



DICIEMBRE 2004 • INSTITUTE OF SOCIAL STUDIES

EVALUACION Y MONITOREO DE LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCION  
DE POBREZA

ESTUDIO ESPECIAL SOBRE  
DESARROLLO RURAL

# **Pobreza Rural y Estrategias de Desarrollo Rural en Bolivia**



## Resumen

En este estudio se analizan las políticas públicas para la reducción de la pobreza rural en Bolivia. Se examina en particular la *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural* (ENDAR) que define las acciones centrales del gobierno boliviano en relación al sector rural, incluyendo medidas para la superación de la pobreza rural. Se reconocen los avances pero se resaltan especialmente las limitaciones de la ENDAR para impulsar las capacidades productivas de los productores campesinos y para aliviar la pobreza rural. Es necesario que el Estado asuma una política más activa en relación a la problemática de la tierra y que implemente medidas para elevar la inversión y la productividad rural, especialmente de los pequeños productores agropecuarios, para así lograr impulsar el crecimiento agropecuario y aliviar la pobreza rural.

Mis agradecimientos a Juan Carlos Aguilar (Strategy Advisors for Government Reform - SAX<sup>gf</sup>) y Kristin Komives (Institute of Social Studies) por su apoyo y valiosos comentarios. Aprecio en especial la colaboración de Cecilia Ramos (consultora SAX<sup>gf</sup>) en la realización de las entrevistas y de Juan Carlos Aguilar por estructurar mi programa de actividades en Bolivia. Este informe se basa en gran medida en las diferentes opiniones que hemos recogido a través de nuestras entrevistas con una gran variedad de actores, desde trabajadores rurales hasta altos funcionarios de gobierno, en La Paz, Santa Cruz, Yapacaní, Sucre, Chaquí y Potosí. A todos ellos nuestro agradecimiento. Por supuesto, ninguna de las personas mencionadas y entrevistadas es responsable de mi particular interpretación de sus opiniones y comentarios.



**Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción  
de la Pobreza (ERP) en América Latina**

*Estudio Especial sobre Desarrollo Rural*

**Pobreza Rural y Estrategias de Desarrollo Rural  
en Bolivia**

**Cristóbal Kay**

**Institute of Social Studies**

**La Haya, Los Países Bajos**

**Diciembre 2004**

**Proyecto comisionado por la  
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo**



## CONTENIDO

<b>Prefacio</b> .....	5
<b>1. Introducción</b> .....	6
<b>2. La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza - EBRP</b> .....	7
<b>3. La Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)</b> .....	10
3.1 Origen y evolución de la ENDAR .....	10
3.2 La transición política actual .....	12
3.3 Pequeños productores con y sin potencial productivo .....	14
3.4 Las cadenas productivas: ¿una palanca para el campesinado? .....	16
3.5 Capacidad de gestión, municipio productivo y ONGs .....	18
3.6 El crédito rural .....	20
3.7 Otras limitaciones de la ENDAR .....	21
<b>4. El Difícil pero Fundamental Problema de la Tierra</b> .....	23
<b>5. Conclusión: Superar la Pobreza con Inversión Rural</b> .....	26
<b>6. Bibliografía</b> .....	29

## Prefacio

---

La estrategia de reducción de la pobreza (ERP) responde a una preocupación legítima sobre los resultados todavía inquietantes en torno a la persistencia de la pobreza en muchos de los países en desarrollo. La ERP pretende reducir la pobreza a través de un proceso participativo, orientado a resultados, que responda a las necesidades de cada país en su búsqueda de soluciones conjuntas entre el Estado y la sociedad civil en torno al problema de la pobreza con un horizonte de largo plazo. El compromiso de los donantes es apoyar las nuevas exigencias que impone esta estrategia con sus recursos de cooperación y alivio de deuda.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Sida, ha solicitado al *Institute of Social Studies* (ISS) de La Haya, Países Bajos, un estudio de seguimiento y evaluación de la ERP en tres de los países elegibles para obtener alivio de la deuda externa en América Latina, siendo Bolivia, Honduras y Nicaragua. Dicho estudio tendrá una duración de 5 años, empezando en el año 2003.

Cada año se elaborarán cinco informes de evaluación. Hay tres informes país. En los informes correspondientes a este año para cada uno de los países, se explica de manera rigurosa la ERP y cómo se han desarrollado las fases de consulta, diálogo e implementación. La metodología seleccionada parte de un análisis sistemático de involucrados ('stakeholder analysis'), incluyendo visitas a varias municipalidades de los tres países. Estos informes se complementan con un reporte regional en que se efectúa una evaluación comparativa de varios países, con el fin de extraer lecciones para el gobierno, los participantes del proceso y los donantes internacionales sobre la ERP. Además se presenta un reporte temático sobre un aspecto especial, que en 2003 se refiere a un análisis detallado del proceso de descentralización de la gestión presupuestaria y su impacto en la ERP y en 2004 al Desarrollo Económico Local en el contexto de las ERP. Cabe resaltar que el proceso de gestión de las ERP es continuo y sujeto a frecuentes cambios. La recolección de información (en particular las entrevistas realizadas) tuvo lugar entre abril y julio de 2004, aunque el documento ha sido actualizado hasta diciembre de 2004.

La temática central de los informes para 2004 es la del 'crecimiento pro-pobre'. Dicho tema se escogió debido a que una de las quejas de muchos actores en los tres países fue que en el proceso consultivo y el diseño de la ERP no se profundizó en la relación entre la ERP y las reformas económicas para así asegurar que la conducción de la política económica sea consistente con los objetivos de la reducción de pobreza. Nos hicimos la pregunta entonces como las ERP de los tres países definen la relación entre el crecimiento y la reducción de la pobreza y si las políticas propuestas efectivamente podrían promulgar un crecimiento más pro pobre.

Además este año se comenzó con un *Estudio Especial sobre Pobreza Rural y Estrategias de Desarrollo Rural*. En el presente trabajo se analiza el caso de Bolivia. En los próximos años se publicarán estudios similares para Honduras y Nicaragua.

El estudio en su conjunto, constituye un aporte adicional a las investigaciones que se han desarrollado en torno a la ERP hasta la fecha, al integrar simultáneamente: un enfoque regional; la independencia técnica en cuanto al análisis de la ERP, al no ser el ISS parte integrante del proceso de diseño, implementación o financiamiento.

Rob Vos  
Coordinador

Diciembre, 2004

## 1. Introducción

Bolivia tiene uno de los niveles más altos de pobreza en América Latina abarcando más del 60% de la población que están por debajo de la línea de la pobreza.<sup>1</sup> La pobreza es particularmente alta en el sector rural afectando al 80.7 % de la población rural mientras que en el sector urbano la proporción baja al 48.7%. Si se considera la extrema pobreza la diferencia es aún mayor entre el sector rural y el sector urbano ya que 64.7% de la población rural son indigentes comparado con el 19.8% de la población urbana.<sup>2</sup> Dada esta situación es sorprendente percatarse que la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) no le haya dado mayor énfasis y prioridad al sector rural en los programas de erradicación de la pobreza.<sup>3</sup> Sin embargo, en el documento de la EBRP se proponen una serie de medidas para reducir la pobreza rural y el problema pareciera residir más bien en las políticas públicas antes que en el diagnóstico de la problemática. Además hay que distinguir entre aquellas limitaciones que provienen de un mal diseño de las políticas públicas de aquellas que provienen de la falta de capacidad institucional o voluntad política del Estado para implementarlas.

En primer término haremos un breve análisis del diagnóstico de la pobreza rural hecha por la EBRP ya que sin un buen diagnóstico no es posible diseñar políticas públicas adecuadas.<sup>4</sup> En seguida pasaremos a evaluar las medidas de políticas públicas propuestas en la EBRP para aliviar la pobreza. El propio gobierno se ha percatado que la EBRP no entrega suficientes elementos para la situación rural y por tanto ha elaborado la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR). Por tanto, en segundo término, pasaremos al análisis de las fortalezas y debilidades de la ENDAR, en especial con relación a su visión sobre el desarrollo económico y social del campesinado. El informe termina con algunas reflexiones sobre algunos de los elementos que debiera contener una estrategia de desarrollo rural que logre elevar las capacidades productivas del campesinado boliviano y superar la pobreza rural.

Muchas de las personas entrevistadas durante nuestra misión en Junio de 2004 nos manifestaron que hay demasiados diagnósticos y propuestas de políticas públicas pero lo que falta por hacer es la implementación. Para examinar la validez de tal afirmación es necesario analizar las políticas públicas y su grado de implementación. Tal evaluación es una tarea difícil y compleja ya que en la implementación como en los resultados de las políticas intervienen una serie de factores. Además ciertas políticas sólo maduran después de varios años lo que requiere un período de evaluación más largo pero también aumenta la posibilidad que otros factores incidan en el resultado final. Por estas razones y otras, tales como la falta de estadís-

---

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

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

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

<sup>4</sup> Para un análisis y seguimiento de la EBRP ver, K. Komives, J. C. Aguilar y otros, *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: ¿La Nueva Brillante Idea?*, La Haya: Institute of Social Studies y Estocolmo: Swedish International Development Agency (SIDA), 2004 y K. Komives, J. C. Aguilar y otros, *Reducir la pobreza y Crear Riqueza en Bolivia: ¿Cuál es la Contribución del "Proceso PRSP"?*, La Haya: Institute of Social Studies, 2004. Existen numerosos estudios sobre la EBRP, destacándose R. Morales, *Bolivia, Pobreza, Desigualdad y Crecimiento: Análisis Estructural*, La Paz: CIESS-Econométrica, 2004.

ticas disponibles, nuestra evaluación es todavía muy tentativa, preliminar y se limita a algunas observaciones generales.<sup>5</sup> Pero esperamos que en los próximos estudios de este proyecto se pueda avanzar en la evaluación en la medida en que se puedan superar algunas de las restricciones. Especialmente nos interesaría avanzar en el análisis de la débil capacidad de gestión del Estado ya que éste pareciera ser uno de los elementos críticos que podrían explicar la falta de avance en la lucha contra la pobreza en Bolivia.

## 2. La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza - EBRP

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) reconoce que la extrema pobreza prevalece en las áreas rurales, que afecta especialmente a la población indígena y que por tanto combatir la pobreza rural es importante.<sup>6</sup> Además se indica que la pobreza extrema se manifiesta particularmente en los municipios rurales del altiplano, especialmente en las regiones del norte de Potosí, Chuquisaca y La Paz en las cuales las comunidades indígenas tienen una gran presencia.<sup>7</sup> El diagnóstico de la pobreza rural, aunque tiene varias limitaciones, contiene algunos elementos acertados para el diseño de políticas para reducir la pobreza rural. Sin embargo, la pobreza rural persiste e incluso es posible que haya aumentado desde la publicación de la EBRP. Por tanto, el problema central pareciera ser la falta de capacidad de gestión de Estado para implementar adecuadamente sus políticas y lograr que éstas tengan la efectividad e impacto deseado.

Analizaremos primero los elementos de diagnóstico contenidos en la EBRP para después proseguir con el análisis de las políticas públicas mismas. En el documento se argumenta, en una primera instancia, que la pobreza rural se debe a la baja productividad del sector agropecuario, a la limitada infraestructura productiva y a la insuficiente demanda del mercado para los productos del sector.<sup>8</sup> A su vez los reducidos rendimientos y productividad se explican por la baja calidad de las semillas y otros insumos, la falta de inversión y la poca calificación de la mano de obra. Se hace referencia al problema del minifundismo ya que el 87% de las explotaciones agropecuarias son pequeñas unidades y éstas sólo ocupan el 14% de la superficie arable del país. Además hay que enfatizar que el problema del minifundismo es especialmente agudo en el altiplano y en los valles ya que allí se concentra el 83% de los pequeños productores los cuales sólo ocupan el 23% de las tierras arables en manos de los pequeños productores. Mientras que en las tierras bajas del oriente boliviano están el 17% de los pequeños productores los cuales tienen el 77% de la tierra arable de dicho sector productivo.<sup>9</sup>

Aunque la EBRP menciona esta desigual distribución de la tierra no se analiza hasta qué punto los problemas de los bajos rendimientos y de la pobreza se deben a esta concentración de la tierra. En cambio, si se menciona que la insuficiente claridad de los derechos de propiedad sobre la tierra, o sea el alto porcentaje de unidades agropecuarias que no tienen títulos de propiedad o los cuales están en disputa, es una fuente de incertidumbre y del uso ineficiente de la tierra. El minifundismo, es decir la escasez de tierra productiva disponible para los campesinos, no les permite obtener un ingreso adecuado y por tanto están obligados a com-

---

<sup>5</sup> Las limitaciones estadísticas afectan especialmente al sector rural. Por ejemplo, el último Censo Agropecuario fue realizado en 1982. Estaba anunciado un Censo Agropecuario para 1996 pero no se materializó.

<sup>6</sup> Republic of Bolivia, *Poverty Reduction Strategy Paper*, op. cit., La Paz, 2001, p. 13.

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

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

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

plementar sus magros ingresos agropecuarios desempeñando una serie de otras actividades, generalmente fuera del predio. Es cada vez más común que miembros del hogar migren temporalmente para buscar trabajo en las ciudades. Aunque la EBRP se refiere a las relaciones establecidas por los hogares rurales con la ciudad y a las diversas fuentes de los ingresos no-agrícolas no se relaciona tal hecho al problema de la tenencia de la tierra.

También hay que preguntarse si la EBRP diseña políticas públicas para esta emergente 'nueva ruralidad' campesina que se manifiesta en: (i) la diversificación hacia actividades no-agropecuarias, (ii) la creciente importancia de los ingresos extra-prediales, y (iii) la emigración de las personas de mayor capacidad productiva incrementando la proporción de niños y ancianos en la población rural y dándole a la pobreza un rostro generacional. O sea, en gran medida la población rural trata de buscar una solución a la pobreza rural por la vía no-rural. En resumen, respecto a la EBRP la pregunta es: ¿hasta qué punto las políticas públicas apoyan las estrategias de vida que los propios pobres rurales han desarrollado para buscar una solución a su falta de ingresos y pobreza? La EBRP responde sólo parcialmente a esta nueva situación como veremos más adelante.

Concordamos con los otros factores mencionados en la EBRP que explican la baja productividad y que tienen relación con la pobreza rural tales como la falta de agua para la irrigación, la inadecuada infraestructura de caminos, los altos riesgos en la producción y la comercialización y las imperfecciones del mercado en la comercialización de los productos agropecuarios.<sup>10</sup> Curiosamente no se menciona la imperfección de los otros mercados, como el de la tierra y el financiero, lo que es una grave omisión. Habría sido de gran utilidad si en la EBRP si hubiera indicado la importancia relativa de cada uno de estos factores explicativos ya que esto permitiría así asignar prioridades en la política pública. Quizás examinando las políticas públicas podamos desentrañar las prioridades asignadas a los varios factores además de descubrir hasta que punto hay concordancia entre el diagnóstico y las políticas.

En la EBRP se establecen una serie de así llamadas "acciones estratégicas" y en la sección sobre el desarrollo rural se detallan las siguientes, siguiendo el mismo orden de presentación:

- expandir y mejorar la infraestructura de producción (irrigación, silos, electrificación, telecomunicación, etc.),
- ampliar y fortalecer el acceso a la tierra,
- aumentar la competitividad, y
- diversificar las oportunidades de empleo no-agrícola e incrementar el ingreso del empleo asalariado.<sup>11</sup>

En cuanto al asunto tierra se menciona que el atraso en el saneamiento de los títulos de propiedad desalienta la inversión. Por ello la EBRP se plantea como objetivo completar en 2006 la regularización de los títulos de propiedad en las áreas rurales. También la EBRP se compromete a mejorar el acceso a la tierra a los pueblos originarios y grupos étnicos de la región oriental a través de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) y la reducción de la desigualdad en la tenencia de la tierra en el altiplano y la región de los valles. Sin embargo, hay que notar que las desigualdades en tenencia de tierra son también agudas en la región oriental (tierras bajas del este) donde co-existen grandes extensiones de tierra con pequeños productores, la mayoría de los cuales son colonizadores.

---

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

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



Se vuelve brevemente al asunto tierra en una sección posterior sobre el "Incremento de la Seguridad y Protección para los Pobres" en que uno de los factores que se menciona es garantizar la seguridad legal de la tierra y el agua. Se reconoce que la distribución de la tierra es altamente desigual y que la nueva ley de reforma agraria de 1996, llamada Ley INRA, tenía el propósito de tomar medidas apropiadas al respecto. Se admite que el retraso en la aplicación de la Ley INRA, y que a raíz de los conflictos sociales, el gobierno tuvo que revisar y modificar la reglamentación de la Ley INRA en el año 2000. Se espera completar en 2006 la identificación de las tierras vacantes y aquellas que no cumplan con su Función Económica y Social para que éstas sean revertidas al Estado y/o expropiadas y por tanto disponibles para su distribución a comunidades de pequeños campesinos, indígenas y nativos.<sup>12</sup>

Es muy positivo que la EBRP recalque la problemática de la tierra y proponga medidas de acceso a la tierra para algunos grupos de pobres rurales. Pero lamentablemente no se indica ninguna estimación de cuanta tierra se piensa obtener por tales mecanismos. Según nuestra estimación los mecanismos propuestos son totalmente insuficientes para captar una cantidad apreciable de tierras ya que sólo en circunstancias muy limitadas se propone la expropiación de tierras. E incluso aquellas tierras que deberían revertir al Estado por haber sido adquiridas de manera fraudulenta en el proceso de colonización de las tierras bajas del oriente es muy probable que los gobiernos no tengan la independencia y fuerza política suficiente para enfrentarse a tales latifundistas.<sup>13</sup> Por tanto con las propuestas de la EBRP no se va a lograr resolver el problema de la concentración de la tierra y la falta de acceso a ella por los trabajadores rurales, campesinos minifundistas y grupos indígenas. A nuestro juicio, la inadecuada titulación de tierras es un factor explicativo menos importante de los bajos rendimientos e ingresos de los campesinos que la desigual distribución de la tierra. Por tanto, una de las limitaciones importantes de la EBRP es su excesiva concentración en la titulación de la tierra y que no plantea con suficiente fuerza la reforma agraria como un elemento central para la reducción de la pobreza. Ello es a nuestro entender una de las limitaciones principales de la EBRP.

La baja competitividad del agro boliviano se busca solucionar a través del establecimiento y desarrollo de cadenas productivas que interconecten la producción con la comercialización reduciendo así los costos de transacción y mejorando la competitividad. Se identifican dos cadenas productivas: la de la quinua y de los camélidos. Aunque la idea de las cadenas productivas tiene méritos, no queda en absoluto claro cómo éstas van a lograr resolver el notorio problema de la baja competitividad del agro boliviano.

Similarmente las propuestas para la diversificación del empleo e ingreso no-agrícola carecen de especificidad y por tanto de credibilidad. Sólo se menciona en general la promoción de actividades como el procesamiento de productos agrícolas, el turismo rural y la pequeña y mediana empresa rural.

Sin embargo, además de las acciones estratégicas mencionadas específicamente en la sección sobre el desarrollo rural, hay varias que también involucran al sector rural, aunque fundamentalmente están dirigidas al sector urbano. De las varias acciones estratégicas mencionadas aquellas sobre las micro y pequeñas empresas, las micro-financias y la asistencia técnica tienen mayores implicancias para el sector rural. En el caso de la asistencia técnica se menciona específicamente al Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) y las

---

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

<sup>13</sup> Para un análisis de la problemática de las tierras bajas, ver M. Urioste y D. Pacheco (coord.), *Las Tierras Bajas de Bolivia a Fines del Siglo XX: Tenencia, Uso y Acceso a las Tierras y Bosques*, La Paz: Fundación Tierra, 2001.

Fundaciones para el Desarrollo de la Tecnología Agropecuaria (FDTA) que son entidades mixtas públicas-privadas.<sup>14</sup>

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

### 3. La Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)

#### 3.1 Origen y Evolución de la ENDAR

Desde que fue publicada la EBRP en 2001 las instituciones estatales encargadas de la temática se han percatado, con la creciente experiencia, de algunas de sus limitaciones. Una de éstas se refiere a la falta de un mayor énfasis en lo rural y en especial de una mayor especificación de la problemática rural y de los diseños de políticas públicas dirigidas a aliviar la pobreza rural. Por lo tanto para el sector rural se elaboraron una serie de documentos como antecedente para empezar a diseñar una nueva estrategia de desarrollo rural.<sup>16</sup> En tal sentido hay que destacar el siguiente documento del Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agricultura y del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, *Estrategia de Transformación Productiva: Plan Bolivia Agropecuaria y Rural, Identificación de Problemas y Estado de Situación*, La Paz, marzo 2003. Dicho documento posteriormente alimenta la *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)* que fue publicado en noviembre de 2003 por los ahora llamados Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) y Ministerio de Desarrollo Sostenible.<sup>17</sup> En julio de 2004 se publica una versión revisada y más corta pero con el mismo título como Documento de Trabajo pero ahora bajo el nombre del MACA exclusivamente y su Viceministerio de Asuntos Campesinos y Desarrollo Rural con su Unidad de Planificación y Programación.<sup>18</sup> Aunque se menciona que la "versión es para uso interno" este documento está disponible en la página Web del MACA.<sup>19</sup> Además el gobierno ha anunciado que esta última versión de la ENDAR se llevará como propuesta para el debate que se producirá en el Diálogo Nacional Bolivia Productiva programado para diciembre de 2004.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> Republic of Bolivia, *Poverty Reduction Strategy Paper*, op. cit., La Paz, 2001, pp. 60-82.

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

<sup>16</sup> Es interesante notar que ya en 1996 el gobierno elaboró una estrategia de desarrollo para la agricultura, ver República de Bolivia, *Estrategia para la Transformación Productiva del Agro*, La Paz: Ministerio de Hacienda, 1996. Este documento fue la presentación que el gobierno de Bolivia hizo al Grupo Consultivo de París, 14-15 de marzo, 1996. La estrategia fue bien recibida por la cooperación internacional y por varios comentaristas pero no logró implementarse, exceptuando algunos proyectos, por varias razones. Ver, Jorge Muñoz, 'Rural poverty and development', en J. Crabtree y L. Whitehead (eds.), *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*, Londres y Nueva York: Palgrave, 2001, pp. 83-99 y Diego Muñoz, *Políticas Públicas y Agricultura Campesina: Encuentros y Desencuentros*, Segunda Edición, La Paz: Plural Editores, 2004, pp. 193-194.

<sup>17</sup> Para algunos antecedentes sobre la creación de la ENDAR, ver L. Bredow, 'Entrevista a José Valdivia - así se elaboró la Estrategia Nacional', *Revista de Desarrollo Rural ProCampo*, No. 91, 2003, pp. 15-17.

<sup>18</sup> República de Bolivia, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)*, Documento de Trabajo, La Paz, Julio de 2004.

<sup>19</sup> [www.agrobolivia.gov.bo](http://www.agrobolivia.gov.bo); el documento fue bajado a mediados de Agosto de 2004.

<sup>20</sup> Una presentación de las diferentes visiones sobre el desarrollo rural, tales como de los indígenas, colonizadores, empresarios rurales, ONGs, EBRP, entre otras, ver J. Núñez del Prado y D. Pacheco, 'Visiones sobre el desarrollo rural', *Debate Político*, No. 10, diciembre 2001. Para una propuesta campesina, ver Comité Integrador

Creemos útil analizar la ENDAR porque en gran medida orientará las actividades del MACA aunque éstas no estén exclusivamente orientadas al objetivo de la reducción de la pobreza. Sin embargo, es muy probable que elementos de la ENDAR a través del Diálogo Nacional alimenten la nueva versión de la EBRP II en relación a la pobreza rural. Como se expresa en el documento 'la ENDAR busca constituirse en parte esencial del Plan General de Desarrollo Económico y Social del país y marca la nueva orientación productiva de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza'.<sup>21</sup> En nuestro análisis de la ENDAR trataremos de ver si se presentan nuevas propuestas de intervención y si éstas lograrían superar algunas de las limitaciones de la EBRP.

Un primer comentario es observar que hay una continuidad y gran semejanza entre la primera versión de la estrategia, publicada antes de los dramáticos sucesos de octubre 2003 que desembocaron en el cambio de gobierno, con la actual versión. También se mantiene una continuidad con las propuestas de desarrollo rural y alivio a la pobreza rural contenidas en la EBRP. Como es de esperar, en la ENDAR hay un análisis más exhaustivo de la situación rural pero también hay algunas novedades notorias que, a nuestro juicio, muestran un avance no tanto en el diagnóstico de la problemática sino más bien en las políticas públicas y modalidades de intervención. Dos son las modalidades nuevas: el desarrollo económico local (DEL) y el desarrollo de cadenas agro-productivas.

A través de la nueva visión del DEL se pretende promover el desarrollo de un cierto territorio, ya sea de un municipio o una mancomunidad de municipios, en el cual se logre concertar sectores públicos y privados para formar alianzas en torno a ciertas actividades productivas con potencial de desarrollo competitivo. Los actores que participan en esta alianza pueden ser organizaciones de productores campesinos, pequeños y medianos empresarios, comerciantes y transportistas, entre otros. Al sector público, a través de los municipios, prefecturas y el gobierno central, le corresponde el rol de promotor. Tales alianzas requieren, a nuestro juicio, un fuerte apoyo económico del Estado (y de la cooperación internacional) para su formación, principalmente en su etapa inicial.

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

En la ENDAR se amplían las dos cadenas productivas mencionadas en la EBRP a catorce cadenas productivas que ameritan el apoyo estatal por su potencialidad productiva y competi-

---

de Organizaciones Campesinas de Bolivia (CIOEC-B), *Agenda para el Desarrollo Estratégico de las Organizaciones Económicas Campesinas: Propuestas para la Lucha Contra la Pobreza y la Reactivación Económica*, La Paz: CIOEC-B, 2000.

<sup>21</sup> República de Bolivia, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), 2004, *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)*, Documento de Trabajo, La Paz, julio, p. iii.

tiva. O sea, un aumento notable. Estas son, presentadas en orden de mayor a menor generación de empleo: carne de bovinos, oleaginosas, trigo, turismo, camélidos, textiles y algodón, madera y manufacturas, avícola, castaña, quinua, banano, uvas y vinos, palmito y, finalmente, cuero y manufacturas.<sup>22</sup> Hay un cierto sesgo en esta selección hacia cadenas productivas dirigidas hacia la exportación, probablemente por la estrechez del mercado interno, o que son generadoras de divisas como el turismo. Un aspecto interesante de las cadenas productivas es que también reflejan una concepción más amplia del desarrollo agropecuario ya que incluye una serie de actividades no-agropecuarias como son las de procesamiento y de servicios. Por tanto apunta más bien al desarrollo rural y a la concepción de una 'nueva ruralidad'.<sup>23</sup>

En términos de generación de divisas las dos cadenas predominantes son las oleaginosas y el turismo pero se proyecta que en diez años la cadena de la madera y manufacturas también será de gran significación. En términos de generación de empleos la cadena de los bovinos para carnes, de las oleaginosas y del trigo son las más importantes. Es notorio que en la proyección a diez años plazo se estima que el valor de las exportaciones de estas 14 cadenas se multiplicará en 6.8 veces mientras que la generación de empleo sólo lo hará en 2.3 veces.<sup>24</sup> Tal proyección pareciera indicar un efecto redistributivo limitado aunque en términos absolutos la generación de aproximadamente 856.600 nuevos empleos en diez años no es despreciable si se compara con la población rural actualmente ocupada de alrededor de 1.750.000 personas. El impacto en la reducción de la pobreza dependerá en gran medida de los ingresos generados por estos nuevos empleos lo que a su vez está influenciado por los rendimientos y precios percibidos por los diferentes productos de las cadenas productivas y la distribución del valor agregado en cada una de las etapas de la cadena productiva.

Sin lugar a dudas que estas dos nuevas modalidades de intervención de la política pública dirigida al sector rural son un avance en la concepción, diseño y apoyo al desarrollo rural y a la reducción de la pobreza rural en relación con la EBRP. Como se ha visto anteriormente la EBRP ha puesto demasiado énfasis en la provisión de infraestructura y de servicios sociales descuidando el aspecto productivo. En esta misma dirección apunta la nueva política del gobierno hacia los municipios logrando su expresión con la idea y el término del 'municipio productivo'. La tendencia de enfatizar lo productivo es positiva pero presenta mayores desafíos de implementación y por tanto requiere de una mejor gobernabilidad y de mayores recursos económicos. Sin embargo, si logra tener éxito este tránsito a lo productivo, el nuevo dinamismo económico generará los recursos financieros para seguir apoyando tal política pública desde su nivel local y regional hasta el nacional. Pero el desafío está en lograr la implementación de estas nuevas visiones de políticas públicas. Se contempla que la ejecución de la ENDAR estará bajo la responsabilidad de un Comité Interministerial compuesto por el MACA y los Ministerios de Desarrollo Sostenible; Desarrollo Económico y Servicios y Obras Públicas; Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios; y Participación Popular.

### 3.2 La Transición Política Actual

Sin duda que la ENDAR es ambiciosa ya que 'la estrategia es una respuesta estructural para aumentar los niveles de desarrollo especialmente del pequeño productor, reducir la exclusión social y combatir la pobreza rural'.<sup>25</sup> ¿Hasta qué punto se podrá cumplir con estos objetivos

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>23</sup> Para un excelente análisis de la 'nueva ruralidad', ver N. Giarracca (comp.), *¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires: CLACSO, 2001.

<sup>24</sup> República de Bolivia, MACA, 2004, *op. cit.*, p. 41.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. iii.

tan loables? Para lograr tales metas no basta el buen diagnóstico y acertadas políticas públicas pero se requiere también construir un consenso nacional en torno a tales objetivos y fortalecer la institucionalidad del país y en especial la capacidad de gestión del Estado. Justamente la crisis de octubre de 2003 demostró la falta de consenso y la fragilidad institucional de Bolivia.<sup>26</sup> Este período de transición o de inflexión ofrece una posibilidad de encauzar al país a superar la profunda crisis a través de una 'carta de navegación' o agenda estratégica en la cual se presentan las varias reformas necesarias, su secuencia y encadenamiento con el objetivo de resolver la crisis estructural del país. En tal sentido, no concordamos con las apreciaciones catastrofistas del comentarista Mark Falcoff afirmando que Bolivia 'se ahoga en su historia' y 'si bien las repúblicas no cometen suicidio, Bolivia podría ser la excepción'.<sup>27</sup>

Sin embargo, hay que reconocer que la situación es crítica en Bolivia. Los movimientos sociales rebasan al gobierno y al sistema político, dictan la agenda y determinan la política desde octubre de 2003. Los partidos políticos y el sistema político en general, incluyendo el parlamento y el gobierno, no son capaces de articular las demandas de los movimientos sociales y de encauzarlas en propuestas políticas y en políticas públicas. Los partidos políticos parecen estar desligados de los movimientos sociales, tienen poca legitimidad, autoridad y están siendo marginados por éstos realizando acciones directas de protesta.<sup>28</sup> Los movimientos sociales tienen poca confianza en el sistema político y realizan una gran variedad de acciones casi todos los días tales como bloqueos de carreteras, manifestaciones frente a las alcaldías, huelgas de hambre, ocupaciones de oficinas de gobierno, incluso llegando a asesinatos de alcaldes (acusados de corrupción), e impidiendo a las autoridades la entrada a ciertos lugares que ellos dicen controlar. Las demandas plantean desde aspectos muy generales a nivel nacional hasta asuntos muy particulares relacionados a su situación local específica. En cuanto a las demandas generales piden, por ejemplo, que el gobierno no haga el referéndum o nacionalice a las empresas de hidrocarburos. Le niegan al gobierno la autoridad de realizar el referéndum que la Constitución misma contempla como una medida legal siempre y cuando haya sido aprobado por el parlamento. ¿Pero qué tan cierto es que los partidos políticos ya no controlan a los movimientos sociales? Es muy posible que las múltiples movilizaciones (una sociedad en hiper-movilización) y las múltiples demandas (muchas de las cuales son imposibles que el gobierno pueda negociar o resolver) sean promovidas por ciertos partidos políticos interesados en forzar la renuncia del presidente Carlos Mesa o en derrocar directamente al gobierno.

Bolivia está en un período clave de su historia con una democracia debilitada, continua pobreza e incapacidad del gobierno de satisfacer las mínimas necesidades de la mayoría de la población. Pero hay que reconocer también que se han vivido 22 años de democracia continua lo cual es inusual en su historia y que se han conquistado espacios de participación, ciudadanía, institucionalización y estabilidad democrática antes impensables. Un programa de erradicación de la pobreza como la EBRP para que sea efectivo requiere un cierto consenso social, una estrategia de desarrollo económico pro-pobre y una capacidad de gestión del Estado de implementar las políticas públicas necesarias para lograr tales objetivos.

---

<sup>26</sup> Ver, por ejemplo, W. Assies y T. Salman, *Crisis in Bolivia: the Elections of 2002 and their Aftermath*, London: University of London, Institute of Latin American Studies Research Papers, No. 56, 2003; C. Toranzo, *Análisis de coyuntura: las razones del conflicto político social y su desarrollo*, La Paz: ILDIS, 2003; y W. Assies, 'Bolivia: a gasified democracy', *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 76, 2004, pp. 25-43.

<sup>27</sup> M. Falcoff, 'The last days of Bolivia?', *Latin American Outlook*, Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, June 1, 2004, p. 1; disponible en <http://www.aei.org/>.

<sup>28</sup> Ver, entre otros, C. Toranzo, 'La relación de los partidos políticos y la sociedad civil', La Paz: ILDIS, 2004 y L. Verdesoto, '¿Hacia dónde va Bolivia?', *Nueva Sociedad*, No. 191, 2004, pp. 39-49.

Nuestras apreciaciones sobre la EBRP y en especial sobre la ENDAR la basamos fundamentalmente sobre los comentarios recibidos por las decenas de personas que hemos entrevistado durante nuestra misión al país. Entrevistamos a pequeños productores campesinos, líderes de organizaciones campesinas, miembros de una gran variedad de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), consultores profesionales independientes, autoridades municipales y de gobierno a nivel ministerial y departamental. Además estas entrevistas fueron realizadas en diferentes localidades del país: La Paz, Santa Cruz, Yapacaní, Sucre, Chaquí y Potosí. No pretendemos que estas localidades y las personas entrevistadas (más de 60) sean un reflejo representativo del país pero si nos proporcionaron un abanico amplio de diferentes actores, situaciones y opiniones. En algunas de nuestras preguntas tratamos de indagar en qué medida las acciones realizadas por el gobierno, las ONGs y otras instituciones están dirigidas principalmente hacia los pobres rurales. También nos interesaba saber el impacto que tanto aquellas medidas que están orientadas hacia los pobres, como aquellas que no lo están, han tenido sobre los pobres rurales.

### *3.3 Pequeños Productores Con y Sin Potencial Productivo*

Uno de los dilemas que enfrenta el gobierno y en cierta medida también las ONGs es a qué grupo de campesinos dirigir su acción. Hay un debate si concentrar el apoyo productivo, la inversión y las nuevas tecnologías en los productores campesinos rentables, o sea aquellos que son capaces de producir un excedente, o hacerlo accesible a la gran mayoría de los campesinos que incluiría a los campesinos de subsistencia.<sup>29</sup> Los que defienden la primera posición argumentan que al focalizar la inversión se logra una mayor rentabilidad ya que al dispersar el apoyo económico y técnico se desperdician parte de los recursos por la incapacidad de los productores marginales. Los que defienden la segunda posición argumentan que no hay que focalizar y que se tiene que ser más inclusivo porque es necesario aliviar la pobreza y el apoyo es una especie de política compensatoria hacia los pobres. La primera posición enfatiza más lo técnico productivo mientras que la segunda lo social. La ventaja de la primera posición es que es más factible conseguir resultados tangibles positivos en un plazo más corto que con la segunda posición que plantea objetivos más generales y de largo plazo.<sup>30</sup>

Las apreciaciones sobre la ENDAR variaban. Algunos de los entrevistados consideraban que con la ENDAR hay un giro mucho más positivo a lo social en la política agraria, ya que antes ésta era más economicista y se concentraba en los productores campesinos que se consideraban 'viabiles', o sea aquellos que producían un excedente y tenían un potencial productivo.<sup>31</sup> Mientras otros de los entrevistados opinaban que la ENDAR todavía es una visión fundamentalmente economicista al priorizar la producción para el mercado y en cierto modo a la especialización a través de las cadenas productivas. Tal énfasis de hecho excluye a la mayoría de los minifundistas ya que no atiende a sus problemas económicos centrales que son la falta de tierra que los limita producir para el mercado. Ellos tienen que minimizar el riesgo que implica la producción para el mercado porque tienen que asegurar primero su subsistencia. Algu-

---

<sup>29</sup> Para un análisis penetrante que evalúa los programas co-financiados de la cooperación holandesa y las ONGs en relación al desarrollo rural y la reducción de la pobreza rural en el altiplano de Perú y Bolivia, ver Anthony Bebbington, R. Rojas y L. Hinojosa, *Contributions of the Dutch Co-Financing Program to Rural Development and Rural Livelihoods in the Highlands of Peru and Bolivia: Synthesis Report*, Boulder (CO), Septiembre 2002.

<sup>30</sup> Ver, N.G.W. van Niekerk, *Desarrollo en los Andes: Un Estudio Sobre los Programas de Organizaciones No Gubernamentales*, Leiden: Leiden Development Studies, No. 13, Universiteit Leiden, 1994.

<sup>31</sup> Esta apreciación es compartida por S. Alemán, 'Las cadenas productivas y la construcción de la competitividad', *Revista de Desarrollo Rural ProCampo*, No. 91, 2003, p.41.

nos comentarios eran incluso más críticos de la ENDAR ya que consideran que no es una estrategia para los campesinos porque ignora la problemática del campesinado indígena.<sup>32</sup> También algunos observaban que en la realidad las inversiones públicas están dirigidas a la gran empresa agropecuaria. Aunque muchos de los proyectos de riego parecieran estar dirigidos a campesinos en realidad el beneficio va para las medianas y grandes empresas.

Aquellos que priorizan el apoyo a los campesinos 'viabiles' proponen que una de las soluciones para los campesinos 'no-viables' es la emigración urbana, o sea que dejen de ser campesinos.<sup>33</sup> La terminología de 'viabiles' y 'no-viables' es muy criticada por algunos que prefieren hablar de campesinos 'con potencial productivo' y 'sin potencial productivo'.<sup>34</sup> A grosso modo los 'viabiles' o 'con potencial productivo' son los campesinos ricos y quizás los medianos, en cambio los 'no-viables' o 'sin potencial productivo' son los campesinos pobres, o sea los minifundistas y 'surcofundistas'. También argumentan que el focalizar los recursos hacia los 'viabiles' crea una nueva dinámica productiva que va a tener un efecto positivo sobre el empleo dándole así oportunidades de trabajo y de ingreso a los 'no-viables' que se transformarían en trabajadores asalariados. Ya de hecho muchos de los campesinos 'no-viables' dependen de su trabajo como asalariados y una política dirigida a los campesinos 'viabiles' reforzaría tal tendencia. Pero si el gobierno logra orientar la inversión hacia los campesinos 'con potencial productivo' en vez de hacia los productores empresariales tiene al menos la ventaja de que se crean más empleos y oportunidades de ingreso para los campesinos 'sin potencial productivo', ya que su tecnología es más intensiva en el uso de la mano de obra de la que utilizan los capitalistas agropecuarios que disponen de más maquinaria y equipos.

Cualquiera sea la posición que se adopte frente al debate sobre si focalizar los proyectos campesinos hacia aquellos con potencial productivo o adoptar una estrategia más inclusiva, de todas maneras hay que buscar formas de generar más empleo y por tanto más ingresos. Tales empleos pueden ser en el mismo sector rural, aunque no necesariamente sean en actividades agropecuarias, o pueden ser en el sector urbano.<sup>35</sup> Quizás esa sea una de las ventajas de utilizar el enfoque del desarrollo económico local (DEL) ya que permite promover el mejor encadenamiento entre lo rural y lo urbano. Para tal efecto el gobierno debería dinamizar más a las ciudades intermedias que están más cercanas a las áreas de pobreza rural y no tanto a las áreas metropolitanas tradicionales de las grandes ciudades.

---

<sup>32</sup> Según las apreciaciones de un crítico de la ENDAR 'el que no acumula en términos capitalistas, no existe', o sea la ENDAR es una propuesta sólo para aquellos considerados 'viabiles' o productores excedentarios, ver M. Urioste, 'Una estrategia que excluye a campesinos indígenas no excedentarios', *Revista de Desarrollo Rural ProCampo*, No. 91, 2003, pp. 26-29.

<sup>33</sup> Para un análisis sobre el futuro del campesinado en América Latina, ver C. Kay, 'Latin America's agrarian transformation: peasantization and proletarianization', en D. Bryceson, C. Kay y J. Mooij (eds.), *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*, Londres: Intermediate Technology Development Group (ITDG), 2000, pp. 123-138.

<sup>34</sup> Ver, A. Bebbington, 'Capitals and capabilities: a framework for analysing peasant viability, rural livelihoods and poverty', *World Development*, 27 (12), 1999, pp. 2021-2044; y C. Kay, 'Rural livelihoods and peasant futures', en R. N. Gwynne y C. Kay, eds., *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, second edition, Arnold: Londres y Oxford University Press: Nueva York, 2004, pp. 232-250.

<sup>35</sup> Una excelente investigación sobre las variadas y complejas formas que desarrollan los hogares campesinos y las comunidades para construir y diversificar sus medios de subsistencia y de bienestar, ver A. Zoomers (comp.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia. Intervenciones y Desarrollo Rural en el Norte de Chuquisaca y Potosí*, La Paz: KIT, CEDLA, CID, 1998; y A. Zoomers, *Linking Livelihood Strategies to Development: Experiences from the Bolivian Andes*, Ámsterdam: Royal Tropical Institute (KIT) y Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA), 1999.

### 3.4 Las Cadenas Productivas y la Pobreza Rural: ¿Una Palanca para el Campesinado?

¿Hasta que punto la promoción de las cadenas productivas ofrecen una solución para la pobreza rural?<sup>36</sup> Las respuestas a esta pregunta también fueron muy variadas. La idea de las cadenas productivas en la ENDAR es proporcionar criterios de priorización para la inversión para no derrochar recursos. Se trata de crear cadenas de valor, con un producto competitivo que ya existe, a través de promover la concertación e interacción pública-privada. En un municipio de los Yungas, fue el alcalde que hizo la concertación pública-privada de crear la cadena productiva y en otras situaciones fueron asociaciones de productores, ONGs e incluso empresarios extranjeros. Se espera que la cadena productiva jale al resto de los productores. Aunque en muchas situaciones se está jalando a los más ricos, los pobres al menos van a tener mejores condiciones de empleo. Por ejemplo, la cadena productiva de las castañas ha creado empleo especialmente para las mujeres en la recolección y extracción de la nuez.

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

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

Según algunos críticos la ENDAR no llega en absoluto a las comunidades indígenas, ya que la concepción de las cadenas productivas no corresponde a su realidad porque llevan a la especialización. El ayllu (figura existente en las comunidades indígenas de altiplano y parte de los valles solamente) no va a la especialización por que no es su estrategia, ya que tiene una lógica de diversificación y de minimización de riesgo. Aunque sí hay posibilidades con los camélido y la quinua, pero estas cadenas son poco significativas comparadas con la mayoría de las otras cadenas. Sin embargo, los ayllus tienen que producir más para el mercado. Es la única forma para la gente de incrementar sus ingresos, pero hay que hacerlo de manera tal que se logre fortalecer su estructura organizativa y mantener su identidad y cosmovisión. Algunos de los proyectos productivos apoyados por ONGs y la cooperación internacional fueron criticados porque creaban estructuras organizativas paralelas al interior de las comunidades, las cuales creaban conflictos y divisiones. En cambio otras ONGs, también con

---

<sup>36</sup> Para un análisis de las cadenas productivas y la economía campesina ver, M. Pérez con la colaboración de B. Marcilly y C. Alborta, *Escenarios Virtuales y Reales del Sector Agropecuario y Rural en el Altiplano Boliviano*, La Paz: Muela del Diablo Editores, 2001; y D.van der Heyden y P. Camacho (coord.), *Guía Metodológica para el Análisis de las Cadenas Productivas*, Lima: Ruralter con CICDA, SNV, Intercooperation, Junio 2004.



apoyo de la cooperación internacional, pero de otros donantes, prefieren implementar sus proyectos a través de las autoridades existentes del ayllu, ya que con ello se aseguraba mayor sostenibilidad de los proyectos, aunque sea una ruta más larga y lenta.

Algunos informantes criticaron la concepción de las cadenas productivas de la ENDAR por colocar demasiado énfasis en los productos de exportación y por no tratar de resolver los problemas del mercado interno. En Yapacaní la cadena de la miel de abeja, que sólo se introdujo hace pocos años, ha tenido bastante éxito y beneficiado a los productores campesinos. Los pequeños productores tienen que aprender a calcular sus costos de producción. Para tal efecto hay que armar planes de negocio y formar alianzas entre los diferentes actores de la cadena para generar una política de inclusión.

Las cadenas productivas son pactos productivos que apuntan a motorizar la producción que en el ámbito rural tiene el eslabón inferior. Sin embargo, en muchas ocasiones el eslabón de la producción primaria no recibe el valor que le corresponde por la poca capacidad de negociación y poder económico de los productores campesinos. En la propuesta de la ENDAR, no se vislumbra una disposición a regular los procesos distributivos dentro de la cadena productiva hacia abajo. Por ejemplo, la industria procesadora de las oleaginosas y las casas comerciales dan el crédito. Los pequeños productores de soya no tienen mucha capacidad de negociación y la agroindustria les cobra altas tasas de interés del 16% al 18% por el crédito, que se los entrega en insumos y no en dinero. Por tanto, la tasa de interés real es alrededor del 30% que está muy por encima de la tasa normal. Esto significa que la agroindustria se apropia de parte del valor producido por el pequeño productor. En otro ejemplo, nos informaron que en el caso de las castañas amazónicas, que cuentan con recursos HIPC que apoyan esta cadena productiva, los beneficios se quedan en los que comercializan las castañas pero no llegan a los productores. Opiniones similares fueron vertidas en relación a otras cadenas, en las cuales la mayor parte de los beneficios se quedaba en manos de las empresas procesadoras y/o las firmas exportadoras. Con ello se limita la capacidad de transformar las condiciones de producción de los campesinos y los pobres quedan fuera del tema de la competitividad. El gobierno tiene que velar por la justa distribución de los ingresos generados por las cadenas productivas ya que de lo contrario el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad se limitará a algunos pocos productores capitalistas, dejando fuera a los pequeños productores y por tanto reproduciendo los niveles de pobreza y exclusión existentes.

Algo similar ha ocurrido con la Fundación Bolivia Exporta (FBE), creada originalmente con recursos de un crédito de USD\$ 20 millones del Banco Mundial (en 1992) que fueron transferidos a la Fundación (ejemplo de transferencias de recursos públicos a privados) con la idea que la FBE promueva la producción de origen campesino con potencial de exportación, les provea asistencia técnica para mejorar su producción, capacite en procesos de comercialización, etc. En el tiempo, esta Fundación se ha dedicado a financiar proyectos de medianos y grandes empresarios con capacidad de influir en las decisiones de la FBE. No se conocen experiencias de apoyo a productores campesinos que estuvieran hoy participando del mercado exportador gracias a la FBE.<sup>37</sup> Naturalmente, las evaluaciones del Banco Mundial sobre el proyecto (PCR) no dicen nada al respecto.

La agroindustria es relativamente poco desarrollada y todavía bastante débil en Bolivia con excepción del caso de la soya, entre otros. Para desarrollar las cadenas productivas se necesita mucha más inversión, tanto de capitales nacionales como extranjeros. Junto a los pequeños

---

<sup>37</sup> Este comentario sobre la FBE se lo debo a Juan Carlos Aguilar.

productores debe haber empresas más grandes, ya sean privadas, cooperativas o estatales, que tengan los recursos empresariales, financieros, técnicos y de comercialización adecuados para lograr economías de escala y capacidad de penetrar en nuevos mercados. Por supuesto que hay que velar por la coordinación efectiva de la cadena y que los frutos de su gestión sean distribuidos justamente entre los diferentes actores, de acuerdo al valor de su contribución a la cadena.

Pero el problema central de las cadenas productivas, tal como está formulada en la ENDAR, es que no está dirigida principalmente a los pequeños productores del agro y más bien favorecen a los grandes empresarios agro-exportadores, ya que éstos tienen la mayor capacidad de beneficiarse de esta política de apoyo a las cadenas productivas existentes. Hay que considerar que un altísimo porcentaje del valor de las agro-exportaciones corresponden a las cadenas de la soya y madera que predominantemente son abastecidos por productores capitalistas mientras que un porcentaje ínfimo proviene de los productos más típicamente campesinos tales como la quinua, palmitos, ajos, habas y banano.

### *3.5 Capacidad de Gestión, Municipio Productivo y ONGs*

Un director de una ONG rural, que opera en Chuquisaca, nos manifestó que la ENDAR 'es otra vaina que no funciona' debido a los problemas del municipio y la capacidad de gestión del Estado. La ENDAR para su implementación a nivel local requiere la transformación de los municipios en 'municipios productivos' y la gran mayoría todavía no ha asumido tal visión. Además los municipios rurales, con algunas excepciones, todavía no tiene la capacidad técnica para ello y el Estado es incapaz de proporcionársela. Además en muchas municipalidades las autoridades son reemplazadas con frecuencia por problemas de corrupción, conflictos políticos, legitimidad y capacidad, entre otros. Y las nuevas autoridades municipales al asumir sus cargos se encuentran con que mucha de la documentación ha desaparecido como, por ejemplo, el Plan Operativo Anual (POA). Por tanto, falta continuidad, estabilidad y memoria institucional lo que dificulta la labor de la municipalidad.<sup>38</sup>

La poca capacidad de gestión del Estado la podemos ilustrar a través de la experiencia de esta ONG rural de Chuquisaca. El director nos decía que aunque la ENDAR es una buena estrategia hay muy poco conocimiento operativo por parte de los funcionarios y faltan mecanismos para vigilar que se cumplan los objetivos. Como ejemplo de la falta de capacidad de gestión del Estado, nos mencionaba que el Servicio Departamental Agro-Ganadero (SEDAG), que es el ejecutor de la ENDAR, hace un año que no tiene un titular porque el sueldo es demasiado bajo. Además, el SEDAG en su región no tenía vehículos y su ONG tuvo que facilitarles la movilización en varias ocasiones. Fue esta ONG que organizó y financió un evento de difusión de la ENDAR para la cual invitó a 30 alcaldes y varios funcionarios del MACA.

Otro ejemplo, que muestra la debilitada capacidad de gestión del MACA, surgió a raíz del nuevo esquema del Ministerio en el cual se eliminaron las oficinas que el Ministerio tenía en cada Departamento. Estas oficinas departamentales tenían su infraestructura, personal, proyectos de investigación y extensión, etc. Ahora el MACA está desligado de los Departamentos, no hay correa de transmisión y por tanto no se ejecutan, o sólo parcialmente, las políticas del MACA. Casi no hay vinculación entre los proyectos municipales y departamen-

---

<sup>38</sup> Para un detalle de los problemas de gestión en las municipalidades y recomendaciones para mejorarlas, ver *Estudio de Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Municipales*, Vice-Ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, La Paz, 2002.

tales. Y a su vez cada uno de éstos no está articulado al sistema nacional. La inversión pública en desarrollo rural se ha atomizado desde el 1990/91. Hay que crear las cadenas de transmisión entre el MACA, las Prefecturas y los municipios. Se perdió la visión departamental del desarrollo rural.

El concepto de 'municipio productivo' comienza a gestarse en Bolivia el año 2000. Hasta ahora alrededor de 20 municipios han adoptado este esquema fortaleciendo la relación público-privada en la cual algunos recursos públicos van en apoyo al sector privado. La mayoría de los municipios rurales, especialmente los pequeños, tienen dificultad en hacer la transición hacia el municipio productivo debido a limitaciones de sus recursos humanos, ya que no cuentan con el personal técnico apropiado.<sup>39</sup> Ya en años recientes, a los municipios rurales tal carencia de personal técnico les dificultaba acceder a los Programas de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCRs). En algunos casos la cooperación internacional y ONGs proporcionaron a ciertos municipios tal asistencia técnica. Pero ahora las alcaldías rurales tienen que financiar en una proporción progresiva, durante un período de transición de algunos años, a los profesionales que ellos desean contratar. Quizás una ventaja del nuevo modelo es que el profesional es ahora parte del equipo técnico de la alcaldía y obedece a las demandas locales, antes que a los programas concebidos por las ONGs. Es posible que en el municipio de Chaquí, que nosotros visitamos, el equipo técnico de una ONG, que tenía varios proyectos de desarrollo rural en el municipio, pase a ser contratado por la alcaldía. Pero muchos municipios rurales no tienen los recursos financieros para costear a los técnicos, además que muchos no han asumido todavía esa visión productivista del municipio. Por esta falta de recursos municipales, el apoyo de ONGs sigue siendo importante. Por ejemplo, el "Programa de Promoción al Desarrollo Económico Rural" (PADER), fruto de un convenio entre el gobierno de Bolivia a través del Viceministerio de Desarrollo Rural y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), apoya al municipio productivo con sus proyectos empresariales. Estas actividades crean empleo e ingresos en estos municipios productivos.

Curiosamente, aunque varias ONGs apoyan la ENDAR, ésta prácticamente ignora su existencia y la de la cooperación internacional. Las ONGs y la cooperación internacional proporcionan una serie de servicios y recursos materiales a la población rural. En parte las ONGs están cumpliendo funciones que quizás debería desempeñar el Estado. Es probable que incluso las ONGs tengan más personal profesional y técnicos atendiendo a campesinos e indígenas que el propio Estado. Aunque las ONGs en general cumplen una labor muy apreciada por la población, ya que en muchas ocasiones llenan un vacío institucional provocado en muchas instancias por la retirada del Estado, sus actividades también generan problemas y conflictos. Por ejemplo, muchas veces falta coordinación entre ONGs y sus actividades, creándose duplicaciones de esfuerzos y pérdida de recursos. Falta una visión de conjunto y en algunas situaciones sería recomendable que las actividades de las ONGs y la cooperación internacional estén más estrechamente ligadas a los programas de alivio de la pobreza del Estado (siempre y cuando sea un Estado democrático y tenga programas efectivos de lucha contra la pobreza). La ENDAR todavía es desconocida por la mayoría de los municipios y la población rural. Por ello, existe el peligro que el gobierno no logre encauzar la ENDAR hacia una estrategia de desarrollo rural con amplio respaldo y los recursos necesarios para su implementación, porque tiene una serie de otras preocupaciones tales como la implementación del referéndum y la organización de la Asamblea Constituyente. Además tiene que resolver una

---

<sup>39</sup> Para un análisis de las potencialidades y limitaciones de los municipios en cuanto a iniciativas de desarrollo rural, ver M. Urioste, *Bolivia: Descentralización de Servicios Agropecuarios a los Municipios*, La Paz: Fundación Tierra, 2001.

multitud de conflictos que se presentan cada día y que absorben gran parte de sus energías, haciendo más difícil la tarea de elaborar una nueva visión estratégica para el país, que logre un consenso social para resolver los graves problemas que enfrenta Bolivia en la etapa actual.

### 3.6 El Crédito Rural

Varias de las personas entrevistadas nos manifestaron las dificultades que tienen los productores rurales, especialmente los pequeños, para acceder al crédito para financiar sus actividades. Con la desaparición de la banca de fomento estatal con las reformas neoliberales, como en el caso del Banco Agrícola de Bolivia (BAB) en 1992, la situación financiera para muchos productores agropecuarios se hizo más crítica. La banca comercial en general no provee crédito a los campesinos por los riesgos y los altos costos de transacción que ello implica. Para los bancos es muy costoso dar crédito a los campesinos que están dispersos, en lugares lejanos, sin caminos, sin luz, etc. y que además en muchas situaciones no poseen los títulos de propiedad que ellos podrían entregar en custodia a los bancos como garantía para el préstamo. Muchos campesinos incluso no tienen documentos de identidad. Además las tasas de interés son demasiado altas para los pequeños productores y sólo los más eficientes y más comerciales tendrían la capacidad de pagarlas.

La falta de crédito es uno de los graves problemas para los pequeños productores.<sup>40</sup> Sin embargo, la ENDAR no plantea mecanismos específicos para solucionar este problema. El crédito puede ser una de las palancas para salir de la pobreza. Es imperativo reestructurar el sistema financiero y crear una nueva Banca de Desarrollo ya que las ONGs y la cooperación internacional pueden satisfacer sólo parcialmente la demanda actual de crédito de los pequeños productores rurales. Sin embargo, hay que reconocer que la experiencia en Bolivia del Banco Agrícola es que sirvió para dar créditos de favor a empresarios ligados a los diferentes gobiernos. Hubo innumerables fraudes y algunas fortunas en el oriente tienen esta procedencia. También las señales que muchos Bancos de Desarrollo emiten hacia el resto del sistema financiero pueden ser muy complicadas, con mora relativamente alta y tasas de interés subvencionadas, entre otras. Por ello que una nueva Banca de Desarrollo no debe repetir los errores del pasado. Por otro lado, los productores agropecuarios no están siendo bien servidos por el sistema financiero privado. Varias ONGs han logrado operar como agencias financieras rurales y, según un experto entrevistado, atienden alrededor de un tercio de los clientes que reciben crédito, aunque los montos de dinero que manejan estas ONGs son pequeños y, por tanto, proveen sólo un porcentaje muy bajo del crédito total. Las Micro-Financieras dan crédito sin garantía pero son de corto plazo.

Otra de las limitaciones al crédito en Bolivia está relacionada con el tipo de garantías que el sistema financiero privilegia, las garantías inmobiliarias, preferentemente urbanas. En Bolivia se otorga muy poco crédito en base a garantías reales muebles (equipos, instrumentos de trabajo, contratos, etc.). Esto limita grandemente el potencial de desarrollo del sistema productivo, que no accede fácilmente a financiamiento, y contribuye a la concentración de la riqueza en aquellos que si pueden disponer de ese tipo de garantías.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Ver, R. Marconi, A. Malky, F. Pastor y F. Crespo, *Demanda por Crédito Agropecuario de Pequeños Productores*, La Paz: Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural, FINRURAL, 2000 y R. Rojas, *Mercados Financieros Departamentales Cochabamba*, La Paz: Fondo de Desarrollo Campesino, 1996.

<sup>41</sup> Para más detalles sobre el tema, ver H. Fleisig, J. C. Aguilar y N. de la Peña, *Bolivia: Creating a Legal and Regulatory Framework to Promote Access to Credit for the Poor*, Washington, D. C.: The World Bank, Julio 1995.

### 3.7 Otras Limitaciones de la ENDAR

La ENDAR, además de las críticas ya expuestas, tiene otras limitaciones que mencionaremos brevemente a continuación.<sup>42</sup> Una importante restricción es la falta de una mejor y más detallada inserción del sector rural dentro del resto de la economía. En especial se necesita elaborar más específicamente las relaciones entre las políticas macroeconómicas y las políticas rurales propiamente tales. Los factores macroeconómicos son muchas veces determinantes en el desempeño del sector rural y por tanto requieren de mayor atención en una propuesta de desarrollo rural.<sup>43</sup> En este sentido la ENDAR logra sólo parcialmente superar la visión sectorial y agropecuaria. Se necesita una estrategia de largo plazo y una propuesta de desarrollo rural desde una visión global y no sólo agrícola.

La ENDAR tampoco analiza mayormente las implicaciones de la migración, tanto temporal como definitiva, tanto dentro del país como fuera de éste, para el desarrollo rural, la economía en general y la problemática de la pobreza en especial. Los flujos intersectoriales y las remesas generadas por estos procesos migratorios son sustanciales. La migración puede generar, por un lado, una pérdida para la comunidad de origen pero, por otro lado, si hay remesas o si el emigrante regresa a la comunidad puede no sólo traer a su comunidad un capital físico y monetario pero también un capital social y humano. Por ejemplo, se ha observado que algunos de los que migran al extranjero, cuando vuelven después de varios años a su comunidad de origen, son muchas veces portadores de innovaciones productivas y asumen posiciones de liderazgo.<sup>44</sup>

En la ENDAR no se analiza adecuadamente las particularidades de las comunidades indígenas y de los pueblos originarios como, por ejemplo, sus relaciones de reciprocidad y sus visiones económicas, sociales, políticas y culturales. Ello es necesario para hacer un diagnóstico más realista de su posible inserción en una estrategia de desarrollo y superación de la pobreza.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> En una evaluación de la ENDAR el autor señala tres aspectos positivos y diecisiete 'advertencias', ver V. Ameller, 'Diecisiete advertencias para una Estrategia', *Revista de Desarrollo Rural ProCampo*, No. 91, 2003, pp. 38-40. En este informe yo me limito a sólo algunas de las limitaciones centrales que, por cierto, no son diecisiete. Sólo me he referido indirectamente a la importante problemática de la seguridad alimentaria sobre la cual hace una apreciación V. Sánchez, 'La Estrategia bajo la óptica de la seguridad alimentaria', *Revista de Desarrollo Rural ProCampo*, No. 91, 2003, pp. 34-35. Para un análisis más profundo del impacto de la liberalización del comercio internacional sobre el campesinado boliviano, ver M. Pérez, *Apertura Comercial y Sector Agrícola Campesino: La Otra Cara de la Pobreza del Campesinado Andino*, La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), 2003.

<sup>43</sup> Por ejemplo, para un análisis del impacto de las políticas económicas sobre el sector rural ver, C. F. Toranzo (ed.), *El Impacto de la NPE en el Sector Agropecuario*, La Paz: COTESU, ILDIS, MACA, 1990; y P. van Dijk (ed.) *The Bolivian Experiment: Structural Adjustment and Poverty Alleviation*, Ámsterdam: Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), 1998. Sobre el impacto de una mayor apertura comercial sobre el campesinado ver, M. Pérez, *¿El Último Capítulo? Posibles Impactos del ALCA en las Comunidades Campesinas e Indígenas de Bolivia*, La Paz: CEDLA, 2004.

<sup>44</sup> Hay varios estudios sobre las migraciones, por ejemplo, A. Hinojosa, L. Pérez y G. Cortez, *Idas y Venidas: Campesinos tarijeños en el Norte Argentino*, La Paz: Fundación PIEB, 2000; T. Salman y A. Zoomers (eds.), *The Andean Exodus: Transnational Migration from Bolivia, Ecuador and Peru*, Ámsterdam: Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), 2002; y A. Hinojosa (comp.), *Migraciones Transnacionales: Visiones de Norte y Sudamérica*, La Paz: Plural editores, 2004.

<sup>45</sup> Para un análisis de las redes económicas de las comunidades campesinas indígenas ver, D. de Morrée, *Cooperación Campesina en los Andes: Un Estudio sobre Estrategias de Organización para el Desarrollo Rural en Bolivia*, Utrecht: Nederlandse Geografische Studies, No. 298, 2002. Para una visión sobre cómo llenar los vacíos de la EBRP en relación a la exclusión social ver, NNUU y DFID, Grupo Consultivo Seguimiento de la EBRP, Grupo 4 - Integración y Participación Social, *La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y la Problemática de la Exclusión Social: Los Pueblos Indígenas y Campesinos Afectados por la Discriminación y*

No hay planteamientos suficientemente desarrollados en la ENDAR sobre el ordenamiento y gestión territorial y el uso de los recursos naturales. La problemática del acceso, distribución y regulación de los recursos naturales, el excesivo minifundismo, entre otros, no está suficientemente calibrado. En la próxima sección sobre tierras de este informe elaboraremos algo más algunas de estas observaciones.

Otra limitante de la ENDAR es que no reconoce la frágil institucionalidad del Estado. Por ello no sorprende que no haya propuestas sobre cambios en la institucionalidad y, en especial, de reformas del aparato del Estado para fortalecer su baja capacidad de gobernabilidad. Además falta una mayor cooperación entre los ministerios ya que es sabido que, por ejemplo, hay conflictos entre el MACA y el Ministerio de Desarrollo Sostenible, lo que entorpece la eficacia de la gestión estatal. El funcionamiento de algunos ministerios deja mucho que desear y el tema rural está muy fraccionado ya que está disperso en varios ministerios. Según un informante la institucionalidad estatal es caótica. Muchas veces las políticas públicas son erráticas, incluso contradictoria, y carecen de coherencia y consistencia.

Además en la ENDAR no se reconoce la falta de recursos del aparato público y la aguda dependencia financiera de la cooperación internacional. Hay que tener un enfoque de cómo superar esta dependencia externa. Por ejemplo, según nos informaron la ENDAR no tiene presupuesto. A pesar de las limitaciones mencionadas, y por mencionar, la ENDAR es un avance significativo en el diseño de una estrategia de desarrollo rural y de reducción de la pobreza rural. Por tanto, es meritoria de ser implementada, especialmente si logra superar algunas de sus deficiencias principales.

También hubiera sido deseable que la ENDAR indicara más concretamente cuales son los diferentes actores requeridos para su implementación y la dinámica de las relaciones de poder. Por ejemplo, en una determinada cadena productiva, ¿quiénes son los diferentes actores que intervienen y qué papel les corresponde?, ¿cuáles son las relaciones de poder entre los diferentes actores de la cadena? y ¿cómo regular estas interrelaciones y asegurar su funcionamiento en bases a criterios de equidad, por ejemplo, entre una empresa agroindustrial transnacional y un pequeño productor campesino? Además, ¿cómo lograr la concertación entre los diferentes actores y que la cadena sea inclusiva incorporando a los beneficios generados por la cadena al campesino productor y a los trabajadores rurales? Por cierto, que es imposible responder a todas estas preguntas en un documento, pero por lo menos la ENDAR debería dejar constancia de la necesidad de responderlas y en especial de reconocer la existencia de relaciones muy desiguales de poder económico, social y político entre los diversos agente de la cadena productiva. De lo contrario, la propuesta de las cadenas carece de realismo y deja de ser un mecanismo de desarrollo rural equitativo e incluyente capaz de hacer una contribución al alivio de la pobreza rural en vez de reproducirla a través de los mecanismos de subordinación y explotación. Para equilibrar las relaciones desiguales de poder en la sociedad rural se requiere fortalecer las organizaciones económicas y sociales campesinas e indígenas.<sup>46</sup>

---

*la Exclusión Tienen También la Potencialidad de Revertirlas*, La Paz: Plural editores, 2002. Para una perspectiva sociocultural y política ver, X. Albó, *Pueblos Indios en la Política*, La Paz: Plural editores, 2002. Ver también, República de Bolivia, Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO), *Pueblos Indígenas y Originarios de Bolivia: Diagnóstico Nacional*, La Paz: MACPIO, 2001.

<sup>46</sup> Para un excelente análisis de las Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS) ver, D. Muñoz, *Organizaciones Económicas Campesinas y Políticas Públicas: Un Estudio Comparativo*, La Paz: Plural Editores, 2004. Ver también SOS Faim, 'Las organizaciones económicas campesinas en Bolivia: una estrategia del pequeños productor', *Dinámicas Campesinas*, No. 5, Septiembre 2004.

También es necesario lograr que las organizaciones sociales de los diferentes actores estén dispuestas al diálogo y a la concertación dentro de las reglas democráticas del país.

Finalmente, *last but not least*, está el problema de la tierra que la ENDAR aborda pero con limitaciones como se verá en la próxima sección de este informe.

#### 4. El Difícil pero Fundamental Problema de la Tierra

El problema de la tierra es difícil de resolver pero es fundamental para el desarrollo rural y la superación de la pobreza. Aunque la reforma agraria no sea la panacea para remediar el problema de la pobreza rural, sí es un comienzo. Sin embargo, en Bolivia a pesar de la reforma agraria de 1953, que prácticamente eliminó el latifundio y las relaciones serviles de aquella época, el problema de la tierra y la pobreza rural persisten.<sup>47</sup> Por ello la redistribución de tierras es sólo un primer paso y se requieren políticas públicas de apoyo al sector rural, y especialmente para los productores campesinos, para que la reforma agraria rinda sus frutos y se transforme en una vía para salir de la pobreza.<sup>48</sup>

Unas décadas después de la revolución de 1952 surgió nuevamente la gran propiedad terrateniente latifundista, pero esta vez en el Oriente y con un carácter más empresarial. Pero también existen grandes extensiones de tierras, perteneciente ya sea al Estado o utilizadas por siglos por los pueblos originarios, que fueron adquiridas de manera fraudulenta o simplemente apropiadas por la fuerza en el caos de la colonización del Oriente.<sup>49</sup> El auge de las oleaginosas, principalmente la soya, y otros productos comerciales y de exportación, no pudiera haberse realizado sin la migración masiva del campesinado empobrecido del Altiplano y de los valles interandinos. Fue la gran marcha hacia el Oriente, impulsados por la política agraria de los gobiernos post-revolucionarios (1954 en adelante), que resultó en grandes inversiones en carreteras, equipamiento urbano, etc. en el área de colonización con el propósito de crear y fortalecer una burguesía agraria y comercial que fuera capaz de crear divisas para la economía nacional, en vista del declive de la actividad tradicional exportadora de la minería.

La contraparte de la 'Marcha al Oriente' fue que el Estado se desatendió casi por completo de la problemática rural del resto del país. Además, estas regiones perdieron su fuerza de trabajo más productiva y emprendedora por la creciente falta de acceso a la tierra y capacidad de generar un ingreso suficiente para sobrevivir en el altiplano y los valles. La creciente minifundización de las comunidades y tierras entregadas a los beneficiarios de la reforma agraria y la falta de una política de apoyo a los productores campesinos que buscara su modernización, significó a la postre una sobre-explotación de los recursos naturales con el consiguiente deterioro de la fertilidad de los suelos, problemas de salinización, etc. La minifundización en al-

---

<sup>47</sup> Existen varias evaluaciones de la reforma agraria boliviana, ver, entre otras, J. D. Vargas (coord.) *Proceso Agrario en Bolivia y América Latina*, La Paz: Plural editores, 2003; I. Hernáiz y D. Pacheco, *La Ley INRA en el Espejo de la Historia: Dos Siglos de Reformas Agrarias en Bolivia*, La Paz, Fundación Tierra, 2000; y D. Paz y H. Zeballos, *Diagnóstico de la Reforma Agraria Boliviana, 50 Años Después de la Promulgación de la Ley*, La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), 2003.

<sup>48</sup> Para un estudio de los cambios producidos por la reforma agraria en los Valles y que contiene algunas recomendaciones de políticas públicas, ver D. Pacheco y W. Valda, *La Tierra en los Valles de Bolivia: Apuntes para la Toma de Decisiones*, La Paz: Fundación Tierra, 2003.

<sup>49</sup> Ver, M. Urioste y D. Pacheco, 'Bolivia: land markets in a new context (the INRA law)' en A. Zoomers y G. van der Haar (eds.), *Current Land Policy in Latin America: Regulating Land Tenure under Neoliberalism*, Amsterdam: KIT Press, 2000, pp. 259-268.

gunas comunidades llegó a tal extremo que algunos campesinos apenas tenía accesos a algunos surcos de tierra, los así llamados 'surcofundios'.

En los últimos años ha surgido un nuevo movimiento campesino e indígena. Entre los factores que han llevado a progresivas movilizaciones se puede mencionar la creciente dificultad de encontrar tierras en el Oriente, las pocas posibilidades de empleo productivo en las áreas urbanas, la emergencia de una nueva conciencia e identidad de la población indígena y la política neoliberal que ha exacerbado la crisis económica de los campesinos, por la importación (legal e ilegal) de productos agropecuarios a precios más baratos, con los cuales no pueden competir.<sup>50</sup> Una de las demandas de dicho movimiento es acceso a la tierra y es la demanda principal del Movimiento de los Trabajadores sin Tierra de Bolivia (MST). El MST nació en Tarija con una toma de tierras hace cuatro años y de allí se amplió a otras regiones del país, hacia el Chaco, Santa Cruz, el Altiplano y los Valles Secos cerca de la cordillera. Son principalmente jóvenes sin tierra. El MST fue creado bajo el ejemplo del MST de Brasil tratando de emular sus acciones, pero con menos éxito hasta ahora ya que todavía no es muy fuerte. En años recientes, ha habido invasiones de tierras, marchas, ocupaciones de oficinas estatales, bloqueo de carreteras, entre otras actividades, por parte de los trabajadores rurales sin tierra para protestar por su difícil situación. Las tomas son generalmente, aunque no exclusivamente, en tierras de grandes propietarios que no están trabajadas. Ellos exigen del gobierno la expropiación de los terrenos ocupados y acceso a la propiedad de la tierra, entre otras demandas, en busca de escapar de su miseria y solucionar sus problemas de lograr un nivel de vida digno. En el Oriente, Chaco y la Amazonía los colonos no sólo han ocupado tierras no cultivadas de grandes terratenientes pero han entrado también al área forestal protegida y parques nacionales.

Desde que asumió Carlos Mesa la presidencia se ha acelerado marcadamente la titulación de tierras. En los primeros ocho meses de este año 2004 se han entregado 3,315 títulos y certificados, lo que equivale a algo más de un tercio de todos los títulos y certificados entregados por los gobiernos anteriores desde 1996 a 2003. Pero en términos de superficie lo logrado por el gobierno de Mesa es menos de una quinta parte de lo realizado por los gobiernos anteriores, lo que es también un gran logro.<sup>51</sup> Sin embargo, la toma de tierras no ha disminuido con el actual gobierno, al contrario, fueron la tónica de los 3 primeros meses de gobierno. Estos conflictos se han reavivado esporádicamente desde entonces debido a la gran demanda insatisfecha por tierra. Sin embargo, hay detrás de muchas tomas de tierras también una intencionalidad política por parte de ciertos partidos políticos.

Como se puede apreciar la 'Ley INRA', también referida como la segunda reforma agraria, está lejos todavía de haber resuelto el problema de la tierra ya que en gran medida se ha circunscrito al registro y saneamiento de títulos de propiedad. La redistribución de tierras propiamente tal por parte del Instituto de Reforma Agraria (INRA) ha sido muy limitada y está lejos de haber satisfecho la gran demanda por tierra.<sup>52</sup> Como ya hemos visto la EBRP, la ENDAR y el MACA no se plantean la redistribución de tierras, o sólo bajo condiciones muy limitadas y excepcionales. Esta reticencia por expropiar y redistribuir tierras de sucesivos gobiernos se debe a que no quieren crear un movimiento de oposición por parte de los terratenientes y otros sectores capitalistas, a la falta de voluntad política y/o debido a la debilidad

---

<sup>50</sup> Ver, por ejemplo, VVAA, *Collana: Conflicto por la Tierra en el Altiplano*, La Paz: Fundación Tierra, 2003.

<sup>51</sup> Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), *Estado del Proceso de Saneamiento*, La Paz: INRA, Agosto de 2004.

<sup>52</sup> Entre los varios estudios sobre el tema, destaca el de M. Urioste, *Con los Pies en la Tierra*, La Paz: Fundación Tierra, 2003.



política de tales gobiernos. Redistribuir tierras es ir por una vía de confrontación con los productores comerciales. Si hubiera un Estado más fuerte se podría quizás pensar en tal opción. Además es un problema difícil de solucionar para cualquier gobierno ya que la colonización 'fácil' del Oriente llegó a su término. Las tierras fiscales disponibles para la colonización son pocas, son las tierras menos productivas, de difícil acceso y están muy alejadas de los centros urbanos. Pero según uno de nuestros informantes, por cierto no perteneciente al Estado, hay alrededor de un millón de hectáreas fiscales que se podrían usar para asentar colonos campesinos. Esta cifra de tierras fiscales disponibles contrasta con la que manejan las actuales autoridades del INRA que dicen que hay ya muy poca tierra a distribuir, antes de que concluyan los procesos de saneamiento de tierras en 2006, que eventualmente podrán ampliar las disponibilidades actuales si hubieran reversiones.

Sin embargo, el Estado puede tomar ciertas medidas más drásticas que aliviarían parcialmente la presión por tierra y reducirían los niveles de pobreza rural. En el trópico hay grandes propiedades que deberían ser afectadas por la Ley INRA ya que muchas fueron adquiridas de manera fraudulenta. Además la ley prohíbe el latifundio improductivo permitiendo su expropiación por no cumplir con su 'función económica y social'.<sup>53</sup> Hay grandes propiedades en el Oriente que están trabajadas sólo parcialmente, ya que su fin es especulativo. Los propietarios utilizan estas tierras para sacar crédito y para esperar el momento propicio para venderlas y sacar las ganancias. Es difícil saber la cantidad de tierras que se podría expropiar legalmente, porque las autoridades no se animan a dar cifras, pero se estima que hay hasta 3 millones de hectáreas disponibles según uno de nuestros informantes.

También hay que proseguir con el saneamiento de tierras en el marco de la Ley INRA pero con un cierto criterio pragmático.<sup>54</sup> Hay muchos conflictos de linderos. Resolverlos no es tarea fácil y para ello es necesario fortalecer el sistema jurídico. En las comunidades los que tienen más tierra no siempre quieren que se legalice, porque queda al descubierto la diferenciación económica al interior de éstas. Muchos de los propietarios de tierras producto de la reforma agraria que viven en El Alto, ciudad aledaña a La Paz, desempeñan actividades como transportista, comerciantes, maestros de escuela, empleada doméstica, entre otras. Son los así llamados 'residentes' ya que residen en la ciudad, pero mantienen su propiedad en la comunidad. Los residentes muchas veces dirigen a la asamblea comunal. Establecen relaciones con sus familiares (y otros de confianza) de 'al partir' y alquiler, además de comprar o vender tierras. Es un mercado entre pobres, segmentado, invisible, informal y de palabra. También hay venta de tierras adelantada a los herederos con un precio simbólico para evitar los trámites de la burocracia estatal. En resumen, hay un gran enredo entre lo individual, familiar y comunal y en tales situaciones tratar de desenredarlo puede crear más problemas de los que podría resolver. En el Oriente, grandes propietarios especuladores y fraudulentos lograron frenar parcialmente el saneamiento de tierras, porque no quieren que se descubra la situación ilegal de sus propiedades. En este caso sí es necesario que el Estado intervenga aplicando la Ley INRA siguiendo un criterio de justicia social y económica.

El beneficiario de la reforma agraria de 1953 no puede vender ni enajenar la tierra a título de protección según la Constitución del país. Pero en muchos casos se ha transformado en una propiedad de segunda debido a la parcelación por la sucesión hereditaria. Además, de todos modos, hay venta ilegal en el mercado informal de tierra. Al permitir la venta y compra legal de la tierra se puede evitar su excesivo e irracional fraccionamiento. Una propuesta, quizás

---

<sup>53</sup> República de Bolivia, *Nuevo Reglamento de la Ley INRA*, La Paz: U.P.S. Editorial, 2000.

<sup>54</sup> Además la Ley INRA debe mejorarse, ver, por ejemplo, I. Hernáiz y D. Pacheco, *La Ley INRA en el Espejo de la Historia: Propuestas de Modificación*, La Paz: Fundación Tierra, 2001.

controvertida, sería permitir el mercadeo de las tierras recibidas en reforma agraria, para quizás superar la subdivisión excesiva de la tierra, el así denominado 'surcofundio' en que algunos campesinos sólo son dueños de un cierto número de surcos de tierra, para concentrar las parcelas en unidades económicas de tamaño más óptimo y asegurar su desarrollo.<sup>55</sup> Al permitir un mercado de las tierras de reforma agraria, que debería ser regulado para evitar abusos, es posible que la tierra asuma un mayor valor. Al valorizarse las tierras es probable que el productor sea más cuidadoso de su uso y haga un mayor esfuerzo por mantener su fertilidad. Ello tendría un efecto positivo sobre el medio ambiente ya que evitaría el progresivo deterioro de los suelos que ya están muy erosionados en varias áreas del Altiplano debido a su sobre-explotación o abandono total o parcial, por la emigración por parte de los minifundistas.

## 5. Conclusión: Superar la Pobreza con Inversión Rural

Los movimientos sociales de febrero y octubre de 2003 son un 'despertar de una conciencia social activa', según nos manifestó un campesino, con lo cual los pobres urbanos y rurales quieren construir una sociedad distinta, con justicia social, y en la cual el Estado actúe en el interés nacional y no en función de los intereses de los grupos privilegiados. Por cierto que hay diferentes visiones sobre el futuro deseado y en las perspectivas más radicales está la toma del poder para cambiar a un modelo económico más estatista. Para que Bolivia recupere su futuro es, a mi juicio, necesario que la clase política y los movimientos sociales logren un consenso nacional en torno a un plan de emergencia y solidaridad. Hay que construir una estrategia de desarrollo económico y social que entregue una visión para el futuro del país en la cual además de proponer medidas de largo plazo, también se especifiquen las medidas de corto y mediano plazo para superar la crisis profunda actual. Tal visión estratégica requiere un amplio consenso nacional y sólido respaldo de la sociedad civil y de los partidos políticos para lograr su implementación.<sup>56</sup>

No es la intención, ni es posible en esta parte final del ensayo, presentar tal estrategia de desarrollo. Ésta además requiere de un esfuerzo de muchos investigadores y otros profesionales, además del diálogo con la sociedad civil y los partidos políticos. Solamente procuro lanzar unas ideas muy preliminares, en forma todavía de esbozo, antes que de manera elaborada y sistemática como sería lo ideal. Muchas personas ya han planteado que hay que cambiar el modelo económico neoliberal porque es parcialmente responsable de la crisis actual. Ya en la década del 70 se hicieron propuestas de 'redistribución con crecimiento' por

---

<sup>55</sup> Un estudio sobre el mercado de tierras en Santa Cruz concluye que la libre compra y venta de tierras no ha resultado en una distribución más equitativa de la tierra ya que no hay prácticamente ventas de tierras de grandes propietarios a pequeños propietarios, ver A. Zoomers 'Land liberalisation and sustainable development in Latin America', *International Development Planning Review*, 25 (3), 2003, pp. 245-262. Sin embargo, la situación en regiones donde no existen grandes propiedades puede llevar a resultados diferentes y con un adecuado apoyo estatal vía subsidios y apoyo técnico se podría promover la concentración de los 'surcofundios' y de algunos minifundios en unidades de tamaño más óptimo. Sin duda que sostener que la liberalización del mercado de tierras resolverá el problema por sí mismo es un mito como argumenta Urioste en su crítica de la ENDAR, ver M. Urioste, 'Una estrategia que excluye ....', *op.cit.*, p. 28. Por ello es que propongo la necesidad de una regulación estatal del mercado para resolver el problema de la excesiva subdivisión de la tierra, además de otras medidas que el Estado puede tomar directamente sin pasar por el mercado.

<sup>56</sup> En tal sentido la iniciativa de la Asociación para la Ciudadanía 'Apostamos por Bolivia', recientemente creada por cuatro Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs) me parece encomiable, ver Apostamos por Bolivia (ed.), *Puntos de Partida de la Asamblea Constituyente*, La Paz: Asociación para la Ciudadanía - ACLO, Centro Gregoria Apaza, CIPCA y Fundación TIERRA, Agosto de 2004.

parte de algunas organizaciones internacionales y varios especialistas en desarrollo.<sup>57</sup> Después de la crisis de la deuda externa y de la 'década perdida' de los 80s, la CEPAL con su visión neoestructuralista propuso una estrategia de 'transformación productiva con equidad'.<sup>58</sup> En esta última estrategia, se trata de lograr una inserción en los mercados globales de tal forma de profundizar la transformación productiva interna, de acuerdo a las prioridades nacionales de elevar la productividad, reconvertir la economía hacia la producción de bienes de mayor valor agregado, crear empleos productivos y mejorar la distribución del ingreso.<sup>59</sup> Más recientemente están surgiendo una serie de propuestas de 'crecimiento pro-pobre' que son compatibles con un modelo neoliberal siempre y cuando se implementen ciertas reformas.<sup>60</sup>

Como ya hemos planteado la 'tercera generación de la reforma agraria' ya no tiene muchas tierras para repartir y por tanto hay que buscar formas adicionales para superar la pobreza rural. Se está llegando al límite de la frontera agrícola del país y el crecimiento agropecuario deberá provenir cada vez más de la intensificación productiva, antes que por la vía extensiva. Pero una manera de combinar ambas estrategias, en la cual indirectamente se aumenta la oferta de la tierra, es a través de las llamadas 'tecnologías que aumentan la tierra' (*'land-augmenting technologies'*). Por ejemplo, las tecnologías de la 'revolución verde' lograron no sólo aumentar los rendimientos de la cosecha de cereales, pero además permitieron realizar dos o más cosechas al año en el mismo pedazo de tierra, en efecto duplicando o triplicando la cantidad de tierra cultivada. El problema de estas tecnologías es que requieren una mayor inversión y recursos financieros significativos. Para que los beneficios de estas tecnologías no sean apropiadas por los productores comerciales, es también necesario que el Estado invierta en la elaboración y difusión de una revolución verde pro-campesina.

Otra forma de aumentar la productividad y los ingresos campesinos es invertir en la recuperación de los suelos degradados en el Altiplano y otras regiones del país mediante inversiones tanto de menor escala (como micro-riego) como de mayor escala (grandes obras de irrigación). En breve, hay que hacer inversiones en recuperar y elevar la fertilidad de los suelos.<sup>61</sup> Algunas de estas inversiones tendrían que ser subsidiadas por el Estado para que los campe-

---

<sup>57</sup> Ver, entre otros, el libro pionero de H. Chenery, M. Ahluwalia, C. Bell, J. Duloy y R. Jolly (eds.), *Redistribution with Growth*, Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 1974.

<sup>58</sup> El texto clásico neoestructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe es: CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, Santiago: CEPAL, 1990. Para un análisis comparativo entre las teorías del desarrollo neoliberales y neoestructurales, ver Robert N. Gwynne y Cristóbal Kay, 'The alternatives to neoliberalism', en R. N. Gwynne y C. Kay, eds., *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, second edition, Arnold: Londres y Oxford University Press: Nueva York, 2004, pp. 253-267.

<sup>59</sup> Para un examen de la relación entre crecimiento económico, empleo y pobreza en Bolivia ver, L. C. Jemio y M. del C. Choque, *Employment-Poverty Linkages and Policies: the Case of Bolivia*, Ginebra: Issues in Employment and Poverty Discusión Paper No. 11, Recovery and Reconstruction Department, International Labour Office, 2003.

<sup>60</sup> Un informe interesante desde la perspectiva de crecimiento pro-pobre para el caso de Bolivia es: S. Klasen y otros, *Operationalizing Pro-Poor Growth. Country Case Study: Bolivia*, Department of Economics, University of Göttingen y Kiel Institute for World Economics, 2004. Ver también, World Bank, *Bolivia Poverty Assessment: Establishing the Basis for More Pro-Poor Growth*, World Bank, Report No. 28068-Bo, 2004. Para una propuesta de política pública pro-pobre para la agricultura, ver A. Dorward, J. Kydd, J. Morrison y I. Urey, 'A policy agenda for pro-poor agricultural growth', *World Development*, 32 (1), pp. 73-89, 2004. Para un análisis más general, ver A. Shorrocks y R. van der Hoeven (eds.), *Growth, Inequality, and Poverty: Prospects for Pro-Poor Economic Development*, Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2004.

<sup>61</sup> Hay una relación bastante directa entre fertilidad, erosión y pobreza. Las regiones con tierras de mayor fertilidad fueron las que sufrieron la mayor erosión y tienen mayores niveles de pobreza, ver Rolando Morales, E. Galoppo y N. Morales, *Bolivia: Política Económica, Geografía y Pobreza*, La Paz: Universidad Andina Simón Bolívar, 2002, p. 247, 249 y otras.

sinos puedan realizarlas y otras tendrían que ser financiadas por el Estado por su mayor envergadura, por las externalidades que crea y por su valor ecológico que beneficia a la sociedad en conjunto. También se pueden hacer proyectos de recuperación de terrazas, andenes y pastizales, de reforestación, de manejo de cuencas, etc. Muchas de estas obras son intensivas en el uso de mano de obra y por tanto generarían empleo, especialmente en las zonas que actualmente son expulsoras de mano de obra. Otra ventaja de estas actividades es que logran revertir el deterioro del medio ambiente e incluso mejorarlo.

También hay que desarrollar las actividades no-agrícolas en las áreas rurales que generen nuevos y mayores ingresos para la unidad familiar campesina en actividades de artesanía, procesamiento, comercialización y otros servicios, tales como el turismo rural. En última instancia, para lograr el desarrollo rural y superar la pobreza rural, se requiere de una estrategia de desarrollo que logre establecer una interacción productiva y dinámica entre los diferentes sectores de la economía.<sup>62</sup> Aunque suene paradójico el desarrollo rural pasa por el desarrollo industrial y de los servicios productivos. Esta es la lección que heredamos de la experiencia histórica de los países desarrollados y, en especial, del milagro económico de los países del sudeste asiático tales como Corea del Sur y Taiwán.<sup>63</sup> La estrategia de desarrollo económico de estos países se puede caracterizar como de 'crecimiento con redistribución', que logró en el período de una generación eliminar la pobreza y transformarlos en economías desarrolladas.

Bolivia a lo largo de su historia ha sido un país rico en recursos naturales. Lamentablemente tal riqueza no siempre fue utilizada en beneficio de las grandes mayorías del país. En la actualidad Bolivia cuenta con una riqueza en hidrocarburos. Si hay una lección central para el país, es que ésta quizás sea la última oportunidad que Bolivia tenga de poder explotar una riqueza natural en beneficio de toda la sociedad, pero en particular de los pobres. El Estado debe captar la renta de los hidrocarburos y canalizarla a la inversión productiva, de acuerdo a las prioridades fijadas por la nueva estrategia de desarrollo 'pro-pobre'. Pero también el Estado debe captar a través del sistema impositivo, y otras vías, parte de las ganancias extraordinarias logradas por los grandes productores y exportadores de soya, por los consorcios madereros y por otros grandes beneficiarios de la explotación de los recursos naturales del Oriente. Las regiones que mayormente se deberían beneficiar de tal estrategia serían, a mi juicio, el Altiplano y los Valles Interandinos. Los grupos a beneficiarse, en primera instancia, deberían ser los pobres, especialmente la población rural e indígena. También el sector agropecuario de estas regiones debería ser prioritario en la asignación de las inversiones ya que es el 'talón de Aquiles' del país.<sup>64</sup> Es en estas regiones donde se concentra la pobreza extrema. Además el país tiene una larga y enorme deuda económica y social con estas regiones y poblaciones que aunque produjeron la riqueza básica del país con la plata y el estaño, además de los productos agropecuarios, no recibieron los beneficios que les correspondía. En décadas recientes, fueron también estas poblaciones y regiones que

---

<sup>62</sup> Un ensayo clásico sobre estrategias de desarrollo y la pobreza rural, que es crítico tanto de las estrategias de 'agricultura primero' como de aquellas que enfatizan la industrialización y el 'chorreo hacia abajo' (*trickle-down*), es A. Saith, 'Development strategies and the rural poor', *The Journal of Peasant Studies*, 17 (2), 1990, pp. 171-244.

<sup>63</sup> Ver, por ejemplo, C. Kay, 'Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿por qué Asia Oriental superó a América Latina?', *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, Lima: CEPES, No. 34, 2002, pp. 45-94.

<sup>64</sup> Quizás los eventos de 2003 y la crisis actual contribuyan a que la sociedad boliviana no considere el desarrollo rural como un lastre, pero al contrario, como uno de los pilares para recuperar su dinámica, superar la pobreza y lograr su integración social, ver M. Urioste '¿Por qué la sociedad boliviana considera al desarrollo rural como un lastre?', en M. Urioste, *Desarrollo Rural con Participación Popular*, La Paz: Fundación Tierra, 2002, pp. 267-300.

proveyeron la mano de obra para colonizar el Oriente y los recursos para financiar las inversiones iniciales que hicieron posible su relativa prosperidad. Ha llegado el momento en la historia de Bolivia en la cual la riqueza de los recursos naturales del Chaco y el Oriente contribuya al desarrollo del Altiplano y los Valles Interandinos lográndose así además un mejor equilibrio regional y una parte importante de los recursos para financiar la nueva estrategia 'pro-pobre' del país.

## **Bibliografía**

Albó, X., 2002, *Pueblos Indios en la Política*, La Paz: Plural Editores.

Alemán, S., 2003, 'Las cadenas productivas y la construcción de la competitividad', *Revista de Desarrollo Rural ProCampo*, No. 91, pp. 41-44.

Ameller, V., 2003, 'Diecisiete advertencias para una Estrategia', *Revista de Desarrollo Rural ProCampo*, No. 91, pp. 38-40.

Apostamos por Bolivia (ed.), 2004, *Puntos de Partida de la Asamblea Constituyente*, La Paz: Asociación para la Ciudadanía - Acción Cultural Loyola (ACLO), Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) y Fundación TIERRA, Agosto 2004.

Assies, W., 2004, 'Bolivia: a gasified democracy', *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 76, pp. 25-43.

Assies, W. y T. Salman, 2003, *Crisis in Bolivia: the Elections of 2002 and their Aftermath*, London: University of London, Institute of Latin American Studies Research Papers, No. 56.

Bebbington, A., 1999, 'Capitals and capabilities: a framework for analysing peasant viability, rural livelihoods and poverty', *World Development*, 27 (12), pp. 2021-2044.

Bebbington, A., R. Rojas y L. Hinojosa, 2002, *Contributions of the Dutch Co-Financing Program to Rural Development and Rural Livelihoods in the Highlands of Peru and Bolivia: Synthesis Report*, Boulder (CO), Septiembre 2002.

Bredow, L., 2003, 'Entrevista a José Valdivia - así se elaboró la Estrategia Nacional', *Revista de Desarrollo Rural ProCampo*, No. 91, pp. 15-17.

CEPAL, 1990, *Transformación Productiva con Equidad*, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Chenery, H., M. Ahluwalia, C. Bell, J. Duloy y R. Jolly (eds.), 1974, *Redistribution with Growth*, Oxford y Nueva York: Oxford University Press.

Comité Integrador de Organizaciones Campesinas de Bolivia (CIOEC-B), 2000, *Agenda para el Desarrollo Estratégico de las Organizaciones Económicas Campesinas: Propuestas para la Lucha Contra la Pobreza y la Reactivación Económica*, La Paz: CIOEC-B.

de Morrée, D., 2002, *Cooperación Campesina en los Andes: Un Estudio sobre Estrategias de Organización para el Desarrollo Rural en Bolivia*, Utrecht: Nederlandse Geografische Studies, No. 298.

Dorward, A., J. Kydd, J. Morrison y I. Urey, 2004, 'A policy agenda for pro-poor agricultural growth', *World Development*, 32 (1), pp. 73-89.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2002, *Social Panorama of Latin America, 2001-2002*, Santiago: ECLAC.

Falcoff, M., 2004, 'The last days of Bolivia?', *Latin American Outlook*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, June 1, 2004; disponible en <http://www.aei.org/>

Fleisig, H., J. C. Aguilar y N. de la Peña, 1995, *Bolivia: Creating a Legal and Regulatory Framework to Promote Access to Credit for the Poor*, Washington, D. C.: The World Bank, Julio 1995.

Giarracca, N. (comp.), 2001, *¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); disponible en publicaciones <http://www.clacso.org/>.

Gwynne, R. N. y C. Kay, 2004, 'The alternatives to neoliberalism', en R. N. Gwynne y C. Kay, eds., *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, segunda edición revisada y ampliada, Arnold: Londres y Oxford University Press: Nueva York, pp. 253-267.

Hernáiz, I. y D. Pacheco, 2000, *La Ley INRA en el Espejo de la Historia: Dos Siglos de Reformas Agrarias en Bolivia*, La Paz: Fundación TIERRA.

Hernáiz, I. y D. Pacheco, 2001, *La Ley INRA en el Espejo de la Historia: Propuestas de Modificación*, La Paz: Fundación TIERRA.

Hinojosa, A. (comp.), 2004, *Migraciones Transnacionales: Visiones de Norte y Sudamérica*, La Paz: Plural Editores.

Hinojosa, A., L. Pérez y G. Cortéz, 2000, *Idas y Venidas: Campesinos Tarijeños en el Norte Argentino*, La Paz: Fundación Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).

Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), 2004, *Estado del Proceso de Saneamiento*, La Paz: República de Bolivia, INRA, Agosto 2004.

Jemio, L. C. y M. del C. Choque, 2003, *Employment-Poverty Linkages and Policies: the Case of Bolivia*, Ginebra: Issues in Employment and Poverty Discusión Paper No. 11, Recovery and Reconstruction Department, International Labour Office.

Kay, C., 2000, 'Latin America's agrarian transformation: peasantization and proletarianization', en D. Bryceson, C. Kay y J. Mooij (eds.), *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*, Londres: Intermediate Technology Development Group (ITDG), pp. 123-138.

Kay, C., 2002, 'Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿por qué Asia Oriental superó a América Latina?', *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), No. 34, pp. 45-94.

Klasen, S. y otros, 2004, *Operationalizing Pro-Poor Growth. Country Case Study: Bolivia*, Department of Economics, University of Göttingen y Kiel Institute for World Economics.

Komives, K., J. C. Aguilar y otros, 2004a, *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: ¿La Nueva Brillante Idea?*, La Haya: Institute of Social Studies y Estocolmo: Swedish International Development Agency (SIDA).

Komives, K., J. C. Aguilar y otros, 2004b, *Reducir la pobreza y Crear Riqueza en Bolivia: ¿Cuál es la Contribución del "Proceso PRSP"?*, La Haya: Institute of Social Studies.

Marcillo, B. y C. Alborta, 2001, *Escenarios Virtuales y Reales del Sector Agropecuario y Rural en el Altiplano Boliviano*, La Paz: Muela del Diablo Editores.

Marconi, R., A. Malky, F. Pastor y F. Crespo, 2000, *Demanda por Crédito Agropecuario de Pequeños Productores*, La Paz: Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural, FINRURAL.

Miranda, M., 2003, *Propuestas de Líderes Indígenas y Originarios para el Ajuste de la Política Nacional de Compensación y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, La Paz: Presidencia de la República, Directorio Único de Fondos (DUF), Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Fondo Nacional Productivo y Social (FPS).

Morales, R., 2004, *Bolivia, Pobreza, Desigualdad y Crecimiento: Análisis Estructural*, La Paz: CIESS-Econometría.

Morales, R., E. Galoppo y N. Morales, 2002, *Bolivia: Política Económica, Geografía y Pobreza*, La Paz: Universidad Andina Simón Bolívar.

Muñoz, D., 2004a, *Políticas Públicas y Agricultura Campesina: Encuentros y Desencuentros*, Segunda Edición, La Paz: Plural Editores.

Muñoz, D., 2004b, *Organizaciones Económicas Campesinas y Políticas Públicas: Un Estudio Comparativo*, La Paz: Plural Editores.

Muñoz, J., 2001, 'Rural poverty and development', en J. Crabtree y L. Whitehead (eds.), *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*, Londres y Nueva York: Palgrave, pp. 83-99.

Naciones Unidas (NNUU) y Department for International Development (DfID), 2002, *La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y la Problemática de la Exclusión Social: Los Pueblos Indígenas y Campesinos Afectados por la Discriminación y la Exclusión Tienen También la Potencialidad de Revertirlas*, NNUU y DfID, Grupo Consultivo Seguimiento de la EBRP, Grupo 4 - Integración y Participación Social, La Paz: Plural Editores, 2002.

Núñez del Prado, J. y D. Pacheco, 2001, 'Visiones sobre el desarrollo rural', *Debate Político*, No. 10, diciembre 2001.

Pacheco, D. y W. Valda, 2003, *La Tierra en los Valles de Bolivia: Apuntes para la Toma de Decisiones*, La Paz: Fundación TIERRA.

Paz, D. y H. Zeballos, 2003, *Diagnóstico de la Reforma Agraria Boliviana, 50 Años Después de la Promulgación de la Ley*, La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

Pérez, M., 2003, *Apertura Comercial y Sector Agrícola Campesino: La Otra Cara de la Pobreza del Campesinado Andino*, La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

Pérez, M., 2004, *¿El Último Capítulo? Posibles Impactos del ALCA en las Comunidades Campesinas e Indígenas de Bolivia*, La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

Pérez, M., B. Marcilly y C. Alborta, 2001, *Escenarios Virtuales y Reales del Sector Agropecuario y Rural en el Altiplano Boliviano*, La Paz: Muela del Diablo Editores.

Republic of Bolivia, 2001, *Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP, Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza - EBRP*, La Paz, March 2001.

República de Bolivia, 1966, *Estrategia para la Transformación Productiva del Agro*, La Paz: Ministerio de Hacienda.

República de Bolivia, 2000, *Reglamento de la Ley No. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria: Decreto Supremo No. 25763 del 5 de mayo de 2000*, Edición actualizada hasta el D.S. 25848 de la Modificación del Reglamento de la Ley I.N.R.A. de fecha 18 de julio de 2000, La Paz: U.P.S. Editorial.

República de Bolivia, Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO), 2001, *Pueblos Indígenas y Originarios de Bolivia: Diagnóstico Nacional*, La Paz: MACPIO.

República de Bolivia, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), 2004, *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)*, Documento de Trabajo, La Paz, Julio 2004.

República de Bolivia, Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agricultura y Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2003, *Estrategia de Transformación Productiva: Plan Bolivia Agropecuaria y Rural, Identificación de Problemas y Estado de Situación*, La Paz, Marzo 2003.

Rojas, R., 1996, *Mercados Financieros Departamentales Cochabamba*, La Paz: Fondo de Desarrollo Campesino.

Saith, A., 1990, 'Development strategies and the rural poor', *The Journal of Peasant Studies*, 17 (2), pp. 171-244.

Salman, T. y A. Zoomers (eds.), 2002, *The Andean Exodus: Transnational Migration from Bolivia, Ecuador and Peru*, Ámsterdam: Centre for Latin American Research and Documentation - Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA).

Sánchez, V., 2003, 'La Estrategia bajo la óptica de la seguridad alimentaria', *Revista de Desarrollo Rural ProCampo*, No. 91, pp. 34-35.

Shorrocks, A. y R. van der Hoeven (eds.), 2004, *Growth, Inequality, and Poverty: Prospects for Pro-Poor Economic Development*, Oxford y Nueva York: Oxford University Press.

SOS Faim, 2004, 'Las organizaciones económicas campesinas en Bolivia: una estrategia del pequeños productor', *Dinámicas Campesinas*, No. 5, Septiembre 2004.

Toranzo, C., 2003, *Análisis de coyuntura: las razones del conflicto político social y su desarrollo*, La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

Toranzo, C., 2004, *La relación de los partidos políticos y la sociedad civil*, La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

Toranzo, C. F. (ed.), 1990, *El Impacto de la NPE en el Sector Agropecuario*, La Paz: Cooperación Técnica Suiza (COTESU), Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) - Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE).

Urioste, M., 2001, *Bolivia: Descentralización de Servicios Agropecuarios a los Municipios*, La Paz: Fundación TIERRA.



Urioste, M., 2002, ¿Por qué la sociedad boliviana considera al desarrollo rural como un lastre?, en M. Urioste, *Desarrollo Rural con Participación Popular*, La Paz: Fundación TIERRA, pp. 267-300.

Urioste, M., 2003a, 'Una estrategia que excluye a campesinos indígenas no excedentarios', *Revista de Desarrollo Rural ProCampo*, No. 91, pp. 26-29.

Urioste, M., 2003b, *Con los Pies en la Tierra*, La Paz: Fundación TIERRA.

Urioste, M. y D. Pacheco, 2000, 'Bolivia: land markets in a new context (the INRA law)' en A. Zoomers y G. van der Haar (eds.), *Current Land Policy in Latin America: Regulating Land Tenure under Neoliberalism*, Amsterdam: Royal Tropical Institute, KIT Press, pp. 259-268.

Urioste, M. y D. Pacheco (coord.), 2001, *Las Tierras Bajas de Bolivia a Fines del Siglo XX: Tenencia, Uso y Acceso a las Tierras y Bosques*, La Paz: Fundación TIERRA.

van Dijk, P. (ed.), 1998, *The Bolivian Experiment: Structural Adjustment and Poverty Alleviation*, Ámsterdam: Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA).

van der Heyden, D. y P. Camacho (coord.), 2004, *Guía Metodológica para el Análisis de las Cadenas Productivas*, Lima: Ruralter con CICDA, SNV, Intercooperation, Junio 2004.

van Niekerk, N. G. W., 1994, *Desarrollo en los Andes: Un Estudio Sobre los Programas de Organizaciones No Gubernamentales*, Leiden: Leiden Development Studies, No. 13, Universiteit Leiden.

Vargas, J. D. (coord.), 2003, *Proceso Agrario en Bolivia y América Latina*, La Paz: Plural Editores.

Verdesoto, L., 2004, '¿Hacia dónde va Bolivia?', *Nueva Sociedad*, No. 191, pp. 39-49.

V.V.A.A., 2002, *Estudio de Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Municipales*, La Paz: Vice-Ministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular.

V.V.A.A., 2003, *Collana: Conflicto por la Tierra en el Altiplano*, La Paz: Fundación TIERRA.

Zoomers, A., 1999, *Linking Livelihood Strategies to Development: Experiences from the Bolivian Andes*, Ámsterdam: Royal Tropical Institute (KIT) y Centre for Latin American Research and Documentation - Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA).

Zoomers, A., 2003, 'Land liberalisation and sustainable development in Latin America', *International Development Planning Review*, 25 (3), pp. 245-262.

Zoomers, A. (comp.), 1998, *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia. Intervenciones y Desarrollo Rural en el Norte de Chuquisaca y Potosí*, Ámsterdam y La Paz: Royal Tropical Institute (KIT) y Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA), Centro de Información para el Desarrollo (CID) – Plural editores.

World Bank, 2004, *Bolivia Poverty Assessment: Establishing the Basis for More Pro-Poor Growth*, World Bank, Report No. 28068-Bo.



*Halving poverty by 2015 is one of the greatest challenges of our time, requiring cooperation and sustainability. The partner countries are responsible for their own development. Sida provides resources and develops knowledge and expertise, making the world a richer place.*



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT  
COOPERATION AGENCY

SE105 25 Stockholm Sweden  
Phone: +46 (0)8 698 50 00  
Fax: +46 (0)8 698 56 15  
info@sida.se, www.sida.se