



HAL
open science

La cuestión institucional como factor de cambio

Hubert Mazurek

► **To cite this version:**

| Hubert Mazurek. La cuestión institucional como factor de cambio. ProCampo, 2003. hal-03143625

HAL Id: hal-03143625

<https://hal.science/hal-03143625>

Submitted on 18 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pro Campo

revista del desarrollo rural

BOLIVIA / N° 91 / SEPTIEMBRE - OCTUBRE DE 2003 Bs. 10.



**Estrategia
Nacional
de Desarrollo
Agropecuario
y Rural / ENDAR**

GRUPO DRU

**14 contribuciones
para el debate**

Contenido

Estrategia

La nueva Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR) promueve la formación de cadenas productivas y la inserción competitiva en los mercados nacionales y extranjeros.

4

Los cinco elementos ordenadores de la ENDAR como factores de competitividad: mercados, cadenas productivas, estrategia de intervención, cambios tecnológicos, cambios estructurales.

7



Resumen de Políticas, Estrategias y Líneas de Acción de la ENDAR

9



Debate

Cómo mejorar los ingresos de los productores agropecuarios, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza rural en el marco de la equidad social y cultural.

11

La ENDAR contempla un Plan Nacional de Saneamiento de Tierras y un Programa de Distribución que busca entregar tierra a quienes no las posean o la posean en forma insuficiente.

13

Cómo se elaboró la ENDAR, según su principal consultor, José Baldovino.

15

Para los productores del oriente boliviano, la ENDAR debe tomar en cuenta sus demandas de acceso al crédito y de apoyo estatal al sector.

19

Las Organizaciones Económicas Campesinas demandan del Estado reglas claras y coherentes para las empresas campesinas de capital social.

21

En representación de alrededor de ochenta organizaciones que están distribuidas en ocho departamentos, la Presidenta de la Asociación de Productoras de Bolivia, enjuicia la propuesta gubernamental.

24

Una estrategia que excluye a los campesinos no excedentarios: cuestionamientos de la Fundación Tierra.

26

Un "test de sostenibilidad" para la ENDAR y un análisis de los contextos institucionales que la harían posible

30 y 31

La ENDAR a la luz de las políticas de seguridad alimentaria.

34



Crítica de la uniformación de la diversidad productiva y social bajo un sólo concepto de "cadenas productivas"

36

La ENDAR no toma en cuenta que el Estado y el mercado no funcionan en países como Bolivia. 17 advertencias para ser tomadas en cuenta.

38

Nuevas publicaciones

Collana Conflicto por la tierra en el Altiplano



Proceso agrario en Bolivia y América Latina

CIDES-UNSA
CIPCA
FUNDACION TIERRA
CEIS
G-DRU
AYUDA EN ACCION
AIPE
SECRETARIADO RURAL PERU BOLIVIA
DANIDA
DFIO
PLURAL EDITORES

50
años de Reforma
Agraria en Bolivia

Pro Campo

revista del desarrollo rural

Nº 90, agosto 2003

Plural editores-CID / Depósito Legal 4-3-125-87

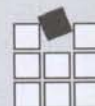
Editor: José Antonio Quiroga T.
Director: Fernando Valdivia Antisoliz

Consejo editorial:
Vladimir Sánchez, Carlos Carafa R.,
Rodolfo Soriano

ProCampo se publica con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la Fundación para el Desarrollo Rural (ProRural)

Precio suscripción anual

Bolivia	Bs.	110
Sudamérica	\$us.	45
Centroamérica	\$us.	60
EE.UU.	\$us.	60
Canadá	\$us.	70
Resto del mundo	\$us.	80



Plural editores / CID
Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador
Tel. 2411018
Casilla 5097 - La Paz, Bolivia
plural@entelnet.bo

Cochabamba: Gabriela Guillén / Tel. 4224990
Santa Cruz: María Fernanda Quiroga / Tel. 3526324

Presentación

El Gobierno Nacional presentó recientemente, una *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)*. Esta iniciativa —a diferencia de similares que abundaron en el pasado reciente— tiene la virtud de ser formulada prácticamente en los comienzos de una gestión gubernamental, lo que abriga la esperanza de su posible aplicación. Sin embargo, las condiciones de creciente inestabilidad política y económica por los constantes estallidos de violencia social, son factores no contemplados que pueden influir negativamente en este empeño.

ProCampo ofrece en esta edición una síntesis de esta Estrategia, complementada por varios aportes recogidos de un Seminario Taller organizado por el Grupo DRU y la Asociación de Instituciones Populares de Educación (AIPE) a principios de septiembre.

Se ha buscado, en la primera parte, reforzar su explicación con argumentaciones de autoridades de gobierno responsables de su implementación. Así, *Una visión integral de desarrollo agropecuario y rural* es un resumen preparado por el Lic. José Morales, del Ministerio de Desarrollo Económico; complementado por el Lic. Juan José Castro, del Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios, que considera que *“La competitividad depende fundamentalmente de los seres humanos”*. Henry Oporto, Viceministro de Tierras, describe *La articulación de la Estrategia con la cuestión agraria* mediante la explicación del Plan Nacional de Saneamiento de Tierras y un ambicioso Programa Nacional de Distribución de Tierras. Más allá de la anécdota, *Así se elaboró la Estrategia Nacional* es una lúcida

GRUPO DRU

entrevista de Luis Bredow a José Baldivia, quien coordinó el equipo que elaboró ese documento.

La segunda parte recoge la visión de los productores agropecuarios del país. *La demanda de los productores del oriente*, expuesta por Juan Armando Antelo, presidente de la Cámara Agropecuaria del Oriente, insiste en demandas sectoriales que priorizan el acceso a crédito y la mejora de las condiciones financieras para el sector. *Las empresas campesinas de capital social* de María Julia Jiménez y *La visión de las mujeres productoras* de Alcira Lozano, es la percep-

ción escéptica de los productores agropecuarios dispersos en el país, que arroja más dudas que certezas sobre esta Estrategia.

La tercera parte se nutre con el análisis de diversos expertos en la problemática agraria. Arranca con un juicio de Miguel Urioste, que considera a la ENDAR como *Una estrategia que excluye a campesinos indígenas no excedentarios*. Carlos Carafa somete a la Estrategia a un *test de sostenibilidad*, en tanto que Hubert Mazurek enfoca *La cuestión institucional como factor de cambio*. Por su parte, Vladimir Sánchez desnuda falencias de *La Estrategia bajo la óptica de la seguridad alimentaria*. Jorge Albarracín analiza uno de los aspectos centrales de la propuesta, haciendo hincapié en *Las cadenas agroproductivas y sistemas de producción existentes en Bolivia*. Vladimir Ameller, a su turno, lanza *Diecisiete advertencias para una estrategia*, en tanto que Silvia Alemán plantea en *Las Cadenas Agroproductivas y la Construcción de la Competitividad*, armonizar las políticas sectoriales con las macroeconómicas.

El diagnóstico de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural resalta todos los problemas y las problemáticas identificadas como factores limitantes y factores deseables para el fomento del desarrollo local. Pero, faltan tres elementos fundamentales que pueden ser factores peligrosos en la implementación de esta estrategia:

Tres factores ausentes

El primero es que falta un balance de la propuesta de 1999 sobre "política nacional de desarrollo agropecuario y rural" (ver Pro Campo N° 87 del noviembre de 2000). Un análisis de los éxitos y fracasos de esta política hubiera sido de gran importancia para la elaboración de esta nueva estrategia.

Otro es la cuestión institucional. Actualmente, los programas de desarrollo local y de tecnología se apoyan en un 80% en la cooperación internacional y las ONGs, sin ningún control de parte del Estado, y con una fuerte competencia entre estas instituciones. Actualmente, el proceso de desarrollo local y las iniciativas locales se dan al margen del sistema institucional público. Existe un ambiente de total desconfianza de parte de los campesinos y de las organizaciones campesinas e indígenas frente al comportamiento de los municipios y de las prefecturas. Hay muchos ejemplos que demuestran que estas instituciones son un freno para la iniciativa local y son los principales promotores del mantenimiento de la pobreza. Restablecer un clima de confianza es un paso preliminar para cualquier implementación de proyectos.

Pero más que todo, falta geografía; y a menudo esto conduce a diagnósticos falsos:

El PIB agropecuario y las exportaciones agropecuarias crecen, eso es cierto. Pero ¿dónde se ubican estas actividades, en las regiones más pobres? Si se hace las curvas de la evolución del PIB agropecuario por departamento desde los años 90, se ve nítidamente que hay departamentos que siguen bajando su aporte mientras los demás producen toda la riqueza. Con la apertura económica (y Bolivia es un país de lo más globalizado con más de

La cuestión institucional como factor de cambio

Hubert Mazurek



La Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural es un avance importante en la generación de políticas concertadas a nivel nacional, en dirección de los sectores rurales y más pobres. Por eso, la sociedad civil, así como los actores del desarrollo local deben sostener este proceso para que tenga todas las oportunidades de éxito. Esta contribución intenta mostrar los puntos débiles de esta estrategia, que pueden conducir a factores de riesgo importante en el éxito de este proyecto, y en la participación real de la sociedad civil.



40% de apertura comercial), no solamente la pobreza crece sino la brecha y la desigualdad entre los departamentos.

No hay posibilidad de crecimiento local si no hay un contexto regional sostenible, eso principalmente por el rol del sistema urbano. Apoyar a las 90 ciudades intermediarias consideradas como las más dinámicas es una buena idea, pero ¿dónde están ubicadas estas ciudades? El mapa muestra que la red urbana ha cambiado muy significativamente desde hace 15 años con la creación y dinamismo de las ciudades intermediarias alrededor de Santa Cruz y de las grandes ciudades, pero con desaparición casi completa de la red urbana en el altiplano y una parte de los valles. El caso de Cobija es muy significativo: tiene un crecimiento fuerte debido a las migraciones y a la creación de una zona franca, pero que capta todo los servicios de la región con un incremento fuerte de la pobreza en el resto del

departamento. Apoyar a las ciudades que son más dinámicas quiere decir aumentar aún más la desigualdad territorial. Apoyar a las ciudades quiere decir también fomentar la migración rural-urbano. Lo que se necesita apoyar es la colaboración entre campo y ciudad a través de servicios, ferias, distritos industriales, talleres agro-industriales descentralizados, etc.

Cabe destacar un último cuestionamiento: ¿hay que apoyar la infraestructura para facilitar el mercado de exportación? El proyecto de la Corporación Andina de Fomento (CAF) de los corredores bioceánicos quiere hacer lo mismo. Un poco de geografía puede mostrar fácilmente que este esquema es completamente excluyente de las zonas de pobreza y aumenta aún más la desigualdad territorial.

Lo que se quiere decir con estos ejemplos es que hay que tener mucho cuidado con conclusiones un poco apresuradas basadas en teorías macroeconómicas sin to-

mar en cuenta la diversidad cultural y geográfica del país. La dinámicas territoriales actuales muestran un crecimiento del desequilibrio entre oriente y occidente, fuente de muchos conflictos potenciales.

¿Qué es lo que se debe hacer?

El modelo económico liberal enfoca el desarrollo desde hace 20 años sobre dos aspectos: (1) el crecimiento económico como factor de desarrollo y (2) la integración al mercado como factor de sostenibilidad. Eso ha generado una visión del desarrollo con muchas consecuencias sobre la manera de implementar los proyectos. Casi todos los proyectos de desarrollo desde los años 90 están basados en tres aspectos:

- incrementar la producción y la productividad
- incrementar el consumo a través del mecanismo del mercado
- fomentar el uso de la tecnología

La teoría económica actual ha mostrado el fracaso de esta manera de concebir el desarrollo; el enfoque actual muestra que los factores principales son las externalidades productivas (educación, organización, información, infraestructura, otros) con dos aspectos que se revelan muy bien en los mapas precedentes:

- la diversificación de la producción y de las actividades a nivel territorial. El mapa y el gráfico muestran muy bien, a nivel de Bolivia, la relación estrecha que existe entre la especialización de la PEA y el nivel de pobreza, no a nivel familiar sino municipal.
- La capacidad de innovación y de adaptación a los cambios y los contextos internacionales.

El mercado es un sueño para la mayoría de los campesinos pobres. Creer—como lo dice la CEPAL o el Banco Mundial— que la mejor manera de salir de la pobreza es integrarse al mercado internacional es tal vez verdad, pero irrealista.

Se necesita de una fase intermedia para fortalecer las capacidades de integrarse a cualquier mercado, pero sobre todo más que tener un mercado se necesita una capacidad de adaptación, la capacidad de reaccionar a los cambios de contexto económico.

¿Cómo incrementar la productividad?

Incrementar la producción o la productividad es necesario, pero ¿cómo hacerlo? Se propone que:

- A producción, oponer diversificación de las actividades
- A transferencia tecnológica, oponer capacidad de innovar y de cambiar.

La ENDAR quiere tomar en cuenta la demanda y las necesidades de la sociedad civil, pero sigue un proceso desde arriba, no en la manera de hacer, sino en su concepción misma, debido a tres razones:

- no ha intentado tomar en cuenta los esfuerzos ya realizados por varias unidades de los ministerios, universidades, ONG, fundaciones y otras entidades, que tienen muchas experiencias de campo. El DEL no es nue-

vo y existen muchas instituciones que trabajan en el campo con esto desde hace muchos años.

- La visión del desarrollo local sigue como un esquema Estado ‡ Prefectura ‡ Municipio, cuando debería ser al revés. Se debe invertir en lo participativo para conocer la demanda y la oferta de lo rural, hacer una coordinación a nivel departamental, y partir de esto para definir políticas adecuadas. El proyecto tiene como presupuesto 3.260 millones de dólares. Realizar un taller participativo en cada municipio rural costaría alrededor de 15 millones de dólares, o sea el 0,5% del presupuesto total.
¿Por qué no empezar con esto?
- No se ha aprendido de la experiencia precedente (1999) y muchas palabras del documento refuerzan una visión desde arriba, con una visión muy teórica de lo que debería pasar o de lo que ha pasado (sobre todo en la cuestión del impacto de la participación popular).

Una preocupación adicional es la creación de una nueva unidad técnica para implementar el proyecto, ¿para hacer nuevos planes municipales DEL?

Existen muchas unidades técnicas públicas que hacen lo mismo y que compiten entre ellas por los recursos. ¿No sería mejor coordinar las que ya existen?

¿Cómo se puede pensar en elaborar una metodología normativa de ordenamiento territorial basada en el uso y las potencialidades del suelo y no integrar el esquema del Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA)?

¿Cómo se puede pensar realizar proyectos de DEL sin integrarlos a los Planes de Desarrollo Municipal (PDM)?

¿Quién va a realizar los DEL? En el caso de los PDM y POT, la mayoría fue hecha por consultores sin concertación ninguna con los campesinos, y eso dio como resultado planes que no son utilizados!

Finalmente, se va a implementar este proyecto con nuevos sitios pilotos; pero, ¿éstos son representativos de las zonas en pobreza? ¿Cuánto tiempo va a durar esta experiencia? ¿Cuántos estudios y diagnósticos se va a hacer de nuevo y cuánto se va a gastar para eso? ¿Cómo se

piensa generalizar la experiencia de los sitios pilotos a nivel nacional?

Varios municipios fueron sitios pilotos y hoy en día están en la misma situación que hace 20 años. El caso más conocido es Colomi, cerca de Cochabamba, que fue sitio piloto para 26 proyectos en 10 años, y que muestra un crecimiento en su tasa de pobreza.

La metodología del DEL está claramente identificada con la experiencia que se ha hecho desde hace 10 años. Ahora existen metodologías más integradas: la planificación estratégica participativa. Es necesario definir con todos los actores de un municipio la visión que tienen de su desarrollo; las iniciativas que se necesitan para lograr sus objetivos y; los compromisos necesarios para implementar las iniciativas.

Empezar con la cuestión territorial permite: (1) ser integrado y no sectorial; (2) arreglar los conflictos potenciales; (3) enlazar lo territorial (cuestión de la tierra, de su uso, y su manejo) con lo sectorial (iniciativas de desarrollo) y lo empresarial (compromisos a nivel de contratos); (4) dar confianza a la sociedad civil porque sus actores participan y controlan directamente a la gestión de su desarrollo, y ellos se vuelven únicos responsables del fracaso o del éxito.

Dos propuestas para avanzar

Por eso, se sugiere un par de proposiciones:

- coordinar los sitios pilotos de todos los proyectos ministeriales (planificación, OT, SIBTA, EBRP, Educación, ENDAR, etc.) para intentar experiencias de manejo integrado a nivel no sólo municipal sino regional.
- Coordinar los servicios ministeriales para trabajar la cuestión de la planificación y del ordenamiento territorial, para incluir en estos los aspectos productivos. Existe un contexto favorable para eso, porque se está definiendo actualmente la metodología normativa de OT para los municipios rurales.

La cuestión institucional es primordial y no se podrá cambiar la pobreza si no se quiere cambiar la pobreza!