

## **DEL ESTADO ANTI CAMPESINO A LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS**

**Por Miguel Urioste F de C.**

Director de la Fundación Tierra, Bolivia

A. La Paz, Julio de 2000

### **1. El desarrollo rural continúa siendo una necesidad urgente**

El mundo vive un vertiginoso cambio de época en el que se están produciendo simultáneamente transformaciones cualitativas no sólo en el ámbito científico y tecnológico, sino también en la organización de la economía y de las sociedades. En este contexto parecería un arcaísmo hablar de “desarrollo rural”. Muchos científicos sociales y académicos se niegan a hacerlo. Sin embargo esta transformación “civilizatoria” que vive la humanidad ocurre en un contexto que agudiza progresivamente las distancias entre países ricos y países pobres y, dentro de estos últimos, entre las poblaciones urbanas y las sociedades rurales. En toda la historia de la humanidad el neoliberalismo se ha constituido, en el plano económico, en la radicalización extrema de las asimetrías en la producción y distribución de la riqueza en el mundo (De Souza Silva 2000). Por eso, a pesar del fracaso de décadas de fallidos esfuerzos y luego de constatar esas asimetrías, es absolutamente necesario plantear una visión renovada del desarrollo rural que –con carácter de urgencia- permita generar procesos de crecimiento con equidad e igualdad de oportunidades. El rol del Estado en este proceso es imprescindible, no sólo regulando mercados, sino asignando recursos de inversión pública para crear condiciones productivas adecuadas en los espacios territoriales y mercados regionales para los millones de ciudadanos que habitan el área rural en condiciones de extrema pobreza.

Desde hace tres décadas los modelos nacionales de desarrollo han entrado en crisis irreversibles, el concepto de desarrollo se ha relativizado al extremo y las soberanías nacionales de los países pobres han quedado limitadas a meras formalidades. El cambio en las relaciones de producción y de poder, en las formas de vida y cultura es de tal profundidad que cuesta imaginarse el futuro. La consolidación de una economía global –de naturaleza neoliberal– amenaza a toda la humanidad con un aumento de la exclusión social sin precedentes en la historia de la humanidad (De Souza Silva 2000). En ese contexto las distintas visiones del desarrollo rural, tradicionales o no, han quedado al margen de la marginalidad y han sido relegadas de las prioridades de las políticas públicas. Así, se han postergado más aún las posibilidades de disminución de la exclusión y la pobreza de decenas de millones de indígenas y campesinos de los países andinos. En general, en los cinco países de la región, la población más pobre continúa siendo la población rural. (CEPAL)

Cuando la revolución genética y la biotecnología comienzan a mostrar sus fantásticas potencialidades y también sus terribles amenazas, pareciera un contrasentido insistir en políticas y estrategias de desarrollo rural. Sin embargo, la terca pobreza y la sistemática exclusión en que vive la mayoría de la población latinoamericana y en particular la sociedad rural de nuestros países andinos, nos obliga a seguir buscando alternativas viables y sostenibles para su desarrollo, combinando la imaginación con las certezas del pasado. Precisamente porque la extrema pobreza de las mayorías de América Latina es rural y es indígena, urge insistir -también tercamente- en la creación de una renovada institucionalidad que fortalezca el poder social, económico y político de los pobres rurales.

Este desafío es ahora mayor porque la región andina no acaba de salir de una fuerte recesión y su

crecimiento económico sigue frenado en los últimos años.<sup>1</sup> No es tarea fácil diseñar una nueva institucionalidad para un renovado desarrollo rural en el marco de la actual recesión y crisis económica regional. Los países ricos continúan subsidiando sus agriculturas porque tiene recursos y el poder político y económico para hacerlo y porque esto les genera estabilidad y seguridad alimentaria. En contraposición, nuestros países, al no disponer de recursos financieros de libre disponibilidad, no están en condiciones de fomentar sus actividades agropecuarias sin caer en la descalificación del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial. Parte importante de los recursos que podrían financiar estrategias de desarrollo rural siguen destinándose al pago de la deuda externa<sup>2</sup>. En América Latina la población con ingreso diario per capita menor a un dólar ha aumentado de 63.7 millones de personas en 1987 a 78.2 millones de personas en 1998 (Banco Mundial).

## 2. El Municipio, base de la institucionalidad para el desarrollo rural

No se trata de volver a la "utopía andina" de los setenta en un intento de construir nuestras sociedades nacionales a partir de una visión romántica, exclusiva y excluyente de lo rural-indígena, pero tampoco de calcar modelos o institucionalidades ajenas a nuestras heterogéneas realidades sociales y culturales. Un prerequisite para la nueva institucionalidad es el reconocimiento de la complejidad de los cambios de las últimas décadas en cuanto a las formas de organización para el trabajo rural-urbano de las familias campesinas, los permanentes y acelerados flujos migratorios del campo a la ciudad<sup>3</sup>, la estrecha articulación de las formas de vida y de trabajo entre las comunidades campesinas y las ciudades y sus mercados, la competencia en nuestros propios mercados internos sesgados por la libre importación de productos agropecuarios y alimenticios de los países ricos, la cada vez mayor diferenciación interna de las familias campesinas dentro de sus comunidades y su inserción marcadamente desigual en los mercados de productos, de servicios y de recursos naturales.

La complejidad de esta nueva situación y la persistencia de la extrema pobreza nos obliga a buscar nuevos caminos para impedir que se continúe excluyendo del crecimiento a la población del área rural, campesina e indígena. Todos parecen coincidir en que el espacio local es el escenario del cual partir para promover el desarrollo rural. Pero no se trata de cualquier municipio. Para que el escenario local sea adecuado para el desarrollo rural es necesario que se den algunas condiciones:

- Contar con competencias y atribuciones suficientes para decidir libremente el uso de sus recursos propios en programas de inversión dentro de su circunscripción territorial.
- Adecuada y fluida asignación presupuestaria de una importante proporción de los recursos de renta interna nacional.
- Mecanismos genuinos de planificación participativa local campesina que construyan Planes Anuales Operativos (PAO) y Planes de Desarrollo Municipal (PDM) trienales.
- Encadenar fondos concurrentes de otras fuentes de financiamiento, particularmente de fondos y organismos de cooperación.
- Amplia legitimidad política democrática en la que alcaldes y concejales sean genuinos campesinos, indígenas o productores rurales del municipio.
- Funcionamiento de mecanismos de control social ciudadano o de comités de vigilancia que supervisen la elaboración y ejecución de los proyectos.

---

1 En 1999 la tasa de crecimiento del PIB para los cinco países de la región fue negativa en un promedio de -4.8 y la tasa de desempleo (% de la PEA) aumentó considerablemente al 13.3. Fuente: CEPAL.

2 La donación parcial de la deuda externa de Bolivia liberará cerca de 1.300 millones de dólares en los próximos 15 años. Por decisión del Foro de la Sociedad Civil convocado por la Iglesia Católica y de la Consulta Nacional (Diálogo 2000) impulsada por el gobierno en Agosto de 2000, se destinarán alrededor de 80 millones de dólares anuales a programas de desarrollo local-municipal en líneas de actividades productivas y de educación y salud en los municipios más pobres del país. Esta decisión coincide con la propuesta realizada por las redes de Organizaciones no Gubernamentales de Bolivia a principios del año 2000.

3 La población rural de los cinco países andinos ha disminuido en términos absolutos de 37.8 millones a 34.6 entre 1995 y 1999 a una tasa de decrecimiento en el período de -8.6 %. El país que más ha disminuido su población rural es Bolivia con una tasa de -12.4 %. Aún así Bolivia junto con el Ecuador son los países con mayor proporción de su población en el área rural. Los países más rurales y más indígenas son los más pobres de la región. Mucha de la población clasificada como "urbana" subsiste en un equilibrio inestable entre actividades agrícolas estacionales, precario empleo informal urbano y migraciones temporales, en lo que se ha venido en denominar como estrategias de sobrevivencia.

- Las organizaciones autónomas de la sociedad civil (juntas, cabildos, sindicatos, capitanías, ayllus, comités) deben tener vida propia reconocida jurídicamente por el Estado.<sup>4</sup>

Si existen esas condiciones políticas de participación y libertad, los municipios pueden construir ciudadanía y avanzar en el desarrollo rural. Pero en la región andina existen múltiples enfoques y grados de profundidad, de concepción y aplicación de los procesos descentralizadores y el éxito de estos programas está estrechamente ligado al estado en que se encuentra la democracia de cada uno de los países.

En los países andinos sólo una pequeña parte de la población rural, y en consecuencia una minoría de los municipios rurales, forma parte de la sociedad rural dinámica, en crecimiento y con claros potenciales de cambio y desarrollo. La mayoría de nuestros municipios rurales están ubicados en regiones aisladas, con acceso muy limitado a recursos naturales productivos y sus habitantes viven en situaciones generalizadas de exclusión, pobreza y estancamiento. No tienen reales posibilidades de lograr acumulación y reinversión, debido a las limitaciones de acceso a recursos naturales y a servicios. Otra parte muy importante de las comunidades y municipios rurales está viviendo situaciones de franca desintegración (Machado 1998) en un contexto irreversible de deterioro de la base material productiva: tierras erosionadas, compactadas, de bajísima productividad, parcelas sin riego, predios alejados de los caminos, comunidades sin fuentes de energía y aisladas de los mercados. Las familias están desintegradas por la migración de varios de sus miembros y en muchos casos la mayor parte de los ingresos en las comunidades provienen de las remesas de parientes migrantes. Cuando esos dineros de las remesas no son invertidos en el predio o en la compra de tierras en la comunidad de origen, la mejor inversión que pueden hacer los campesinos es destinar todos sus ahorros para educar a sus hijos con la intención expresa de que abandonen cuanto antes sus comunidades en las que están presos de la pobreza.

Este círculo vicioso es peor aún cuando los gobiernos nacionales no priorizan el desarrollo rural. Por eso mismo, en el marco de condiciones de estabilidad macroeconómica nacionales, es indispensable diseñar y aplicar políticas diferenciadas para el área rural como un conjunto, pero también al interior de éste, adecuadas a cada contexto socioeconómico y cultural, en el ámbito territorial local.

Paradójicamente, además, algunos programas de cooperación internacional y el apoyo de ciertas ONGs estarían provocando el debilitamiento de las instituciones locales y nacionales, en lugar de fortalecer el poder campesino<sup>5</sup>. Algunas veces esta cooperación no ayuda a construir ciudadanía sino que produce "beneficiarios" (Vergara 2000).

### **3. En los "Estados anti-campesinos" el desarrollo rural es siempre marginal**

Tres lustros de políticas de ajuste estructural, con tasas de crecimiento insuficientes –el PIB per cápita de la región está prácticamente estancado en 2.400 dólares en promedio en la región desde 1994- y apertura indiscriminada a las importaciones de productos agropecuarios<sup>6</sup>, constituyen el escenario en el que se hace imprescindible dotar de urgencia al establecimiento de nuevas políticas públicas para el desarrollo rural. Sin embargo, el reconocimiento del fracaso del ajuste estructural en el logro de adecuados niveles de desarrollo y equidad en la región andina, no debe ser utilizado al mismo tiempo como un pretexto y coartada para ocultar grandes distorsiones en el carácter de los Estados nacionales y que persisten desde su misma constitución hace casi dos siglos.

No es cierto que la inequidad en las políticas públicas y el sesgo anti campesino que se observa ahora por doquier en la región,<sup>7</sup> haya tenido origen con el ajuste estructural. Si se revisa las series históricas de

4 En 1990 el autor de este trabajo presentó al Parlamento de Bolivia un proyecto de Ley de Comunidades que contenía aspectos básicos de la que posteriormente fue aprobada como ley de Participación Popular. Trabajó activamente en el equipo presidencial de redacción de la Ley de Participación Popular que se aprobó en Bolivia en el año 1994 y se involucró directamente en su proceso de ejecución. Actualmente la Fundación Tierra realiza un proceso de seguimiento y de veeduría de la aplicación de esta ley desde la sociedad civil.

5 Es interesante constatar como el concepto anglosajón de "empowerment" es utilizado por organismos de cooperación y agencias internacionales y traducido como "empoderamiento". Preferimos utilizar el concepto de "fortalecer el poder de los campesinos" (o de los productores agropecuarios, si se quiere) en un apego a la autenticidad de nuestra lengua pero al mismo tiempo recuperando el genuino sentido de "fortalecer el poder" ya sea este económico, político, social, tecnológico o cultural.

6 Las importaciones de bienes primarios agrícolas efectuadas por los cinco países andinos aumentaron dramáticamente a partir de los años 80 pasando de 258 millones de dólares a fines de los años 70 a 2.575 millones de dólares en 1997 (CEPAL).

7 En Bolivia la inversión pública en el sector agropecuario como porcentaje de la inversión pública total bajó del 8.4 % en 1990 a sólo el 3.1

indicadores de inversión pública y gasto social destinados al área rural y el permanente carácter excluyente de nuestras democracias, se comprenderá que el "Estado anticampesino" ha sido rasgo característico que nunca dejó de condicionar la alarmante exclusión y pobreza en el campo en América Latina. Nuestros Estados nunca asignaron adecuados y oportunos recursos, tampoco dieron atención a políticas públicas certeras y, peor aún, no permitieron genuinas formas de participación democracia de la población rural e indígena.

Al calor de del ajuste estructural nacido en los años 80, los Estados y las políticas públicas de la región están exacerbando los intereses privilegiados de grupos hegemónicos de poder y de clases medias urbanas que se comportan con patrones de vida y de consumo que corresponden a las sociedades industrializadas. Por eso es que América Latina es la región en la que se dan las desigualdades más grandes entre ricos y pobres en todo el mundo. Esto se debe en gran medida a la propia naturaleza de los Estados, pero también a que las relaciones comerciales internacionales se continúan imponiendo unilateralmente. El deterioro de los términos de intercambio es continuo y sostenido y ni nuestros países, ni las organizaciones especialmente creadas para generar condiciones de equidad comercial<sup>8</sup>, han podido cambiar ni siquiera temporalmente esta situación. Exportar materias primas de origen agropecuario o "commodities" hacia el primer mundo es en sí misma una tarea difícil, pero conquistar nichos de exportación para productos elaborados o semielaborados es una odisea.

En los hechos las políticas de industrialización vía sustitución de importaciones de las décadas de los sesenta y setenta, excluyeron o secundarizaron a la agricultura y a los complejos agroindustriales. El concepto de seguridad alimentaria no pasó de ser un enunciado teórico y no logró traducirse en acciones concretas de largo aliento, ni sostenidas por estrategias y políticas públicas consistentes. Esta situación fue agravada por el notable retraso en la investigación científica agropecuaria en la región andina, que contrasta grandemente con los espectaculares saltos tecnológicos de ingeniería genética que ahora caracterizan los procesos productivos de muchas naciones del norte. La brecha tecnológica ha crecido abismalmente y con ella las diferencias de productividades y rendimientos se han agrandado aún más.

La región andina está prácticamente desconectada de la innovación y el conocimiento tecnológico. Su capacidad de adaptar tecnología extranjera es muy limitada, particularmente por las difíciles condiciones geográficas montañosas, lo que muchas veces explica la baja productividad agrícola y la degradación ambiental. No existe ningún esfuerzo significativo de la comunidad internacional para promover la capacidad científica y tecnológica de los países pobres (Sachs 2000).

Al panorama anterior se debe añadir el efecto perverso de las políticas del ajuste estructural que en la práctica dieron fin a enfoques multisectoriales necesarios para incidir en objetivos específicos, ya sea de poblaciones meta, áreas geográficas, determinados cultivos o el desarrollo de habilidades productivas rurales en diversas líneas no agropecuarias.

El denominador común en los países andinos –pese a esfuerzos notables de algunas instituciones y organizaciones que no lograron modificar esas reglas del juego– ha sido y continúa siendo el de la marginalidad de lo agropecuario, lo rural, lo campesino, lo indígena. Éste es un sub mundo que no tiene cabida a la hora de definir prioridades en la asignación de recursos públicos escasos y atraer inversiones privadas, sean nacionales o extranjeras. Por eso, por falta de priorización en las inversiones públicas y por ausencia de atractivos a la inversión privada, continúa creciendo aceleradamente la expulsión migratoria campo-ciudad al mismo ritmo que se deterioran rápidamente los recursos naturales de tierra, agua y bosque.

La Política Agropecuaria Común Andina (PACA) busca, entre otras cosas, impulsar la agricultura y la agroindustria como sectores dinámicos de las exportaciones andinas al resto del mundo, aumentar el abastecimiento del mercado subregional con bienes alimenticios de elevada calidad y apoyar el desarrollo de las zonas rurales, en especial de las más apartadas y pobres y reducir la pobreza rural, así como generar, adaptar y transferir tecnologías sostenibles. Sin embargo no dejan de ser enunciados de buenas intenciones que en la práctica los países de la región no aplican, especialmente en relación con los sectores poblacionales rurales más pobres.

---

<sup>8</sup>en 1996.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) que luego de muchos años reemplazó al GATT, bajo la hegemonía del Grupo de los 8, establece reglas del juego generalizadas y aprobadas por los países más poderos del planeta. En muchos casos no toman en cuenta las peculiares condiciones y desventajas de los países en desarrollo. Es muy poco probable que estos países altamente desarrollados del G-8 cumplan su compromiso de no introducir nuevas barreras comerciales y acaben con las subvenciones a sus exportaciones agropecuarias. Los acuerdos sobre agricultura (AsA), "autorizan" a los países en desarrollo a que con sus propios recursos ayuden a sus agricultores en el de precios a nivel de productores, compras del Estado a precios administrativos, subvenciones para el crédito a insumos, subvenciones a las inversiones y ayuda a los productores para estimular la diversificación.

A pesar de que las instituciones públicas agropecuarias de nuestros Estados no fueron ejemplo de corrección ni eficiencia, su desmantelamiento en los últimos quince años ha agravado más aún la situación descrita.

#### **4. Las instituciones públicas, transversales, multisectoriales, integrales...**

La ineficiencia y la corrupción de las instituciones públicas parece ser una constante que se repite en todos los diagnósticos de los organismos internacionales y es sobre la base de esta constatación que se ha impulsado el achicamiento del Estado, dejando a los productores sin referentes públicos con los cuales interactuar. Cajas agrarias quebradas por malversación, fondos campesinos paralizados por falta de compromiso y voluntad de hacer las cosas, bancos agrícolas ahogados en carteras irrecuperables. Sin embargo nadie está preso en la cárcel por esos delitos. Al mismo tiempo se establecen subsidios directos e indirectos -en medio del auge del neoliberalismo- no a los pequeños productores empobrecidos sino a los exportadores de monocultivos, económica y ambientalmente insostenibles, pero poderosos políticamente e imprescindibles en los Ministerios de Hacienda a la hora de generar divisas para equilibrar las Balanzas de Pagos y Comerciales.

Hay argumentos válidos cuando se trata de justificar la necesidad de remozar completamente no sólo la fachada, sino toda la estructura institucional pública para el desarrollo rural donde la transversalidad y multisectorialidad parecen ser necesarias en el rediseño del tejido institucional. Pero cualquiera sea la nueva institucionalidad, es imprescindible tener claros los objetivos finales del proceso. En muchos países de la región ésta es precisamente una de las mayores dificultades, pues no se han explicitado mínimos comunes denominadores que permitan construir agendas nacionales y programas concertados sectorial o localmente. No sabemos que tipo de desarrollo queremos o podemos aspirar para las áreas rurales de nuestros países en el marco de la globalización pues los campesinos no cuentan al momento de firmar las cartas de intenciones anuales con el FMI.

Dada la situación de exclusión y extrema pobreza en que se desenvuelven los habitantes de los espacios rurales de la región andina, es muy difícil encontrar campesinos que deseen seguir siendo campesinos, pequeños agricultores que quieran seguir viviendo de la agricultura. Hoy día, en la Región Andina, vivir en el campo y de las actividades rurales no es una opción sino una fatalidad. La mayoría de los hombres y mujeres que viven en el campo lo hacen porque no tienen otra alternativa mejor y subsisten obligados al precario multiempleo. Una gran mayoría de ellos prefiere casi siempre invertir fuera del predio, comprando algún pequeño terreno en los barrios de las afueras de las ciudades, en las "ciudades de campesinos", donde algún día construirá un par de cuartos que le permitirán transitar entre actividades laborales informales urbanas y el cuidado estacional de sus parcelas. Su objetivo es casi siempre educar a sus hijos para que logren salir del campo e insertarse en la vida urbana con alguna posibilidad de éxito.

Por otra parte, en algunos de los países de la región andina, la inversión en proyectos de desarrollo rural depende mayoritariamente de los recursos de la cooperación internacional y en menor proporción de fondos genuinamente nacionales<sup>9</sup>. En muchos casos, estos financiamientos no generan fortalecimiento institucional local y casi siempre alimentan una cultura de beneficencia que resulta siendo contraproducente con la sostenibilidad de tales emprendimientos.

Desde hace una década las reformas en las instituciones públicas del sector agropecuario en América Latina introdujeron conceptos de transectorialidad con principios de integralidad en las decisiones y transversalidad de la visión del desarrollo, con la idea de superar y dejar de lado la separación mecánica de lo sectorial y lo territorial prevalecientes hasta entonces y buscando la redefinición del rol del Estado. Sin embargo, esta visión y práctica de la transectorialidad no sólo opacó, sino que casi terminó eliminando las políticas sectoriales, en particular las agropecuarias, que perdieron jerarquía institucional y se dispersaron administrativamente.

La transectorialidad que, en los últimos años pareció ser un camino certero para modernizar el Estado y adecuar las políticas públicas, fracasó en su implementación y dejó gruesos vacíos estratégicos, abandonando aún más al sector rural a iniciativas de menor dimensión y de cobertura territorial restringida, en algunos casos basadas en proyectos específicos.

#### **5. El ajuste estructural barrió no sólo con las instituciones sino con las políticas sectoriales**

Al presente no existen cabezas sectoriales claras y tampoco políticas sectoriales integrales de carácter

---

<sup>9</sup> Bolivia recibe la mayor cantidad de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de todos los países de América Latina -en los últimos quince años- con un promedio cercano al 11 % del total de la ayuda (unos 700 millones de dólares cada año), que significa un poco más del 12 % del PIB.

nacional para el desarrollo rural. La heterogeneidad de los productores agropecuarios, en lugar de ser superada –mediante acciones de regulación estatal– se profundiza; por un lado, los sectores empresariales con acceso al capital, a las mejores tierras y a los mecanismos del comercio internacional y, por el otro, un mayoritario sector campesino e indígena que, en el plano de las políticas públicas, es relegado a las acciones de ayuda social. A pesar de sus aportes al desarrollo rural, los municipios mantienen un alto sesgo en el uso de sus escasos recursos de inversión, destinándolos hacia servicios básicos y no aparecen nítidamente como facilitadores de la producción. Esto pone en cuestión la sostenibilidad de estas estrategias, ya que muchos de estos municipios han mostrado incapacidad para generar ingresos propios y mantienen sus actividades casi exclusivamente con los recursos que reciben de los gobiernos centrales.

Existe una gran cantidad de niveles de planificación, programas, proyectos, estrategias y normas que hacen muy complicado lograr una visión global, más aún desde los pequeños municipios rurales que tienen demasiados problemas en la gestión administrativa cotidiana. Excepcionalmente, algunas alcaldías rurales consiguen movilizar fondos adicionales y sus planes de desarrollo municipal se van convirtiendo en estrategias territoriales de desarrollo cuando trascienden el ámbito exclusivamente local y logran fuentes adicionales de financiamiento.

En general es notable el desencuentro entre la oferta proveniente de los Ministerios de Agricultura y sus programas y la demanda desde los municipios descentralizados. La oferta gubernamental estructurada en forma de menú de acceso optativo siempre deja fuera a los municipios más pequeños y con menor capacidad. Por otro lado, está claro que los planes operativos anuales de centenares de alcaldías no sustituyen la necesidad de políticas multisectoriales para el desarrollo rural. Al mismo tiempo el reconocimiento del fracaso de la transectorialidad, comprendida en las políticas del ajuste estructural, puede conducir a un equívoco retorno a acciones sectoriales compartimentadas y focalizadas en proyectos municipales aislados.

A pesar de las enseñanzas de las últimas décadas, las instituciones públicas para el desarrollo rural tienen una jerarquía institucional muy baja. Al mismo tiempo, da la impresión que desde los Ministerios de Agricultura se está agudizando aún más un tratamiento que privilegia a los agricultores empresariales, en desmedro de campesinos, indígenas y colonizadores.

Como muchas de las instituciones públicas nacionales han sido eliminadas por obsoletas, en algunos países de la región andina el peso de los organismos de la cooperación internacional es decisivo en la planificación del desarrollo rural, tanto en su conceptualización como en su financiamiento. Las modas internacionales se reflejan de inmediato en los hacedores de políticas públicas nacionales y la capacidad de interlocución para fijar posiciones estratégicas propias, es pobre.

El concepto de sostenibilidad se confronta de manera dramática con la idea del mercado debido a la alta fragilidad del recurso tierra y a las formas depredadoras de su uso estimuladas por monocultivos de exportación sustentados en volátiles precios internacionales. En rigor de verdad, sólo puede haber desarrollo si es que hay incremento de riqueza, es decir de mayor diversificación productiva combinada con especialización e incremento de la productividad del trabajo. De qué le sirve al campesino producir más si no logra retener su excedente? (Urioste 1978). El asunto es cómo actúan las instituciones públicas para permitir que los productores puedan retener esos excedentes dentro del patrimonio familiar en el largo plazo. Si los mercados locales de bienes, servicios, trabajo, financieros y de recursos naturales en el ámbito de los municipios, o de las mancomunidades de municipios, siguen en niveles tan precarios como hasta ahora probablemente continuarán siendo una fatal restricción al desarrollo rural.

Por otro lado, cuando la inversión en tecnología en el campo es sostenida, se producen incrementos en la productividad del trabajo y de la tierra que se traducen en mayor disponibilidad de mano de obra. A mayor inversión en el campo, mayor emigración y expulsión campo-ciudad, porque ese incremento en la productividad desplaza mano de obra fuera de la agropecuaria; se requiere menos mano de obra para producir lo mismo. Casi toda modernización agrícola conduce a la expulsión de mano de obra del campo, fenómeno que se produce simultáneamente a la concentración parcelaria de la tierra (Vergara 2000).

## **6. La globalización empobrece más aún a los campesinos y debilita sus instituciones sociales**

Las estructuras de organización popular rural sustentadas en el discurso de “todo o nada” han quedado superadas por los hechos, pero no necesariamente en las consignas movilizadoras de algunas organizaciones populares rurales que siguen planteando “la derrota del modelo” y su sustitución por otro alternativo. En la práctica algunas de estas organizaciones van disminuyendo su capacidad de movilización social real. En el último lustro, en diferentes países de la región andina se han producido múltiples conflictos, marchas, caminatas

y levantamientos que, en algunos casos han logrado importantes conquistas legales pero que casi siempre quedan en el papel. Estos planteamientos maximalistas paradójicamente terminan disminuyendo la capacidad de movilización y desgastando el potencial de transformación de algunas organizaciones sociales rurales.

En cambio, aquellas estrategias que combinan la movilización social y la negociación con el Estado, utilizadas especialmente por indígenas de las tierras bajas amazónicas, mostraron ser más útiles. Estas estrategias están, sin embargo, cuestionadas por otros grupos populares rurales para quienes cada conflicto es la antesala de una ruptura definitiva del Estado que supondría el inicio de una fase revolucionaria. El estilo de negociar desde el movimiento popular rural con el Estado sobre la base de largos pliegos de demandas lleva de forma habitual a la suscripción de pomposos acuerdos sin capacidad real de ser cumplidos. En diferentes países de la región andina sería fácil empapelar grandes paredes con los convenios suscritos entre instancias de los gobiernos y las organizaciones campesinas, sin mayor grado de cumplimiento.

Las organizaciones sectoriales de productores están cobrando una vitalidad muy importante. Cafetaleros, productores de cacao, trigueros, productores de papa, lecheros, arroceros y otros adquieren mayor consistencia y muestran un crecimiento sostenido cuando logran insertarse en nichos de exportación de productos orgánicos.

Muchos sindicatos agrarios y organizaciones sociales de los pobres rurales han logrado articularse con los procesos de descentralización y van encontrando en el ámbito municipal un interesante escenario de propuestas y reivindicaciones. Está siempre latente la posibilidad de rupturas entre el discurso ideológico y la realidad de los cambios.

En algunos países de la región, la presencia de las ONGs es decisiva para el desarrollo rural. Muchas organizaciones campesinas han establecido con ellas una variada gama de interacción que va desde el relacionamiento democrático, pasando por el paternalismo institucional hasta modalidades perversas de clientelismo político. También, en este plano hay un lamentable rezago propositivo de las organizaciones rurales y de las ONGs. Continúa siendo moneda corriente la "consulta a las bases" para eludir el enfrentamiento con la realidad. Pese a ello, hay que reconocer que la acción de las ONG's no sólo ha permitido el acceso a importantes ámbitos de democracia y participación, sino que ha llegado allí donde existen grandes vacíos de cobertura estatal.

Desde hace décadas en América Latina se sigue percibiendo a los pequeños productores campesinos como grupos humanos minusválidos que no generan excedentes, que no son económicamente viables y que constituyen, por lo tanto, una carga para el Estado. Para algunos gobernantes, hablar de desarrollo rural o de campesinos es hablar de caridad, es perder el tiempo. En estos casos el fundamentalismo del mercado continúa siendo el principal adversario a desterrar para promover urgentes políticas multisectoriales de desarrollo rural. Aquellos países que han superado los límites de la extrema pobreza lo han hecho impulsando políticas públicas que privilegiaron a los pobladores rurales con capacidad de articularse, en su crecimiento, al resto del país.

La descampesinización acelerada del mundo rural latinoamericano ocurre no sólo en términos demográficos, sino también en el espíritu de los ciudadanos. Aún cuando el número absoluto de campesinos de la región andina aumenta muy poco, o se mantiene constante dependiendo de cada país, es evidente que la población rural, en términos relativos, es una proporción cada vez menor del total de la población. Progresivamente, el peso de la producción campesina está siendo oscurecido por los éxitos de la agropecuaria empresarial, generalmente sostenida en monocultivos de exportación ampliamente subsidiados por políticas públicas. Por ello, varias agencias de cooperación bilateral y multilateral continúan situando a los campesinos e indígenas en el ámbito del gasto social y sólo para paliar algunos indicadores de extrema pobreza.

## **5.2 La competitividad: en las actuales condiciones una utopía inalcanzable para la mayoría rural**

Es imprescindible reconocer que, en términos económicos, los países andinos se quedaron atrás en comparación con el resto del mundo durante el siglo XX. No lograron pasar de una estructura económica de orden colonial o industrial temprana, hacia una nueva basada en la información, el conocimiento y la innovación (CAF 2000). Si eso ocurrió en el campo de la economía general, con mayor razón ha ocurrido en el área agropecuaria. Las exportaciones continúan basadas en recursos naturales sin mayor valor agregado y sus precios internacionales son erráticos, cuando no de sostenidas tendencias a la baja. Estas exportaciones de "commodities" agrícolas están provocando además muy altos costos ambientales.

Ciertamente que es necesario pasar de la concepción de las ventajas comparativas al diseño de

estrategias con el objetivo específico de alcanzar ventajas competitivas, pero este desafío es todavía una descomunal tarea pendiente. Durante décadas de esfuerzos fallidos, nuestros países no han podido modificar la forma en que están insertados en la economía mundial. En todo caso, parece claro que la región andina debe redoblar esfuerzos para alcanzar niveles de competitividad pero, por sí sola, no está en capacidad de modificar aspectos centrales de las reglas del juego impuestas unilateralmente por los países más ricos.

Las Universidades y centros de investigación tienen un papel importantísimo en esta tarea. Con muy pocas excepciones en la región andina, en la mayoría de nuestros países existe un claro divorcio entre las tareas de los órganos públicos encargados de la investigación e información y los centros de investigación académica, particularmente para convertirla en conocimiento aplicable al desarrollo. Una tarea pendiente para el fortalecimiento institucional es conectar estrechamente la labor académica y la investigación aplicada con el desarrollo rural. No existe un flujo de comunicación virtuoso entre Centros de Investigación, Universidades, ONGs, Instituciones Públicas y Organizaciones Rurales de Productores. No se han construido plataformas de interés común.

La Corporación Andina de Fomento sostiene que “las estrategias basadas en la explotación intensiva de recursos naturales y la presión proveniente de una población (pobre en su generalidad) que aumenta rápidamente, han hecho que el crecimiento económico sea perjudicial para el medio ambiente” (CAF 2000). Esa afirmación es válida no sólo para el caso de las economías campesinas como parecen sugerirlo, sino que más bien la situación descrita se aproxima al caso de las grandes explotaciones de monocultivos de exportación. No es evidente que la agricultura de baja productividad, entendiéndose por ésta la campesina o la familiar, tenga peores impactos en el medio ambiente que aquella empresarial asociada a monocultivos de exportación. Al contrario, estudios recientes muestran que, por ejemplo, el impacto ambiental de los cultivos de la soya, sin rotación, ni siembra directa, son bastante más depredadores que los cultivos de subsistencia diversificada de los campesinos pobres. (Raza 2000) Por tanto, basar una estrategia de competitividad<sup>10</sup> en erróneos supuestos como el anteriormente mencionado, puede llevar a graves fallas en el diseño de políticas de competitividad. En el caso de los monocultivos de exportación, algunos países de la región, están logrando una frágil competitividad a cambio del deterioro ecológico. No es sostenible lograr competitividad, ni económica ni ambiental, a costa del deterioro de los recursos naturales. El mayor impacto ambiental en la agricultura y la ganadería no es provocado por la presión de los más pobres, los campesinos minifundistas e indígenas, sino –en muchos casos– por grandes empresas agrícolas y ganaderas que tienen visión de corto plazo y están dominadas por una lógica de ganancia rápida estimulada por atractivos pero volátiles precios internacionales.

La vocación agropecuaria de la región andina, tanto la empresarial como la campesina, encuentra demasiados obstáculos para que sea atractivo ser agricultor. Los costos de producción en nuestros países son mucho más altos que en el resto del mundo porque el flete del transporte es alto, la información sobre precios–mercados es mala o inexistente, la investigación y la asistencia técnica son precarias o inaccesibles, y el riego y la energía eléctrica sólo existen para algunos privilegiados.

La producción agropecuaria de la región andina, y en general aquella de origen rural–campesina, ha quedado situada a la cola de la competitividad del planeta. Las inversiones extranjeras –que supuestamente traen consigo la tecnología de la competitividad– no fluyen hacia el área, la tecnología no se renueva, y los niveles de investigación y desarrollo tecnológico, tanto en el sector público como en el privado, son muy bajos. Casi ningún país de la región andina está haciendo esfuerzos para aumentar sus conocimientos científicos y mejorar la investigación, o para construir laboratorios científicos o implementar nuevas técnicas agrícolas que podrían transformar la producción (Sachs 2000).

Generalmente la competitividad no resulta de actividades, cultivos o productos aislados. Niveles de competitividad son alcanzados cuando se produce especialización e integración en contextos geográficos o territoriales específicos. Por eso, la noción de desarrollo local ligada a la de municipio productivo es importante, ya que permite concebir posibilidades para el desarrollo rural, en las que cada provincia, cada municipio, cada comunidad formula su propia estrategia y se especializa. Por lo mismo, este modelo de competitividad requiere una alta relación de gobierno–empresas (Porter 2000). La noción de desarrollo local o la de municipio productivo puede permitir también formas de desarrollo rural en las que cada cuenca, cada provincia o cada municipio logre niveles de especialización y encadenamiento productivo y genere su propia estrategia de desarrollo local en el marco de un mercado regional.

## **8. El tardío "descubrimiento" de la diversidad rural**

Llama la atención que, recién ahora, algunas instituciones descubran el concepto de desarrollo rural en

---

<sup>10</sup> CAF. Proyecto Andino de Competitividad. Fijando un nuevo rumbo para el Siglo XXI, Julio de 2000

un enfoque territorial y multidisciplinario<sup>11</sup>. Hace ya por lo menos tres décadas atrás que el enfoque integral del desarrollo rural que comprende no solamente las actividades agrícolas y pecuarias, sino la familia rural ampliada, el multiempleo, encadenamientos productivos, relaciones entre sociedad civil, Estado y mercado, ha sido postulado y reclamado como punto de partida para el diseño de políticas públicas.<sup>12</sup> También es cierto que en la mayoría de los países de la región y debido a visiones unilaterales, se impusieron en la práctica proyectos y programas agraristas y en consecuencia se promovió instituciones públicas –como los ministerios de agricultura y ganadería– desconociendo la complejidad de las actividades económicas y las estrategias de sobre vivencia campesina en el área rural y su nexos con las ciudades.

Es un falso dilema contraponer políticas macroeconómicas con políticas sectoriales. Si bien es evidente que el ajuste estructural eliminó instituciones y debilitó políticas sectoriales sería un error plantear la reconstitución de la institucionalidad pública para el desarrollo rural imitando o repitiendo los modelos previos al “Consenso de Washington”. La región necesita ahora una institucionalidad distinta que no necesariamente reproduzca instrumentos sectoriales del pasado tales como tipos de cambio diferenciados, franquicias, fijación de precios a productos y tasas de interés preferenciales, que acabaron, en la mayoría de los casos, promoviendo ineficiencia y estancamiento tecnológico y productivo.

Una visión renovada del desarrollo rural implica corregir simultáneamente las distorsiones impuestas por las fracasadas políticas del ajuste estructural, así como de las estructuras institucionales públicas previas al auge del neoliberalismo. A estas alturas parece claro que si se reconoce en los campesinos, indígenas y pequeños productores rurales que su característica fundamental es el multiempleo y que una tendencia sostenida es la disminución de la proporción del ingreso familiar obtenido de fuentes agrícolas, deberá estar claro que el conjunto de acciones e iniciativas para promover el desarrollo rural sobrepasa o trasciende de lejos los enfoques sectoriales agrícolas o ganaderos.

Pero para que el escenario local reúna las condiciones adecuadas para lograr el desarrollo rural, una condición indispensable es que las estructuras de poder político–administrativo local sean genuinamente democráticas. De nada sirven municipios rurales controlados por grupos de poder hegemónico<sup>13</sup> y aislados de contextos territoriales mayores. Únicamente se podrá sentar las bases para un desarrollo local sostenible cuando las estructuras del poder político permitan una efectiva participación ciudadana a los campesinos, indígenas y pequeños productores en las instituciones del Estado y en las instancias propias de la sociedad civil rural. Esto significa impulsar procesos de transformación de las estructuras sociales y económicas de nuestros países que implican cambios en las correlaciones de fuerza, en el acceso y control de los recursos, en la aceptación y fortalecimiento de la diversidad étnica y cultural, y en la eliminación de visiones y formas de vida excluyentes.

La solución al problema rural no se dará en ningún caso sólo con enfoques intra-finca. Una adecuada aproximación para el desarrollo rural requiere de una combinación de lo regional en el plano político institucional (los municipios o mancomunidades) y la construcción de mercados regionales (provisión de servicios y flujo de recursos). No es sólo el desarrollo agrícola el que va a permitir el desarrollo rural, sino una combinación de políticas y acciones multisectoriales y transversales muy complejas y adaptadas a cada realidad y entorno. No habrá desarrollo rural si es que no hay una fuerte inyección de recursos financieros directos en el área, tanto en infraestructura productiva como en capital humano.

## **9. El acceso a los recursos naturales es un tema no resuelto en América Latina**

- A pesar de las reformas agrarias impulsadas en los años sesenta y setenta, el acceso a los recursos productivos por parte de las poblaciones indígenas y campesinas continúa siendo marginal. De esa manera, los bolsones territoriales de pobreza siguen creciendo al mismo tiempo que la expulsión del campo.

Cuando se revisan documentos relativos a la institucionalidad para el desarrollo rural, generalmente se da por supuesto que se trata, principalmente, de fortalecer instituciones públicas para la investigación y extensión agropecuaria, canalizar recursos financieros y crediticios, prestar apoyo en proceso de acopio y comercialización, ofrecer servicios para conquistar mercados locales y externos y proveer de infraestructura básica para el desarrollo local (caminos vecinales, energía, canales de riego...). Últimamente se insiste mucho

11 FAO. 26ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Mérida, México. Reforma de las Instituciones para el Desarrollo Rural. Abril de 2000.

12 Son muchos los documentos que desde hace décadas postulan la necesidad de trascender enfoques puramente agrícolas o ganaderos para diseñar estrategias de desarrollo rural. Ver por ejemplo de Urioste Miguel “El Estado anticampesino”, “Urgente: Desarrollo Rural”, “La economía del campesino altiplánico en 1997”

13 MONDRAGÓN, Héctor. Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras. Bogotá – Colombia Julio de 2000.

en el fortalecimiento del derecho propietario individual de la tierra de los campesinos en el marco de la liberalización de los mercados de tierras (Jaramillo 1998).

Por razones de orden político no se quiere reconocer que el empeoramiento de las condiciones de acceso y tenencia de los recursos naturales de tierra, bosque y agua por parte de indígenas, pequeños propietarios y especialmente campesinos es una de las causas que origina el atraso y la pobreza. El problema del acceso y tenencia de la tierra en América Latina no está resuelto. La inequidad en el derecho propietario sobre la tierra –en diferentes grados según zonas y países- se mantiene en el núcleo de las causas que originan la extrema pobreza e impiden el desarrollo rural.

Desde hace algo más de una década, organismos multilaterales vienen promoviendo el fortalecimiento del derecho propietario privado, la transparentación del mercado de tierras y su registro en catastros rurales, como la solución al problema. Experiencias concretas están demostrando que las así llamadas “reformas agrarias asistidas por el mercado” han fracasado en su propósito de equidad y sostenibilidad en el acceso y uso de la tierra. Cualquier institucionalidad para el desarrollo rural debe contemplar claros enfoques y estrategias para continuar con los procesos de reforma agraria iniciados en la región hace décadas y que quedaron inconclusos ya sea por irregularidades administrativas, corrupción y tráfico de influencias, como por situaciones de franca violencia ejercida desde grupos de poder terrateniente que han impulsado guerras de aniquilamiento campesino en varios países.

Éste es evidentemente un problema de orden político que pone a las débiles democracias de la región en frágiles equilibrios. El convenio N° 169 de la OIT y su convalidación en varios de nuestros países ha influido notablemente en las políticas públicas respecto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas para acceder a importantes recursos naturales de tierra y bosques, ya sea bajo la forma de resguardos, territorios indígenas o tierras comunitarias de origen<sup>14</sup>. Si bien en la región ha habido un avance importante en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, por contrapartida se observa un proceso de atomización campesina vinculado a la minifundización del predio, el deterioro medioambiental y el consecuente abandono y migración. En algunos países se usan a los indígenas y sus territorios en las áreas amazónicas literalmente como barreras de contención a las desordenadas migraciones y asentamientos humanos de colonizadores que están abandonando sus tierras en las regiones alto andinas. En algunas políticas públicas están implícitos intentos de generar confrontaciones étnicas entre campesinos andinos e indígenas amazónicos. Estas estrategias favorecen los intereses de compañías transnacionales y grandes propietarios de tierras dedicados a la ganadería extensiva o a mono cultivos de exportación. Los más perjudicados son los campesinos y/o colonizadores parcelarios.

El acceso a la tierra por parte de los campesinos, colonizadores y pequeños productores sin tierras es cada vez más difícil. No existen políticas públicas ni voluntad política y, menos aún, recursos financieros previstos para aplicar las leyes, expropiar tierras a los latifundios que no las trabajan y dotarlas a las familias de pequeños productores. Si este problema no es nuevamente enfrentado prioritariamente en las agendas públicas de los países de la región, de nada sirve hablar de renovación de la institucionalidad para el desarrollo rural.

## **10. Construyendo poder local desde las mancomunidades de municipios.**

En la región andina muchos intentos descentralizadores y de fortalecimiento municipal fueron concebidos al margen de una visión estratégica del desarrollo rural. Sin embargo, a pesar de ello, estos escenarios abren posibilidades más promisorias por su proximidad con los productores. A pesar de declaraciones de principios, normas constitucionales y leyes específicas, no existe en la práctica una priorización en la asignación de recursos públicos para el desarrollo rural, ni a través de los municipios ni de los gobiernos departamentales.

La estructura municipalista que van tomando la mayoría de los países de la región andina es un paso en la dirección correcta, pero no es suficiente para impulsar el desarrollo rural ya que no está acompañada de políticas estratégicas y acciones públicas de carácter nacional.

No habrá desarrollo rural en América Latina si es que no se concertan “pactos nacionales para el desarrollo rural”. Esto quiere decir que la agenda política de cada país necesariamente debe surgir de consensos mínimos que, partiendo de la demanda social, incorporen criterios de equidad y sostenibilidad que valoren y proyecten el rol de los actores productivos locales en políticas públicas dirigidas a reducir la heterogeneidad de

---

<sup>14</sup> La ley del INRA en Bolivia (1996) reconoce el derecho de los pueblos indígenas a cerca de once millones de hectáreas bajo concepto de Tierras Comunitarias de Origen (TCOs). El proceso de titulación de estos derechos es lento y está atravesando innumerables problemas de orden legal y administrativo.

los productores rurales que disminuyan los bolsones territoriales y las brechas sociales de pobreza. Estos pactos necesitan estar reconocidos en leyes y traducirse en políticas públicas activas.

En el marco de la economía y la política es utópico que puedan darse acuerdos plenos que abarquen los intereses de todos. La democracia es el resultado de pactos políticos y sociales, es el encuentro de mínimos comunes denominadores entre actores que expresan diversidad de intereses pero que son capaces de encontrar consensos parciales.

Una democracia está madura cuando logra la predisposición de construir esos pactos. En nuestra región las agudas diferencias económicas y sociales han provocado largas décadas de dictaduras y autoritarismos civiles que han dificultado la necesaria pedagogía de la concertación del mínimo común denominador. La extrema pobreza y la exclusión, en el marco de la democracia restringida, tampoco son el escenario idóneo para concertar.

Lamentablemente, allí donde estos pactos mínimos se han dado, se sigue secundarizando al desarrollo rural. Mientras el conjunto de los actores sociales no sitúe al desarrollo rural en la agenda de las urgencias de la América Latina de hoy, cualquier reforma (Participación, Descentralización, Municipalización) dejará pendiente la deuda histórica con los pueblos originarios y subsistirá el Estado anticampesino. Los pactos políticos son útiles para la distribución de la representación del poder político, pero insuficientes si no se conquistan simultáneamente pactos sociales regionales y locales para el desarrollo rural.

En algunos países de la región, se ha venido impulsando intentos de “políticas diferenciadas” que incorporen la planificación participativa municipal como herramienta básica para promover el desarrollo local. Pero en general, estos intentos municipalistas continúan desconectados de visiones estratégicas de mayor cobertura territorial y de más largo aliento.<sup>15</sup>

Donde estos intentos comienzan a tener éxito<sup>16</sup> es porque se ha avanzado significativamente en el reconocimiento de las necesidades y demandas locales. Sin embargo el poder público nacional en calidad de oferente de un menú de posibilidades para el desarrollo ha despertado muchas demandas dormidas que son imposibles de atender con recursos escasos en el corto plazo. A pesar de estos intentos aislados, no existen en la región andina, verdaderas políticas “diferenciadas” para el desarrollo rural de base campesina. La sumatoria de programas operativos anuales municipales o de planes de desarrollo municipal trienales, que son muy importantes y constituyen un notable avance en la región, tampoco constituyen instrumentos globalizadores estratégicos.

Por su lado, algunos sectores productivos empresariales vinculados a la agro exportación, basados en subvenciones directas e indirectas, han construido plataformas propias y tienen capacidad política de incorporar sus demandas sectoriales en las acciones estatales.<sup>17</sup> Contradictoriamente, en medio de las políticas neoliberales, servicios de asistencia técnica, crédito e incentivos impositivos, así como infraestructura para la producción, muchas veces siguen siendo provistos por el Estado como resultado de su capacidad de presión política y muy al margen de planes de desarrollo local o municipal o de “estrategias de desarrollo rural”.

Los procesos participativos de planificación local para el desarrollo rural se muestran eficientes en muchos municipios, pero encuentran permanentes dificultades para trascender ese ámbito territorial debido a:

- Los continuos cambios en la administración del sector público agropecuario
- La confusión de roles normativos y ejecutivos
- La sobreposición y disputa de funciones entre instancias públicas
- La politización partidaria de los cargos
- La existencia de una burocracia estatal que se justifica a sí misma sustituyendo a la participación social

Aquellos países de la región andina que han logrado experiencias exitosas de institucionalización pública local, están avanzando ahora hacia la constitución de mancomunidades de municipios que buscan

---

15 La Planificación Participativa Municipal (PPM) es considerada un gran aporte al desarrollo rural de Bolivia porque proporciona la herramienta conceptual y metodológica para que el Estado establezca una negociación seria con la población campesina. Sin embargo esta PPM no siempre empleó rigurosamente su propia concepción de participación campesina. Mas bien obligó a que los Planes de Desarrollo Municipal se enmarquen en las políticas oficiales en el plano departamental y nacional y no siempre respetó los mecanismos existentes de participación comunitaria. (Goudsmit y Blackburn 2000)

16 Es el caso de la aplicación de la Ley de Participación Popular en Bolivia desde 1994.

17 El cultivo de la soya en Bolivia es un ejemplo claro de esta “política diferenciada” a favor de unidades productivas ahorradoras de mano de obra y concentradoras de la propiedad de la tierra.

representar de manera uniforme a los municipios que las conforman, atender de manera conjunta sus necesidades, mejorar, mantener y construir caminos vecinales, así como drenajes, alcantarillas, puentes, badenes y otros. Estas mancomunidades buscan así promover el desarrollo rural sostenible mediante la captación y asignación de recursos adicionales. Están avanzando en el logro de mayores capacidades gerenciales y de negociación política a fin de impulsar procesos de desarrollo y estrategias de lucha contra la pobreza en el ámbito local. Estas mancomunidades buscan, asimismo, un nuevo ordenamiento estratégico, político y administrativo para fortalecer la descentralización del poder, de las funciones del Estado y de la gestión de los recursos públicos<sup>18</sup>.

Su visión institucional está definida como el logro de municipios modernos y eficientes, con autoridades y ciudadanos capacitados para hacer frente a sus propias necesidades. La misión de las mancomunidades de municipios se expresa como el fortalecimiento de todos los habitantes de los municipios, con la finalidad de desarrollar las potencialidades locales, conjugando esfuerzos con el gobierno nacional, departamental y los grupos organizados de la sociedad civil.

Algunos procesos municipales mancomunitarios están integrando a los sectores productivos en alianzas estratégicas y han comenzado a ejercer competencias relacionadas con el desarrollo sostenible, el medio ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Son interlocutores válidos en el diseño de políticas para mitigar el impacto ambiental (Molina 2000).

Experiencias concretas están demostrando que la mancomunidad municipal rural es un instrumento adecuado para desarrollar de manera concertada programas multisectoriales complejos en los que existe diversidad de actores interesados. Estas mancomunidades municipales rurales pueden constituirse en sujetos de derecho privado y tramitar su personería jurídica, con el objeto de desarrollar acciones de inversión concurrente con el sector público, privado, social y productivo. Estas mancomunidades pueden finalmente ser instrumentos del sistema nacional de planificación e inversión pública.

Las mancomunidades municipales tienen éxito cuando son impulsadas en regiones ecológica y socialmente afines, y en circunstancias en las cuales se ha despartidizado las gestiones municipales. El desafío es avanzar hacia la constitución de mercados regionales en torno a especialidades productivas y de servicios de estas mancomunidades de municipios.

---

18 Este tema está desarrollado a partir de las experiencias de más de seis años de aplicación de procesos de municipalización con participación ciudadana en algunas regiones de Bolivia en: MOLINA, Carlos Hugo. Las mancomunidades municipales como política de Estado: La experiencia innovadora de la Gran Chiquitania. Bolivia. Serie Descentralización y Participación N° 4 Friedrich Ebert Stiftung. 2000

## ▪ BIBLIOGRAFÍA

- ANDÍA, Woodro; et al. 1999. Ong, Concertación y Desarrollo Local. CEPES – ALOP. Lima, Perú.
- AYRES, Wendy. 2000. Supporting Decentralization: The Role and Experience of the World Bank. BANCO MUNDIAL.
- CAF. Corporación Andina de Fomento. 2000. Programa de Fomento a la Competitividad. Caracas, Venezuela.
- DE SOUZA, Silva José. 1999. El cambio de época, el modo emergente de producción de conocimiento y los papales cambiantes de la investigación y extensión en la academia del siglo XXI. San José, Costa Rica.
- DIRVEN, Martine. 1999. Tierras, Equidad y Eficiencia. SEMINARIO NACIONAL SOBRE MERCADOS DE TIERRAS RURALES EN BOLIVIA. CEPAL. La Paz, Bolivia.
- FAO. 2000. Reforma de las Instituciones Para el Desarrollo Rural. 2ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Mérida, México.
- GORDILLO de A., Gustavo. 1999. Dismantled States and Fragmented Societies: A Plea for Reconstructing Institutions. Amsterdam, Holanda.
- GOUDSMIT Into A y Blackbourn James. Mayo 2000 Planificación Participativa: una experiencia ambigua. Tinkazos N 6 La Paz, Bolivia
- HAQUIM David et al. 2000 Campesinado y Globalización. PNUD. La Paz, Bolivia
- MACHADO Absalón. 1998. La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio. Bogotá, Colombia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO; SECRETARÍA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR. 1997. El Desarrollo Rural en el Marco de la Participación Popular. La Paz, Bolivia.
- MOLINA, Carlos Hugo. 2000.. Las Mancomunidades Municipales Como Política de Estado: La Experiencia Innovadora de la Gran Chiquitanía. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN N° 4. ILDIS FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. La Paz, Bolivia.
- MONDRAGÓN, Héctor. 1998. Ante el Fracaso del Mercado Subsidiado de Tierras. Colombia.
- PORTER Michel. 2000. Programa de Fomento a la Competitividad. Universidad de Harvard.
- REDES DE IPDS. 2000. Todo el Alivio de la Deuda Externa Para el Desarrollo Local Sostenible. La Paz, Bolivia.
- RAZA, Werner G. 2000 Desarrollo sostenible en la periferia neoliberal. La Paz, Bolivia.
- SACHS Jeffrey. 2000. Programa de Fomento a la Competitividad. Universidad de Harvard.
- URIOSTE, Miguel 1984. El Estado Anticampesino. CINCO - ILDIS, La Paz, Bolivia.
- Ibid. 1989. La Economía del Campesino Altiplánico CEDLA. La Paz, Bolivia.
- Ibid. 1995. A vuelo de Pájaro: Nueva Democracia, Nuevos Conflictos. Artículo FUNDACIÓN TIERRA, La Paz, Bolivia.
- Ibid. 1995. Desarrollo Rural Urgente. FUNDACIÓN TIERRA, La Paz, Bolivia.
- Ibid. 1997. Hurgando en Avispero: Pacto Nacional Para el Desarrollo Rural. Artículo. FUNDACIÓN TIERRA, La Paz, Bolivia.
- URIOSTE, Miguel; Luis Baldomar. 1996. Descentralización y Desarrollo rural: Una Visión Crítica Para Avanzar. Artículo. FUNDACIÓN TIERRA, La Paz, Bolivia.
- URIOSTE, Miguel; Luis Baldomar. 1997. Bolivia Campesina en 1997. Artículo. FUNDACIÓN TIERRA, La Paz, Bolivia.
- URIOSTE, Miguel; Luis Baldomar. 1997 Bolivia, Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural. Artículo. FUNDACIÓN TIERRA, La Paz, Bolivia.
- VERGARA Ricardo. Julio 2000. Conferencia CEDLA,. La Paz, Bolivia

## ANEXO

### Comunidad Andina Población

País	1995	1999
Bolivia	7.4	8.1
Colombia	38.5	41.6
Ecuador	11.5	12.4
Perú	23.5	25.2
Venezuela	21.8	23.7
COMUNIDAD ANDINA	102.7	111

Fuente: Comunidad Andina

### Comunidad Andina Población urbana y rural (en millones de personas)

País	1995		1999		Tasa de crecimiento	
	Urb	Rural	Urb	Rural	Urb	Rural
Bolivia	3.7	3.7	4.9	3.2	30.9%	-12.4%
Colombia	25.8	12.7	29.8	11.8	15.6%	-7.3%
Ecuador	5.9	5.6	7.3	5.1	24.4%	-9.7%
Perú	15.6	7.9	17.9	7.3	15.2%	-8.4%
Venezuela	15.6	7.9	17.9	7.3	15.2%	-8.4%
COMUNIDAD ANDINA	66.6	37.8	77.9	34.6	17.0%	-8.6%

Fuente: CEPAL. Comunidad Andina

### Comunidad Andina Población urbana y rural en porcentajes

País	1985		1990		1995		2000		2005		2010	
	Urb	Rural										
Bolivia	50.5	49.5	55.6	44.4	60.4	39.6	64.6	35.4	68.2	31.8	71.0	29.0
Colombia	67.0	33.0	69.4	30.6	71.7	28.3	73.7	26.3	77.0	23.0	78.0	22.0
Ecuador	51.3	48.7	55.4	44.6	59.2	40.8	62.7	37.3	65.8	34.2	68.0	32.0
Perú	66.3	33.7	68.7	31.3	71.2	28.8	72.3	27.7	73.0	27.0	75.0	25.0
Venezuela	81.6	18.4	83.9	16.1	85.8	14.2	87.4	12.6	88.9	11.1	90.0	10.0

Fuente:  
CEPAL

### Comunidad Andina Población económicamente activa en la agricultura (en miles de personas)

País	1970		1980		1990	
	Total	%	Total	%	Total	%
Bolivia	723	-----	794	46%	955	42%
Colombia	2508	-----	3021	32%	2328	18%
Ecuador	905	-----	924	39%	1036	29%
Perú	1987	-----	2375	40%	1901	23%
Venezuela	772	-----	773	16%	752	11%
Comunidad Andina	6895	-----	7887	33%	6972	21%

Fuente: CEPAL

**América Latina y El Caribe**  
**Importación de bienes primarios agrícolas(en millones de dólares)**

País	1965	1970	1980	1990	1997	1997 % del PIB
Bolivia	4	5	5	0	8	0.9%
Colombia	4	0	5	2	1031	1.0%
Ecuador	0	1	2	5	4	1.2%
Perú	9	2	1	1	4	0.8%
Venezuela	8	10	11	71	38	0.8%
CAN	245	258	1465	1064	2575	0.9%
CAN (%)	32.3%	28.4%	28.8%	31.8%	26.1%	
América Latina y El Caribe	758	909	5093	3341	9864	

Fuente: CEPAL

**América Latina y El Caribe**  
**Exportación de bienes primarios agrícolas(en millones de dólares)**

País	1965	1970	1980	1990	1997	1997 % del PIB
Bolivia	3	7	34	129	177	2.2%
Colombia	389	556	2725	2200	3565	3.3%
Ecuador	115	170	467	1090	2688	13.6%
Perú	133	112	277	247	802	1.2%
Venezuela	25	46	52	226	259	0.3%
CAN	665	891	3555	3892	7491	2.6%
CAN (%)	20.4%	22.2%	24.7%	24.8%	25.6%	
América Latina y El Caribe	3252	4018	14391	15665	29258	

Fuente: CEPAL

**Comunidad Andina**  
**Magnitud de la pobreza y la indigencia en porcentajes (1997)**

País	Hogares bajo la línea de pobreza			Hogares bajo la línea de indigencia		
	Total país	Total urbano	Total rural	Total país	Total urbano	Total rural
Bolivia	---	47	---	---	19	---
Colombia	45	39	54	20	15	29
Ecuador	---	50	---	---	19	---
Perú	37	25	61	18	7	41
Venezuela	42	---	---	17	---	---

Fuente: CEPAL

**Comunidad Andina**  
**Indicadores económicos**

	PIB(Millon es de \$US corrientes)	Tasa de crecimiento del PIB (valores constantes)	PIB per cápita (\$US)	Población (Millones de habitantes)	tasa de desempleo (% PEA)	Inflación anual (%)
1992	169 831	4,1	1 758	96,6	8,8	36,7
1993	176 913	2,8	1 793	98,7	8,2	31,1
1994	213 565	2,7	2 120	100,7	8,4	30,3
1995	253 711	4,7	2 468	102,8	8,4	24,8
1996	255 158	1,1	2 434	104,8	10,1	36,2
1997	288 540	4,5	2 699	106,9	10,0	19,7
1998	285 685	0,3	2 621	109,0	11,6	18,7
1999	271 831	-4,8	2 448	111,0	13,3	15,2

Fuente: Comunidad Andina

**Bolivia**  
**Inversión pública en el sector agropecuario (millones de \$US corrientes)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Monto	26.48	33.44	36.06	28.28	16.29	17.34	19.5
% de la inversión pública total	8.4%	8.0%	6.8%	5.9%	3.2%	3.3%	3.1%

Fuente: SISIN. INE

**América Latina y El Caribe**

**Indicadores de pobreza**

	1987	1990	1993	1996	1998 (est)
Población con ingreso diario per cápita menor a 1 \$US\$ (millones de personas)	63.7	73.8	70.8	76.0	78.2
Población con ingreso diario per cápita menor a 2 \$US\$ (millones de personas)	147.6	167.2	162.2	179.8	182.9

Fuente: Banco Mundial

**Comunidad Andina**  
**Indicadores Sociales. Periodo 1993 - 1998**

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA
<b>Pobreza (% de la población)</b>					
Índice nacional per cápita	..	..	35.0	49.0	..
Índice urbano per cápita	..	..	25.0	40.4	..
Índice rural per cápita	79.1	..	47.0	64.7	..
<b>Gasto público</b>					
Salud (% del PIB)	1.1	4.9	2.5	2.2	3.0
Educación (% del PNB)	4.9	4.1	3.5	2.9	5.2
Seguridad Social (% PIB)	5.7	1.7	..	..	..
<b>Esperanza de vida al nacer(años)</b>					
Total	62	70	70	69	73
Hombres	60	67	68	66	70
Mujeres	64	73	73	71	76
<b>Mortalidad</b>					
Infantes (Por cada mil nacidos vivos)	60	23	32	40	21
Menores de 5 años(Por cada mil nacidos vivos)	78	28	37	47	25

Fuente: Banco Mundial