente la finalidad de cubrir el déficit del Tesoro Nacional (BCB, 1958). En el caso del Banco Agrícola, la cartera correspondiente a crédito supervisado se incrementó, pero sus créditos con fondos propios fueron

declinando. En términos generales, el *Informe 1958* del BCB indica que “los bancos de fomento no pueden cumplir eficientemente su función y contribuir al desarrollo de la agricultura y la minería, debido a la escasez de sus recursos”.

Similar situación a la crisis de 1957 se dio en 1985. La implementación de las políticas de ajuste macroeconómico, fiscal y estructural, en el marco del modelo de libre mercado, produjeron que el sector productivo, y especialmente el agropecuario, se viera privado de las inversiones necesarias para su desarrollo. En el Gráfico 3.3 se observan los niveles de inversión pública en el sector agropecuario en los últimos 27 años (1987-2013).

Gráfico 3.3
Bolivia: Evolución de la inversión pública (millones de dólares)



Fuente: VIPFE, 2013

Si bien en el gráfico anterior se puede observar un incremento de la inversión pública, esta situación cambia cuando se determina el porcentaje de la inversión en el sector agropecuario en relación a la inversión total. En el Cuadro 3.26 se evidencian dos momentos: el primero entre 1987 y 2002, donde las inversiones suben de 8.7% a 9.2%, que es el período más alto de inversiones; y el segundo, del 2002 al 2013, donde el porcentaje de las inversiones baja de 9.2% a 5.7%.

Cuadro 3.26
Evolución de la inversión pública 1987-2013
 (%)

	1987	1988-91	1992-95	1996-99	2000-02	2003-06	2007-12	2013
Agropecuario	7.7%	8.1%	4.7%	6.5%	9.2%	8.5%	6.4%	5.7%
Total general	273	357	511	543	602	651	1732	3806

Fuente: Elaboración propia en base a datos de VIPFE, 2013

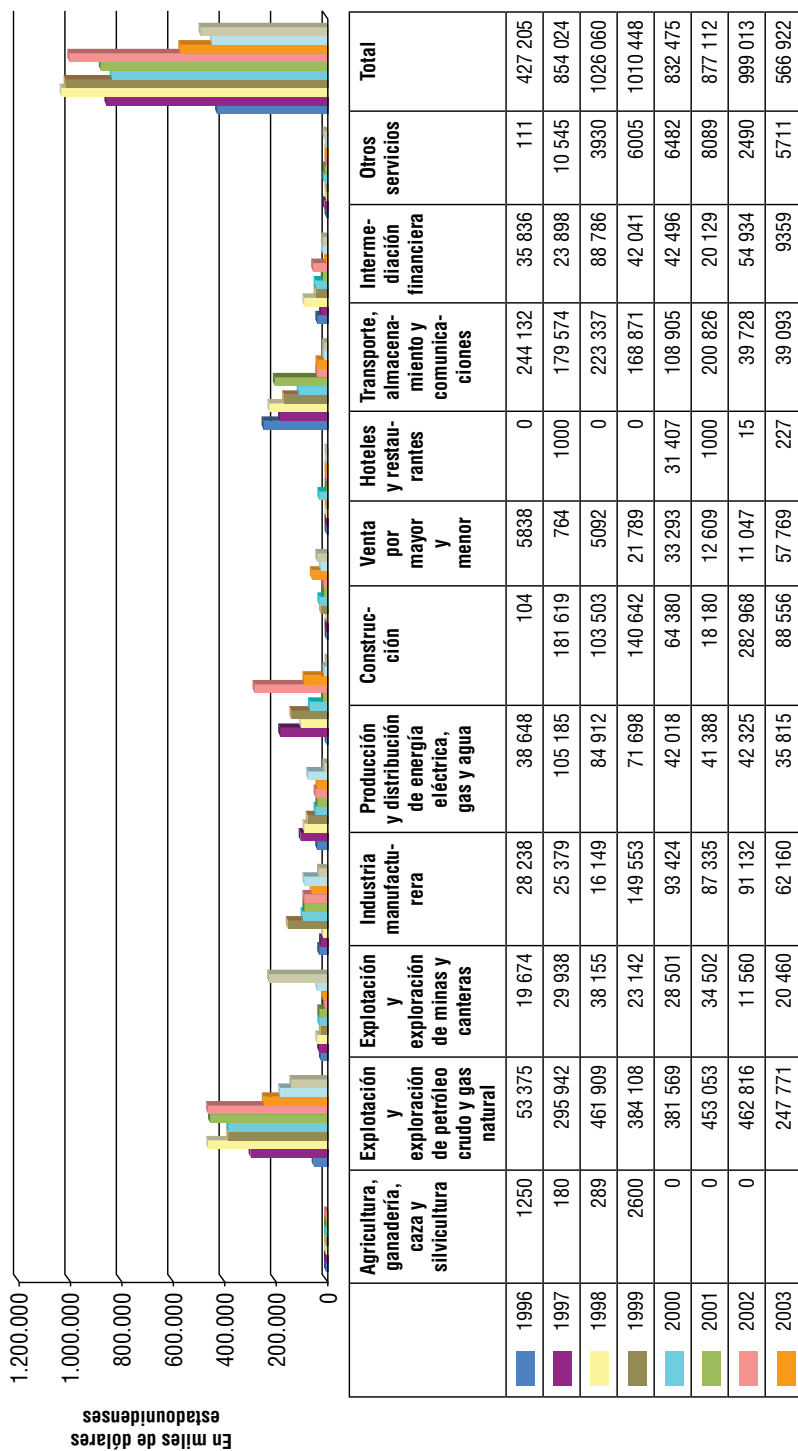
Paralelo a esta escasa inversión del Estado, y en el marco del modelo neoliberal, en el período 1996 - 2005 se puede observar que la inversión extranjera directa al sector agropecuario fue mínima, llegando al valor de cero a partir del 2000, lo cual muestra el escaso interés de la inversión extranjera en el sector agropecuario.

5.5. Comentarios finales sobre la falta de inversión en el sector agropecuario

De manera general, en los diagnósticos, análisis y estructura de todas las estrategias y los planes de desarrollo agropecuario –además en los informes del BCB–, se denuncia permanentemente la falta de recursos, inversiones y financiamiento para el sector agropecuario en general y en particular para la realización de las actividades propuestas y los objetivos trazados en cada uno de los documentos de planificación. En este marco, también destacan los siguientes aspectos:

- En los diagnósticos se puede observar que Bolivia ha estado entrampada en la relación ahorro-inversión, factor que viene de la teoría de la modernización, y sobre el cual se ha optado por la vía del endeudamiento externo como un medio para la inversión. Esta decisión, a la larga, produjo la pérdida de soberanía en las decisiones y el acceso a escasos recursos que no han permitido el desarrollo pleno de las estrategias y los planes. En cualquier caso solo se dirigieron a la implementación de ciertos programas o proyectos, parciales y aislados.
- Tomando como fuente de referencia oficial los informes y memorias del BCB, las inversiones fueron aprobadas mediante decretos supremos que en su formulación no mencionan su respectiva articulación con alguna de las estrategias o planes. Más aún, estos decretos priorizaron las inversiones para el desarrollo agropecuario de la zona del Oriente boliviano, en desmedro de la región occidental.
- Las estrategias y los planes se elaboraron en base al surgimiento de programas, fondos de inversión o bancos de desarrollo, que mostraban potencialidades promisorias para acceder a recursos financieros para inversiones en el desarrollo agropecuario. El Plan Inmediato 1955 se elaboró pensando en fondos de cooperación del Gobierno de los Estados Unidos como apoyo a los procesos

Gráfico 3.4
Inversión extranjera directa según actividad económica, 1996-2005



Fuente: INE, 2013¹⁴

14 Consulta continua en la ventana "Agricultura" del sitio del INE: <http://www.ine.gov.bo/indice/general.aspx?codigo=40104>

post Reforma Agraria. El Plan Decenal 1962 y los planes bienales de 1963, en base a las expectativas de creación de la AID, el BID y el Programa de la Alianza para el Progreso. La ETPA, 1996, para acceder a fondos en base los programas para la reducción de la deuda externa en el marco de las negociaciones del Grupo Consultivo de París.

- Los ajustes monetarios y su proceso de estabilización, realizados en dos momentos históricos (1957 y 1985), generaron políticas macroeconómicas que limitaron seriamente la disponibilidad de los recursos necesarios para el financiamiento de las actividades propuestas en las estrategias y lo planes.
- De manera general, ninguna estrategia o plan logró resolver el acceso de los productores campesinos a dos recursos básicos e indispensables: el capital (necesario para invertir en compra de herramientas, infraestructura, animales de trabajo, etc.) y la información (técnica, económica, organizativa, etc.). En este sentido, no se ha resuelto su falta de capacidad de acumulación de capital en relación a sus necesidades, y la información ha sido y es dispersa, y a menudo poco adaptada. Por el contrario, la dinámica del sector empresarial se debe principalmente a que ha tenido un amplio acceso a estos dos recursos fundamentales.
- En el período 2006-2012, por primera vez en su historia Bolivia tenía un contexto económico favorable para romper el ciclo ahorro-inversión. Primero, fue beneficiada con la condonación de una parte de la deuda externa y, segundo, las reservas internacionales nacionales tuvieron un crecimiento histórico llegando a casi 14 mil millones de dólares.

6. Intereses y enfoques del tipo de cooperación

El objetivo de este acápite es identificar y demostrar, a través de un análisis hermenéutico de las estrategias, planes, documentos oficiales del Estado y otras publicaciones, cómo el marco conceptual, los objetivos y las metas planteadas han sido influidos, y en ciertos casos impuestos, por las condiciones de financiamiento por parte de los organismos de la cooperación internacional (bilateral y multilateral). A pesar que este análisis busca reconocer estas influencias, no desconoce que la cooperación internacional, de manera legítima, tiene preferencias teóricas, conceptuales y enfoques que se reflejan y plasman en tipos o modelos de cooperación al desarrollo.

En este sentido, lo que se pretende analizar es que todo proceso de negociación y relación entre el Estado y la cooperación –que se supone debería producir procesos complementarios y armoniosos entre los enfoques y modelos, para el desarrollo de programas y proyectos apoyados y financiados–, en los hechos han generado el desarrollo de estrategias y planes con programas y proyectos

desarticulados, ya que cada uno buscaba responder a ciertos condicionamientos y enfoques de financiamiento impuesto por la cooperación.

6.1. Estrategias y planes en el marco de la cooperación

Toda planificación implica el desarrollo de una serie de consultas, procesos de negociación y acuerdos entre los elaboradores (gobierno, planificadores, políticos, etc.), la sociedad y los posibles financiadores. El Plan Inmediato (1955-1960), explícitamente menciona que fue elaborado para recibir el apoyo financiero del gobierno de los Estados Unidos. Es decir tuvo que recibir una previa aprobación de ese gobierno, tanto de su contenido como de su marco teórico y objetivos. Por lo tanto si el Plan gozaba de la anuencia de Estados Unidos podía ser presentado, aprobado y financiado.

En la biografía de Gumucio Reyes, presidente de la CBF, escrita por Crespo (2005), se destaca el siguiente párrafo de un informe realizado ante la Honorable Cámara de Diputados:

[E]l Gobierno de Estados Unidos, apoyado por otros países, solicitó al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, convoque a una reunión del Consejo Interamericano Económico y Social a Nivel Ministerial, donde debían definirse las líneas generales del desarrollo latinoamericano.

Este párrafo muestra que la direccionalidad de las políticas, programas y por ende los recursos financieros, eran definidos previamente por los organismos de cooperación y de financiamiento en base a determinados parámetros y criterios que obedecían a contextos y corrientes teóricas internacionales. Además, que estas corrientes debían ser asumidos localmente por los Estados, si querían ser parte de estos programas regionales.

En marzo de 1961 se constituyó el Programa de la Alianza para el Progreso, con el apoyo técnico y financiero de los Estados Unidos. Entre sus objetivos estaban el de acelerar el desarrollo económico e impulsar programas de reforma agraria. Este Programa exigía que los pueblos fijen una serie de metas específicas mínimas que se podrían alcanzar hasta 1970. El *Informe 1961* del BCB, al referirse a ese Programa, indicaba: “Estados Unidos se ha comprometido a ofrecer la cooperación financiera y técnica para alcanzar los fines del programa, en este sentido proporcionará la mayor parte del financiamiento, que se calcula por lo menos serán de veinte mil millones de dólares”.

El Programa planteaba también que “los países latinoamericanos participantes deberán formular, dentro de los próximos dieciocho meses, si fuera posible, programas de desarrollo a largo plazo”. El PNDES (1962-1971) se elaboró y construyó tomando como base de referencia principal este Programa.

Asimismo, el informe del BCB, al referirse al Programa indica:

El grupo de expertos que elaboró el documento *Planificación, Desarrollo Económico y Social en América Latina*, fijó como objetivo básico (...) lograr que en cada país el producto bruto crezca en un 5% anual. Para lograr este objetivo se perseguirá un aumento continuo y apreciable de la productividad agrícola, un nivel razonable de estabilidad de precios y una mejor distribución del ingreso.

Esta situación constata que el PNDES se elaboró en un contexto positivo de apoyo financiero externo para “programas de desarrollo que establezcan medidas de ayuda propia y política económica y social acordes con los principios y objetivos de esta Carta” (Declaración de los Pueblos de América).¹⁵ En este sentido, la constitución del Programa Alianza para el Progreso, tuvo un efecto decisivo en la construcción y elaboración del Plan Decenal, así como en la proyección temporal de diez años, buscando que el mismo coincida con el período de vida del Programa.

Por otra parte, el programa planteaba que “se ponga a disposición de los países latinoamericanos un aporte de capital de todas las fuentes exteriores, durante los próximos diez años”, pero en el marco de sus objetivos y bases.

El Programa de la Alianza para el Progreso (*cit.* en BCB, 1961), en el capítulo V, incisos 3 y 4, indica que “cada país presentará su programa de Desarrollo Económico y Social a un Comité ad hoc, el cual estudiará y examinará la compatibilidad del programa con los principios del Acta de Bogotá y los del Programa de la Alianza para el Progreso”. Este comité haría conocer sus conclusiones al BID y a otros gobiernos e instituciones dispuestas a otorgar ayuda financiera y técnica para su ejecución. Asimismo, se planteaba la incorporación del enfoque de la industrialización selectiva, y en el capítulo II titulado “Medidas de Cooperación Internacional” se ponía como condicionante, que los países debían “eliminar dentro del plazo más breve posible el proteccionismo a la producción de materias básicas”.

Al analizar las dificultades en la elaboración e implementación del Plan Decenal, Jordán (1988) indica: “cuando empezó el desarrollo planificado, el sector agropecuario participaba con el 60% en el PIB y terminó con el 33%. Juntamente con la batalla del financiamiento del plan global versus los programas de inversión, se optó por un programa de desarrollo integral”.

Desde lo conceptual, los programas de inversiones enfatizan más bien las formulaciones, buscando el crecimiento de unos sectores en detrimento de otros, siguiendo el determinismo financiero. Esta situación corresponde a lo que se llama “paradigmas falsos”, los cuales se articulan con base en la imposición de formas de hacer las cosas, de concebir los proyectos, de enfrentar el desarrollo sugerido

15 Esta declaración se encuentra en el Anexo del *Informe 1961* del Banco Central de Bolivia: 168.

o impuesto por las agencias internacionales, sean de asistencia técnica o de financiamiento; “con sus tecnicismos y financiamientos determinan e imponen la forma de hacer el desarrollo en los países de soberanía restringida” (Jordán, 1988).

En ese período se produjo una discusión conceptual, tanto interna como externa, contra la estigmatización que entonces sufría la palabra “planificación”. Para los Estados Unidos, la planificación se refería a una economía centralmente planificada, que prácticamente aludía a una ideología comunista. De esta discusión surgió como propuesta de los Estados Unidos, el término “progreso”; de ahí viene la denominación del Programa de la Alianza para el Progreso. Esta discusión también se desarrolló en Bolivia; Jordán (1988), indica que “dentro el programa de USAID, denominado Punto Cuatro, se tuvo que polemizar tanto con los técnicos como con los políticos, para mostrar que la planificación era una forma eficiente de administrar racionalmente el país”.

Al respecto, Crespo (2005), destaca las siguientes palabras de Gumucio, quien fuera presidente de la CBF:

La estabilización fue impuesta por un criterio foráneo de seguir una orientación negativa; no fue el gobierno quien lo planeó, pero entonces no había otra alternativa que aceptarla (...) En Estados Unidos gobernaba el partido republicano; los norteamericanos gastaban en América Latina cientos de millones de dólares, pero no para resolver los problemas del desarrollo, sino para dar la sensación de caridad; por tanto era ilusorio pensar que tenían intención de ayudar a resolver el problema básico, es decir la estructura económica de los países subdesarrollados (...) Inflación y estabilización (...), paralizan al país por casi cinco años (...) el cambio de orientación en la asistencia económica de los Estados Unidos (se da por) la llegada al gobierno del Partido Demócrata.

Ese texto de denuncia muestra cómo la cooperación internacional, incluso en sus momentos coyunturales de cambio interno de tipo de gobierno, tenía alta injerencia en la implementación de los planes y políticas de los países en vías de desarrollo.

Con relación a la falta de recursos para la implementación del Plan, el *Informe 1962* del BCB indicaba que los Estados Unidos, dentro del Programa de Alianza para el Progreso, “autorizó un total de \$us 1 029.6 millones de dólares, en préstamos y donaciones a América Latina, aunque solamente el 25% fue desembolsado y hecho efectivo”. Esto muestra, como indica Jordán (1988), que en el primer año del Plan y del Programa de la Alianza para el Progreso, la falta de recursos fue la primera traba, situación que llevaría al Gobierno de Bolivia a realizar un ajuste de los objetivos y metas del Plan Decenal, convirtiéndolo en un Plan Bienal (1963-1964). El *Informe 1962* del BCB indicaba, además, que el país recibió el apoyo financiero del BID (USD 21.4 millones), AID, EEUU (USD 400 000) y Alemania (USD 400 000). Por otra parte, indicaba que Bolivia “para hacer

viable y efectivo el programa de desarrollo de la Junta Nacional de Planeamiento tiene preparados Planes Bienales para cada uno de los objetivos señalados dentro del Plan Decenal”.

El *Informe 1962* del BCB, al referirse nuevamente a los recursos y a la aprobación de instancias externas de la cooperación, expresaba que:

[E]l Plan Decenal, fue presentado a un Comité Ad-Hoc de expertos, el cual indicó que el plan se encuentra en el marco del Programa de la Alianza para el Progreso y evaluando los montos concedidos por la cooperación del BID (\$us 21.4 millones), EEUU (\$us 6 millones) y la posibilidad de \$us 10.4 millones, afirman que los mismos constituyen un monto apropiado para el período de arranque del Plan de desarrollo.

Contradictoriamente, el *Informe 1962* del BCB, más adelante afirmaba que los recursos del crédito global otorgado por el BID para el Banco Agrícola “...son insuficientes para realizar una efectiva labor de fomento agrícola y ganadero”, situación que muestra que las apreciaciones del grupo de expertos no eran las correctas y se equivocaron en sus estimaciones cuando afirmaron que esos fondos eran suficientes.

Para las gestiones 1963-1964, el Plan Decenal de Desarrollo requería la suma de 80 millones de USD. Al respecto, el *Informe 1963* del BCB señalaba que “no se ha podido ejecutar el Plan Bienal, debido principalmente a la carencia de estudios y proyectos inobjetables, morosidad en los trámites y en algunos casos, ausencia de los mecanismos y personal adecuado en estas nuevas tareas”.

Debido a que el Plan Decenal estaba estructurado en un molde teórico de corte estructuralista, que se desarrollaba en el marco de una planificación global y que buscaba un financiamiento de la misma naturaleza, Estados Unidos –que no estaba interesado en financiar todo el Plan–, persiguió convertir permanentemente este Plan solamente en programas de inversión limitada. Después del 1964, “Bolivia perdió la batalla ya que con los gobiernos militares las actividades se inclinaron prácticamente hacia la realización de programas de inversión” (Jordán, 1988).

Los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, FMI, en 1965 hizo conocer su preocupación sobre los problemas derivados de la insuficiencia de las políticas de asistencia para el desarrollo (BCB, 1965). Esta observación, sin embargo, no tomaba en cuenta que esa situación era producto de imposiciones externas e incumplimiento en el desembolso de recursos comprometidos.

En su diagnóstico de la estructura socio económica de Bolivia, a través de la teoría de la dependencia, la ESDN (1971-1991) señalaba, sobre el crédito externo: “se puede señalar cómo este financiamiento se halla condicionado, uno de los elementos fundamentales de la dependencia está precisamente en las características de éste”. El Banco Agrícola, cuya deuda alcanzaba en 1969 a 16 millones

de dólares, también siguió las condicionantes que le impusieron los organismos de cooperación para que continúe funcionando. En los convenios de préstamo con AID –que era la mayor agencia financiera–, se pueden advertir los siguientes elementos de juicio:

- En la sección 3.1. de “Condiciones precedentes a la financiación”, se lee: “antes del primer desembolso o de la publicación de un documento de compromiso, el Banco proporcionará a AID en forma substancial (...) evidencia de los arreglos para servicios de asesoramiento para la operación y supervisión del proyecto por un período satisfactorio a AID”.
- En el artículo V, sección 5.1., se reglamenta la compra de bienes que deben ser obligatoriamente originarios de los EEUU y transportados en barcos de bandera del mismo país.

Esta es una prueba clara del condicionamiento al cual estaba sometida Bolivia para canalizar financiamiento externo para el desarrollo de sus programas. El gobierno aceptó estas imposiciones por carecer de una política de mayor diversificación en el uso de las fuentes de financiamiento y ausencia de criterios de selección de dichas fuentes. Además, carecía de un sistema tributario flexible y otros canales de captación de los excedentes internos para disminuir la dependencia al financiamiento externo. Sin embargo, esta última forma de dependencia del gobierno no sólo fue resultado de relaciones dentro del mercado internacional, sino producto de relaciones socio-políticas internas (ESDN, 1971-1991).

Otro ejemplo de la direccionalidad premeditada de los programas de la cooperación fue la Corporación de Fomento. Tovar (1992), indica que esta institución creada en 1946 planteaba el “fomento a la producción”, concepto que se revitalizaría con el Plan Monnet, el Plan Marshall, los planes quinquenales de la Unión Soviética, los convenios consecutivos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que apoyaron en sus primeros programas a los países subdesarrollados, en el entendido de que “el mundo sería mejor si los países pobres mejoraran sus ingresos bajo el estímulo de una activa participación del Estado en la economía” (Tovar, 1992).

Una de las causas que contribuyeron a la ineficacia de la asistencia técnica extranjera fue la falta de coordinación gubernamental de los diversos programas agrícolas. El PQA 1976-80 (1976) manifestaba que:

[M]ientras la responsabilidad del planeamiento y coordinación de la cooperación descansa en el Gobierno, los programas de algunos países prosiguen su labor sujetos a su propia política, normas y reglas, sin demostrar la factibilidad de sus programas, ni tomar en cuenta las necesidades y problemas inherentes a las reparticiones públicas nacionales, que proporcionan el servicio de contrapartida.

Con el propósito de incrementar la producción y productividad de la agricultura y al mismo tiempo mejorar los ingresos y condiciones de vida de los pequeños agricultores, el PQA 1976-80 incorporó en su propuesta, de manera condicionada, el planteamiento de los Programas de Desarrollo Rural Integral, DRI. En ese momento estos programas tenían el aval y apoyo financiero del Banco Mundial. En ese sentido, el Proyecto de DRI Ingavi se desarrolló con apoyo financiero de 9.5 millones de USD (BCB, 1976).

Por otra parte, la ayuda extranjera dirigida a la creación de instituciones, generalmente subestimó el tiempo que se requiere para su consolidación. Una de las causas fue la falta de coordinación gubernamental de los diversos programas agrícolas (PQA, 1976-80). Otra fue que en varios casos se retiró prematuramente el soporte, apoyo presupuestario y técnico (también los cambios periódicos en las actividades de los asistentes extranjeros). Este tipo de accionar ha dañado a las reparticiones, y como consecuencia, varios programas fueron abandonados en su etapa de formación por no contar con la asistencia técnica y financiera, y el soporte institucional necesario.

En 1985 el Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola, FIDA, realizó una evaluación de las políticas, programas y proyectos de inversión en Bolivia para la elaboración de una “Propuesta para una Estrategia de Desarrollo Rural de Base Campesina”. En esta propuesta, el FIDA condicionó su apoyo financiero a Bolivia indicando que este se haría efectivo solamente si se implementaba su estrategia:

Un prerrequisito general para el éxito de toda actividad del FIDA en Bolivia es la adopción, por parte del gobierno, de medidas de mejoramiento sustancial del aparato institucional dirigido a atender las necesidades del campesinado pobre; estas medidas serán más efectivas cuanto mayor sea el grado de adopción de una genuina estrategia de desarrollo basada en los campesinos (FIDA, 1985).

Por otra parte, la propuesta de apoyo surgió en un contexto internacional muy especial, ya que ese momento surgieron propuestas teóricas opuestas de ajuste estructural, lideradas especialmente por la corriente teórica del neoliberalismo. En este contexto, algunas agencias de cooperación, como el Programa Mundial de Alimentos, PMA y la Corporación Andina de Fomento, CAF trabajaban conjuntamente propuestas de desarrollo bajo el enfoque de la lucha contra la pobreza y de la seguridad alimentaria, especialmente dirigidas a las economías campesinas. Por otra parte, el Banco Mundial, el FMI y el BID, apostaban y presionaban al gobierno para la implementación de programas con un enfoque de libre mercado. En este sentido y después de las políticas de ajuste estructural de 1985, Bolivia asumió en 1989 la elaboración de una nueva estrategia bajo el enfoque de libre mercado, plasmada en la EDES, 1989-2000.

Por otra parte, las reflexiones de la cooperación han estado dirigidas a generar cambios en las instituciones tradicionales, con el objetivo de hacerlas más eficientes y eficaces, buscando que sean el factor dinamizador de los procesos de modernización

del sector agropecuario. Durante la década de los 90, la elaboración de las estrategias y las políticas se circunscribió al marco de los acuerdos del Consenso de Washington y en la implementación de sus políticas. De manera específica, la ETPA se elaboró para conseguir financiamiento del Club de París, el cual exigía que la misma cumpla con ciertas condiciones y requisitos para su financiamiento.

A partir de 2006, el gobierno del MAS, con la elaboración del PND y el PRRyF, y como un hecho inédito en la historia, pone un freno a la cooperación y la forma de cooperación. El MAS planteó que Bolivia no se sometería a ningún condicionamiento e invitó a la cooperación a abandonar el país si no estaba de acuerdo, con tal planteamiento. En este sentido, se pidió a la cooperación alinearse con las políticas de Estado con el objetivo de tener una concurrencia y complementación de los programas. Este planteamiento originó un cambio en la forma de desarrollar y negociar los programas de cooperación financiera a Bolivia.

Sin embargo, a pesar de este planteamiento y su importancia, Bolivia inicialmente solicitó al Banco Mundial un apoyo financiero por 80 millones de dólares, pero el Banco puso una serie de condiciones y requisitos que deberían ser cumplidos. Finalmente, después de un proceso que demoró más de un año, el Estado obtuvo el financiamiento para determinados rubros y productos, que se supone eran de interés nacional, situación que terminó en contra de la corriente propuesta inicialmente mostrando nuevamente que aún prima la imposición de la cooperación.

6.2. Comentarios finales a los intereses y el tipo de cooperación internacional

La implementación de las estrategias y los planes, a través de programas y proyectos impuestos por la cooperación, dio como resultado un accionar en el sector agropecuario caracterizado por el caos y la desarticulación. Esto tenía su explicación en que se respondía a los condicionamientos, modelos y normas de financiamiento impuestos por la cooperación. Así, cada programa planificaba de acuerdo a las exigencias de la cooperación y no se alineaba a las políticas de Estado o gobierno. A continuación se presentan los elementos más destacados de este acápite:

- Desde 1955 hasta 2012, la elaboración y construcción de las estrategias y los planes, se dio en base a oportunidades y opciones de disponibilidad de recursos financieros, que en varios casos respondieron al contexto internacional. En este sentido, el Plan Inmediato de 1955 buscó el apoyo del Gobierno de Estados Unidos; El Plan Decenal 1962-1971 se construyó en el marco del Programa de la Alianza para el Progreso; el PQA 1976-80, con recursos del Banco Mundial para los programas de DRI; la ETPA 1996-2000 buscó la reducción de la deuda externa en el Club de París, y la ENDAR 2002-2007, en el marco de las condicionantes en relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- En la mayoría de los casos se pueden encontrar elementos que muestran que el acceso a los recursos de la cooperación estuvo condicionado a diferentes exigencias, como ser el cumplimiento de metas, compra de equipos, asesoramiento y asistencia técnica, etc. En los hechos, esta cooperación condicionada, se convirtió en un medio que –más allá de ser un apoyo para concretar las actividades y resultados propuestos– restó los recursos necesarios que Bolivia necesitaba para implementar las estrategias y los planes propuestos. Esto además provocó que las acciones e inversiones respondieran a parámetros establecidos por la cooperación y que los recursos, de hecho escasos, se redujeran en su llegada al destinatario final. Este hecho no ha cambiado ya que actualmente también hay condicionamientos e injerencia de los técnicos del Banco Mundial en decisiones que deberían ser soberanas.
- Los programas y proyectos de la cooperación se han abocado, principalmente, a cumplir sus propios objetivos y han respondido a los enfoques y la programación de las distintas agencias, más que a una política pública articulada.

7. Presión e interés de actores y grupos de poder

La elaboración de determinadas propuestas de desarrollo, sean estrategias, planes, programas o proyectos, generan una serie de políticas dirigidas a resolver problemas y alcanzar determinados objetivos. En su generalidad, están dirigidas e incorporan a determinados actores considerados claves para que las estrategias y lo planes alcancen los objetivos e impactos esperados.

Ayala (1999), citando a Olson, plantea que un factor decisivo en el crecimiento económico es la calidad de las políticas públicas y de las instituciones. En este acápite no se analiza la calidad de las políticas públicas, sino cómo el accionar de las instituciones del Estado y la operativización de las políticas han sido dirigidas por las elites políticas y los intereses de clase, para favorecer a ciertos actores, grupos y regiones del sector agropecuario. En este sentido, se ha realizado un análisis histórico de las relaciones, pugnas y demandas de los actores del sector agropecuario (campesinos e indígenas y los empresarios) y de los mismos con el Estado y los gobiernos de turno.

El análisis identifica los actores que buscan cooptar determinados espacios de poder para lograr determinados intereses, demandas y necesidades de grupo. Para el análisis, se consideran como espacio temporal tres períodos y contextos. En estos períodos se describen las relaciones entre los diferentes actores identificados en las propuestas de las estrategias y planes.

- El primer período abarca desde 1953, año de la Reforma Agraria, hasta 1985, período que se caracteriza por la presencia de un Estado paternalista, empresario y regulador de precios.

- El segundo período, de 1985 hasta 2006, caracterizado por la implementación de políticas de ajuste estructural, bajo un modelo neoliberal que instaura el libre mercado, aspecto que marca diferencias importantes en relación al anterior período. El Estado se achica y asume nuevos roles como los de regulador y normador.
- El tercer período, de 2006 a 2013, se caracteriza por la asunción al gobierno del partido MAS, el cual tiene el apoyo principal de las organizaciones de productores campesinos y cocaleros.

7.1. Relaciones entre los actores y el Estado en el período 1953-1985

Mayorga (1999) afirma que antes de la Reforma Agraria, Bolivia

se caracterizaba por tener un sistema democrático censitario, en virtud del cual el sistema político se asentaba sobre un principio de ciudadanía restringida que limitaba drásticamente la participación electoral. Solo podían ejercer el derecho de voto y, por tanto, cumplir con el estatus de ciudadanía, los varones alfabetos que eran propietarios de inmuebles o gozaban de una renta anual de doscientos bolivianos (Constitución de 1880, Artículo 33). Como acto ciudadano, la votación se realizaba en la plaza bajo la supervisión de agentes de gobierno de manera que el fraude y la manipulación eran procedimientos fáciles.

Después de la Reforma Agraria se implantó el derecho al voto universal; es decir, el derecho al voto alcanzó a toda la población urbana y rural, lo cual significó una súbita extensión del voto al 75% de la población. Esto llevó a que el Estado se organice y reestructure en este nuevo contexto, o sea, empiece a construir políticas y estrategias que incluyan a esta población (campesinos e indígenas), la cual anteriormente no tenía derecho al voto y tampoco entraba en los censos como población. Así, se pasó de una ciudadanía restringida a una de corte policlasista e integradora.

El gobierno del MNR, en los siguientes años a la Reforma Agraria, impuso una estrategia reformista de cambio, orientada a un modelo nacional de capitalismo estatal, en el cual el papel rector del Estado debía ser la clave para el desarrollo tanto del sector estatal como del sector privado de la economía. Mayorga (1999) afirma que las prioridades del núcleo de dirigentes eran de desarrollo económico antes que de transformaciones políticas radicales. Mesa (2001) señala los siguientes aspectos de cambio en este proceso:

- Este proceso representó un desplazamiento de clases a nivel de las decisiones en el seno del gobierno y en el conjunto de la sociedad.
- La minúscula clase dominante que dirigía el país fue sustituida por una clase media (difícilmente definible sociológicamente) que además afectó severamente los intereses de la élite al expropiar las grandes minas y los latifundios.

- La emergencia campesina en el agro y de trabajadores mineros y fabriles en ciudades y centros mineros a través de organizaciones con poder real, modificó radicalmente los estamentos de poder.

7.1.1. Relaciones Estado-campesinos

Varios autores (Demeure, 1999; Mesa, 2001; Mayorga, 1999) coinciden en afirmar que la Reforma Agraria rompió estructuras tradicionales de tenencia y poder, abolió prestaciones de trabajo obligado y gratuito, y generalizó la organización sindical de la población rural. De este modo, creó a uno de los actores centrales del desarrollo agropecuario: el campesino organizado en sindicatos que tenía el objetivo de luchar por la defensa y consolidación de los cambios operados por la Revolución Nacional en la estructura política, económica y social, y de asegurar cambios en la estructura agraria.

El gran desafío del proceso de la década de los cincuenta fue la necesidad de transformar una sociedad agraria y minera, organizada de manera oligárquica, en una sociedad urbana-industrial, con una clase empresarial dinámica y con menor vulnerabilidad frente al dinamismo de la economía internacional. Esto llevó al Estado a asumir un papel mucho más protagónico, aspecto que está en relación con las propuestas teóricas de la planificación (Berthin, 1999).

Las nuevas relaciones y los acontecimientos sucedidos, coincidían con los planteamientos de Gramsci y la corriente teórica neomarxista que aseguran que para transformar un Estado liberal burgués en uno con sentido socialista, es necesaria la sólida alianza entre dos grandes clases: el proletariado y el campesinado.

En el caso boliviano, el proletariado, representado por la Central Obrera Boliviana, COB, por una parte, que tuvo una participación importante en el gobierno, y por otra, los campesinos, con la conformación de las milicias y sindicatos.

En un principio, la propuesta del gobierno se centraba en la zona andina (altiplano y valles), donde se concentraba la mayor población campesina. Además que la información social, económica y de recursos que se tenía correspondía, como afirma Demeure (1999), a esta zona, donde también se encontraban los centros de poder de la República. Mientras que se prestaba poca atención a las lejanas y aisladas zonas del Oriente y Norte del país.

En este proceso de cambios y de implementación del modelo de desarrollo, el Estado cambió drásticamente su propuesta inicial ya que el campesino pasó a jugar un rol de ajuste en los desequilibrios de disponibilidad de mano de obra y alimentos baratos. En otras palabras, tal como indica Urioste (1988), “se ignoró al campesino como actor, y se lo consideró como accesorio al modelo. Un modelo que apuntaba a la mediana empresa y al fortalecimiento de un nuevo grupo empresarial donde el campesino no tenía lugar”.

La posición anticampesina y utilitarista asumida por los diferentes gobiernos era contradictoria con lo planteado en todas las estrategias y los planes que consideraban al campesino como actor central del desarrollo. Desde el Plan Inmediato de 1955 hasta la ETPA (1996-2000), los campesinos eran los actores más importantes de estas propuestas. A partir de la PNDAR (1998-2004), se incorporan a los pueblos indígenas, que eran considerados como población étnica sin aporte a la economía agropecuaria.

La END (1992-2000) consideraba a los indígenas como pueblos a los cuales “se incentivaría su participación en las acciones y beneficios del manejo sustentable de los recursos”. Esta visión cambió en la ENDAR (2003-2007) en la que aparecen junto a los campesinos como actores del desarrollo agropecuario y rural.

En su evaluación de 30 años de la Reforma Agraria, Urioste (1988) indica que muchos trabajadores del campo califican al Estado boliviano como un “Estado anticampesino” porque es, en esencia, un Estado moldeado para las clases dominantes urbanas que siempre han considerado al campesino –y continúan considerándolo– como una carga que debe soportar el país y que dificulta el desarrollo capitalista más acelerado.

La construcción de un sector agropecuario dual se ha consolidado históricamente, debido principalmente a una limitada atención a la agricultura campesina. El PQA (1976-80) corrobora esta afirmación al indicar que “los sectores minero, petrolero y últimamente la agricultura empresarial de Santa Cruz, se consideran como si fueran los sectores básicos del desarrollo. La atención prestada a la tecnificación de la agricultura tradicional que practica el campesino ha sido simplemente nominal”.

Todos los elementos analizados muestran dos etapas de las relaciones entre el Estado y los campesinos: la primera, donde se considera a este actor como un aliado central con el cual y a través del cual se llegó al gobierno. En la segunda etapa pasó a ser una traba para el logro de los objetivos capitalistas y empresariales que se formularon en la nueva alianza. Gramsci (1975) lo denomina “órgano de dominación de clase, de opresión de una clase por otra”. En el caso particular de Bolivia el resultado fue una nueva alianza o pacto social entre el Estado y los empresarios.

Buscando una correspondencia y evaluación de los beneficios del sector campesino con el Estado, en relación a la distribución de tierras y las inversiones, se identifican los siguientes resultados:

- *Tierra*

Según el INRA, la titulación de tierras entre 1953 y 2003 alcanzó a más de 600 000 beneficiarios, con una superficie de 44 millones de ha. La mayor parte de los beneficiarios (70%) se encontraban en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Potosí. Esta distribución de tierras se hizo con un enfoque de asignación individual, pero en tres cuartas partes de los casos las tierras tituladas no alcanzaban a 5 hectáreas.

Antes de la Reforma Agraria, los grandes propietarios, especialmente en el altiplano y los valles, controlaban más del 95% de las tierras cultivables del país a través del latifundio. En el Cuadro 3.27 se puede observar la cantidad de tierras que poseían los grandes propietarios.

Cuadro 3.27
Propietarios y superficie distribuida antes de la Reforma Agraria de 1953

FINCAS	N°	%	ha	ha cultivadas	%
Menos de 10 ha	59 988	69.4	132 964	65 981	49.6
De 10 a 500 ha	19 437	22.5	1467 488	344 385	23.5
Más de 500 ha	6952	8.1	31 149 398	243 892	0.8
Total	86 377	100	32 749 850	654 258	73.9

Fuente: Rivera, 1984

Después de la Reforma Agraria, el campesino –que había pasado de ser un colono-siervo dependiente del patrón, a ser propietario, lo que en la práctica implicó una nueva mentalidad y una nueva conciencia– a lo largo de los años se vio envuelto nuevamente en el minifundio. En el Cuadro 3.28, se evidencia que el 68% de las unidades de producción tienen menos del 1.5% de las tierras. En este sentido se puede afirmar que el campesino, en estos 30 años de relación con el Estado y en pugna con otros actores, especialmente los empresarios, ha fracasado en alcanzar sus reivindicaciones, intereses y objetivos.

Cuadro 3.28
Tenencia de la tierra según tamaño de la propiedad para 1984

Tamaño de la explotación	N° de unidades	%	Superficie (ha)	%
0 a 4.99	408 960	68	618 275	1.4
5 a 19.99	110 400	18	985 781	2.3
20 a 99.99	57 480	10	2313 126	5.4
100 a más	23 160	4	39 318 818	91
TOTAL	600 000	100	4323 6000	100

Fuente: Paz, 1997¹⁶

16 En base al II Censo Nacional Agropecuario 1984, estimaciones de la población de productores del departamento de La Paz y el Chapare Tropical del departamento de Cochabamba y la Tasa de Crecimiento del período 1984-2003 del sector rural. A la cifra de 600 000 unidades también se puede llegar por la división de la población rural de 3 108 443 habitantes del último censo (INE 2001) entre 5 miembros por familia.

- *Inversiones*

Entre 1953 y 1982, las inversiones del Estado para el sector campesino fueron mínimas. El crédito otorgado por el Estado también fue muy pequeño, tanto en montos como en cantidad. Los datos muestran un promedio de 66 USD por productor y sólo se llegó a otorgar un total de 14 931 créditos. Es necesario destacar, nuevamente, que el cierre y la quiebra del Banco Agrícola fue por la falta de pagos y la alta mora, especialmente de los medianos y grandes empresarios de Oriente, ya que los pequeños productores demostraron ser buenos pagadores, aun cuando el Estado no desarrollaba e implementaba políticas y estrategias para este sector.

En el proceso de desarrollo de un país es importante entender la evolución de las instituciones financieras en relación al rol y el papel de cada uno de los actores. Meier (2002) citando a Stiglitz afirma que

[E]l poder discrecional resultante de fijar tasas de interés por debajo del mercado, les da enorme poder a aquellos en el gobierno asignados a la tarea de dar créditos, los cuales pueden y han sido usados tanto para intereses personales de estos individuos como para los intereses del partido.

Tal afirmación coincide con el PNRD (1984-1987) que identificaba que en la agricultura empresarial, predominante en el área integrada de Santa Cruz, se daba prioridad al sistema institucional en relación a los precios y crédito de fomento. Dicha atención, indica el Plan, era diferente en lo que se refiere al crédito –en desmedro de los productores más pequeños– que fue usado para intereses individuales o de grupo social o gremial. El problema del insignificante financiamiento al sector agropecuario, indica Urioste (1988), no es reciente, todas las administraciones han asignado reducidísimas partidas presupuestarias al sector agropecuario, bajo dos supuestos implícitos:

- La agropecuaria no genera divisas y los campesinos minifundistas no tienen fuerza compulsiva para exigir inversiones públicas significativas.
- La cooperación internacional se encargará de éstos al tratarse de un sector de extrema pobreza.

La Revolución de 1952 desató el proceso de modernización de la economía y del sistema político en Bolivia. Al respecto, Mayorga (1999) manifiesta que:

[E]l sistema político y oligárquico y sus fundamentos sociales y económicos fueron destruidos, pero el proceso posterior y sus desenlaces demostrarían suficientemente que no tuvo la capacidad de crear un sistema productivo y democrático alternativo, ya que la propuesta política de los diferentes gobiernos y del Estado, no resolvieron los problemas estructurales, sociales y económicos de los campesinos.

Finalmente, de lo expuesto se observa que los campesinos no tuvieron la capacidad de utilizar su hegemonía, ya que como vimos llegó a ser (en términos gramscianos) un grupo dominante y participe en la conquista del órgano de coerción, pero no se convirtió en una instancia con capacidad de dirigir las políticas y estrategias hacia su grupo, tal como lo hicieron los empresarios.

7.1.2. Relaciones Estado-empresarios

Si bien en el primer gobierno del MNR (1955-1960) los empresarios no fueron privilegiados, Mayorga (1999), en referencia a ese contexto político indica: “debilitada completamente por las rupturas internas, la indiferencia del movimiento campesino y la desaparición del apoyo de la clase media y obrera, la alianza de clases se hizo trizas demostrando el frágil carácter del pacto histórico”.

En los sucesivos gobiernos y especialmente en los regímenes militares, los empresarios tuvieron mayor apoyo. El dominio de los gobiernos militares –que tuvieron un amplio respaldo civil de la clase media, los empresarios y además el apoyo rural a través del pacto militar-campesino–, les permitió organizar en torno a estructuras patrimoniales, nuevas relaciones entre Estado y los grupos sociales, de las que los campesinos fueron desplazados.

Los gobiernos militares no cuestionaron la Reforma Agraria, pero sí las políticas seguidas por los gobiernos. Mayorga (1999) afirma que esos gobiernos se diferenciaron en sus orientaciones políticas. Por ejemplo, la política económica fue en unos casos favorable al desarrollo de la empresa privada y en otros, siguiendo una tendencia nacionalista, favorable al fortalecimiento de las empresas del Estado y la extensión del control estatal de la economía.

En 1954, el gobierno del MNR preparó el Plan Inmediato de Política Económica del gobierno de la Revolución Nacional, PIPEGRN, cuyas acciones se inscribían en la estrategia de diversificación e incremento de la producción agropecuaria, especialmente en el Oriente boliviano, el que, según Demeure (1999), “mostraba el mayor potencial agropecuario” (al mismo tiempo también estaba en relación CON los intereses de las élites). Es decir, la situación histórica mostraba que en la zona del Occidente desaparecieron las haciendas, pasando las mismas a manos de las comunidades. Por lo tanto, las élites que no tenían tierras en la zona andina y sí podían acceder a grandes tierras en el Oriente estando en el gobierno, canalizaron los mayores recursos e inversiones a una zona en la cual podían nuevamente desarrollarse como clase y grupo.

Urioste (1988) indica que “el desarrollo capitalista cruceño fue posible por un apoyo estatal, económico y financiero extraordinario, y toda una orientación política social y demográfica dirigida a consolidarlo. La gran afluencia de mano de obra liberada de las antiguas haciendas del Altiplano y Valles, hizo posible tal desarrollo”.

Paz (1997), al referirse al grupo empresarial, afirma que “en el largo proceso de vigencia del capitalismo de Estado (1952-1984), bajo su protección legal, financiera y técnica, la empresa agropecuaria y forestal se fortaleció sobre todo en el oriente boliviano”. Financieramente, según el mismo autor –y las cifras de las memorias 1952 al 2002 del Banco Central de Bolivia lo confirman–, el crédito de fomento se destinó casi exclusivamente a la zona oriental y al fortalecimiento de los productores de la agroindustria. La infraestructura, la investigación y la extensión agrícola también privilegiaron el desarrollo de productos que sustituyeran las importaciones alimentarias, para posteriormente ser exportados.

A continuación se presentan los resultados de las relaciones entre Estado y empresarios en los temas de tierra e inversiones:

- *Tierra*

En la región de Santa Cruz, la aplicación de la Reforma Agraria no afectó la integridad de las haciendas; sólo liberó la mano de obra que tuvo la posibilidad de instalarse en otras y abundantes tierras. Asimismo, en los años que siguieron, se produjo una expansión de la frontera agrícola tanto por la dotación de tierras al sector empresarial como por el importante movimiento de migración interna de pequeños agricultores andinos hacia las tierras de colonización (Demeure, 1999; Antezana, 2007). En el Cuadro 3.29 se muestra la concentración de tierras en manos de los medianos y grandes propietarios.

Cuadro 3.29
Distribución de tierras por número y tipo de beneficiarios
1953-1993

Superficie distribuida (ha)	Número de beneficiarios	Tipo y número de beneficiarios	Superficie dotada (ha)
44 180 292	652 626	469 891 Campesinos y colonizadores	21 206 541
		182 735 Medianos y grandes propietarios	22 973 751

Fuente: Bolivia. MAGDR, 2000a

Es necesario considerar que la reconcentración latifundiaría de la tierra no se produjo mayormente por la compra de tierras, sino por la adjudicación de tierras por parte de los gobiernos, especialmente los de cuño dictatorial. A través del control del Consejo Nacional de Reforma Agraria, CNRA, estos gobiernos extendieron títulos de propiedad de extensas áreas, vinculadas al mercado gracias a las nuevas carreteras que se construían en el proceso de integración y articulación. En el Cuadro 3.30 se presentan las superficies otorgadas en el período 1952-1978, por tipo de gobierno.

Cuadro 3.30
Superficie de tierras otorgada por tipo de gobierno 1952-1978

Gobierno	Tipo	Período	Tierras concedidas (en ha)	%
MNR (V́ctor Paz Estenssoro, Hernán Siles Suazo)	Civil	1952-64	6 000 000	19.6
René Barrientos Ortuño	Mixto	1965-69	4 000 000	12.5
Hugo Banzer Suárez	Dictadura	1971-78	17 800 000	57

Fuente: Urioste, 1988

En el cuadro anterior se observa una relación directa entre las dictaduras militares y el surgimiento del neolatifundio en las tierras bajas de Bolivia. Bajo estos regímenes, se trató de acelerar el desarrollo del capitalismo en el agro, buscando que las leyes legitimen el neolatifundio, denominándolo como “empresa agrícola”. De esta forma desvirtuaron la necesidad de construcción y surgimiento de un verdadero sector empresarial agropecuario.

Los títulos de propiedad de esas tierras, indica Urioste (1988), “otorgados en forma gratuita por el CNRA, sirvió y sirve como garantía hipotecaria para la obtención de grandes préstamos” que no son invertidos en el sector agropecuario. Vale decir, son utilizados y pasan de mano en mano a través de su comercialización como respaldo para la formación de capital financiero o comercial, al tiempo que mantienen inutilizado el inmenso potencial productivo de estas tierras.

Urioste (1988) también afirma que:

[A]l no haberse producido correlativamente a la Reforma Agraria el desarrollo industrial en las ciudades, se ha retornado al punto de partida de 1952, unos pocos propietarios son dueños de la mayor parte de las tierras y una gran mayoría de campesinos no han variado su condición de miserables.

En este renacer del latifundio improductivo –donde las grandes empresas trabajan a niveles muy inferiores en relación a la capacidad potencial de sus tierras y de la maquinaria instalada– y el minifundio, también improductivo, no hay diferencias entre Oriente y Occidente.

Los resultados muestran el surgimiento de un nuevo ordenamiento de las relaciones entre las clases de la sociedad (Gramsci, 1975) que, en el caso boliviano, se refleja en la creación de un nuevo ordenamiento de privilegios y ventajas que supo crearse la clase empresarial (antes oligarcas) en un escenario que parecía ir hacia su debilitamiento.

- *Inversiones*

Demeure (1999) al referirse a las inversiones realizadas en el Oriente boliviano, señala que “en este período se tuvo una economía fuertemente estatizada, orientada

al fortalecimiento del aparato productivo y al desarrollo de la agricultura, priorizando la agroindustria del oriente, con el incremento del autoabastecimiento y la consiguiente sustitución de importaciones”.

Los diferentes gobiernos realizaron grandes inversiones en la zona del Oriente en: mecanización, instalación de procesadoras agroindustriales, instalación de ingenios azucareros, importación de peladoras de arroz, desmontadoras de algodón; se reforzaron los servicios de extensión agrícola y estaciones experimentales y, finalmente, el desarrollo del Oriente implicaba también poblar la región. Mediante estas acciones el Estado se convirtió en el factor decisivo para el desarrollo de una agricultura comercial de envergadura y el surgimiento de sectores dinámicos de empresarios modernos.

Durante el período 1950-1984, el Estado subvencionó a empresas públicas y privadas, muchas de ellas poco eficientes. Por otra parte, la facilidad de acceso al crédito para el sector empresarial incentivó la inversión en el sector agropecuario y llegó a tener—a pesar de la utilización poco eficiente del crédito en muchos casos—un impacto importante en la ampliación de la frontera agrícola. De 1950 a 1982, el departamento de Santa Cruz recibió el 55% de los créditos del Banco Agrícola de Bolivia.

De 1964 a 1981 este banco otorgó 330 millones de dólares a los diferentes cultivos producidos en Santa Cruz. El algodón y la caña de azúcar absorbieron más de la mitad, sin contar los créditos del resto de la banca pública y privada que a partir de la década de los setenta canalizó importantes recursos.

La distribución del crédito agrícola ha favorecido notoriamente a la gran propiedad capitalista, como se puede apreciar en el Cuadro 3.31. Asimismo, se puede observar que las inversiones realizadas por el Estado para promover a este sector no tenían correspondencia con la respuesta de los grandes propietarios a este apoyo, ya que los grandes agricultores llegaron a concentrar, hasta finales de 1980, el 97% de la mora del Banco Agrícola de Bolivia.

Cuadro 3.31
Montos de crédito otorgados según tipo de propiedad

Tipo de propiedad	Monto (en Bs)	N°	Promedio por unidad productiva (Bs)	%
Pequeños campesinos	988 000	14 931	66.2	16.15
Agricultores medianos y grandes	4 394 000	12 793	343.5	83.85

Fuente: Urioste, 1988

Mientras en el Occidente se generalizaba el minifundio improductivo, en el Oriente la agricultura extensiva, depredadora y de baja productividad incorporaba progresivamente elementos de modernización. Estos aspectos demuestran el apoyo estatal a la estrategia de los actores empresariales, que se enfocaba en el logro de sus objetivos e intereses de grupo.

Mesa (2001) indica que “la oligarquía terrateniente cruceña pasó a ser burguesía agraria, al ser reconocida por la Reforma Agraria, las empresas agrícolas, beneficiadas además por la ayuda norteamericana, las divisas fiscales y el uso del capital generado por COMIBOL”.

Con relación a la evolución y el incremento de la superficie agrícola, el Cuadro 3.32 presenta los resultados de la política de ampliación de la frontera agrícola. Sus datos muestran el impacto generado en los índices de crecimiento, la importancia relativa que adquiere cada una de las regiones y el peso de los actores de esas regiones en las decisiones económicas y políticas del Estado. En este período, producto de las políticas de fomento y las inversiones realizadas, se produjeron cambios en la importancia geoeconómica de la producción.

Cuadro 3.32
Evolución de la superficie cultivada por regiones 1950-1997
(ha)

Región	1950	1972	1991	1997
Andina	350 115	426 766	489 736	456 102
Índice de crecimiento	100	122	140	130
Santa Cruz	41 740	201 229	460 374	1 034 246
Índice de crecimiento	100	482	1 103	2478

Fuente: Demeure, 1999

Tomando en cuenta estos antecedentes y ante la pregunta de si realmente sucedió la ruptura y transición de un Estado oligárquico a uno pluralista, se puede afirmar que ese cambio no se ha dado. Por el contrario, la oligarquía ha visto modos de ceder espacios en ciertas regiones, pero ha mantenido sus prioridades y se ha fortalecido a través del acceso al poder y la canalización de la inversión de recursos financieros en nuevos espacios sobre los que tiene control.

7.2. Relaciones entre los actores y el Estado en el período 1985-2006

Después de un período de 17 años de gobiernos militares, se restauró la democracia en Bolivia el año 1982. El gobierno de la UDP que pretendía ejercer un gobierno popular nacionalista, fortaleciendo al Estado –sin reparar en que el modelo estatista de la economía boliviana había tocado fondo–, se encontró con una crisis económica y la inflación más grande en la historia de Bolivia. A partir de ese momento se da un cambio radical e importante en las políticas y estrategias de desarrollo.

Al respecto, Mayorga (1999) afirma que: “entre 1985 y 1989, se introducen cambios políticos y económicos fundamentales que contuvieron el proceso de crisis.

Resolver la crisis económica con una política de modernización antiestatista orientada hacia la economía de mercado fue la principal orientación del gobierno de turno”.

Bolivia adoptó entonces, como alternativa, la corriente teórica del modelo neoliberal, instaurando una nueva política económica de libre mercado. Esta representó para los actores del agro una nueva forma de establecer sus relaciones con el Estado y el mercado.

El mal manejo del Estado de bienestar, criticado por Luhmann (1997), que se caracterizaba por dotar de extensas prestaciones sociales a determinadas capas de la población, se reflejaba, por un lado, en la preferencia de dotación de tierras e inversiones a los empresarios y, por otro, en la política de exclusión del sector campesino e indígena. Esto generó que el mismo Estado haga frente a costes cada vez más elevados, situación que no pudo ser sostenida, generando una gran inflación, y por ende, la adopción de medidas de ajuste estructural que se mencionaron anteriormente.

La EDN (1992) planteaba explícitamente las diferencias y beneficios de los dos tipos de productores en su relación con los mercados: “existen condiciones diferenciadas para los productos provenientes de la agricultura tradicional y los de la comercial”. Estos últimos, tenían sistemas de información de precios y mercados (interno y externo) que ofrecían cierta protección y seguridad de colocación de la producción. En cambio, los productores campesinos no ejercían ningún control sobre sus mercados que estaban expuestos a un conjunto de decisiones que se tomaban fuera de su ámbito de acción.

Urioste (1988), al analizar la política del gobierno después del ajuste estructural, con la idea de “medianización” de la propiedad rural, consideraba que ésta no era una solución a los problemas nacionales y no tenía un corte popular y campesino. La “medianización” es, ciertamente, una estrategia de las clases dominantes para recomponer su base material y así garantizar un acelerado proceso de reconcentración de poder social, político y económico.

El mismo autor identificaba que “hoy no solo se anularon los aspectos más importantes conquistados en el período anterior, que buscaban favorecer el desarrollo comunitario y de signo colectivista del problema agrario, sino que se trata de acelerar la actual concentración de la propiedad agraria en manos de grandes empresas”.

Es así que se reinstauró el “libre juego” de las fuerzas del mercado, buscando llevar hasta las últimas consecuencias la lucha contra lo que sus ideólogos denominaban como “los remanentes feudales en el campo”, lo que sería, según ellos, el principal enemigo a combatir.

Con estos antecedentes, en 1996 se aprueba la Ley N° 1715, más conocida como Ley INRA, con el objetivo de resolver el problema del latifundio y del minifundio que no pudo ser resuelto por la Reforma Agraria de 1953. En 2006 y a diez años de su promulgación, los resultados obtenidos en relación al saneamiento y

reversión de tierras son prácticamente nulos, y los problemas sociales de demanda de tierra se han agudizado e incluso llegado a niveles de enfrentamiento entre empresarios y campesinos del Movimiento Sin Tierra.

Mayorga (1999) indica que “con la crisis histórica de los movimientos sociales, la sociedad civil aprendió a diferenciar los actores políticos de los actores sociales y a aceptar de manera generalizada que los partidos políticos son indispensables para el funcionamiento de la democracia”. Asimismo, con la Ley de Descentralización y Participación Popular aparecieron tendencias preocupantes hacia el localismo y el regionalismo que pueden reducir la política a un asunto puramente local en desmedro de políticas nacionales.

A partir de la década de los 90, y bajo la lógica del neoliberalismo, el Estado incrementó el gasto social. Es decir, la estrategia se centraba, por un lado, en reducir los gastos e inversiones en el sector productivo y, por otro, incrementar los gastos en el sector social. En el Gráfico 3.3 se muestra el cambio de la inversión pública en los últimos 15 años (1999-2013), en los que se incrementaron las inversiones en el sector social, llegando a multiplicarse por cinco. Si se compara la inversión de 1990 con la de 2013, se observa la importancia que el sector social ha cobrado en las nuevas políticas de ajuste que ha realizado el Estado, en contraposición a lo que ocurre en el sector productivo.

Para el sector agropecuario se puede observar que, en base a la lógica de la nueva política económica y la implantación del libre mercado, el Estado mantuvo sus inversiones sin cambios significativos. Es decir, un promedio ínfimo de inversiones del 0.2 a 0.7% del PIB invertido en el sector agropecuario, tendencia que se mantiene hasta ahora.

Esta constatación demuestra que la lógica actual del Estado está en relación a la afirmación de Luhmann (1997), quien indica que “un Estado reacciona con medidas sociales, frente a las consecuencias de la industrialización”, que en este caso son las del mercado. Sin embargo, es necesario considerar también que “el bienestar significa y exige algo más que la mera asistencia social, y algo más que la pura compensación de las desventajas”. Para el caso boliviano, se puede identificar que la asistencia social no resuelve el problema de las desigualdades y menos aún compensa las desventajas que recaen sobre los productores campesinos como consecuencia de las políticas promovidas y las alteraciones en sus sistemas de vida.

7.2.1. Relaciones Estado–campesinos e indígenas

Con las políticas de ajuste estructural de primera y segunda generación, el Estado dejó de tener injerencia directa en temas de desarrollo rural. En este proceso se cerraron las empresas estatales relacionadas con el sector productivo y se licitaron y remataron la infraestructura de esas empresas, pasando las mismas al sector privado.

Urioste (1988), evaluando el proceso post 1985, plantea el siguiente problema en relación al tema tierra:

[E]l nuevo modelo de acumulación que se está gestando en torno al narcotráfico, la apertura indiscriminada al comercio exterior, y el “sesgo” agroexportador tomará muy en cuenta al sector campesino; pero lo hará para quitarle sus tierras (medianización), destruir su actual función productora (libre importación y masivas donaciones de alimentos) y convertirlo en informal o en asalariado.

En esta perspectiva, es evidente que la “lucha por la tierra” constituiría en el futuro inmediato una consigna aglutinadora y movilizadora del campesino boliviano. Esta aseveración respalda el hecho de que en la EDES (1989-2000) los temas productivo, agropecuario y los campesinos, no sean considerados como centrales.

Con la aprobación de las leyes de Participación Popular y de Descentralización, emitidas en 1994, se produce un cambio importante en la administración de recursos y en el poder de decisión política. Pasa a las regiones y localidades la decisión de elección de sus representantes. Por otra parte, la asignación de recursos se define en base a la coparticipación, ampliando de esta manera la participación de los actores indígenas y campesinos.

A continuación se presentan los resultados de las relaciones entre el Estado y el sector campesino indígena en los temas de tierra e inversiones.

• *Tierra*

La nueva Ley INRA, promulgada en 1996, de carácter más administrativo, se plantea como objetivo frenar el proceso de concentración de tierras en manos de particulares en el Oriente del país y busca consolidar la pequeña propiedad y el solar campesino, estableciendo su carácter indivisible e inembargable y eximiéndolo del pago de impuestos. En relación a estas medidas, Demeure (1999) indica que:

[S]i bien las mismas protegen al pequeño productor y a las comunidades, producen también efectos contrarios, al poner limitaciones a la plena libertad de disponer de la propiedad. Impiden la constitución de un mercado de tierras, obstaculizan el fortalecimiento de un sector dinámico de pequeños agricultores, limita la formación de un mercado de capitales, hacen del mundo campesino un ambiente de alto riesgo para la colocación de créditos comerciales y para la inversión, contribuyendo de este modo a mantener la situación de marginalidad del mundo rural andino.

A partir de la década de los 90, la temática indígena y territorial cobró mucha importancia y se generaron movimientos y marchas de indígenas de tierras bajas reclamando el reconocimiento y titulación de sus Tierras Comunitarias de Origen, TCO. Los movimientos de pueblos indígenas lograron ser reconocidos

como actores del desarrollo. En este proceso de los movimientos indígenas y campesinos, el Estado llegó a tener una demanda de 19 millones de hectáreas de TCO. Sin embargo, hasta finales del 2002 el saneamiento de estas tierras estableció un proceso que en algunos casos se concretó y en otros se dificultó por la superposición de estas tierras con propiedades individuales, concesiones madereras (y por falta de recursos).

En este sentido, los indígenas y campesinos “originarios”, si bien se han beneficiado con la otorgación de las TCO, tienen aún el problema del minifundio, la migración y la pobreza, y que ninguno de los dos modelos, el estatista y el de libre mercado, han logrado resolver.

- *Inversiones*

A partir de la implementación del modelo neoliberal en el sector rural, se redujo al mínimo la inversión directa por parte del Estado. La mayor parte de las inversiones en la década de los 80 y 90 fueron realizadas por las ONG y la cooperación internacional que actuaron bajo la lógica de sustitución del Estado, es decir, ante la ausencia del Estado. De manera indirecta y directa, a partir de la Ley de Descentralización, los municipios cobraron importancia y un rol central en las obras de infraestructura y caminos. Otra fuente de recursos financieros para el sector fueron las entidades crediticias con carteras y montos importantes de crédito. En el estudio de Rolón (2004) se demuestra que de toda la cartera destinada para el sector productivo, hasta el año 2004 solo el 10% se dirigió al sector agropecuario, dato que muestra nuevamente la falta de inversiones sectoriales.

El cierre del Banco Agrícola representó para los pequeños productores del área rural, dejar de obtener los pocos créditos de “fomento”. Al 2013 y como se mencionó, algunas ONG y entidades financieras otorgaron créditos al área rural, pero con tasas de interés que oscilaban entre el 16 y 38% anual. Esto convirtió sus servicios en usurarios y no de fomento productivo, ya que no había rubro productivo agropecuario con rentabilidad tan alta como para pagar esas tasas de interés, no sólo en las economías campesinas sino también en las empresariales.

Esta situación no ocurría con el sector empresarial con crédito bancario apoyado por el Estado, con tasas de interés de fomento que oscilaban entre el 9 y 12% anual, al cual no podía tener acceso el pequeño productor campesino por falta de garantías.

Esta crítica situación ya fue planteada en 1992 por la EDN, la cual diagnosticó e identificó el problema, afirmando que la agricultura tradicional campesina “tiene escaso acceso a los préstamos del sistema bancario y por otro lado existe una fuerte concentración de la cartera en la agricultura moderna de la región del trópico”.

Por otra parte, un aspecto que muestra el poder de negociación y los privilegios diferenciados, se da cuando ocurren desastres naturales. En estos casos, las

instituciones crediticias, e incluso el Estado, reprograman la deuda de las economías campesinas. Pero, en el caso del sector empresarial se llega a la condonación de deudas, mismas que asume el Estado.

7.2.2. Relaciones Estado-empresarios

En los países en vías de desarrollo, especialmente en el caso de los cultivos de exportación, se ha puesto un fuerte énfasis en la incorporación de los avances tecnológicos de la revolución agrícola. Esto ha beneficiado principalmente a las grandes empresas y muy poco a los pequeños agricultores, debido principalmente a los altos requerimientos de inversión en insumos, mecanización y pago de derechos de patentes.

El sector empresarial –a pesar de lo postulado por el modelo y las políticas de libre mercado implementadas en Bolivia después del ajuste estructural–, continúa recibiendo el apoyo del Estado para incorporarse a los modelos de los agronegocios.

Analizando los datos estadísticos de la década de los 90, se observa que el sector agropecuario empresarial, en promedio, no mejoró sus sistemas de producción en relación a la productividad y los rendimientos. Estos se mantuvieron igual o con mínimos incrementos, y lo único que creció casi exponencialmente ha sido la frontera agrícola.

En este sentido se puede observar que bajo este modelo el uso de los instrumentos operativos del Estado por dirigentes “del sector empresarial”, insertos en determinados niveles de decisión, lleva a la generación de un doble discurso por parte de estos personeros. Por un lado, para el sector campesino e indígena, el discurso es que sólo los productores competitivos e innovadores son los que pueden sostenerse y estar dentro el modelo, por lo tanto, los subsidios y el apoyo estatal de los anteriores períodos ya no existe. Por el otro lado, se continúa con el apoyo a los empresarios y se gestiona el repago de sus deudas, se les otorga créditos blandos y se invierte en el desarrollo y apertura de nuevos mercados, infraestructura y caminos para productos de exportación.¹⁷

Este modo de actuar y cooptar espacios políticos y económicos, a través del manejo del poder por grupos de empresarios, llega a ser la “perversión del Estado para los intereses de esta clase” (Schmitt 1996). Asimismo, si se toma en cuenta la teoría de sistemas de Luhmann (1997) que plantea que el Estado no es el centro, este subsistema estratificado de empresarios tiene el poder de generar procesos históricos y códigos funcionales para su composición y fortalecimiento político y

17 Sobre este punto es necesario aclarar que ha existido también un mínimo apoyo, de búsqueda de mercados para productos de los pequeños productores campesinos como ser de camélidos, quinua, etc., el cual, como siempre, se ha truncado por la poca capacidad de cubrir los volúmenes que demanda el mercado.

regional. Por su parte, Putnam, indica que “el factor crítico para explicar las diferencias regionales en la efectividad gubernamental del rendimiento económico radica en las correspondientes diferencias regionales, en las estructuras sociales y en las redes formadas y conformadas por cada uno de los actores” (*cit.* en Muñoz, 2000).

En todo este período, el sector empresarial y agroindustrial ha continuado estableciendo una especie de pacto con cada uno de los gobiernos desde la década de los setenta. La Cámara Agropecuaria del Oriente, CAO, coloca a sus ejecutivos en los cargos de ministros o viceministros de Estado, quienes, por aspectos gremiales, dirigen, favorecen, facilitan, sugieren y presionan la aprobación de leyes y decretos que favorecen a su sector. Sobre este factor determinante, Porras (2001) en su investigación sobre el sector, ha identificado que los empresarios agroindustriales han construido un sistema o estructura de relaciones entre la CAO, sus entidades afiliadas y el gobierno, lo que les asegura el dominio y poder del ministerio o ministerios relacionados con el sector productivo agropecuario.

• Tierra

Con relación al tema tierra, en los últimos 17 años (1992-2009) no se han realizado expropiaciones de tierras improductivas. El Estado intervino el CNRA en 1992 y a pesar de estar prohibida la otorgación de concesiones hasta que no se termine la intervención, los empresarios agrícolas, forestales, ganaderos y sojeros siguieron recibiendo dotaciones de tierras.

Con la nueva Ley 1715 de Tierras, aprobada en 1996, el problema es, como indica Zeballos (2006), que no hay tierras fiscales disponibles para la dotación ya que todas están distribuidas (Cuadro 3.33), pero se dio el caso y existen denuncias de dotaciones ilegales de tierras, nuevamente a empresas forestales y ganaderas, en Tierras Comunitarias de Origen o en áreas protegidas.

Cuadro 3.33
Asignación del recurso tierra (ha)

	ha	%
Distribución de tierras por el CNRA (hasta 1993)	44 180 000	40.2
Sistema Nacional de Áreas Protegidas	19 000 000	17.2
Concesiones forestales, ajustadas a la Ley 1700	6 700 000	6.1
Demandas territoriales indígenas	19 400 000	17.6
Uso restringido	20 605 100	18.8
Total (superficie Bolivia)	109 885 100	100

Fuente: Zeballos, 2006¹⁸

18 Con datos del INRA y la Superintendencia Agraria y Forestal.

Hasta el 2006, debido a la Ley de Tierras y la crónica debilidad institucional, el Estado no ha tenido ni tiene la capacidad de revertir tierras para la dotación a terceros. En ese sentido, el juego de poderes e intereses va más allá de las propias capacidades institucionales del Estado y tiene que ver con la ética de los mercaderes y negociantes de tierras.

- *Inversiones*

El acceso del sector empresarial privado al poder ejecutivo, a través de incluir a sus representantes en los ministerios, es parte de las acciones de la red de alianzas de la CAO y los partidos políticos. Esto ha logrado que las políticas, opciones, las inversiones mismas y los créditos sean favorables y destinados a este sector.

En su política de fomento a la producción de cultivos de exportación, el Estado prioriza y fomenta aquellos que los mercados externos demandan y no así los cultivos destinados al mercado interno, principalmente producidos por las pequeñas economías campesinas y base de la seguridad alimentaria. Este tipo de políticas y directrices se las puede encontrar en las estrategias y planes, desde la EDES (1989-2000) hasta la ENDAR (2003-2007).

Por otra parte, se observa que las inversiones para la investigación de mercados y promoción de productos de exportación, favorecen, en su mayor parte, a los empresarios y agroindustriales. Las organizaciones económicas campesinas tienen problemas y dificultades que les impide exportar. Una de esas dificultades es la enorme cantidad de requisitos para la exportación que establece el mismo Estado, las que, en el fondo, constituyen una traba para la consolidación de las organizaciones de pequeños productores.

Como se mencionó en el apartado 3.3, las inversiones en proyectos y programas agropecuarios han sido aprobadas mediante decretos supremos específicos al margen de las políticas dirigidas a determinados actores. Estos decretos, elaborados por los ministerios sectoriales y propuestos al presidente, tienen, desde un inicio, una direccionalidad para satisfacer ciertos intereses. Estos decretos son instrumentos clave para los empresarios ya que a través de ellos se orienta el destino de los recursos en función de sus intereses. En estos espacios de poder se observa el rol determinante que jugaron y juegan los ministros o viceministros de agricultura, al representar ellos mismos, en esa cartera de Estado, al gremio al que se deben y por el cual responden.

7.3. Relaciones entre los actores y el Estado 2006-2012

A partir del 2006, se inicia una nueva etapa de las relaciones entre el Estado y los actores que tienen un fuerte alcance en términos políticos, económicos y sociales. Esta nueva etapa parte de una crítica muy fuerte a todo el proceso

anterior. El PND (2006-2011) plantea cuatro pilares que orientarán el accionar del nuevo gobierno.

Desde el punto de vista político, la participación de las organizaciones sindicales de campesinos, cocaleros, indígenas y mineros es preponderante y de primer nivel en este período. La adhesión y apoyo de todos estos sectores al denominado “proceso revolucionario de cambio” es incondicional. Históricamente, después del primer periodo de la Reforma Agraria, nuevamente el sector campesino-indígena llega a las esferas de poder. En este caso, la posición política contra el sector empresarial es clara, ya que no se busca su eliminación, pero ya no tendrá el apoyo al cual estaba acostumbrado.

En términos económicos, en este período Bolivia goza de un contexto internacional favorable por la condonación de la deuda externa, que permite reducir la presión del pago de la deuda, y el aumento del precio de las materias primas, que favorece a los sectores minero, hidrocarburífero y agroindustrial. Este contexto ha permitido que las Reservas Internacionales Nacionales, RIN, se multipliquen, llegando a los 13 mil millones de dólares.

En este marco internacional, el sector agropecuario ha tenido también una serie de problemas. Por ejemplo, los altos precios de los mercados internacionales privilegiaban la exportación de alimentos en desmedro del mercado interno. Los alimentos tuvieron un incremento de precios de hasta 46%, lo cual obligó al gobierno a tomar medidas de control de las exportaciones y fijación de precios para productos como el pollo, azúcar, aceite y arroz.

Esta confrontación y control de parte del Estado durante los años 2007-2009 –en medio de la crisis alimentaria mundial y el surgimiento de la temática de los agrocombustibles–, se concentró, en una primera etapa, en la elaboración y promulgación de decretos que secuencialmente prohibieron la exportación de ciertos productos como el maíz, granos (arroz, trigo) y aceite vegetal. Esto desincentivó a los productores quienes redujeron la superficie cultivada lo que se manifestó en 2010 en el desabastecimiento del mercado interno, teniendo el gobierno que importar maíz y azúcar. Esta situación no se había presentado desde la década de los sesenta.

Por otra parte, el PRRAyF (2007-2012), coherente con el PND (2006-2011), criticó el cierre de las empresas relacionadas con el sector productivo y planteó el diseño e implementación de empresas estratégicas a cargo del Estado. En este sentido y en el marco de la PRRAyF se crearon cuatro empresas del sector agropecuario: la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, EMAPA; Empresa del azúcar; Empresa forestal y la Empresa del lagarto. Para la producción de castaña se creó la Empresa Boliviana de Almendra y Derivados, EBA y en lácteos se creó LACTEOSBOL.

En el marco de la Ley N° 144, se crearon tres nuevas empresas estatales: la Empresa Estratégica de Apoyo a la Producción de Semillas; la Empresa de Producción

de Abonos y Fertilizantes, y la constitución de una Sociedad de Economía Mixta, SAM, para conformar la Empresa Gran Nacional de Producción de Alimentos.

- *Tierra*

Con relación al tema de tenencia de la tierra, el 28 de noviembre de 2006 se promulgó la Ley N° 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria, que modifica la Ley N° 1715. Siguiendo lo planteado en sus políticas y en relación a la eliminación del latifundio, el gobierno realizó una consulta¹⁹ sobre la tenencia de la tierra, la misma que estableció un máximo de 5 000 ha como tenencia de la tierra. Lo que llamaba la atención de lo determinado en el referéndum fue que esa medida no era retroactiva; es decir, no afectó a aquellas propiedades que superaban esa superficie. Por lo tanto, se mantuvo la estructura agraria con propiedades cuya superficie era mayor a la establecida.

Informes oficiales del Viceministerio de Tierras (2007a) e INRA (2010) indican que la concentración de la propiedad agraria se detuvo y comenzó un proceso de reapropiación indígena y campesina de las tierras que estaban en manos de latifundistas. De este modo, el éxito alcanzado en el saneamiento y distribución de tierras valida las nuevas normas agrarias y la metodología de saneamiento que abrevia y transparenta todo el proceso. En el Cuadro 3.26, se presentan los datos de superficie titulada por tipo de propiedad desde 2006 y se puede observar que la mayor proporción de las tierras tituladas se han concentrado en la pequeña propiedad, la propiedad comunitaria y las tierras comunitarias de origen.

- *Inversiones*

Con relación al financiamiento del sector agropecuario, se puede observar el aumento del personal que trabaja en las instituciones del Estado. En la implementación del nuevo patrón de desarrollo rural para Vivir Bien, la gestión del ministerio del sector trabaja para potenciar el aparato productivo nacional. Entre los avances de los programas se pueden mencionar:

Programas CRIAR, cuya unidad ejecutora es el PASA, ha transferido el 2007 un total de USD 5.2 millones para rubros productivos, y tiene un préstamo del BID por USD 20 millones para trabajar con pequeños productores de los municipios más pobres.

La Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, EMAPA, apoyó con USD 24 millones la producción de 12 000 toneladas de harina y 10 000 toneladas de

19 El 25 de enero de 2009 se realizó un doble referéndum en Bolivia para consultar: a) aprobación de la nueva Constitución Política del Estado y, b) superficie máxima de la propiedad de la tierra (Art. 398 de la CPE).

arroz. Para la campaña agrícola del 2009, apoyó con USD 21 millones la producción de arroz, harina y maíz duro.

El Plan de Rehabilitación y Reconstrucción Agropecuaria a partir del 2010 cuenta con USD 9.8 millones para la dotación de insumos agrícolas y animales menores.

Programa EMPODERAR, a través de la unidad ejecutora del Proyecto de Alianzas Rurales, PAR, ha transferido el 2007 un total de USD 2.2 millones para rubros de alimentos. Considerado el proyecto más exitoso del gobierno del MAS, el presupuesto 2013 de este proyecto superaba los USD 80 millones.

En 2012 el Programa de Repoblamiento Ganadero invirtió USD 10 millones para importar 37 mil vaquillas en edad reproductiva y de buena calidad genética, como medida preventiva para evitar la disminución del hato ganadero.

El crédito y microcrédito en Bolivia es una de las experiencias exitosas a nivel latinoamericano. La cartera de préstamos y el número de prestamistas muestra el éxito y la amplia cobertura de esta actividad, aunque solo entre el 10 y el 15% de los préstamos están en relación directa con el sector agropecuario productivo.

Con la quiebra y el cierre del Banco Agrícola y el fracaso del Fondo de Desarrollo Campesino, el sector agropecuario ya no contaba con un banco para el sector. En la gestión 2007 se creó el Banco de Desarrollo Productivo (BDP-SAM), banco de segundo piso, con el mandato de “orientar y apoyar la transformación, diversificación y crecimiento de la matriz productiva a partir de la otorgación de financiamiento y servicios no financieros, que respondan a las necesidades y características de los micro, pequeños y medianos productores”. La cartera de colocaciones del BDP-SAM ha tenido un crecimiento importante entre 2007 y 2012. En el Cuadro 3.34 se puede observar la oferta de productos y el crecimiento de las colocaciones de este banco.

Cuadro 3.34
BDP-SAM. Cartera desembolsada
2007-2012 (en Bs)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total acumulado
FDP	120 335 550	637 815 985	266 994 585	126 659 667	96 297 775	141 784 849	1 389 887 410
FIPOREGA						30 213 075	30 213 075
FEPROBE						257 000	257 000
VENEZUELA			23 861 892	36 136 789	1 663 124	29 873 166	91 534 971
PREP			7 020 000	10 574 550	-	-	17 594 550
VENTANILLAS	93 664 103	361 008 492	219 247 127	606 844 569	669 065 182	817 728 632	2 767 558 106
SECTORIALES	-	-	-	-	83 821 443	144 007 816	227 829 259
	213 999 653	998 824 477	517 123 604	780 215 575	850 847 524	1 163 863 538	4 524 874 371

Fuente: BDP-SAM, 2013

En términos generales, el crédito del sistema financiero al sector agropecuario, en los últimos cinco años (2007-2012) se ha mantenido en un promedio del 17% respecto a la cartera total. Es importante destacar el crecimiento de la cartera del Banco de Desarrollo Productivo en el sector agropecuario, el cual ha llegado a un 26%.

Cuadro 3.35
Cartera productiva y agropecuaria del Sistema Financiero Nacional
y del BDP-SAM 2007-2012
(miles de dólares)

	2007	2008	2009	2010	2011	Sep-12
Cartera productiva en el Sistema Financiero Nacional	1 485 358	1 697 860	1 879 379	2 201 955	2 803 253	3 249 997
Cartera Agropecuaria	259 003	277 026	276 603	304 982	459 108	549 510
BDP Cartera Agropecuaria	12 364	98 559	120 731	122 320	127 328	143 143
BDP	5%	36%	44%	40%	28%	26%

Fuente: Asofin 2012 y BDP 2013

7.4. Análisis global de los actores del sector agropecuario

Un análisis global de los logros de los actores del sector agropecuario en la segunda mitad del siglo XX y el primer decenio del siglo XXI, revela una desigual incidencia de las políticas y cambios de la agricultura en las diferentes regiones. A lo largo de este período, se ha ido conformando una estructura profundamente distinta a la que existía al principio de la Reforma Agraria. Se ha pasado del predominio absoluto de la agricultura tradicional andina a la primacía de la agricultura empresarial basada en productos agroindustriales de exportación. Mientras que en el Occidente del país no se han producido cambios significativos en la economía de los actores de esa región, en la región de las tierras bajas de Bolivia se ha dado el surgimiento y predominio en la economía nacional de la agricultura empresarial (Demeure, 1999). Estos cambios obedecen a acciones definidas y premeditadas de ciertos sectores y actores en el manejo de las instituciones.

Como se ha podido observar, los dos grupos de actores del desarrollo agropecuario y rural han desarrollado, en todo el período de 1952 a 2013, diferentes estrategias y formas de actuar. En algunos casos exitosos y en otros con fracasos, con una intervención estatal determinante que ha generado una estructura agraria claramente diferenciada.

Las organizaciones campesinas, articuladas en los sindicatos, se han concentrado en realizar una lucha de clases, siguiendo la corriente teórica marxista. Sus demandas y luchas reivindicativas se han aglutinado en aspectos políticos,

dejando en segundo plano el aspecto económico. A pesar que sus planteamientos políticos estratégicos tenían el objetivo de la toma del poder –situación que se dio en 1952, pero que no supieron aprovecharla y canalizarla en su beneficio–, hasta el momento el sector campesino indígena y originario es débil y poco competitivo.

Por otra parte, las organizaciones económicas campesinas (las CORACA, por ejemplo) que fueron parte de las propuestas de las estrategias y los planes, no tuvieron la capacidad y el apoyo para convertirse en empresas económicas rentables. No pudieron marcar diferencias en el manejo de aspectos políticos en relación a los económicos. En ese sentido, todos sus esfuerzos se diluyeron absorbidos por los movimientos sindicales, políticos y reivindicativos, e incluso las ganancias y los escasos recursos que estaban empezando a generar las organizaciones económicas campesinas fueron utilizados para fines sindicales políticos. Es importante tomar en cuenta este aspecto en relación a las OECOM, que también pueden terminar subsumidas en la lógica política y el interés individual, antes que el interés colectivo.

El Grupo de Estudios Andrés Ibáñez (1979) indica que la formación y desarrollo de una clase social tiene como base el tipo de inserción en el aparato productivo de la economía de una sociedad. A partir de esa inserción nace un específico relacionamiento con las otras clases sociales; sin embargo, estos elementos no determinan completamente el rol histórico y específico de esa clase social. Necesita contar con instrumentos, organizaciones, instituciones y partidos políticos que le permitan ejercer su función ideológica de dominación y reproducir –mediante leyes, educación y medios de comunicación, entre otros– las condiciones para ejercer su dominación de clase. El ciclo que se viene gestando desde el 2006 al 2013, en el marco de la propuesta del Vivir Bien, necesita construir los instrumentos y organizaciones necesarias para promover el cambio.

Respecto del tema de la libertad y más allá de sus problemas económicos, los campesinos de hoy, como indica Estellano (1988), constituyen la nueva generación nacida después de la Revolución de 1952. Ellos han asimilado y asumen el hecho de que, a diferencia de sus padres, no nacieron como siervos de la gleba, sino como hombres libres. “Liberados”, incluso, de los medios de producción necesarios para generar excedentes e insertarse como productores de mercancías en el mercado capitalista y así iniciar un proceso de acumulación de capital.

En su análisis de la Reforma Agraria, Urioste (1988) indica que para los autores de dicha Ley, el latifundio constituía la personificación de los obstáculos al desarrollo. Las razones de justicia, restitución de libertad y propiedad fueron secundarias, ya que el rasgo ideológico predominante fue el de pasar de una economía tradicional a otra moderna, en la que se eliminaría la renta de la tierra.

Los dos párrafos anteriores muestran que para los campesinos la libertad fue uno de los logros más importantes de la Reforma Agraria. En cambio, para los

ideólogos de la Reforma, este tema era secundario ya que sus intereses estaban dirigidos hacia la modernización del agro. Es decir, para los campesinos el ser ciudadano y participar en la política como individuo fue uno de los saltos más importantes, pero al mismo tiempo representó su alejamiento o pérdida del poder, hasta prácticamente una nueva exclusión de su participación en el Estado, donde la oligarquía vio una nueva oportunidad para actuar en su propio beneficio.

A pesar que en Bolivia se busca construir un Estado de derecho, no se observan las leyes y, por el contrario, las acciones se dirigen en sentido de los intereses y márgenes de maniobra que tiene cada uno de los nuevos actores. Es decir, existe, como indica Habermas (1990), un encuentro crítico de espacios y demandas nuevas –que van más allá del tema de la tierra– entre la sociedad civil y el Estado.

El sector empresarial, como se vio, fue apoyado y constituido por el Estado y por el impulso de sus propios actores como la “nueva burguesía empresarial”. No se descarta el hecho de que un país tenga una burguesía empresarial productiva; por el contrario, en términos económicos su existencia es una necesidad (Lacoste, 1971). Sin embargo, este grupo ha dirigido su accionar, muy claramente, hacia sus intereses. Por un lado, las corrientes teóricas planteaban la necesidad de construir un sector empresarial moderno, exportador e industrializado, objetivo sobre el cual el Estado y los políticos pusieron a disposición de estos actores tierras, recursos financieros y respaldo político.

Este fortalecimiento, tanto económico como político, permitió a este grupo acceder a las instancias de poder y decisión. Desde la década de los setenta, como se mencionó anteriormente, su incursión en las instancias del poder ejecutivo y el apoyo de los gobiernos de turno les permitió definir la asignación de los escasos recursos a favor de sus intereses (Paz, 1997, 2007; Viceministerio de Tierras, 2007b).

A pesar que las estrategias y los planes consideraban en sus planteamientos el desarrollo y fortalecimiento de los diferentes actores sectoriales, en los hechos, el Estado y los diferentes gobiernos apostaron por el apoyo y desarrollo de un sólo actor agropecuario-rural: el empresarial. El apoyo a este actor ha permitido construir un modelo de desarrollo que está produciendo el deterioro de los recursos ambientales, generando desequilibrios económicos, ambientales, sociales y regionales.

La situación de las organizaciones, tanto empresariales como indígena-campesinas, es producto de la Reforma Agraria y de las corrientes teóricas que indujeron al Estado a fomentar la conformación de empresas agropecuarias y forestales, las que marcan y definen actores bien diferenciados. A su vez, esto impulsó un tipo de organización de los campesinos e indígenas que buscaba ir más allá del ámbito local de las comunidades. Pero, en términos económicos, productivos y organizativos la organización campesina es aún débil y desarticulada, ya que su participación en el gobierno en los diferentes momentos (1953, 1964) no generó

cambios significativos, sino más bien acciones reivindicativas y contra la exclusión y marginación de la que han sido objeto.

En el período 2006-2012, los movimientos sociales, campesinos, indígenas y originarios han cooptado el ministerio sectorial y otras instancias de gobierno, lo cual les ha permitido tomar decisiones a su favor. La característica que se puede observar es que los programas que se están desarrollando y los recursos que se están destinando para el desarrollo sectorial, son a fondo perdido o de fomento.

8. Debilidad institucional

La construcción e implementación de las rutas de desarrollo propuestas en las estrategias y los planes, requiere, como condición indispensable, una institucionalidad sectorial estable, robusta y con capacidad técnica para la operativización de las propuestas. La identificación de las características y el análisis histórico de las instituciones –que inciden de manera directa en el crecimiento y en la distribución de los ingresos–, son esenciales para percibir de qué manera han jugado, y juegan, un rol clave en el desarrollo agropecuario de Bolivia.

En Bolivia, después de 60 años, el sector agropecuario presentaba en 2013 grandes problemas institucionales que no se lograron resolver. Por ejemplo, los conflictos por derechos de propiedad, un escaso flujo de información, espacios y centros de investigación no consolidados para la generación de tecnología, y elevadísimos costos de transacción. Estos aspectos hacen que los sistemas agropecuarios, tanto empresariales como campesinos, sean sectores muy vulnerables y débiles como para garantizar el retorno de las inversiones para un desarrollo productivo moderno y competitivo.

El objetivo de este acápite es realizar el análisis hermenéutico de las estrategias, planes e informes oficiales que hacen referencia a las fortalezas y debilidades de las instituciones ligadas, directa e indirectamente, al sector agropecuario. También se analiza el nivel de intervención y los roles cumplidos en relación a la implementación de las estrategias, planes y programas de desarrollo. Metodológicamente y con fines analíticos, se ha continuado con la división del período de estudio en las tres etapas antes mencionadas.

8.1. Instituciones

En primer lugar, es importante definir conceptualmente qué entiende este estudio por instituciones, por organizaciones y por innovación institucional.

Las instituciones son las reglas de una sociedad o de organizaciones que facilitan la coordinación entre los individuos, ayudándoles a formar las expectativas que cada individuo puede tener razonablemente en sus tratos con los demás (Hayami

y Ruttan, 1989;²⁰ North, 1993).²¹ Las instituciones reflejan las convenciones que a lo largo del tiempo han evolucionado en diversas sociedades acerca del comportamiento de individuos y grupos en relación con su propio comportamiento y el de otros. Las definiciones más inclusivas consideran los cambios en las reglas que gobiernan el comportamiento:

- Dentro de unidades económicas tales como las familias, las empresas y las burocracias.
- Entre las unidades económicas, como ocurre con las reglas que gobiernan las relaciones del mercado.
- Entre las unidades económicas y su ambiente, como en el caso de las relaciones entre una empresa y una agencia reguladora.

Un elemento a tomar en cuenta en las definiciones es el referido a las convenciones, que no necesariamente están escritas pero cuyo uso consuetudinario las lleva a figurar como normas que regulan el comportamiento individual y comunal.

En Bolivia, este aspecto ha sido una de las falencias y debilidades más grandes de las estrategias y los planes, que consideraban a las zonas rurales, las comunidades y los campesinos e indígenas, como espacios, grupos y organizaciones carentes de institucionalidad. Por tanto, el Estado de tipo colonialista debía “imponerles” ciertas reglas de comportamiento y de mercado para regular su accionar.²² Esta forma de actuar del Estado generó conflictos y escasos logros de las propuestas de desarrollo en el área rural, especialmente en los pueblos indígenas y originarios que tienen acuerdos, reglas definidas y normadas en sus relaciones de gestión para el uso y manejo de los recursos naturales.

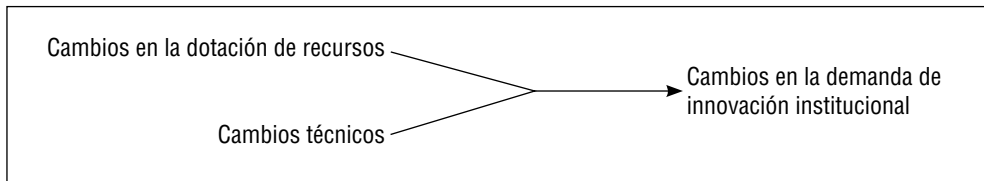
Las estrategias y los planes desarrollaron propuestas para el crecimiento económico, pero éste se alcanza a través del funcionamiento eficiente de una serie de instituciones que operan determinados aspectos o variables del desarrollo “agropecuario”. Ayala (1999) citando a Gerschenkron identifica las siguientes variables institucionales que deben estar presentes en el momento de construir una ruta de desarrollo: *i*) un sistema legal que asegure los derechos del individuo y proteja satisfactoriamente la propiedad, *ii*) un buen bagaje de conocimientos científicos, *iii*) aumento de la productividad agrícola, *iv*) oferta diversificada de trabajo, *v*) un grupo empresarial dispuesto y capaz de realizar una labor de adaptación e innovación, *vi*) disponibilidad de un sistema financiero para realizar inversiones a largo plazo y, *vii*) ausencia de restricciones gremiales y mercados amplios.

20 Esta definición incorpora también la clasificación empleada por Lance y North, 1971.

21 En su definición de institucionalidad, Douglas North (1993) destaca el desarrollo y existencia de reglas y acuerdos como elementos centrales.

22 Colonialista, en el sentido de Silvia Rivera (2004) que refiere e interpela tres horizontes históricos que conviven en Bolivia: 1) el colonialista, 2) el liberal y 3) el populista.

Hayami y Ruttan (1989), en su propuesta teórica sobre la innovación institucional, indican que los cambios en la demanda de la innovación institucional se ven inducidos por los ocurridos en la dotación de recursos y por el cambio técnico. Es necesario considerar los cambios y las innovaciones como procesos dinámicos, ligados a los efectos de los avances de conocimiento de las Ciencias Sociales y de las dotaciones culturales sobre la oferta del cambio institucional.



Las expectativas de las ganancias latentes que pueden obtenerse al superar los desequilibrios que resultan de los cambios en las dotaciones de factores, la demanda de productos y el cambio técnico, constituyen poderosos incentivos para la innovación institucional (Hayami y Ruttan, 1989). En términos generales, las estrategias y planes no contemplaban, explícitamente, al momento de elaborar sus propuestas, caminos de cómo superar los desequilibrios identificados en los diagnósticos.

North (1993) y Pajuelo (2002), proponen que la eficiencia en el desempeño de las economías depende de sus instituciones, una de las cuales es el mercado. Así, las economías tradicionales dan lugar a las economías de mercado. La nueva teoría institucional propone que la economía de mercado es la forma más eficiente de organización económica para el desarrollo económico. ¿Pero cómo se produce esta evolución? Al respecto, Hicks (1969) ha propuesto una teoría cuya propuesta se puede resumir así: el desarrollo de los mercados (y de una economía de mercado) ocurre por el desarrollo de los comerciantes, el crédito y las ciudades-Estado.

Son los comerciantes los que hacen los mercados, y necesitan crédito para expandirse y ciudades-Estado que les proporcionen la garantía del derecho de propiedad y cumplimiento de los contratos. En esta evolución, se llega a la economía de mercado madura cuando las firmas pueden encontrar financiamiento de socios en lugar de bancos. Estos aspectos, como se verá más adelante, son los principales escollos que no se han logrado superar a lo largo de los 60 años de planificación en Bolivia.

8.2. La institucionalidad en el período 1953-1985

El Estado boliviano, a partir de la Reforma Agraria de 1953, ha buscado desarrollar políticas dirigidas a la sustitución de importaciones, influidas preponderantemente por el Plan Bohan y la teoría de la modernización, con el objetivo de constituir

una burguesía empresarial agroindustrial en el Oriente de Bolivia. Para alcanzar estos objetivos, el gobierno del MNR, después de la Revolución del 52, concentró sus primeros esfuerzos en generar y construir una nueva estructura institucional. En base a esta línea, Tovar (1991) indica que “después del 52 el sector privado aprendió a vivir de la generosidad del Poder Ejecutivo, y las distintas regiones del país también se han organizado para contemporizar con el nuevo orden ‘jurídico’ predominantemente estatizador”. Estos aspectos marcan el inicio de un período de construcción institucional bajo el modelo de un Estado centralista.

Por su parte, Mayorga (1999) afirma que:

[L]a revolución del 52, no sólo se atascó a medio camino, sino también produjo efectos perversos que contradicen totalmente sus objetivos. En este sentido, aunque se logran avances cualitativos en términos de movilización social y participación política y se establece un sistema electoral que amplió cualitativamente la ciudadanía, no hubo modernización de la política en el sentido del desarrollo de instituciones democráticas.

La política sindical del gobierno, en relación al movimiento campesino, llevó claramente la impronta del clientelismo. En suma, desde la perspectiva de la creación de un nuevo orden político e institucional, la Revolución de 1952 fue un fracaso.

Históricamente, se pueden identificar tres situaciones a nivel de gestión, manejo y ajuste institucional: una, de manejo clientelar e injerencia política de los gobiernos de turno, para favorecer a ciertos actores, regiones o para devolver favores. La segunda situación, o de identificación de las estrategias y los planes de la debilidad institucional para afrontar los desafíos y metas planteadas. Finalmente, la tercera, que refiere a los constantes esfuerzos por fortalecer y generar una estructura institucional confiable, con las capacidades y el respaldo político para liderar el desarrollo sectorial.

8.2.1. Manejo clientelar e injerencia política en las instituciones

En todo el período posterior a la Reforma Agraria de 1953, el Estado acusó una debilidad importante en el manejo de las instituciones. Se observa la aplicación diferenciada de reglas y normas dirigidas principalmente a fomentar y apoyar el desarrollo económico agropecuario empresarial de tierras bajas; en tanto, la zona occidental no tenía las mismas ventajas, privilegios y bondades. Es decir, en el seno mismo del Estado un conjunto de actores manipulaba deliberadamente las organizaciones e instituciones para priorizar el desarrollo económico de una región (Ayala,²³ 1999). Así, mientras otorgaba libertades y poder a un grupo de

23 Ayala indica que la función de las leyes y las instituciones es restringir, pero a la vez moldear la conducta de los individuos, sus concepciones y sus deseos, además de liberar y dar poder a los individuos para actuar de acuerdo a sus preferencias.

actores “empresarios”, por otro lado afectaba los intereses y opciones de desarrollo de otro grupo de actores, considerado por las élites políticas y la teoría de la modernización como ineficientes, en referencia específica a las “economías campesinas e indígenas”.

De las críticas y denuncias explícitas identificadas en los diagnósticos de las estrategias y los planes, se puede afirmar que hubo discriminación en la otorgación de oportunidades económicas, tecnológicas y de inversión, a las diferentes regiones de Bolivia. En esta dirección, los instrumentos de operacionalización de esta sesgada visión fueron las políticas públicas y el manipuleo de las instituciones, a favor de ciertos sectores de poder, las que han impuesto las restricciones o incentivos para un desarrollo y crecimiento económico equilibrado. Al respecto, la EDES (1989-2000), construida en el marco del modelo de libre mercado, destacaba que “el sector público históricamente ha sido ineficiente, el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, MACA, nunca estuvo habilitado para manejar efectivamente la política sectorial”.

Los cambios realizados en el ministerio sectorial estaban en sintonía con intereses y exigencias particulares y de grupo para un desarrollo regional diferenciado. Por ejemplo, Arrieta (1990) señala que la fusión de dos ministerios (el de Agricultura y el de Asuntos Campesinos) realizada en 1970, no tardó en desatar “la vieja pugna por discriminar a campesinos de agricultores [empresarios]”, asignándoles a los primeros un ministerio “político” y de luchas sindicales, y a los segundos uno “técnico”, y fue a través de este último que se canalizaron los recursos, inversiones y demás prerrogativas hacia el sector empresarial.

En el tema de la administración institucional del crédito agrícola, en este período hubo una serie de intervenciones clientelares por parte de los gobiernos de turno que no permitieron el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones e instituciones responsables de la gestión y administración de los fondos y programas.

En su diagnóstico, la ESEDN (1971-1991) indicaba que:

[E]l banco agrícola fue fundado en 1942 y reestructurado en 1963. Debido a la devaluación monetaria y otros factores sufrió una descapitalización, hecho que motivó la paralización de sus operaciones en el momento más necesario para el financiamiento de la producción agrícola. Los desembolsos del Banco Agrícola fueron canalizados, en su mayor parte, a los proyectos de: Caña de azúcar, Leche, Programa ganadero del Beni, Colonización, Desarrollo rural, Comercialización del arroz. En una menor proporción al fomento de la producción y comercialización del Trigo y Café.

Es decir, los desembolsos se dirigieron, sobre todo, a los agricultores de la mediana propiedad y a empresas agrícolas, y en muy poca proporción a los campesinos y cooperativas agrícolas. Esto contravenía lo estipulado en el decreto

supremo de reestructuración del Banco Agrícola que puntualizaba que la primera prioridad del crédito debía ser a favor de los campesinos agricultores.

La historia de muchas de las instituciones públicas que actúan en el sector agropecuario, incluyendo al mismo ministerio, fundan su existencia en la creencia de ser los agentes más apropiados para otorgar el crédito, aunque muchas de ellas no tienen nada que ver con estos mecanismos. El resultado de esta política transformó al Banco Agrícola en una institución financiera encargada de otorgar préstamos por decretos del gobierno y cumplir por este canal los objetivos de desarrollo enunciados en los programas del gobierno. Como estos programas fracasaron, este Banco se transformó en institución fideicomisaria de servicios, dejando las actividades de crédito como función secundaria.

En este sentido, pasó a administrar donaciones de convenios, como las de Japón y Holanda, cuyas cuentas de contrapartida sólo sirvieron para sostener una burocracia administrativa, desproporcionada en relación al valor de las donaciones. Después, el Banco se transformó en agente de instituciones descentralizadas del sector público agropecuario, como el Proyecto Ingavi, Proyecto Omasuyos-Los Andes y otros, hasta que finalmente el gobierno, atendiendo recomendaciones del Banco Mundial, se concentró en el cierre de las operaciones del Banco Agrícola (Tovar, 1992).

Un aspecto que muestra el manejo discrecional de las instituciones por los gobiernos de turno, se refleja en la denuncia que hace Tovar (1992):

[L]a escala de salarios en los diferentes ministerios era astronómicamente sesgada y aún persisten esas diferencias. Esas bonificaciones no estaban disponibles para los trabajadores del Ministerio de Agricultura, pero éstos a su vez podían obtener una dotación de tierras agrícolas que hubiera sido imposible lograrla a un empleado del Ministerio de Trabajo, por ejemplo.

Entre los años 50 y 90, afirma Tovar (1992), las empresas públicas bolivianas que habían sido creadas y organizadas para mejorar y apoyar a la producción, no siempre lograron aumentar la oferta ni contribuir al crecimiento. Por el contrario, con frecuencia fueron utilizadas como instrumentos anticíclicos, sea para frenar la recesión o aliviar la inflación.

Mientras el neoinstitucionalismo considera a las instituciones como factores endógenos y medios importantes en las políticas de desarrollo, en el planteamiento neoclásico las instituciones son percibidas como un factor exógeno, aspecto que repercute en la generación de un período de crisis y estancamiento productivo de los sectores campesinos y empresariales.²⁴

24 En su artículo "Estancamiento agropecuario en el marco de la crisis económica de Bolivia", Albarracín (2001a) demuestra, a través de la evaluación de rendimientos, innovación tecnológica y competitividad, que ambos sectores están estancados en sus niveles de rendimientos en los últimos 10 años.

En Bolivia, esta última mirada fue más influyente, considerando a las instituciones desde una óptica normativa y positivista; las acciones y prioridades institucionales se dirigieron para privilegiar una región y grupos definidos.

8.2.2 Debilidad institucional

En las estrategias y lo planes también se evidenciaba la debilidad y desestructuración institucional, tanto en los roles como en las funciones de las instituciones del Estado. El PNDES (1962-1971) indicaba que para la implementación del Plan era necesario fortalecer la capacidad y eficiencia de la administración nacional (en todos sus aspectos: estudio, ejecución y control) y de los organismos nacionales pertinentes. Esta debilidad también se reflejaba en la falta de formación y capacidad de los recursos humanos que han estado a cargo del ministerio. En Cuadro 3.36 muestra la profesión de los diferentes ministros que han tenido la responsabilidad de implementar y construir las políticas y propuestas de desarrollo. Se observa que del total de 55 ministros, 44% no tenía profesión y 40% eran militares; es decir, 48 ministros (84%) no tenían la formación necesaria para llevar a cabo la construcción e implementación de las estrategias y planes de desarrollo agropecuario.

Cuadro 3.36
Profesión de los ministros de agricultura
1952-1985

Profesión	1952 - 1985
Sin profesión	24
Militar	22
Abogado	7
Ingeniero	1
Sociólogo	1
Total	55

Fuente: Elaboración propia en base a Mesa, 2005

Otro aspecto que revela la alta fragilidad institucional del sector es la alta rotación de ministros. En el Cuadro 3.37 se presenta el número de ministros en cada gestión presidencial y se puede observar que en un período de 33 años han pasado 55 ministro en esa cartera de Estado. Es decir, un promedio de 0.6 años por ministro. Este aspecto demuestra que en períodos tan cortos (7.5 meses) resulta imposible para una autoridad, implementar y desarrollar programas de desarrollo agropecuario.

Cuadro 3.37
Número de ministros del sector agropecuario por gestión presidencial
1952-1985

Nº	Presidente	Período	Nº de ministros
1	Víctor Paz Estenssoro	1952 - 1957	5
2	Hernán Siles Suazo	1958 - 1960	4
3	Víctor Paz Estenssoro	1960 - 1964	10
4	René Barrientos Ortuño	1964 - 1969	12
5	Luis Adolfo Siles Salinas	1969 - 1969	1
6	Alfredo Ovando Candia	1969 - 1970	2
7	Juan José Torres	1970 - 1971	2
8	Hugo Banzer Suárez	1971 - 1978	3
9	Juan Pereda Asbún	1978 - 1978	1
10	David Padilla Arancibia	1978 - 1979	2
11	Walter Guevara Arze	1979 - 1979	1
12	Alberto Natusch Busch	1979 - 1979	1
13	Lidia Gueiler Tejada	1979 - 1980	2
14	Luis García Meza	1980 - 1981	1
15	Celso Torrelio Villa	1981 - 1982	1
16	Guido Vildoso Calderón	1982 - 1982	1
17	Hernán Siles Suazo	1982 - 1985	6
	Total		55
	Promedio	0.6 años/ministro	

Fuente: Elaboración propia, en base a Mesa, 2005

8.2.3. Creación y fortalecimiento de la institucionalidad sectorial

Con relación a los esfuerzos desplegados para organizar y generar una nueva institucionalidad para enfrentar los desafíos identificados, se advierte que el Estado ha desplegado esfuerzos e inversiones por dotarse de instituciones y mecanismos idóneos. Pero la historia muestra que la injerencia política y el manejo clientelar hicieron de este tema un cuello de botella que hasta ahora no ha sido resuelto. Lo que sí está claro es que los cambios y las estructuras propuestas e implementadas, en términos generales, han respondido, en gran medida, a las corrientes teóricas vigentes en ese momento.

El Estado tiene una gama muy amplia de participación sectorial. Las estrategias y los planes que buscaban reestructurarlo y que incorporaban el enfoque teórico estructuralista, reconocían que la participación y las competencias de los actores del sector agropecuario y rural eran confusas. Ello debido a que las mismas incluían la coordinación de políticas con instituciones como el Consejo de Reforma Agraria, el Consejo de Colonización y centros forestales. Por otra parte,

debían coordinar la investigación, el medio ambiente y la extensión agrícola con instituciones públicas y privadas. Además, debían atender temas e instituciones como la industria, la comercialización y el financiamiento de empresas, el crédito, las corporaciones de desarrollo y las universidades, entre otras.

A pesar de la amplia gama de instituciones que operaban, el sector agropecuario acusaba altos índices de pobreza lo que ponía de manifiesto que las estructuras prevalecientes y las instituciones públicas de apoyo al sector no lograron responder a ese desafío y, por lo tanto, el problema aún subsiste. Estos aspectos determinaron que todas las estrategias y planes terminen sus diagnósticos planteando de manera reiterativa la necesidad de buscar soluciones y reestructurar esta situación.

El *Informe 1960* del Banco Central de Bolivia indicaba que para enfrentar las nuevas posibilidades de financiamiento que abría la creación del BID, Bolivia consultaría las posibilidades de asistencia técnica para estudiar una nueva organización de los bancos Minero y Agrícola, aspecto que muestra la crítica situación en que estaban estas instituciones públicas y sus pocas capacidades de convertirse en organizaciones idóneas de desarrollo.

En términos teóricos, el neoinstitucionalismo plantea –como ruta de desarrollo–, que es importante considerar el cambio en las instituciones así como la tecnología para que acontezca el desarrollo. En el aparato estatal, indica Céspedes (1987), “entre 1952 a 1970 prevaleció la creación de Ministerios de Estado; mientras que en la década de 1970, la expansión vino por la creación de instituciones públicas en todas sus formas jurídicas y modalidades operativas, y por el aumento del plantel burocrático”. Una de las lecciones más claras de las décadas de los 60 y 70 es que el desarrollo agrícola y rural necesita instituciones locales fuertes e individuos bien capacitados. Los centros internacionales de investigación así como los consejeros de los países extranjeros son, en el mejor de los casos, complementos y no sustitutos de los sistemas nacionales de investigación y de los analistas locales. Estos componentes requieren la expansión de la calidad de la base humana y de la construcción de capital institucional (Eicher y Staatz, 1991).

El Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, MACA, producto del descuartizamiento institucional del que fue objeto, perdió legitimidad y no era reconocido como autoridad sectorial, “tanto los campesinos minifundistas, como los organismos no gubernamentales nacionales e internacionales, buscan por todos los medios no depender del MACA” Urioste (1988). De esta debilidad institucional resultó la ausencia de políticas concretas y concertadas para el desarrollo rural y agropecuario, ya que cada institución operaba según sus propios criterios y en la medida que sus recursos se lo permitían, sin buscar complementariedad o cofinanciamiento.

Tomando en cuenta estos cambios y la poca institucionalidad que predominaba, Tovar (1992), tratando de hacer en un recuento de los cambios institucionales, indica:

[E]n 1972 las reformas en la estructura de la administración del poder Ejecutivo, detuvo la proliferación de organismos. Para dar mayor coherencia a la política fiscal y evitar duplicaciones en la estructura del aparato estatal, se redefinieron las funciones y áreas de competencia de cada ministerio, se delineó el ámbito de las empresas públicas, se dieron normas generales en la administración pública regional y la planificación pasó a ser una atribución de cada ministerio bajo la coordinación de una secretaría y el Consejo Nacional de Economía y Planificación.

En el Cuadro 3.38 se presentan cronológicamente los cambios, tanto de nombre como de funciones del ministerio de desarrollo del sector agropecuario. En el período anterior a la Reforma Agraria, el promedio de años que duraba el ministerio, antes de enfrentar una reestructuración, era de 9.3 años, y en el período de 1953 a 1984 fue de 10.7 años. Este aspecto demuestra mayor institucionalidad respecto del período anterior. Una explicación de este mayor promedio está en que el partido del MNR se mantuvo en el gobierno por 13 años (1952-1965) y luego, en el período de 1965 a 1984 hubo una predominancia de 17 años de gobiernos militares.

Cuadro 3.38
Cambios en los nombres y funciones del ministerio del sector agropecuario 1952-1984

Año	Nivel	Nº de años
1988-1905	Ministerio de Colonias	17
1905-1911	Ministerio de Colonización y Agricultura	6
1911-1936	Dirección General de Agricultura y Ganadería, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública	25
1936-1939	Ministerio de Agricultura, Colonización e Inmigración	3
1939-1941	Divisiones de Agricultura, Colonización e Inmigración, dependiente del Ministerio de Economía Nacional	3
1941-1951	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización	10
1951-1952	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Riegos	1
	PROMEDIO	9.3
1952-1965	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización	13
1965-1970	Ministerio de Agricultura	5
1970-1984	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios	14
	Promedio	10.7

Fuente: Elaboración propia en base a Arrieta, 1990

8.3. La institucionalidad en el período 1985-2006

Varios investigadores (Arrieta, 1990; Tovar, 1992; Urioste, 1988) coinciden en indicar que las grandes empresas del Estado, después del ajuste estructural de 1985, se habían constituido en simples reductos políticos, sus direcciones en cómodas y

rentables oficinas, mientras esperaban nuevas instrucciones de un nivel no siempre superior, con funciones que estaban a la deriva, en dependencia de subsecretarías muchas veces inoperantes de uno o más ministerios. La consigna de privatizarlas no tuvo un análisis de las nuevas funciones y la organización interna de las empresas públicas para colocarlas en el proceso de reactivación, como motor del desarrollo. En el fondo, tanto el gobierno, los trabajadores y los empresarios creyeron contribuir a la superación de los errores, concentrando su atención en el simple cambio de la burocracia, porque tanto uno como otro sector conspiraron contra el cambio y colaboraron en el botín político, sin importar el elevado costo que representan para el Estado todos estos cambios y ajustes.

Con la política de ajuste estructural, el MACA perdió la poca importancia que tenía. Incluso durante el gobierno del MNR (período 1994-1997) pasó a ser una dirección, luego se creó el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (período 1997-2002) que no cumplió su rol y funciones en relación al manejo y planificación de los recursos naturales, y desde un inicio no tuvo ninguna articulación con el sector agropecuario. Esto se mantuvo con la restitución del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, MAGDR.

Para el análisis de este período se retoman los tres aspectos institucionales considerados en el primer período, relacionados con la gestión, manejo y ajuste institucional.

8.3.1. Manejo clientelar e injerencia política en las instituciones

Un aspecto que se debe destacar para este período, es que a pesar del nuevo marco normativo y regulador y que se fue ajustando a lo largo del tiempo, no dejaron de tener un peso importante el manejo clientelar y la injerencia política, factores que no han permitido consolidar el proceso de institucionalización del sector. Se puede observar en cada gobierno cómo la injerencia política genera en los primeros años un período de incertidumbre e inestabilidad, donde el Estado no puede operar programas y proyectos. Esto sucede porque los nuevos funcionarios no conocen cómo operan los programas o buscan su cierre para promover nuevos proyectos o programas según sus propios intereses, quedando al margen o en segundo plano el interés colectivo o los procesos que tomaron años en construirse.

8.3.2. Debilidad institucional

Para este período, se evidencia nuevamente la debilidad y desestructuración institucional. En el Cuadro 3.39 se presenta la profesión de los ministros y se observa que hubo un esfuerzo por incorporar a esta cartera de Estado a profesionales conocedores del sector, con el objetivo de darle institucionalidad y credibilidad en el marco del nuevo sistema. Sin embargo, continuó el manejo político y de prebendas en el ministerio. Del total de 12 ministros, cuatro (33%) no tenían una

profesión ni la formación para llevar a cabo la construcción e implementación de las políticas.

Cuadro 3.39
Profesión de los ministros de agricultura
1985-2006

Profesión	Nº de ministros
Sin profesión	4
Economista	3
Abogado	1
Antropólogo	1
Geógrafo	1
Ingeniero	1
Sociólogo	1
Total	12

Fuente: Elaboración propia, en base a Mesa, 2005

En este período nuevamente se evidencia la alta rotación de ministros, aspecto que repercutía en la falta de continuidad en las políticas y la escasa implementación de las estrategias, planes y programas. En el Cuadro 3.40 se detalla el número de ministros en cada gestión presidencial y se observa que para un período de 18 años pasaron 15 ministros, con un promedio de 0.8 ministros por año. A pesar que este promedio es superior al del período anterior, destaca nuevamente que los tiempos de gestión seguían siendo cortos.

Cuadro 3.40
Número de ministros del sector agropecuario
por gestión presidencial 1985-2006

Nº	Presidente	Período	Nº de ministros
1	Víctor Paz Estenssoro	1985 – 1989	3
2	Jaime Paz Zamora	1989 – 1992	1
3	Hugo Banzer Suárez (2ª gestión)	1997 – 2001	4
4	Jorge Quiroga Ramírez	2001 – 2002	2
5	Gonzalo Sánchez de Lozada (2ª gestión)	2002 – 2004	2
6	Carlos Mesa Gisbert	2003-2005	2
7	Eduardo Rodríguez Veltzé	Jun 2005 - ene 2006	1
	Total		15
	Promedio	1.2 años/ministro	

Fuente: Elaboración propia, en base a Mesa, 2005

8.3.3. *Creación y fortalecimiento de la institucionalidad sectorial*

Con relación a los esfuerzos desplegados para organizar y generar una nueva institucionalidad, la historia muestra que en este período tampoco se logró superar este cuello de botella. Tovar (1992) describe los cambios institucionales que se operaron durante la década de los ochenta, afirmando el principio de que la gestión de la empresa debe estar firmemente sometida al criterio de beneficio:

1. [L]as empresas no han estado sometidas a la prueba de rentabilidad y a nadie dentro las empresas, le interesa realmente cómo se determina su eficacia, más aún si su cambio es inminente. En el último período de la democracia, se ha mudado la administración pública y en particular las empresas del Estado, tres veces. En 1982, que si bien no alcanzó a todos los niveles, obligó al gobierno y al cogobierno de la COB a cambiar la burocracia varias veces creyendo con eso superar la crisis.
2. En 1985, el D.S. 21060 aniquiló treinta años de institucionalidad en todas las empresas públicas.
3. En 1989, nuevamente surgió un cambio de la totalidad de la estructura administrativa de las empresas públicas y la administración central.

De estos cambios, dos contaron con el aporte financiero del Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, para pagar al personal técnico que cooperó mientras se privatizaban o cerraban las empresas públicas. La EDN (1992) indicaba que “para subsanar los problemas institucionales en el sector agropecuario se ha determinado a través del D.S. N° 23078, una reestructuración del MACA que contempla una reforma orgánica y funcional, restablece las áreas de competencia y las funciones del organismo central”. Con esta reforma se buscaba que –siguiendo el modelo neoliberal implementado en 1985–, el Ministerio se convierta en un organismo rector y normativo para el desarrollo del sector agropecuario, en estrecha coordinación con el Ministerio de Planificación. Pero este aspecto, planteado ya en 1965 (ILPES, 1966)²⁵ como una necesidad, no se dio en los hechos, continuando la desarticulación sectorial.

La ineficacia de las propuestas de reestructuración institucional y las visiones contrarias de cada gobierno en relación a este tema, muestran que el cambio institucional realizado en 1992 tuvo un período muy corto de vigencia, ya que para el 2002 el Ministerio entró en un nuevo proceso de reestructuración. En este proceso se pueden identificar dos periodos: en el primero, se desarrolló el

25 Memoria del seminario internacional sobre planificación, organizado por el ILPES en 1965, donde se discutió sobre los problemas y experiencias de planificación en América Latina.

proyecto de Servicio Civil para resolver el problema institucionalizar la carrera administrativa y garantizar la permanencia de los recursos humanos calificados. Este proyecto fue desvirtuado debido al manejo e injerencia de los partidos políticos. En el segundo periodo se desarrolló el proceso de institucionalización del personero público, el mismo que nuevamente con el cambio de gobierno y la influencia política quedó fuera de vigencia.

La ENDAR (2003) indicaba que el Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios había sufrido varias reestructuraciones en los últimos 20 años (1983-2003), pero en todas ellas persistió su incapacidad para apoyar de manera eficiente la promoción del desarrollo económico, agropecuario y rural. Todos estos cambios le restaron credibilidad ante los productores y las agencias de cooperación. En el caso de la cooperación, sus prioridades de concentración, criterios de elegibilidad y mecanismos de control tendieron a sustituir una gestión pública débil, discontinua y poco confiable por programas propios o por procesos donde el Estado tenía poca participación.

Hayami y Ruttan (1989) indican que “a fin de cumplir con el cometido esencial de la formación de expectativas razonables en el trato de los individuos, las instituciones deben ser estables en un largo período”. Los cambios de nombre, roles y funciones del Ministerio muestran que de un promedio de 10.7 años del período 1952-1985, se pasó a un promedio de 5.3 años. Las explicaciones de esta disminución se deben a los cambios de gobierno, las tendencias ideológicas y el manejo diferente del Estado.

Cuadro 3.41
Cambios en los nombres del ministerio del sector agropecuario 1952-2006

Año	Nivel	Número de años
1952 - 1984	PROMEDIO	10.7
1984 - 1994	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios	10
1994 - 1997	Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería, dependiente del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico	3
1997 - 2002	Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural	5
2003 - 2006	Ministerio de Asuntos Campesinos Indígenas y Agropecuarios.	3
	Promedio	5.3

Fuente: Elaboración propia

Tapia (1994) refleja esta situación del siguiente modo:

[D]esde 1972 hasta 1993, se han propuesto proyectos o esquemas de reestructuración elaborados por consultorías (Chemonics), Organismos Internacionales (IICA y otros) y el propio MACA, sin haber logrado un algo orgánico que sea un real apoyo

al desarrollo de la agricultura en Bolivia, más al contrario en todo este tiempo se ha producido una descapitalización del recurso humano calificado, quedando aficionados e impostores a cargo de las responsabilidades técnicas, lo que ha venido en llamarse la politización de los cargos que más objetivamente se trata de la mediocrización de las instituciones, debido a que personal sin formación sobre aspectos de la agricultura, ocupa cargos de responsabilidad.

8.4. La institucionalidad en el período 2006-2012

El nuevo período de reformas y cambios se caracterizó por una injerencia política muy clara y decidida del gobierno en las instituciones del Estado. Bajo la propuesta del nuevo gobierno y los lineamientos políticos y estratégicos definidos en el PND (2007-2011), el cambio y reforma de las instituciones es un hecho que se ha desarrollado en estos años.

Los principales ajustes se han concentrado en un cambio radical de las medidas que se impusieron en el anterior período. Es decir, el achicamiento del Estado y el desarrollo de funciones regulatorias y normativas, por la implementación de un conjunto de nuevas funciones y la recuperación de viejos roles del Estado. Se retoma el rol planificador y empresario del Estado de la década de los sesenta y los postulados de la teoría estructuralista y neomarxista. La institucionalidad se concentra en fortalecer el sector público y las organizaciones sociales, dejando de lado y en segundo plano al sector empresarial y privado. A continuación se detallan las características institucionales en que se desarrolla el PND.

8.4.1. Manejo clientelar e injerencia política en las instituciones

La participación y el peso de los movimientos sociales en el gobierno y en las decisiones de ajuste institucional, es un aspecto que destaca y marca la diferencia con los gobiernos anteriores. En este marco, se puede observar un manejo clientelar, ya que muchos de los cargos de las diferentes instancias de gobierno han sido designados y cooptados por los movimientos sociales como medio de reivindicación social y política.

La toma de decisiones en la promulgación de leyes, decretos, e incluso en la formulación de la Constitución Política del Estado, ha tenido como protagonistas principales a las organizaciones y movimientos sociales, especialmente de las organizaciones de cocaleros, indígenas de tierras bajas, originarios de tierras altas, de mujeres a través de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa”, y de la ciudad de El Alto, con una fuerte presión hacia el gobierno para la designación de sus principales dirigentes en cargos públicos.

8.4.2. Debilidad institucional

En la primera etapa de este período, se evidencia la debilidad y desestructuración institucional. En el Cuadro 3.42 se presenta la profesión de los ministros que han estado a cargo del Ministerio. Se puede observar que aún continúa el manejo político y las prebendas en la designación del cargo de ministro ya que de un total de 5 ministros, tres de ellos (60%) son abogados y dos son dirigentes de la Federación de Mujeres Bartolina Sisa. Por otra parte, se observa que en los últimos cuatro años de administración y gestión del ministerio el cargo de ministra, ha estado en manos de la Confederación de Mujeres Bartolina Sisa.

Cuadro 3.42
Profesión de los ministros de agricultura 2006-2013

Profesión	2006-2013
Abogado	3
Enfermera	1
Sin profesión	1
Total	5

Fuente: Elaboración propia

A pesar que en promedio se puede ver una alta rotación de ministros, con un promedio de 1.2 años, la estabilidad de la Ministra en los tres últimos años y la permanencia de un mismo gobierno muestra cierto grado de continuidad para el desarrollo e implementación de políticas y programas. De hecho y reiterando, el PRRyF (2008-2012) cumplió su ciclo y lo que resta es esperar la evaluación y sus efectos en el sector agropecuario.

Cuadro 3.43
Número de ministros del sector agropecuario en la gestión presidencial 2006-2013

Nº	Presidente	Período	Nº de Ministros
1	Evo Morales Ayma	2006-2009	3
2	Evo Morales Ayma	2010-2013	2
	Total		5
	Promedio	1.2 años/ministro	

Fuente: Elaboración propia

8.4.3. Creación y fortalecimiento de la institucionalidad sectorial

Tanto la Constitución Política como el PND (2007-2011) plantean la creación de una nueva institucionalidad con la función principal de eliminar y descolonizar

las instituciones neoliberales y capitalistas para la constitución de una nueva institucionalidad que responda a las características del nuevo Estado Plurinacional.

En este nuevo contexto se ha justificado la empresa pública y el Estado mismo es parte de la empresa pública y, por tanto, no existe para el gobierno restricción territorial o área de actividad económica que le esté cerrada. En este sentido, los diferentes gobiernos, en representación del Estado, siempre han definido las áreas o actividades de prioridad. La historia muestra que esta situación ha llevado a un proceso de ciclos cortos de programas y de políticas que en el tiempo no han tenido impactos o efectos importantes.

Justificar por tanto las áreas de actividad, las funciones, la organización, la localización y el tamaño de las empresas, es un tema de primordial importancia que ha retomado vigencia a través de la implementación de las empresas del Estado. Al respecto, Tovar (1992) citando a Galbraith señala:

[I]mporta muy poco si las empresas son privadas o públicas, lo importante es la autonomía de que dispongan sus directivos para actuar, y el rigor de las pruebas de eficacia que se exijan a dichos directivos. Las decisiones operativas, o las de política de personal y otras similares, jamás deben estar supeditadas a funcionarios de la administración ni a políticos. La personalidad de una compañía es como la de un individuo, en el sentido de que una tutela paternal la deforma y perjudica.

Bolivia ha ejercitado esas malas prácticas y lo más dañino de todo es que el retraso histórico y estructural se debe a la necesidad de obtener, para todo, la aprobación ministerial o de otras instancias siempre superiores.

En el Cuadro 3.44 se presenta la cronología de los cambios, tanto de nombre como de funciones, del ministerio encargado del desarrollo del sector agropecuario. En el mismo se puede observar que en los dos primeros años hubo un cambio de nombre del ministerio y la creación de un nuevo ministerio. En los últimos cuatro años, a pesar que se observa una estabilidad en el Ministerio y en la ejecución del PRRyF (2008-2012), también se nota una débil institucionalidad a la hora de implementar las políticas propuestas en la Ley N° 144.

Un aspecto que llama la atención en este período, es que en el primer gabinete del presidente Evo Morales se creó el cargo del Ministro responsable del Agua (sin cartera), el cual posteriormente se transforma en el Ministerio de Medio Ambiente y Aguas, sustrayendo el tema del agua del ministerio sectorial, generando una división importante en lo que se refiere a la forma de percibir la gestión y manejo del recurso agua. Este deja de ser visto como un insumo productivo del sector agropecuario y pasa a tener un tratamiento más integral e intersectorial desde sus diferentes usos urbanos, rurales, industriales, etc.

Cuadro 3.44
Cambio de nombre del ministerio del sector agropecuario
2006-2013

Año	Nombre	Nº de años
2006	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios	1
2007	Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente	1
2008-2013	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	5
	Ministerio del Agua	
2006-2007	Ministerio del Agua	1
2008-2013	Ministerio de Medio Ambiente y Aguas	5

Fuente: Elaboración propia

8.5. Articulación y desarticulación de las unidades centralizadas y descentralizadas

El Plan Bienal (1963-1964) indicaba en su diagnóstico que uno de los problemas por los cuales no se pudo desarrollar el sector agrícola y consolidar el proceso de Reforma Agraria fue la falta de coordinación entre los organismos encargados de la ejecución de la Reforma Agraria y las demás entidades creadas para el desarrollo agrícola.

Arrieta (1990), al referirse al tema, indica que pese al reconocimiento de su importancia, “no termina de ser comprendido y, por ende, las funciones del que debiera ser un Ministerio cabeza de sector se confunden, distribuyen o superponen en otros ministerios, corporaciones regionales, universidades y un centenar de instituciones autónomas y/o desconcentradas, tanto públicas como privadas”; aspectos que muestran una debilidad institucional del Estado por la falta de instrumentos idóneos para la implementación de las estrategias y los planes.

Como resultado de esta escasa articulación, las tareas estratégicas e institucionales como las normativas, de apoyo y de fiscalización del sector agropecuario estaban prácticamente libradas a su suerte, en tanto que las operativas estaban fuertemente centralizadas en una pesada e ineficiente burocracia ministerial. A principios de la década de los 90, el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios tenía alrededor de 11 instituciones descentralizadas, acompañadas de 9 direcciones generales que desarticuladas y sin una coordinación actuaban de manera autónoma (Tovar, 1992).

En el diagnóstico del PQA (1976-1980), se advierte que:

los servicios públicos que sirven a la agricultura, se caracterizan por una serie de programas, que no sólo duplican funciones, sino que también se interfieren y superponen en sus ejecuciones. A pesar de la fusión del Ministerio de Agricultura

y el Ministerio de Asuntos Campesinos, aún continúa una desarticulación en la planificación e implementación coordinada de los programas.

Uno de los aspectos que caracteriza al sector agropecuario boliviano son los programas y unidades descentralizadas, las que, como se mencionó, han funcionado y funcionan al margen de las políticas de gobierno, respondiendo de manera unilateral a sus financiadores. Un ejemplo de esta situación fue la creación, en el año de 1960, de la Dirección Nacional de Desarrollo de Comunidades. Sobre el principio de esfuerzo propio y ayuda mutua, se elaboró una ley que pretendió desarrollar el agro boliviano en los aspectos económico, social y cultural.²⁶ Lamentablemente, este ambicioso plan no se cumplió sino muy parcialmente, debido a las limitaciones financieras de la cooperación y la descentralización institucional, agravadas por los procesos políticos.

La participación de instituciones que no tienen relación con el desarrollo agropecuario, producto de préstamos externos, se dio en la década de los 80. En ese período los recursos financieros sirvieron para que las empresas públicas amplíen sus operaciones. Las Fuerzas Armadas transformaron parte de sus funciones creando una corporación de desarrollo, la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional, COFADENA, cuyas actividades se desarrollaban en ámbitos tan distintos como contradictorios, como la agricultura con el proyecto Abapó-Izozog o la industria con el programa automotriz, con inversiones que superaban los 300 millones de dólares (Tovar, 1992).

El FIDA (1985), en su evaluación de las políticas, programas y proyectos de Bolivia, muestra la debilidad y la crisis institucional a la cual llegó el Estado. En esta evaluación afirmaba que:

[Existe] un proceso creciente de deterioro de las agencias e instituciones agrícolas dependientes del Gobierno Central. Esta situación provoca que las agencias de financiamiento externo tiendan a evitar que la ejecución de proyectos se realice a través de estas instituciones... llevando a la elección de otras agencias ejecutoras... esto provoca al mismo tiempo mayor debilidad de las agencias del gobierno central y tiende a crear mayor desorden y falta de coordinación en todo el sector agropecuario.

Con relación a la problemática del medio ambiente, se puede observar la desarticulación de las instituciones y los mecanismos que las pueden hacer funcionar coordinadamente. En el momento de la elaboración de la EDES (1989-2000) existían dos propuestas de reforma institucional en el poder legislativo, excluyentes una de la otra: una planteaba la creación de un Consejo de Medio Ambiente (como

26 En principio, se tomaron como base cuatro centros que mantenía en su época la Acción Andina, dependiente la OIT. De acuerdo a las previsiones del Plan Decenal de Desarrollo, aprobado por el gobierno del MNR en 1962, debían haberse creado 64 centros más en todo el país (Jemio, 1973).

institución independiente y autofinanciada), y la segunda la creación de un nuevo Ministerio para el Medio Ambiente.

Otro aspecto que muestra la falta de coordinación de las actividades realizadas por las instituciones creadas, se dio con la fundación de las corporaciones de desarrollo regional que sustituyeron las actividades que desarrollaba la CBF. Al respecto, Tovar (1992) indica:

[C]on las reformas del D.S. N° 21060 de 1985, al plantearse el modelo de desarrollo económico neoliberal, estas instituciones encontraron una abierta contradicción en sus actividades, primero con el programa de estabilización monetaria y después tanto con el programa de reactivación económica del gobierno como con las políticas de deuda externa, tributaria y monetaria. Las corporaciones de desarrollo, nueve en total, una en cada departamento, sostienen un directorio tan numeroso que en algunas regiones no existe la forma idónea de completarlos, en otros departamentos cuyos recursos provienen de las regalías de los hidrocarburos sucede todo lo contrario, hay una renovación global cada vez que cambia el gobierno.

Las corporaciones, en la mayoría de los casos, cumplieron funciones muy diversas, desde la atención en salud, educación, servicios básicos, hasta agropecuaria y minería, lo cual llevó a que el impacto de sus actividades sobre el desarrollo regional sea mínimo.

La EDN (1992) describe en su diagnóstico la misma situación, al indicar que:

[E]l sistema público agropecuario se caracteriza por la existencia de un órgano central carente de peso político y la categoría técnica necesaria para actuar como órgano rector. Se tiene una proliferación desordenada de organismos descentralizados, generando duplicidad normativa, acentuando el centralismo burocrático, la ineficiencia técnica y restringiendo la capacidad operativa.

Un aspecto que ha caracterizado y aún es característico de las entidades descentralizadas, a diferencia de las empresas públicas, es que, por lo general, han dependido de recursos externos provenientes de la cooperación internacional. Su tarea principal ha estado dirigida a la implementación, sobre todo, de proyectos, y en segundo lugar, a la preparación de infinidad de perfiles de proyectos y programas para captar el financiamiento condicionado y dirigido de las fuentes de cooperación disponibles (Tovar, 1992).

8.6. Fomento al desarrollo económico agropecuario: relaciones Estado-economía

Es importante considerar que el Estado, a través de sus instituciones, juega un papel importante para corregir las fallas del mercado, pero la debilidad institucional

y la injerencia política han desvirtuado todo objetivo de fomento de desarrollo, consolidando un proceso inequitativo que ha promovido y generado una nueva burguesía empresarial. La estructura de los países pobres es un indicador central en las proyecciones de la inversión y el marco de intervención del gobierno en la economía. La estructura de Bolivia se caracteriza por el desorden que prevalece en sus instituciones y el caos jurídico al que se enfrentan. El marco institucional y el jurídico son determinantes para la creciente o poca participación de los gestores del desarrollo (Tovar, 1992).

En un contexto que alentaba la creación de instituciones y promovía la mayor participación del Estado en el desarrollo económico, se justificó la creación de la CBF. Surgió por la necesidad económica de contar con un poderoso instrumento (*holding*), impulsado por el gobierno, capaz de organizar empresas y venderlas, luego de demostrar su rentabilidad. De esta forma se alentaba el interés del sector privado y la intervención externa.

Por el contrario, el gobierno se dio a la tarea de organizar, bajo esta apariencia, tantas empresas como pudo sin importarle su rentabilidad y costo, aspecto que también constituyó la ruina y el fin de la CBF en 1985. Treinta años después, el debate sobre las empresas estatales, su viabilidad y sostenibilidad, vuelve a la agenda del debate político, económico y de gobierno. En este orden, se han constituido en el marco de la Ley N° 144 la Empresa Estratégica de Apoyo a la Producción de Semillas, la Empresa de Producción de Abonos y Fertilizantes, y la Sociedad de Economía Mixta SAM, que conforma la Gran Empresa Nacional de Producción de Alimentos; también la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, EMAPA, creada por el PRRaYF y que está en funcionamiento.

Bajo la lógica del Estado empresario, las instituciones han sido gestionadas desde un punto de vista normativo y positivista, como factores endógenos y medios importantes en las políticas de desarrollo. La acción estatal en el sector agropecuario, indica Céspedes (1987):

[S]e caracterizó por la improvisación, el marginamiento de los componentes técnicos relacionados con el proceso productivo, la duplicidad y sobreposición institucional, la asignación inequitativa de los recursos disponibles (causando desequilibrios regionales) y por la vigencia de una política económica regional diferenciada antiagropecuaria, en el marco de un Estado anticampesino y una economía antiprodutora.

El Estado ha desarrollado una serie de políticas regionales diferenciadas para apoyar el desarrollo de los mercados, el intercambio, y facilitar actividades que reduzcan los costos de transacción. Los diferentes gobiernos aplicaron una estructura de incentivos diferenciados regionalmente. En el período que 1985 al 2003, bajo el modelo neoliberal, el apoyo estatal al sector productivo se redujo, pero dentro de esta reducción la región occidental dejó de recibir el poco apoyo

que tenía por parte del Estado. La región oriental también acusó la disminución del apoyo, pero no tan significativa como en las otras regiones.

En el periodo 2006-2013, las políticas de incentivos se concentraron en políticas macroeconómicas y políticas de control de precios, las cuales produjeron un doble efecto, según el tipo de actor productivo. Por un lado, los campesinos fueron favorecidos por los altos precios internos, y los empresarios fueron afectados por los cupos de exportación establecidos por el gobierno, lo que les impidió vender sus productos a precios más altos en los mercados externos. Por otra parte, sus costos de producción se elevaron por encima de los precios establecidos por el gobierno, generando un desincentivo a la producción.

Esta diferenciación en la estructura de políticas de incentivos, es un tema que a lo largo de la historia ha presentado situaciones diferentes y en su mayoría responde a arreglos institucionales de largo plazo (Ayala, 1999). Para el caso de la zona occidental de Bolivia, con predominancia de economías campesinas, el apoyo de incentivos se ha desarrollado de la siguiente manera:

- En las décadas de los setenta y ochenta se crearon corporaciones de desarrollo campesinas (CORACA), las cuales podían comercializar su producción en conjunto y por ende reducir sus costos de transacción.
- Se crearon los mercados campesinos con el objetivo de abaratar los costos de los productos que llegan al consumidor, tratando también que los productores, al llegar de manera directa al consumidor, puedan tener mejores precios. Pero esto no funcionó ya que los productores tuvieron que asumir todos los costos de transporte e incluso el decomiso de su producción si vendían a un precio mayor que el establecido.
- Históricamente el Estado asumió políticas de precios que protegían al consumidor, se definían los precios de los productos considerando el interés del usuario y no los costos de producción y transacción del productor. Es decir, no se contaba con un sistema institucional legal que garantice precios, y tampoco el cumplimiento de contratos y la protección de los derechos de propiedad de los productores.
- En el tema de innovación tecnológica, se creó el IBTA, luego el SIBTA y ahora el INIAF que no han logrado funcionar para la generación de tecnología e innovación, ya que no han contado con recursos suficientes para desarrollar labores de investigación y extensión que respondan a las necesidades de los productores.
- Se observa la ausencia de un marco institucional formal por parte del Estado, el cual se contrapone al funcionamiento de un marco institucional no formal basado en los derechos y arreglos institucionales consuetudinarios.

Para el caso de la zona oriental, con predominancia de empresarios agropecuarios, se desarrollaron los siguientes incentivos:

- Los incentivos para el desarrollo agropecuario de la región son fruto de un arreglo institucional a largo plazo, por parte de actores y grupos de interés.
- Se generó un sistema legal que garantiza el cumplimiento de contratos y subvenciones entre el Estado y los empresarios agropecuarios.
- El Estado fue el primer actor de negociación en el exterior para el intercambio y venta de la producción empresarial.
- Los precios de los productos del sector empresarial para el mercado interno, los fijaba este sector; el gobierno sólo aplicaba y hacía cumplir estos precios.
- El Estado ponía a disposición del sector empresarial todas las condiciones para reducir los precios de transporte e intercambio, asumiendo en ciertos casos determinados costos.
- La estructura y el marco institucional se fue modelando y ajustando en base a las necesidades particulares de la zona.
- En todos los períodos, el Estado ha actuado garantizando e incluso ejerciendo la fuerza para la protección de los derechos de propiedad.
- Producto del apoyo de 60 años a esta región, se ha generado y establecido una estructura política y económica que responde al interés de los grupos contruidos por el Estado.

Esta diferenciación de acciones y manejo institucional diferenciado ha generado, como indica Ayala (1999), “una diferencia de ingresos y desarrollo desigual importante entre las regiones, debido principalmente a la direccionalidad de las políticas públicas y de las instituciones”.

8.7. Comentarios finales al tema institucional

En Bolivia, después de 60 años de Reforma Agraria y cambios institucionales dirigidos a determinados sectores, aún persisten los problemas, siguen vigentes la inseguridad en el derecho propietario, el escaso flujo de información, la insuficiente generación de tecnología e innovación, altos costos de transacción, etc. En conjunto, esos problemas hacen del sistema agropecuario, tanto empresarial como campesino, un sector vulnerable y débil, que no permite garantizar y promover inversiones, desarrollo tecnológico e incentivos para el desarrollo productivo.

Se puede afirmar, de manera enfática, que no se han dado las mismas oportunidades económicas, tecnológicas y de recursos a las diferentes regiones de Bolivia. Se evidencia que ha habido un manipuleo de las políticas públicas y de las instituciones del Estado para favorecer a ciertas regiones y grupos de poder, los cuales han impuesto en las instituciones sus intereses y las restricciones o incentivos para su desarrollo y crecimiento.

Asimismo, se ha visto que en el período 1953-1984 las instituciones han sido gestionadas desde un punto de vista normativo y positivista, tal como las considera

el neoinstitucionalismo, como factores endógenos y medios importantes en las políticas de desarrollo. Sus acciones y prioridades han sido dirigidas a una región y actores definidos, considerados como motor importante de desarrollo nacional, en desmedro de otras regiones. Las instituciones, desde 1984 hasta finales de los años 90 han sido vistas como un factor exógeno, bajo el planteamiento neoclásico, generando un período de crisis y estancamiento productivo y económico de los dos sectores de actores: campesinos y empresarios.

El ministerio sectorial, en el transcurso del tiempo, ha tenido más de once reestructuraciones y el descuartizamiento institucional del que ha sido objeto ha llevado a que no sea reconocido como ente normador, regulador y autoridad sectorial. Tanto los campesinos minifundistas como los organismos no gubernamentales nacionales e internacionales, buscan por todos los medios a su alcance no depender del ministerio. De esta debilidad institucional resulta la ausencia de políticas concertadas para el desarrollo rural, ya que cada institución opera según sus propios criterios y en la medida que sus recursos lo permiten.

Una de las lecciones más claras de las décadas de los años 60 y 70, y que aún es pertinente, es que el desarrollo agrícola y rural necesita instituciones locales fuertes con personal capacitado.

Los gobiernos no han priorizado las inversiones en investigación en el sector agrícola. Durante las décadas de los años 50, 60 e incluso parte de los 70, primaron las políticas de sustitución de importaciones para el fomento del crecimiento industrial. Incluso cuando la cooperación internacional financiaba la capacitación de científicos agrícolas, muchos gobiernos no proporcionaron las instalaciones y el apoyo necesario para la investigación. Esta situación se mantiene actualmente y se puede asegurar que la inversión por parte del Estado boliviano para la investigación es la más baja de América Latina.

De manera complementaria, se puede afirmar que la calidad en la elaboración e implementación de las estrategias y los planes, ha estado influida por los siguientes factores:

- **Nivel de formación de los técnicos.** Como se vio, en todo el período hubo cambios no sólo de los técnicos sino de las instituciones responsables de la elaboración de las estrategias y los planes, que en varios casos no son instituciones del Estado que tengan el rol, las funciones y las capacidades necesarias para acometer el desafío de la planificación nacional.
- **La amplitud del proceso participativo.** En términos metodológicos, hasta finales de la década de los años 90, la planificación en Bolivia se caracterizó por la verticalidad y nula consulta a los actores en el momento de la elaboración de las estrategias y los planes. Esto se puede ver en el papel central que han tenido las instituciones que han apoyado la elaboración de las estrategias y

los planes; además, en este procedimiento se consideraban las encuestas o el levantamiento de información como procesos de participación.

- **La adecuación del documento a los ciclos electorales.** La mayoría de las estrategias y planes de desarrollo han sido elaborados en el último año o los últimos seis meses antes de la finalización de cada gestión gubernamental. Esto muestra y explica la falta de implementación y de continuidad en las políticas.
- **El apoyo de la comunidad internacional.** La cooperación internacional no ha brindado un apoyo formal a las estrategias y planes. La historia y la documentación muestran que han apoyado programas y proyectos específicos, condicionados por sus intereses y líneas de financiamiento, al margen de ser parte o no de las estrategias o los planes.

Bibliografía

- Acosta, Alberto
2011 “Solo imaginando otros mundos, se cambiará éste. Reflexiones sobre el buen vivir”. En: Farah y Vasapollo, 2011.
- Albarracín, Jorge
2001a “Estancamiento agropecuario en el marco de la crisis económica en Bolivia” en Revista *Umbrales*, 10. CIDES-UMSA. La Paz: Plural.
2001b “El estancamiento de las economías campesinas y empresariales en Bolivia” en Revista *Nueva Sociedad*, 174. Caracas.
- Altieri, Miguel
1996 “El agroecosistema: determinantes, recursos, procesos y sustentabilidad”. En: *II Curso de educación a distancia sobre agroecología y desarrollo rural*, vol. II. Lima: CLADES.
- Antezana, Luis
2007 “La verdad sobre la distribución de la tierra desde la Reforma Agraria de 1953”. En: *Revista Pro Campo*, 100. Junio. La Paz: 26-29.
- Arrieta, Mario *et al.*
1990 *Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizada 1859-1985*. La Paz: ILDIS.
- Arroyo, G. *et al.*
1981 “Transnational Corporations and Agriculture in Latin America”. En: *LARU Studies*, 4 (2).
- Arze, Eduardo
1979 *La economía de Bolivia. Ordenamiento territorial y dominación externa 1492-1979*. La Paz: Los Amigos del Libro.

Arze, René

1999 “Visión histórica: notas para una historia del siglo XX en Bolivia”.
En: Campero Prudencio, Fernando (Dir.). *Bolivia en el siglo XX: la formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia.

ASOFIN. Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Micro Finanzas de Bolivia.

2013 “Editorial”. En: *Boletín ASOFIN*, 127, junio. La Paz.

Ayala, José

1999 *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

1984 *Planificación y crecimiento acelerado*. México: Fondo de Cultura Económica.

BCB. Banco Central de Bolivia. Sección Estudios Económicos y Estadística
Informe de gestión (1953, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1962, 1964, 1965, 1966, 1971, 1975). La Paz.

Memoria de gestión (1961, 1970, 1976, 1977, 1984, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1995, 1996). La Paz.

Banco de Desarrollo Productivo, BDP-SAM

2013 *Memoria institucional 2012*. La Paz.

Berthin, Gerardo

1999 *El Estado y sus instituciones: evolución de las instituciones estatales en Bolivia en el siglo XX*. La Paz: Harvard Club de Bolivia.

Bettelheim, Ch.

1984 *Planificación y crecimiento acelerado*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bohan, Merwin

1943 “Informe de la misión económica de los Estados Unidos a Bolivia”. (Traducción de G. V. Bilbao la Vieja), inédito. Consultado en la Biblioteca IICA de La Paz.

Bolivia. Leyes, decretos, etc.

Ley N° 337 de Apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques. 11 de enero del 2013.

Ley N° 338 de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias - OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias - OECOM para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria. 26 de enero del 2013.

Ley N° 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. 26 de junio del 2011.

Ley N° 300 Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. 15 de octubre del 2012.

- Ley N° 3545 de Modificación de la Ley N° 1715 de Reconducción de la Reforma Agraria.* 28 de noviembre del 2006.
- Bolivia. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, MAGDR
 2000a *Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural.* La Paz.
 2000b *Diagnóstico Nacional Agropecuario.* La Paz.
 2000c *El agro boliviano: estadísticas agropecuarias.* La Paz.
 2003 *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR 2003-2007).* La Paz.
- Bolivia. Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
 1984 *Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1987.* La Paz.
 1976 *Plan Quinquenal Agropecuario 1976-1980.* La Paz.
- Bolivia. Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente
 2008 *La nueva política de tierras: reconducción comunitaria de la Reforma Agraria.* La Paz.
 2007 *Plan de Desarrollo Sectorial. Revolución Rural, Agraria y Forestal.* La Paz.
- Bolivia. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
 2012 *Compendio agropecuario: observatorio agroambiental y productivo.* La Paz.
- Bolivia. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Viceministerio de Tierras
 2007a “Diagnóstico sobre la tenencia de la tierra”. En: *Revista Pro Campo*, 100, junio. La Paz: 15-21.
 2007b “Organizaciones de los actores rurales. En: *Revista Pro Campo*, 100, junio. La Paz: 22-25
- Bolivia. Ministerio de Economía y Hacienda. Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, VIPFE
 2013 *Inversión pública para el desarrollo en el proceso de cambio.* La Paz.
- Bolivia. Ministerio de Planeamiento y Coordinación
 1992 *Estrategia Nacional de Desarrollo; un instrumento para la concertación.* La Paz.
 1989 *Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989-2000.* La Paz.
 1986 *Alimentos para todos: Propuestas para un sistema de seguridad alimentaria en Bolivia. Simposio sobre políticas de seguridad alimentaria.* La Paz: UNICEF.
- Bolivia. Ministerio de Planificación
 1961 *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Bolivia (1962-1971).* La Paz
- Bolivia. Ministerio de Planificación del Desarrollo
 2012 *Inversión pública para el desarrollo en el proceso de cambio.* La Paz.
- Bolivia. Ministerio de Planificación y Coordinación
 1970 *Estrategia socioeconómica del desarrollo nacional 1971-1991.* 2 vol. La Paz.

- Bolivia. Ministerio de Finanzas
1977 *Informe Musgrave*. 2 vol. La Paz.
- Bolivia. Ministerio de Planificación
2007 Plan Nacional de Desarrollo: “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”: lineamientos estratégicos 2006-2011. La Paz.
- Bolivia. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
1955 *Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional*. (Memorando N° 2). La Paz.
- Bolivia. Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería
1993 *Estrategia de Desarrollo Agropecuario 1994/2003. Un camino contra la pobreza*. La Paz.
- Bustelo, Pablo
1999 *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Síntesis.
- CEP. Centro de Estudios y Proyectos
2009. *Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia: Aportes conceptuales y metodológicos de la Cooperación Técnica Alemana – GTZ*. La Paz: 20.
- Céspedes, Guido.
1987 *Bolivia, ciclos de acumulación y períodos de transición*. La Paz: Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, CEUB.
- Comunidad Andina
2010. *Estrategias, políticas y acciones de seguridad alimentaria para poblaciones indígenas en los países de la Comunidad Andina*. Décimo Séptima Reunión del Grupo ad hoc de Seguridad Alimentaria para Poblaciones Indígenas en la Comunidad Andina. Videoconferencia. 26 de febrero de 2010.
- Crespo, Alfonso
2005 *Alfonso Gumucio Reyes, la pasión creadora*. La Paz: CIMA.
- Dandler, Jorge.
1983 *Sindicalismo campesino en Bolivia: cambios estructurales en Ucureña 1935-1952*. 2ª ed. Cochabamba: CERES.
- De Janvry, Alan
1981 *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore (NJ): Johns Hopkins University Press.
- 1980 “Social Differentiation in Agriculture and the Ideology of Neopopulism”. En: Buttel, F.H.; Newby, H. *The Rural Sociology of the Advanced Societies, Critical Perspectives*. Montclair (NJ): Allanheld, Osmun & Co. Publishers.
- Demeure, J.
1999 “Agricultura: de la subsistencia a la competencia internacional”. En: Campero Prudencio, Fernando (Dir.). *Bolivia en el siglo XX: la*

- formación de la Bolivia contemporánea. La Paz: Harvard Club de Bolivia.
- Eicher, Carlos; Staatz, John
1991 *Desarrollo agrícola en el tercer mundo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Estellano, Washington
1988 “Bolivia: hacia una segunda reforma agraria”. En: *Nueva Sociedad*, 93: 39-50.
- Esteva, G.
1977 “Una opción campesina para el desarrollo nacional”. En: *Comercio Exterior*, 27 (5).
- Farah, Ivonne; Vasapollo, Luciano (coord.)
2011 *Vivir Bien: ¿Paradigma no capitalista?* La Paz: CIDES-UMSA; Universidad La Sapienza de Roma.
- FIDA
1985 *Propuesta para una estrategia de desarrollo rural de base campesina: Informe de la misión especial de Programación a la República de Bolivia*. 2 vol. La Paz: CEDLA.
- García, Manuel
1977 *La innovación tecnológica y su difusión en la agricultura española*. Ministerio de agricultura. Madrid: Servicio de publicaciones agrarias.
- Gliessman, Stephen
1998 *Agroecología: procesos ecológicos en agricultura sostenible*. Turrialba (Costa Rica): CATIE. [En línea] <http://academic.uprm.edu/dpesante/docs-agricultura/agroecologia-procesos%20ecologicos%20en%20agricultura%20sostenible.pdf>
- Gramsci, Antonio
1975 *Cuadernos de la cárcel: notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. México D.F.: Ed. Juan Pablo.
- Grindle, Merilee
2002. “En busca de lo político: la economía política de la formulación de políticas de desarrollo”. En: G. Meier y J. Stiglitz (eds.). *Fronteras de la Economía del Desarrollo*. México: Banco Mundial; Alfa Omega.
- Grupo de Estudios Andrés Ibáñez
1979 *Distribución del crédito supervisado*. Santa Cruz.
- Gudynas, Eduardo
2011a “Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Buen Vivir”. En: Farah y Vasapollo, 2011.
2011b “Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo”. En: Wanderley, Fernanda (coord.). *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina*. La Paz: CIDES-UMSA.

- Habermas, Jürgen
1990 *La lógica de las ciencias sociales*. 2ª ED. (Traducción de Manuel Jiménez. Madrid: Tecnos.
- Hayami, Yujiro; Ruttan, Vernon
1989 *Desarrollo agrícola: una perspectiva internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hicks, John
1969 *A Theory of Economic History*. Londres: Clarendon Press. (Existe una edición en castellano: *Una teoría de la historia económica*. Madrid: Aguilar, 1974).
- Hidalgo, Antonio
2007 *Economía política del desarrollo. La reconstrucción retrospectiva de una especialidad académica*. Universidad de Huelva, España. [En línea] <http://www.uhu.es/antonio.hidalgo>
1996 *Una visión retrospectiva de la economía del desarrollo*. Universidad de Huelva, España. [En línea] <http://www.uhu.es/antonio.hidalgo>
- Hirschman, A.
1970 [1958] *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Houtart, François
2011 “Los indígenas y los nuevos paradigmas del desarrollo humano” en *Vivir Bien: ¿Paradigma no capitalista?* En: Ivonne Farah y Vasapollo, 2011.
- Hunt, Diana
1989 *Economic Theories of Development. An Analysis of Competing Paradigms*. Londres: Weathsheaf.
- Ibarnegaray, Roxana.
1992 *El espíritu del capitalismo y la agricultura cruceña*. La Paz: CERID. ILPES. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
1966 *Discusiones sobre planificación*. México: Siglo XXI.
- INE. Instituto Nacional de Estadística (Bolivia)
2009 *Encuesta Nacional Agropecuaria 2008*. La Paz. [En línea] <http://www.ine.gob.bo/pdf/ENA2008/EncuestaNacionalAgropecuariaV2.pdf>
2001 *Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*. <http://tinyurl.com/kb4ckap>
1990 *II Censo Nacional Agropecuario 1984: Resultados Departamentales*. La Paz.
- INE; Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios; FAO.
1985 *I Censo Agropecuario 1950*. La Paz.

- Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA (Bolivia)
 2010 *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas: cambia la estructura de la propiedad agraria*. La Paz.
- Jemio-Ergueta, Ángel
 1973 *La Reforma Agraria en Bolivia*. La Paz. MNR. (Documentos Políticos, 8).
- Johnston, B; Mellor, J.
 1962 “El papel de la agricultura en el desarrollo económico”, (mimeo).
- Jonson, G.
 1997 “Agriculture and the Wealth of Nations”. En: *American Economic Review*. 87 (2).
- Jordán, Roberto
 1988 “Visión global de las estrategias de desarrollo y de los procesos de planificación” (panelista en seminario sobre estrategias de desarrollo y procesos de planificación). En: Toranzo, 1988.
- Kaustky, Karl
 1974 (1899) *La cuestión agraria*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kay, Cristóbal
 2005 “Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX”. Ponencia presentada al Seminario internacional: Enfoques y perspectivas de la enseñanza del desarrollo rural. Bogotá, septiembre.
- Krishna, Raj
 1991 *Políticas tecnológicas y de precios en desarrollo agrícola en el tercer mundo*. México: FCE.
- Lacoste, Yves
 1971 *Geografía del subdesarrollo* (traducción del francés de Gonzalo Ponton). Barcelona: Ariel.
- Lance E. Davis; North, Douglas
 1971 *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge: Cambridge University press.
- Lewis, Arthur
 1978 *La planeación económica*. México: FCE.
- Luhmann, Niklas
 1997 *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid. Alianza Universidad.
- Machicado, Carlos
 1988 “Visión global de las estrategias de desarrollo y de los procesos de planificación” (panelista en seminario sobre estrategias de desarrollo y procesos de planificación). En: Toranzo, 1988.
- Mariátegui, José Carlos
 1955 *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Santiago: Ed. Universitaria.

- Matus, Carlos
1987 *Estrategia y plan*. 7ª ed. México: Siglo XXI.
- Mayorga, René
1999 “La democracia o el desafío de la modernización política”. En: Campero Prudencio, Fernando (Dir.). *Bolivia en el siglo XX: la formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia.
- Medina, Javier
2011 “Acerca del Suma Qamaña”. En: En: Farah y Vasapollo, 2011.
- Meier, Gerald
2002 “Introducción. Ideas para el desarrollo”. En: Meier, G.; Stiglitz, J. *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*. Bogotá: Banco Mundial; Alfa Omega.
- Meier, Gerald; Seers, D.
1986 *Pioneros del desarrollo*. Madrid: Tecnos.
- Melnick, Sergio
1981 Principales escuelas, tendencias y corrientes de pensamiento. En: *El trimestre económico. Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*. México: FCE.
- Méndez, Ricardo
1997 *Geografía económica: la lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona: Ariel Geográfica.
- Mesa, Carlos
2005 *Presidentes de Bolivia: Entre urnas y fusiles (el poder ejecutivo los ministros de Estado)*. La Paz: Gisbert.
- 2001 “La república: revolución, militarismo y democracia 1952-2002”. En su: *Historia de Bolivia*, 2001.
- Mesa, Carlos.; Mesa, José; Gisbert, Teresa. 2001. *Historia de Bolivia*. 4ª ed. La Paz: Gisbert.
- Morales, Evo.
2011. “Prólogo”. En: Farah y Vasapollo, 2011.
- Muñoz, Diego
2000 *Políticas públicas y agricultura campesina, encuentros y desencuentros*. La Paz: IIED; Plural.
- Myint, Hla
2002 “Comentario al artículo de Meier Gerald, denominado La vieja generación de economistas del desarrollo y la nueva”. En: G. Meier y J. Stiglitz (eds). *Fronteras de la Economía del Desarrollo*. México: Banco Mundial; Alfa Omega.
- North, Douglas
1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Norton, Roger
2004 *Políticas de desarrollo agrícola: conceptos y principios*. Roma: FAO. (Serie, 2: Capacitación en políticas agrícolas y alimentarias). Roma, Italia. P.iii.
- Ortiz, José
1988 “Visión global de las estrategias de desarrollo y de los procesos de planificación” (panelista en seminario sobre estrategias de desarrollo y procesos de planificación). En: Toranzo, 1988.
- Pattie, Preston
1988 *Diagnóstico del sector agropecuario de Bolivia* (traducción de Juan Carlos Molina). Washington D.C.: US Chemonics International Consulting Division.
- Pajuelo, Ramón
2002 “El lugar de la utopía: aportes de Anibal Quijano sobre cultura y poder”. En: Mato, Daniel (comp.). *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*. Caracas: CLACSO.
- Paz, Danilo
2007 “Medio siglo de la Reforma Agraria boliviana”. En: *Revista Pro Campo*, 100, junio. La Paz.
1989 *Estructura agraria boliviana*. 2ª ed. La Paz: Popular.
- Paz, Danilo *et al.*
1997 *Cuestión agraria boliviana: presente y futuro*. La Paz: Academia Nacional de Ciencias de Bolivia; Secretaría Ejecutiva PL-480.
- Pelussy, Wim
2001 “El enfoque de la cadena global de mercancías como herramienta analítica en las economías en desarrollo”. En: *Economía y Sociedad*. 6 (15). Enero - abril: 111-120. [En línea] <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/1497/1417>
- Pérez, Carlota
2001 “Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil”. En: *Revista CEPAL*, 75. Santiago de Chile. [En línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/19323/perez.pdf>
- Perim, Renato
1991 “Economic Theories of Development. An Analysis of Competing Paradigms de Diana Hunt” [reseña]. En: *Revista de Economía Política* (Brasil), XI, 3 (43), julio-septiembre.
- Pipitone, Ugo
1996 *Asia y América Latina: entre el desarrollo y la frustración*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Madrid: La Catarata.
- Porras, José
2001 “Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su método de investigación”. En: *Estudios Sociológicos*, XIX, 3. México El Colegio de México.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.
 2001 *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. La Paz: PNUD.
- Rivera Silvia
 2004 [Conferencia dictada el 12 de mayo del 2004 en CIDES-UMSA]
 1984 *Oprimidos pero no vencidos: Luchas del campesinado aymara y qhechwa 1900-1980*. La Paz: Hisbol; CSUTCB.
- Rolón, Wolfgang
 2004 “Análisis de los factores que influyen en la oferta de crédito agropecuario en las provincias Murillo, Los Andes, Aroma e Ingavi del departamento de La Paz”. Tesis de maestría en Agroecología y Desarrollo Rural del CIDES-UMSA. La Paz.
- Schmitt, Carl
 [1932] 1996. *The concept of the political*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Schultz, Theodore
 1974 *La organización de la economía de la agricultura*. México: Fondo de Cultura Económica.
 1964 *Transforming Traditional Agriculture*. New Haven, Yale University Press.
- Sunkel, O.; Gligo, N.
 1980 *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tapia, Gualberto.
 1994 *La agricultura en Bolivia*. La Paz: Los Amigos del Libro. (Enciclopedia boliviana).
- Teubal, M.
 2001 “Globalización y nueva ruralidad”. En: Garriacca, N. (comp.). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.
- Thirlwall, A.P.
 2003 *Growth and Development. With Special Reference to Developing Economies*. 7ª ed. Londres: Palgrave MacMillan.
- Toranzo, Carlos
 1999 “Introducción”. En: Campero Prudencio, Fernando (Dir.). *Bolivia en el siglo XX: la formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia.
- Toranzo, Carlos (edit.)
 1988 *Estrategias de desarrollo y procesos de planificación: memoria del seminario sobre estrategias de desarrollo y procesos de planificación*. La Paz: ILDIS/ Foro Económico.
- Tovar, Raúl
 1992 *El Estado como empresario: un enfoque histórico*. La Paz: Instituto Boliviano de Cultura.

UDAPE

1986 *Diagnóstico del sector agropecuario 1970-1985* (elaborado por Hernán Zeballos). La Paz: La Paz.

Urioste, Miguel

1989 *Resistencia campesina: efectos de la política económica neoliberal del D.S. 21060*. La Paz: CEDLA.

1988 *Segunda Reforma Agraria. Campesinos, tierra y educación popular*. La Paz: CEDLA. (Talleres, 1).

Urquidi, Arturo

1982 *Las comunidades indígenas en Bolivia*. 2a ed. La Paz: Juventud.

Venegas, Raúl

1996 “La transición hacia sistemas sustentables de producción”. En: *II Curso de educación a distancia sobre agroecología y desarrollo rural*. Vol. III. Lima: CLADES.

Viglizzo, Ernesto

2003 *La trampa de Malthus: agricultura, competitividad y medio ambiente en el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.

Yurjevic, Andrés

1996 “El desarrollo sustentable: una mirada actualizada” En: *II Curso de educación a distancia sobre agroecología y desarrollo rural*. Vol. I. Lima: CLADES.

Zeballos, Hernán

2006 *Agricultura y desarrollo sostenible*. La Paz: Plural.

1988 *Agricultura y desarrollo económico*. La Paz: Bolivia dos mil.

El libro *Estrategias y planes de desarrollo agropecuario en Bolivia. La construcción de la ruta del desarrollo sectorial (1942-2013)* analiza la evolución del sector agropecuario boliviano y sus estrategias y planes de desarrollo en los últimos sesenta años. El análisis no solo abarca los caminos buscados y resultados logrados, sino identifica cómo han influido en la construcción de estos caminos las teorías, los modelos y los factores que son esenciales en el momento de construir y planificar el desarrollo nacional y sectorial. Muestra la falta de capacidad, coherencia y complementariedad necesaria para generar en el mediano y largo plazo un desarrollo agropecuario a nivel nacional; y la priorización de políticas de los gobiernos de turno, antes que el desarrollo de políticas de Estado.

En términos territoriales se ve un sesgo, explícito e implícito, de concentrar el desarrollo en la “famosa marcha hacia el oriente”, es decir las tierras bajas, en detrimento de otras regiones, a pesar de que las estrategias y planes planteaban un desarrollo equilibrado. También muestra que la estructura agraria de Bolivia ha cambiado profundamente, pasando de ser un país productor de tubérculos y cereales a ser productor de cultivos industriales y cereales (destinados a la agroindustria de exportación); y de ser un país donde el 59% del ganado era ovino, a una estructura donde los bovinos y la avicultura cubren el 93% del peso sectorial.

El resultado que más destaca es que a lo largo de los últimos 60 años, en los cuales Bolivia ha tenido estrategias y planes, solo en 18 años se han ejecutado acciones concretas de implementación de dichas propuestas.

