

BOLIVIA: Modelos de desarrollo y cambios en la sociedad rural y sector agropecuario

Diego Pacheco Balanza

INTRODUCCIÓN

La Fundación "Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria" (TIERRA), ha asumido una conducta institucional estrechamente ligada a la formulación de políticas públicas. Para ello, ha diseñado una propia metodología de acción que se resume en los siguientes pasos: veeduría, gestoría, evaluación participativa, formulación de propuestas y cabildeo y presión política. Agradecemos profundamente el apoyo prestado por ICCO, EZE, GTZ, Agro Acción y Diakonía, instituciones sin cuyo aporte este trabajo no sería posible.

Asumiendo que se debía trascender las exitosas pero focalizadas intervenciones de las Organizaciones No Gubernamentales se ha participado en la formulación de la Ley de Participación Popular y la nueva Ley de Tierras (INRA), dos de las más importantes reformas del nuevo marco legal en el país. Sin embargo, entendemos que estas dos importantes leyes no tienen posibilidad de cumplir sus objetivos o sus efectos serán a más largo plazo si es que no se avanza decididamente en la construcción de un Pacto Nacional para el Desarrollo Rural.

Como resultado de nuestra línea de acción de seguimiento a las políticas públicas intentamos evaluar los avances, logros y dificultades encontradas en la aplicación de las políticas de desarrollo rural y los cambios producidos en la sociedad rural y sector agropecuario. El documento que presentamos intenta constituirse en una reflexión motivadora destinada a decisores de políticas para el desarrollo rural, instituciones privadas de desarrollo rural, cooperación internacional y dirigentes de comunidades campesinas, indígenas y de productores agropecuarios; tomando en cuenta que es necesario actuar en la definición de políticas públicas que trasciendan la coyuntura, para hacer tangible y visible un marco conceptual del desarrollo rural sostenible, que pasa necesariamente por acciones concretas que viabilicen la democratización del acceso a los recursos naturales, financieros y tecnológicos, y sobre todo, la democratización de los mecanismos de toma de decisiones.

Esperamos que esta breve reflexión y análisis pueda coincidir con la de los actores señalados anteriormente, para operativizar de manera concreta espacios de diálogo y reflexión y poner en práctica un proceso interactivo de diseño de políticas públicas para el desarrollo rural, que beneficie no sólo a los productores agropecuarios y forestales, campesinos e indígenas, sino al país en su conjunto.

Cabe destacar que el presente documento ha sido presentado al Taller "Para volver los ojos al campo" auspiciado por el CINEP de Colombia y la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), llevado a cabo en la ciudad de Duitama (Colombia) del 21 al 26 de noviembre de 1998, ocasión en que la Fundación TIERRA ha sido admitida como integrante de ALOP, filiación que ahora comparte con QHANA y ACLO en representación de nuestro país y a la que están adscritas otras importantes Organizaciones No Gubernamentales de América Latina.

Asimismo, muchas de las ideas presentadas son resultado de la reflexión interna del equipo de la Fundación TIERRA.

CAMBIOS EN LAS POLITICAS DIRIGIDAS AL SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL

En este capítulo se realiza un balance global de las políticas macroeconómicas y políticas sectoriales agropecuarias y de desarrollo rural resultado de la Nueva Política Económica (1985) enmarcadas en las reformas de ajuste estructural correspondiente al gobierno de Víctor Paz Estenssoro (MNR, ADN, 1985-1989) y la continuación de dicha reforma en el gobierno de Jaime Paz Zamora (MIR, ADN, 1989-1993). Asimismo, la aplicación del “Plan de Todos” en el posterior gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR, MBL, MRTKL, UCS, 1993-1997), y las políticas de “Lucha contra la pobreza” de la coalición en actual gestión de gobierno (ADN, MIR, UCS, 1997-2002).

A. CAMBIOS EN LAS POLITICAS MACROECONOMICAS

El deterioro progresivo de las variables macroeconómicas desencadenó a principios de la década de 1980 una aguda crisis económica y gran inestabilidad política. Bolivia inició el programa de ajuste estructural a partir de agosto de 1985 con medidas que estaban fundamentalmente dirigidas a afectar rápidamente los desequilibrios provocados por la hiperinflación y la consecución del logro del equilibrio externo (Morales, 1991 y 1994). Entre las principales medidas de estabilización podemos destacar las siguientes: a) devaluación de la moneda, b) reducción del gasto público, y c) restricción monetaria. Complementariamente se liberaliza el mercado de divisas, se unifica el tipo de cambio, y se reduce el gasto fiscal a través de recortes en los gastos corrientes (Pacheco, P. 1998). En el corto plazo las medidas estaban destinadas a: reducir el déficit fiscal, equilibrar la balanza de pagos y estabilizar los precios (MACA, 1991).

De manera simultánea se aplican reformas estructurales dirigidas a liberalizar casi por completo los mercados de bienes, crédito, capital y trabajo. Los instrumentos fiscales y monetarios aplicados para lograr los objetivos a corto plazo estuvieron centrados en la promoción de una mayor apertura de la economía a través de la eliminación de los controles internos de precios y las restricciones cuantitativas al comercio internacional, fijación de un tipo de cambio flexible, y la uniformización de los aranceles; de igual manera, se liberalizan las tasas de interés incentivando de esta manera el ahorro interno y la captación de divisas (Arze et al. 1994 y Morales 1991).

Globalmente se puede establecer la siguiente relación en la aplicación de las políticas desde 1985 a la fecha.

REFORMAS	PERIODO	POLITICAS	DETALLE
REFORMAS DE PRIMERA GENERACION	1985-1990	Políticas de estabilización	Devaluación de la moneda Reducción del gasto público Eliminación de subsidios Liberalización del mercado de divisas Unificación del tipo de cambio Liberalización de las tasas de interés
		Políticas de ajuste	Liberalización de mercados Eliminación de controles de precios Supresión de barreras al comercio Apertura comercial Incentivos fiscales a las exportaciones Ampliación inversiones en caminos
		Otras políticas	Dotación de tierras en fronteras abiertas Supresión de programas de colonización
REFORMAS DE SEGUNDA GENERACION	Desde 1990	Políticas sociales	Reforma Educativa Descentralización Administrativa Participación Popular
	Desde 1992	Políticas ambientales	Aprobación de la Ley de Medio Ambiente Implementación del Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP) Declaración de la Pausa Ecológica Iniciativas de Ordenamiento Territorial y Planes de Uso del Suelo (PLUS)
	Desde 1996	Políticas de Recursos Naturales	Promulgación de la Ley de Tierras Promulgación de la Ley Forestal Anteproyecto Ley de Aguas (en debate)
NUEVAS REFORMAS	Desde 1998	Políticas financieras y crédito	Ley de Propiedad y Crédito Popular Anteproyecto de la Ley de Promoción Económica (en debate)

Fuente: Elaborado en base a datos de Pacheco, P. 1998.

B. CAMBIOS EN LAS POLITICAS SECTORIALES

Operativamente se ha dividido el análisis en tres períodos que coinciden con las gestiones de gobierno mencionadas anteriormente.

B.1 Primer período: 1985-1993

En un primer momento (1985-1991), las intervenciones del Sector Público Agropecuario (SPA) se reducen al establecimiento de políticas y normas para orientar el desarrollo económico y social del área rural con una modesta participación en la provisión de infraestructura, financiamiento, investigación, servicios técnicos y comercialización. Es un período que se caracteriza por la ineficiencia institucional del sector, el lento desarrollo en la gestión de recursos de financiamiento, el menor flujo de recursos disponibles para el sector por la política fiscal producto de las reformas de ajuste estructural, y por una permanente reflexión para la redefinición del marco institucional del sector (Crespo, 1992). Tomando en cuenta la importancia del cambio de las políticas sectoriales, producto del nuevo modelo de desarrollo implementado, realizamos la siguiente relación comparativa:

POLITICAS	ANTES DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE	PERIODO INMEDIATO POSTERIOR A LAS MEDIDAS DE AJUSTE (1985-1993)
Institucionalidad	Existe un marco institucional uniforme del SPA a partir de 1970 con la conformación del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, aunque caracterizado por un ambiente bastante politizado.	Se mantiene hasta 1994 el marco institucional del SPA (pese a la fuerte influencia externa para su modificación), aunque se realizan ajustes en los servicios públicos para la exportación a través de procesos de simplificación administrativa. Se reconoce que una de las más importantes restricciones al desarrollo agropecuario es la problemática institucional.
Financiamiento agrario	El Banco Agrícola de Bolivia se constituía en la principal fuente de financiamiento de la agricultura. Asimismo, se estableció un sistema de subsidios a través de los créditos de fomento. En las tierras bajas se desarrolló un sistema de crédito supervisado para proporcionar capital a los productores.	La liberalización del mercado financiero llevó a la eliminación de todos los subsidios y cierre del Banco Agrícola de Bolivia, y a la promoción de exportaciones y créditos públicos refinanciados para ciertas actividades seleccionadas. Se limita el crédito al pequeño productor el cual es atendido simplemente por instituciones crediticias privadas (ONGs); en general se produce un incremento de la cartera bancaria de créditos al sector pero concentrado en la agricultura moderna del trópico.
Incentivos fiscales	Se establecieron incentivos de precios para ampliación de cultivos fijando precios remunerativos para el arroz, azúcar, trigo, maíz y café, superiores a los que rigen para los productos importados.	Incentivos fiscales para promover exportaciones no tradicionales a través de la devolución de impuestos, liberalización comercial preferencial con otros países y eliminación de gravámenes sobre la importación. También se implementan esquemas de "draw back" para reducir los precios de insumos importados, y se reducen los aranceles a las importaciones a un 5% para los bienes de capital y 10% para otros bienes.
Políticas de caminos	Se promueve la construcción y mejoramiento de caminos de acceso y troncales para promover la ampliación y apertura de tierras en nuevas áreas de colonización, y facilitar el acceso de las explotaciones agrícolas a los mercados intermedios y finales.	Entre 1986 y 1992 la construcción de caminos predominó en las asignaciones de la inversión pública para habilitar los corredores de exportación, priorizándose el mejoramiento y construcción de tramos viales para alimentar a las principales redes troncales. Las inversiones en caminos tendieron a dinamizar las actividades agroexportadoras (de madera y castaña) en las tierras bajas.
Políticas de tierras y otros recursos naturales	Se promueven asentamientos de pequeños agricultores concediendo condiciones especiales de ingreso a la superpoblación de los valles y altiplano a tierras del oriente del país para su tránsito a una agricultura comercial	Entre 1985 y 1992 se mantienen los mecanismos de dotación discrecional de áreas fiscales en las tierras bajas, privilegiando las adjudicaciones a propiedades agrarias en grandes extensiones consolidando el proceso de concentración de la propiedad de la tierra, produciendo un efecto simultáneo de cierre institucional de la frontera agrícola a los pequeños productores mediante la eliminación de recursos estatales para la promoción de nuevos asentamientos y se abandonan los planes de colonización.
Investigación agraria y difusión de tecnologías	Fue realizada en pequeña escala por el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA) de carácter estatal, y por las Corporaciones Regionales de Desarrollo (ámbito Departamental), aunque con muy poco éxito.	Se inicia un proceso de debate (que continúa hasta la fecha) para el cierre del IBTA (en desaparición formal) y su transformación en un sistema de transferencia de tecnología con énfasis en el sector privado. A la fecha, prácticamente se ha eliminado la investigación y transferencia tecnológica.

POLITICAS	ANTES DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE	PERIODO INMEDIATO POSTERIOR A LAS MEDIDAS DE AJUSTE (1985-1993)
Comercialización	Medidas de protección a la producción agrícola en base a controles sobre los precios internos de los alimentos, y restricciones al comercio e importación.	La liberalización del comercio suprime las medidas de protección a la producción agrícola, aunque se mantienen licencias para algunos productos agrícolas en la primera época. Asimismo, se produce la rebaja de tarifas en el sistema ferroviario público para la exportación de productos agrícolas.
Inversiones	Se caracteriza por el intervencionismo estatal en la economía. La inversión pública se dirigió básicamente a promover un mayor desarrollo de la infraestructura económica y social, estimular a los sectores productivos más intensivos en capital (como la minería e hidrocarburos), y promover la agricultura comercial del oriente.	Entre 1987 y 1992 las inversiones se restringen a cuatro áreas: desarrollo campesino/indígena, manejo del medio ambiente y conservación de recursos naturales, desarrollo productivo y desarrollo alternativo (sustitución cultivos de coca). En este período disminuyen los montos programados de inversión. La relación aproximada entre inversiones y gastos de funcionamiento del MACA fue de 15,5% y 84,5%, respectivamente. Las inversiones programadas para el sector de 65,7 millones de \$US en 1987 decrecen al 92 a 48,3 millones de \$US. En este período el 58% del presupuesto estuvo constituido por aportes externos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Crespo, 1992 y Pacheco, 1998.

En este marco, la política agropecuaria reconoce que “no obstante ser indiscutible la necesidad por mantener la máxima disciplina fiscal, monetaria y cambiaria, el conjunto de la problemática agropecuaria y rural requiere que la política macroeconómica se adecue mejor a los fines de crecimiento del sector real y venza las rigideces que impiden la aplicación de instrumentos de política sectorial y un programa específico de reactivación” (MACA, 1991).

Asegurada la estabilización, en una segunda fase de este período (1991-1993) se avanza en el impulso a los sectores más dinámicos de la economía (por medio de políticas de promoción de exportaciones y de créditos públicos) con el fin de mejorar la competitividad de la economía (básicamente de la agricultura comercial del oriente), y se diseñan programas parciales de estímulo a la producción más tradicional, que intentan impulsar el desarrollo de la economía campesina; entendiendo que la agricultura boliviana aparece dominada por un conjunto de rigideces de la política macroeconómica pero que pueden ser abordables a través de acciones específicas (MACA, 1991).

En este sentido, se plantean las siguientes medidas: a) adoptar medidas fiscales y de comercio exterior orientadas a revertir la tendencia decreciente de las relaciones de los términos de intercambio agropecuarios y de productos tradicionales, b) considerar el manejo transitorio de instrumentos de fomento directo a la producción (aranceles, subsidios, exoneraciones tributarias, etc.) que se utilicen como mecanismos de compensación fiscal, c) aumentar sustancialmente la proporción del gasto público en agricultura y su eficiencia, d) reducir las tasas de interés y fijación de una política de tasas de fomento, y e) establecer una cierta flexibilidad en la política macroeconómica que no altere los principios del modelo económico vigente, como ser: aranceles compensatorios, reducción de aranceles a insumos agropecuarios, y flexibilización respecto a la intermediación financiera (MACA, 1991).

Por tanto, se puede plantear que las políticas globales para el sector agropecuario se caracterizan por dos rasgos relevantes: i) la estrecha relación entre los objetivos macroeconómicos y los sectoriales, y ii) el tratamiento flexible y precoz que se estableció para la agropecuaria a partir del cual se plantearon reformas casi desde el inicio de la formulación del Programa de Ajuste Estructural (Toro, 1991).

Dicho contexto promueve la identificación de las siguientes políticas sectoriales para el período 1991-1993, entendiendo que la liberalización del comercio exterior alienta el ingreso de productos competitivos en relación a la producción campesina, no existe una asignación eficiente y equitativa de recursos, y la existencia desfavorable de los términos de intercambio para los productos agrícolas:

POLITICA SECTORIAL	DESCRIPCION
CREDITO	Creación de formas mixtas de financiamiento incluyendo recursos a fondo perdido a través del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), y el Fondo de Garantía de Créditos a campesinos y pequeños productores; considerando tasas concesionales y destinadas a inversiones de alto contenido social en coordinación con otras instituciones públicas y privadas, priorizándose las zonas más deprimidas.
COMERCIALIZACION	Habilitación de líneas de crédito de comercialización y agroindustria a grupos de productores campesinos, y ejecución de programas de inversiones en pequeña y mediana infraestructura de comercialización. Establecimiento en el IBTA de un programa de investigación, validación y extensión en tecnología para procesamiento de productos.
GENERACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA	Culminación del proceso de reestructuración del IBTA concentrando sus acciones en el altiplano y valles. Apoyo a la creación de centros de servicios agropecuarios orientados a la agricultura campesina (capacitación e irradiación de tecnologías).
TITULACION DE TIERRAS	Acelerar el proceso de titulación de tierras a productores beneficiados con la Reforma Agraria.
RIEGO Y AGUAS	Ejecución del plan de aprovechamiento de recursos hídricos para riego, ampliando la magnitud y cobertura de la infraestructura de microriego, con énfasis en el altiplano y valles.
ORGANIZACION Y CAPACITACION CAMPESINA	Promoción de las organizaciones de productores y mejoramiento de servicios de información para el acceso a tecnologías, créditos y mercados.
AYUDA ALIMENTARIA	Asegurar que las políticas de donaciones de alimentos respondan a los objetivos del desarrollo productivo regulando los flujos de ayuda alimentaria.
MEDIO AMBIENTE	Reglamentación de la Pausa Ecológica Histórica, y establecimiento de mecanismos de control ambiental, así como la implementación de un plan nacional para la defensa y el desarrollo de las poblaciones indígenas; y creación de varias instancias técnico-institucionales para la protección de los recursos naturales.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MACA, 1991.

B.2 Segundo período 1993-1997

A partir de 1993 se inicia un conjunto de nuevas reformas destinadas a profundizar las iniciadas en 1985, por lo cual se las conoce como "Reformas de Segunda Generación", se destacan la Reforma a la Constitución Política del Estado, la Participación Popular y Descentralización Administrativa, la Capitalización de empresas públicas, la Reforma del Sistema de Pensiones, la Reforma Educativa, la Ley Forestal y la Ley de Tierras.

En lo que se refiere al ámbito rural el contexto de estas reformas tiene una incidencia, en mayor o menor proporción, con relación a: i) el cambio del marco institucional del aparato

público, ii) la formulación y diseño de nuevas políticas agropecuarias, en el marco de la descentralización administrativa del país, y iii) el ajuste de la visión para el diseño de políticas y programas multisectoriales para el desarrollo rural.

El marco general de las políticas para el desarrollo productivo agropecuario en este período está basado en los postulados del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES)¹ y la Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA)².

El PGDES toma como postulados centrales los principios del desarrollo humano sostenible, los cuales se sustentan a su vez en cuatro bases centrales de acción: a) crecimiento económico: basado en la transformación productiva que habilite al país para las exigencias de competitividad derivadas del cambio tecnológico, b) equidad social: para reducir la pobreza, reconocer la diversidad cultural y superar las discriminaciones, c) uso racional de los recursos naturales: para preservar el medio ambiente, y d) la gobernabilidad: entendida como la legitimidad del estado frente a la sociedad (SSDR/SNPP,1997). En lo sectorial y multisectorial, el PGDES plantea una estrategia de desarrollo rural para: la distribución de la tierra y consolidación de la propiedad rural, la inversión en proyectos de apoyo a la producción (riego y tecnología), y el fortalecimiento de la dinámica de los intercambios locales (silos, caminos vecinales, energía).

La ETPA constituye una estrategia nacional de corto plazo, en la medida en que no pretende solamente resultados sectoriales sino básicamente incidir en un desarrollo significativo del país en su conjunto; al reconocer la importancia económica y social del sector agropecuario plantea que la modernización sectorial puede incidir en la dinamización de toda la economía (ETPA, 1996). Los componentes de la estrategia son: a) salto tecnológico en el sector agropecuario, b) inversiones en desarrollo humano, c) manejo sostenible de recursos naturales, y d) inversiones en caminos y riego. La estrategia tiene como principios de su acción los siguientes:

Desarrollo de los rubros de consumo interno, no transables y transables (dirigidos a la exportación).

Aplicación de tecnología a rubros no transables de consumo masivo para incidir en la reducción de los costos de producción, generar rentabilidad a nivel del productor y menores precios a nivel de consumidor; es decir, promueve el incremento de bs ingresos reales de toda la población.

Generar demanda efectiva para otros productos de consumo masivo a partir del incremento de los ingresos reales.

Mejorar la situación de la balanza comercial del país a través de la incorporación de tecnología a rubros transables en el mercado internacional (ETPA, 1996).

¹ El PGDES fue aprobado el año de 1994.

² Presentada al Grupo Consultivo de París en marzo de 1996.

La Estrategia de Transformación Productiva del Agro intenta avanzar en la formulación de una política sectorial y multisectorial de largo plazo para el país, integrando el conjunto de programas desarrollados en el sector agropecuario y rural. En este sentido, se intenta estimular los siguientes programas:

PILARES DE LA ESTRATEGIA	MECANISMOS	PROPOSITOS
Transformación productiva del sector agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica: Sistema Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria (SINTA) • Programa Nacional de Semillas (PRODISE) • Sistema Descentralizado de Sanidad Agropecuaria (SIDESA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear nuevos mecanismos e instrumentos en la generación y transferencia de tecnología, establecer una fundación y crear un servicio de asistencia técnica administrado por los usuarios. • Incrementar la productividad agrícola nacional a través de la incorporación de semilla mejorada de buena calidad. • Organizar y sistematizar las funciones y actividades de sanidad animal y protección agrícola.
Inversiones en desarrollo humano	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma Educativa • Educación Rural No Formal • Infraestructura Rural en Salud • Ampliación Proyecto Integral de Desarrollo Infantil (PIDI) 	<ul style="list-style-type: none"> • Expandir las oportunidades de empleo y desarrollo humano de la mayoría de la población.
Manejo de recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT) • Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la seguridad técnica y jurídica de la propiedad agraria y establecer un sistema institucional para la administración del recurso tierra. • Atender la problemática de la degradación del recurso tierra.
	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Rehabilitación y Manejo de Cuencas 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar acciones planificadas y normadas en el marco del manejo de cuencas para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.
Inversiones en caminos y riegos	<ul style="list-style-type: none"> • Corredores de exportación • Programa de Construcción de Caminos Vecinales y Puentes • Programa Nacional de Riego (PRONAR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar y ampliar la red caminera vial municipal e integrar a los departamentos y al país al mercado internacional; y ampliar y mejorar la infraestructura de riego.
Acciones complementarias	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad Alimentaria • Planificación participativa y preinversión • Infraestructura Rural complementaria • Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial • Financiamiento Rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear las condiciones socioeconómicas en las que el individuo y la familia sean capaces de garantizar su seguridad alimentaria. • Identificar demandas sociales y productivas para movilizar inversiones al área rural. • Ampliación de fuentes energéticas y atención de demandas de los Planes de Desarrollo Municipal. • Promover el crecimiento agroindustrial existente. • Definir una política financiera rural de largo plazo.

Al interior de la ETPA se integran los programas de Desarrollo Rural (municipales y departamentales) y de Agropecuaria y Ganadería (sectoriales) implementados por las Secretarías Nacionales de Desarrollo Rural (SNDR) y Agropecuaria y Ganadería (SNAG), respectivamente. Los lineamientos de la estrategia de Desarrollo Rural son los siguientes: “impulsar el desarrollo rural integral y sostenible, generando y canalizando planes, programas y proyectos productivos; y promoviendo la participación social en los procesos de planificación municipal, acorde a los nuevos instrumentos jurídico-legales y normativos” (SSDR/SNPP, 1997).

La estrategia de desarrollo rural se inscribe en el contexto de las políticas generales que diseñan una nueva realidad del país: a) lineamientos estratégicos nacionales como el PGDES, un plan de inversiones como la ETPA, y una oferta del gobierno central con los Programas de Acciones Estratégicas (PAEs), como el instrumento de articulación de la oferta nacional del Ministerio de Desarrollo Humano con los departamentos y municipios, b) un escenario cuya base territorial es el municipio, y c) la modificación del Sistema Nacional de Planificación tomando como base la identificación de tres niveles de planificación, a partir de la institucionalización como norma del estado de la planificación participativa municipal. Para operativizar el mandato institucional, el Programa de Desarrollo Rural se implementa a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, la cual asume y opera dos líneas estratégicas de acción: a) el impulso a la planificación participativa municipal a través de la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal (PDMs), y b) la implementación de una estrategia de inversiones que articule las demandas de los PDMs con la oferta del gobierno. Ambas líneas de acción constituyen el marco de implementación del Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR) ejecutado con el apoyo financiero del Banco Mundial.

Asimismo, se impulsa el diseño de una nueva Agenda de Desarrollo Rural de carácter preliminar cuyos aspectos centrales son los siguientes: a) identificación, concertación y concentración de recursos e inversiones en infraestructura productiva y programas de apoyo a la producción, b) confluencia de recursos para la reinversión rural, c) articulación vertical y horizontal de instituciones financiadoras (FIS, FDC y FONAMA) y de entidades ejecutoras (ONGs, municipios y organizaciones de base), d) creación de un mercado de asistencia técnica, e) apoyo a procesos de transformación y comercialización de la producción, f) impulso al desarrollo de un sistema financiero rural, y g) articulación de programas sectoriales y complementarios con la SNAG: riego y seguridad alimentaria. El enfoque transectorial y de carácter integral (asumido por el Programa de Desarrollo Rural), se sustenta en la promulgación de un nuevo marco normativo, que tiene una influencia gravitante en el ámbito rural del país, de acuerdo al siguiente detalle:

NUEVO MARCO NORMATIVO	INFLUENCIA DE LAS POLITICAS EN EL SECTOR RURAL
LEY DE PARTICIPACION POPULAR	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado amplía la jurisdicción y competencia de los municipios (a nivel de la sección de provincia), transfiriendo proporcionalmente a los mismos -en función del número de habitantes- el 20% de las rentas o ingresos nacionales. • Se reconocen con personería jurídica a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas, y juntas vecinales y se norma la conformación de los Comités de Vigilancia como mecanismos de control social. • Se reconoce a la planificación participativa como norma de estado y operativamente como el principal instrumento del desarrollo rural.
LEY DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Regula el régimen de descentralización administrativa del estado a nivel departamental, otorgando mayor autonomía a las Prefecturas, transfiriendo recursos del gobierno central y delegando nuevas responsabilidades. • Define las atribuciones de las prefecturas en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos departamentales de desarrollo, y su relación con los gobiernos municipales. • Se conforman los Consejos Departamentales como órganos colegiados de consulta, control y fiscalización.
LEYES DE RECURSOS NATURALES: Ley del Medio Ambiente Ley Forestal Ley de Tierras (INRA)	<ul style="list-style-type: none"> • Se introduce al país en un mercado segmentado de tierras. • Define responsabilidades adicionales para los municipios en seguimiento y control ambiental y forestal, administración de los impuestos de la propiedad rural, y las alícuotas de las patentes de aprovechamiento y desmonte de bosques. • Se reconocen nuevas formas de propiedad de la tierra (individuales y colectivas) y de los bosques. • Se definen criterios de reversión, expropiación, dotación y adjudicación de la tierra. • Se define un nuevo marco institucional agrario y forestal.

En el marco de las políticas multisectoriales se puede determinar la siguiente relación tomando en cuenta otras dos líneas de acción centrales abiertas en las políticas de gobierno de este período:

OTRAS POLITICAS COMPLEMENTARIAS	INFLUENCIAS EN EL SECTOR RURAL
Etnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento del país como multilingüe y pluricultural (modificación de la Constitución Política del Estado). • Reconocimiento de las unidades socio-culturales y sus organizaciones, así como su participación en la gestión de su propio desarrollo como Distritos Municipales Indígenas y de los Municipios Indígenas. • La CPE reconoce y protege los derechos sociales, económicos, políticos y culturales de las comunidades y pueblos indígenas, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. • Participación de representantes de las comunidades indígenas en los Comités de Vigilancia (Pacheco, D. 1998).
Género	<ul style="list-style-type: none"> • Se promueve la presencia activa de las mujeres en la toma de decisiones y en la gestión local. • Se promueve el incremento al acceso y al control de los recursos productivos por parte de las mujeres rurales. • Se promueve el incremento al acceso de las mujeres a los servicios sociales en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población femenina rural.

La Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería, con una función estrictamente normativa, tenía bajo su tuición los programas nacionales más importantes y estratégicos del sector: semillas, riego, el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA), la Unidad Privada de Investigación Agrícola (UPIA) y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria. Sin embargo, no cumplió su función normativa y técnica a pesar de los avances conceptuales, principalmente debido a: a) el bajo perfil técnico de su personal, b) gestiones más políticas que técnicas, c) alto grado de rotación de autoridades, y d) no se adaptó a los cambios generados por las reformas del estado (SSDR-SNPP, 1997).

B.3 Tercer período: 1997 a la fecha

De acuerdo a Arrieta: “si a comienzos de esta década el énfasis estaba dado en la participación de la sociedad, la sostenibilidad, la equidad y demás pilares que dieron base para las transformaciones que intentó el gobierno anterior, ahora, a fines del decenio y del milenio, los énfasis han pasado al combate contra la pobreza, el apoyo al microcrédito y a la microempresa” (Arrieta, 1998).

El nuevo Plan General de Desarrollo Económico Social: “Bolivia XXI, país socialmente solidario (1997-2002)” formalmente también se inspira en el paradigma del desarrollo sostenible, e introduce cuatro pilares centrales: oportunidad, equidad y desarrollo humano, institucionalidad y dignidad³. Como primer objetivo del Plan se introduce “la disminución drástica de la pobreza urbana y rural”. Por tanto, el tercer período coincide con el cambio de gobierno (agosto de 1997), en términos de la definición de una nueva estrategia global de desarrollo enmarcada en la “lucha contra la pobreza”, como el eje de la acción gubernamental. Las estrategias para el desarrollo rural cruzan las líneas de acción del PGDES de la siguiente manera:

PILAR	PROPOSITOS CENTRALES	NUCLEO DE LA ACCION Y LINEAS FUERZA	POLITICAS INSTRUMENTALES
OPORTUNIDAD	Incrementar la riqueza disponible que haga posible avanzar hacia el desarrollo integral.	<i>Potenciamiento y transformación productiva</i> <ul style="list-style-type: none"> Seguridad alimentaria Fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (PYMES) 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de potencialidades productivas. Mejoramiento infraestructura productiva. Modernización del parque tecnológico.
EQUIDAD	Disminuir la pobreza, superar las desigualdades sociales y eliminar la exclusión social, cultural, étnica y de género para dar lugar a la igualdad de oportunidades y mejorar la distribución del ingreso.	<i>Desarrollo humano</i> <ul style="list-style-type: none"> Pacto nacional por la infancia y sus derechos Alianza por el potenciamiento humano 	<ul style="list-style-type: none"> Formación y salud integral. Educación primaria. Acceso a un hábitat digno. Educación y formación técnica. Capacitación laboral-empresarial.

³ Los lineamientos estratégicos del PGDES (de acuerdo al gobierno) reflejan los consensos logrados en las Mesas Nacionales de Diálogo y Concertación, realizadas en octubre de 1997, en las que participaron organizaciones de la sociedad civil y representantes de gobierno.

PILAR	PROPOSITOS CENTRALES	NUCLEO DE LA ACCION Y LINEAS FUERZA	POLITICAS INSTRUMENTALES
INSTITUCIONALIDAD	Continuar el proceso de perfeccionamiento y profundización de la democracia subrayando su carácter participativo.	<i>Perfeccionamiento y profundización de la democracia</i> <ul style="list-style-type: none"> • Descentralización administrativa y participación popular. • Promoción de la participación social en la gestión y control social. • Democratización del sistema político. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la gestión municipal. • Implantación de los sistemas nacionales de planificación (SISPLAN), Inversión Pública (SNIP) y Programación de Operaciones (SPO). • Revalorización de los valores de solidaridad de las organizaciones sociales tradicionales.
DIGNIDAD	Construir una Bolivia libre del narcotráfico y no expuesta a imposiciones externas.	<i>Bolivia libre del narcotráfico</i> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo alternativo. • Prevención y rehabilitación. • Reducción y erradicación de cultivos excedentarios e ilícitos de coca. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo alternativo en zonas de producción de coca. • Desarrollo alternativo en zonas expulsoras y potenciales de colonización.

A partir de ello, podemos mencionar que existen dos marcos de reflexión fundamentales para comprender la nueva visión estratégica del desarrollo: a) el nuevo Plan General de Desarrollo Económico y Social (1998) y b) el Marco Estratégico del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (1998). Asimismo, el nuevo gobierno encara la discusión para la aprobación de nuevas disposiciones legales en el marco de su plan, como son: a) Ley de Propiedad y Crédito Popular (1988), y b) el Proyecto de Ley de Promoción Económica (en actual debate para su aprobación). En este sentido, si existen diferencias entre el período anterior y el nuevo considerado, éstas tienen relación (dentro del enfoque de la lucha contra la pobreza) con: a) el énfasis en el apoyo al micro crédito y a la micro empresa, y b) en la disminución de la importancia de las políticas multisectoriales a favor de las estrictamente sectoriales (en un contexto general de continuidad de las políticas).

La propuesta de Ley de Promoción Económica tiene como finalidad elevar la calidad de vida y el nivel de ingreso de la población boliviana, a través de: a) la identificación de las regiones y sectores económicamente competitivos, y b) el establecimiento de incentivos desde el estado destinados a los agentes económicos privados reconociendo las diferencias en el grado de desarrollo relativo de los municipios⁴.

Presentamos a continuación una relación entre la continuidad y/o discontinuidad general de las políticas globales anteriores:

⁴ Anteproyecto de Ley de Promoción Económica. Proyecto de Desarrollo Económico Participativo y Equitativo. Cámara de Diputados, Comisión de Descentralización y Participación Popular. Septiembre de 1998.

PILAR OPORTUNIDAD

INFLUENCIA EN EL SECTOR RURAL	DIFERENCIAS EN LAS POLITICAS (con relación al periodo anterior)
<ul style="list-style-type: none"> • Organización de circuitos agroalimentarios con enfoque ecoregionalizado (tomando como insumo el PLUS y PDMs). • Concentración de esfuerzos en la disminución de riesgos agroclimáticos, certificación de semillas mejoradas, control de uso de fertilizantes, sanidad vegetal y riego, investigación, extensión y validación de tecnología. • Promoción al desarrollo de caminos vecinales, energía, riego y silos. • Información, asesoramiento y capacitación para la renovación de los parques tecnológicos de pequeños empresarios. • Coordinación de las inversiones públicas y privadas. • Promoción y apoyo de formas asociativas de microempresarios, empresas de base cultural y consorcios de desarrollo local. • Garantizar el acceso al crédito y aprobación de nuevas entidades bancarias. • Gestión de la calidad ambiental, recursos hídricos, suelos y recursos forestales, diversidad biológica, política ambiental y ordenamiento territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha asumida la ETPA en términos conceptuales pero continúan las deficiencias en las estrategias operativas de ejecución y definición de roles institucionales, y escasa capacidad de gestión pública. • Reorientación de los programas de riego y semillas de la ETPA en función a circuitos agroalimentarios. • Promoción de políticas para pequeñas y medianas empresas (productos agropecuarios y agroindustriales) de mayor envergadura. • Introducción de criterios de competitividad y predominancia de lógicas económicas que comunales-vecinales-territoriales (anteproyecto de Ley de Promoción Económica). • Se crean antecedentes para la modificación de los criterios del impuesto a la propiedad agraria inmueble (sobre el valor de la tierra y no sobre las mejoras realizadas a la propiedad).

PILAR EQUIDAD

INFLUENCIA EN EL SECTOR RURAL	DIFERENCIAS EN LAS POLITICAS (con relación al periodo anterior)
<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar una formación técnica adecuada que se inicie en la educación básica y se articule a las particularidades de la seguridad alimentaria y PYMES. • Programas de capacitación en nuevas formas de organización laboral (microempresas productivas, asociaciones de pequeños productores, organizaciones productivas de base cultural, PYMES y otras) en función de las vocaciones de los municipios rurales. • Ampliación de los programas y proyectos de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se enfatiza la consolidación de un cambio en la cultura productiva, empresarial y ciudadana cuyos resultados generen una capacidad competitiva que articule al país con la economía mundial.

PILAR INSTITUCIONALIDAD

INFLUENCIA EN EL SECTOR RURAL	DIFERENCIAS EN LAS POLITICAS (con relación al periodo anterior)
<ul style="list-style-type: none"> • Se concordarán, revisarán, complementarán y/o reglamentarán las disposiciones legales y normas referidas a la municipalización, participación popular, descentralización y organización del poder ejecutivo. • Fortalecimiento de la gestión municipal y consolidación de los mecanismos de participación social y ciudadana. • Fortalecer las funciones esenciales de las prefecturas (internas y externas) y de los Consejos Departamentales. • Efectivización del concepto de municipio productivo (generando condiciones para atraer inversión privada hacia el municipio). 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación del marco institucional en el área rural. (Véase punto c). • Modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades. • Anteproyecto de Ley de Promoción Económica: se retorna al centralismo de estado, se cuestiona el Sistema Nacional de Planificación (incorporando criterios regionales intermedios), y tiende a limitar la inversión pública a municipios competitivos.

PILAR DIGNIDAD

INFLUENCIA EN EL SECTOR RURAL	DIFERENCIAS EN LAS POLITICAS (con relación al periodo anterior)
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo alternativo en zonas de producción de coca. • Desarrollo alternativo en zonas expulsoras y zonas potenciales de colonización. • Políticas de reducción y erradicación de cultivos excedentarios e ilícitos de coca. • Políticas de interdicción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se sigue con la misma dinámica del gobierno anterior, aunque con modificaciones en los procedimientos de compensación.

A principios del mes de octubre de 1998 (como resultado de las Mesas Nacionales de Diálogo y Concertación, Octubre de 1997), fue presentada la “Propuesta contra la pobreza” que incide en : a) la demarcación, coordinación y concertación entre los diferentes niveles del estado y las diversas manifestaciones de la institucionalidad social en la acción contra la pobreza, b) la utilización apropiada y eficiente de los recursos existentes, c) la urgencia de poner en marcha un mecanismo de concertación entre el estado, la cooperación internacional, la sociedad y los pobres, para combatir y erradicar la pobreza rural, y d) promover actividades productivas de mano de obra intensiva en las grandes aglomeraciones urbanas del país⁵.

En este contexto el nuevo Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural elabora un Marco Estratégico y Programático, recuperando básicamente el avance conceptual logrado en la gestión anterior; sin embargo, aún no se lo puede considerar un plan del sector agropecuario por cuanto existen deficiencias en los objetivos, metas y estrategias (FAO, 1998). El actual Viceministerio de Desarrollo Rural tiene como objetivo: “promover la dinamización, potenciamiento y transformación productiva de la economía campesina, aprovechando mejor las potencialidades humanas y físicas locales, y la generación de mayores escenarios de inversión pública y privada en el área rural, como estrategia para reducir la pobreza y marginalidad rural, frenar la migración campo-ciudad, elevar los niveles de seguridad alimentaria y sentar las bases para un desarrollo nacional integral, sostenible y solidario” (VDR, 1998). La relación de su propuesta es la siguiente:

POLITICAS GENERALES	POLITICAS ESPECIFICAS	INSTRUMENTOS DE POLITICA
Uso racional de los recursos naturales. Revalorización del saber local. Reconocimiento de la diversidad y la diferenciación. Promoción productiva.	<ul style="list-style-type: none"> • Concertación social e institucional en la toma de decisiones. • Democratización en el acceso a recursos productivos. • Fortalecimiento institucional de los actores socio-económicos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación participativa municipal • Planificación estratégica departamental y regional • Distribución de tierras • Crédito rural • Tecnología apropiada • Infraestructura de apoyo a la producción • Comercialización comunitaria • Capacitación y asesoría rural • Conformación de asociaciones de productores agropecuarios • Constitución de pequeñas y micro empresas rurales

⁵ Dicha propuesta ha sido elaborada por un equipo multidisciplinario integrado por personalidades bolivianas de todas las vertientes ideológicas.

En conjunto se puede destacar que las principales líneas de acción del actual gobierno apuntan a utilizar las micro finanzas y el microcrédito como uno de los instrumentos principales para la lucha contra la pobreza y como elemento central para el apoyo a la transformación productiva en el área rural (Crespo, 1998). Sin embargo, tampoco es una preocupación nueva; en el marco del anterior gobierno se había conformado una comisión interinstitucional (SSDR, FDC, SNAG, COTESU, GTZ/BM, FINRURAL) que elaboró los “lineamientos de políticas para el Desarrollo del Sistema Financiero Rural” y fue creado el Programa de Apoyo al Microcrédito Rural (PAM).

Desde 1995 se han realizado importantes esfuerzos destinados a fortalecer el sistema microfinanciero: autorización para la conversión y funcionamiento de entidades financieras no bancarias en Fondos Financieros Privados (FFP), Reglamento de Constitución y Actividades de las Entidades Financieras de Segundo Piso (EFSP), y el Anteproyecto de Ley complementario a la Ley de Bancos y Entidades Financieras (Crespo, 1998).

B.4 Relación de la inversión pública del sector agropecuario en el marco de las políticas y programas agropecuarios y de desarrollo rural (a partir de 1990).

La nueva conceptualización sobre desarrollo rural sostenible, y las diferentes leyes y normas promulgadas, tienen incidencia en el diseño de los programas o proyectos de desarrollo rural y agropecuario, los cuales a su vez buscan una mayor eficiencia en el manejo de las inversiones públicas, e intentan compensar la mayor inversión social realizada en los últimos años. La relación de la inversión pública en el sector agropecuario es la siguiente:

DETALLE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Inversión pública en el sector Agropecuario	26.48	33.44	36.06	28.28	16.29	17.34	19.50	24.41%
Inversión en el sector agropecuario como % de inversión pública total	8.4%	8.0%	6.8%	5.9%	3.2%	3.3%	3.1%	4.5%

Fuente: Extractado de CEDLA. 1998

Una relación de los programas y proyectos más importantes, todos ellos integrados a la ETPA, y en la actual agenda de gobierno, se presenta a continuación:

PROYECTO	FINANCIAMIENTO. DURACION Y MONTO DE INVERSIONES	COMENTARIOS
PROGRAMAS NACIONALES: Programa Nacional de Riego (PRONAR)	Cobertura: nacional Financiamiento: BID, GTZ, PL-480 y PNUD Monto: 33,9 millones de \$US Duración: 4 años (1998-2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Para su ejecución se viene impulsando la aprobación de la Ley de Aguas. • A septiembre de 1997 sólo había ejecutado el 1,2% del monto total.
Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA)	Cobertura: 78 municipios Financiamiento: Unión Europea Monto: 104 millones de \$US Duración: 5 años (1997-2001)	<ul style="list-style-type: none"> • A septiembre de 1997 sólo había ejecutado el 0,3% del monto total.
Programa de Desarrollo Integral de Semilla (PRODISE)	Cobertura: nacional Financiamiento: COSUDE, ERPB, UE y PL-480 Monto: 16.9 millones de \$US	<ul style="list-style-type: none"> • A septiembre de 1997 sólo había ejecutado el 0,2% del monto total.

PROYECTO	FINANCIAMIENTO. DURACION Y MONTO DE INVERSIONES	COMENTARIOS
Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR)	Cobertura: nacional Financiamiento: Banco Mundial y COSUDE Monto: 120 millones de \$US Duración 1ª. fase: 4 años (1994-1998) Duración 2ª. Fase: 5 años (1999-2003)	<ul style="list-style-type: none"> Actualmente se encuentra en su segunda fase de implementación. Dicho programa se inició en 1994.
Sistema Descentralizado de Sanidad Agropecuaria (SIDESA)	Cobertura: nacional Monto: 510 mil \$US	<ul style="list-style-type: none"> Estudio de preinversión para los programas nacionales: PROSANA y PRONAPA.
Programa de Asistencia Técnica (PROSAT)	Cobertura: nacional Financiamiento: FIDA y BM Monto: 13 millones de \$US Duración: 6 años (1998-2003)	<ul style="list-style-type: none"> En proceso de implementación y consolidación.
Desarrollo Rural Integral de Areas Deprimidas (DRIPAD)	Cobertura: nacional Financiamiento: PMA Monto: 33,6 millones de \$US Duración: 5 años	<ul style="list-style-type: none"> Experiencia piloto.
Programa de Apoyo a Empresas Rurales (PAER)	Cobertura: nacional Financiamiento: DANIDA Monto: 2 millones de \$US	<ul style="list-style-type: none"> Por iniciarse.
PROGRAMAS REGIONALES: Programa de Desarrollo Lechero del Altiplano (PDLA)	Cobertura: Dpto. de La Paz Financiamiento: DANIDA Monto: 12, 7 millones de \$US	<ul style="list-style-type: none"> En proceso de implementación y consolidación.
Programa de Apoyo al Sector Agropecuario en Potosí (PASAP)	Cobertura: Dpto. de Potosí Financiamiento: DANIDA Monto: 20,700 millones de \$US	<ul style="list-style-type: none"> En proceso de implementación.
Programa de Desarrollo de Criadores de Camélidos	Cobertura: Altiplano andino Financiamiento: FDC/FIDA Monto: 11, 293 millones de \$US	<ul style="list-style-type: none"> En proceso de implementación.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Crespo, 1997 y SDDR/SNPP, 1997.

Una evaluación preliminar de esta información nos indica que:

- La ETPA, que ya fue presentada a finales de la anterior gestión gubernamental, por las presiones del Grupo Consultivo de París, se ha convertido de alguna manera en el marco referencial de la política agropecuaria y rural del país. Sin embargo, existe incertidumbre en ejecutarla porque carece de respaldo político al trascender la gestión gubernamental y, en la práctica, ha sido sustituida por los pilares de Oportunidad y Equidad (Crespo, 1998); por tanto, aunque el nuevo gobierno no ha anunciado la cancelación de la ETPA, de hecho se ha dejado de hablar de ella como una estrategia global (FAO, 1998).
- El conjunto de los programas ha sido diseñado y gestionado en el lapso correspondiente al segundo período “1994-1998”, lo cual confirma que existe una continuidad en la implementación de las políticas, básicamente a través de los compromisos concertados en dicho período con las agencias de financiamiento (a través de recursos de donación y crédito). Sin embargo, la inversión hacia el sector agropecuario tiende a bajar de manera dramática debido a la crisis existente en la inversión pública nacional e internacional por las deficientes políticas del estado. La inversión pública durante 1997 fue de 24.41 millones de \$US, aunque la suma presupuestada fue de 40.3 millones de

\$US (CEDLA, 1998). Del conjunto de recursos comprometidos para 1998, se estima una inversión que apenas alcanza a los 17 millones de \$US⁶.

- Este hecho implica también que durante el segundo período de análisis se ha incidido más en la formulación de metodologías para la identificación de proyectos de la población a través de la planificación participativa (con recursos menores del PDCR y en menor medida del PASA) y en la formulación de grandes programas nacionales, paralelamente al inicio de las “experiencias piloto” de muchos de estos programas. Por lo mismo, se estima recién para el tercer período la ejecución del conjunto de los programas.
- En el marco de la planificación participativa municipal, el énfasis por parte de las comunidades a la identificación de demandas de inversiones de carácter social impulsa una reflexión respecto a la viabilidad del “municipio productivo”, que sirve de soporte para la formulación, en el tercer período, de nuevas políticas de promoción económica por parte del estado (aunque con una visión más centralista y de carácter regional).
- Cabe destacar a la fecha la casi paralización de otros programas como el de la aplicación de la política de tierras a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), debido básicamente a: i) debilidad institucional, b) debilidad del marco técnico y reglamentario, y c) ausencia de recursos; aunque existen indicadores para la reversión de este proceso en el nuevo marco de institucionalización del INRA.

C. CAMBIOS EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL

De igual manera, para comprender el cambio del sistema institucional en el sector agropecuario y rural, se ha utilizado la misma división por períodos.

C.1 Primer período: 1985-1993

Producto del denominado “estado del 52”⁷ se transforma el aparato estatal creándose los ministerios de: Agricultura, Ganadería y Colonización, y el de Asuntos Campesinos. En los primeros años, el Ministerio de Asuntos Campesinos perseguía la afectación de latifundios y la consolidación individual de las parcelas, y se mantuvo como una institución protectora del gobierno (Arrieta, 1998). En 1970 se fusionan los Ministerios de Agricultura y Asuntos Campesinos surgiendo el MACA (Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos). Entre 1985 y 1989 se inicia con intensidad un proceso de definición de la reestructuración del MACA y a la reconversión de las instituciones del sector, destacándose la creación del Fondo de Desarrollo Campesino. Estos intentos de reestructuración nunca alcanzaron los resultados previstos⁸; varios autores destacan que el problema central radicaba en que el brazo técnico apoyaba la agropecuaria del oriente y el brazo de asuntos campesinos tenía una práctica que combinaba el asistencialismo con la instrumentación política (SSDR/SNPP, 1997).

⁶ Información verbal de Fernando Crespo en Taller Grupo-DRU. La Paz, Octubre 21 de 1998: Análisis de la ETPA.

⁷ Emergente de la revolución nacional del 9 de abril de 1952

⁸ Se puede destacar que entre 1979 y 1989 se llevaron por lo menos siete intentos de reestructuración, y entre 1985 y 1994 se realizaron otros tres.

C.2 Segundo período 1993-1997

Bajo el modelo de gobierno que corresponde a este período se introduce la Reforma del Poder Ejecutivo que con las otras reformas señaladas promueve el siguiente contexto: a) se crea una nueva institucionalidad para el Sector Público Agropecuario (SPA), b) se introducen enfoques multisectoriales y espaciales (nacional, departamental y municipal), c) se consolida un rol normativo para las entidades nacionales y operativo para las entidades departamentales, y d) superando el enfoque asistencialista de las políticas sociales se intenta organizar el impulso integral al desarrollo humano; en este sentido, la principal innovación fue la creación de superministerios multisectoriales de Hacienda y Desarrollo Económico, Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (Grebe, 1998).

El Ministerio de Desarrollo Humano constituye un viraje respecto de los enfoques anteriores en materia social y se basa en el reconocimiento de la necesidad de mejorar las condiciones de vida sobre todo en el área rural, por lo cual aglutina a las entidades públicas relacionadas a este propósito multisectorial (Grebe, 1998). La nueva institucionalidad del SPA se da a partir de la disolución del antiguo Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), y la creación de una nueva estructura, de acuerdo al siguiente detalle:

MINISTERIO	SECRETARIA	DEPENDENCIAS
MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría Nacional de Desarrollo Rural (SNDR) Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP) Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales (SNAEGG) 	<ul style="list-style-type: none"> Promoción Social Promoción Productiva Fortalecimiento institucional (municipal y comunitario)
MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería (SNAG) 	<ul style="list-style-type: none"> Agricultura Ganadería Desarrollo Forestal, Recolección, Caza y Pesca
MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría Nacional de Planificación (SNP) Secretaría de Recursos Naturales y Gestión Ambiental (SNRNGA) Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) 	<ul style="list-style-type: none"> Ordenamiento territorial Recursos Naturales Gestión Ambiental

De alguna manera, todo lo que pudo haber tenido relación con “Asuntos Campesinos” pasó a distribuirse entre el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) y el de Desarrollo Humano (MDH); y lo relacionado con la Agricultura y Ganadería pasó a dependencias del Ministerio de Desarrollo Económico. En los hechos, b estrictamente agropecuario se mantenía en la SNAG y se transferían a la Secretaría de Desarrollo Rural los recursos de la Subsecretaría de Asuntos Campesinos y del Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades. Esta separación parecía formalizar la división existente entre la agricultura comercial y moderna (atendida por la Secretaría de Agricultura y Ganadería) y la agricultura campesina (Secretaría de Desarrollo Rural); sin embargo, en la práctica se intentó perfilar la definición de la primera como instancia normativa del sector

agropecuario y la segunda como promotora de un desarrollo integral en el ámbito rural, más allá de lo estrictamente agropecuario (SSDR/SNPP, 1997). Se construye un nuevo enfoque multisectorial y espacial (que enfatizaba un enfoque integral y sistémico en el marco del desarrollo sostenible) que buscaba complementar las acciones de los procesos de participación popular y descentralización administrativa sobre la base de una propuesta concreta de Transformación Productiva (ETPA).

Por otra parte, se consolida el nuevo Sistema Nacional de Planificación: a) Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), b) Planes Departamentales de Desarrollo (PDDs), y c) Planes de Desarrollo Municipal (PDMs); bajo los principios de: integralidad, subsidiariedad, participación social, equidad y eficiencia (MDSMA,1996). Esto también se refleja en la constitución de los ministerios como el de Desarrollo Humano y en la posterior incorporación de la Secretaría Nacional de Desarrollo Rural como Subsecretaría dependiente de la Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP), priorizando la intervención rural en escenarios territoriales municipales y departamentales.

La Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería tuvo una función estrictamente normativa y la de Desarrollo Rural intentó concebir de manera más moderna la problemática rural como un tema estratégico de desarrollo económico y social, que no se agota en lo agropecuario, articulado directamente a los nuevos escenarios de gestión local (municipios).

De igual manera, la aprobación de la Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria) y Ley Forestal (en 1996) modifican las estructuras institucionales de administración de la tierra y los bosques en Bolivia. Se conforma el Instituto Nacional de Reforma Agraria como órgano técnico-descentralizado del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, responsable de la distribución, redistribución, reversión, expropiación y saneamiento de tierras. La Comisión Agraria Nacional (CAN) es responsable de proponer las políticas y se constituye en el más importante mecanismo de participación social y de coordinación intersectorial. La Superintendencia Agraria controla y regula el adecuado uso de la tierra y fija el valor del mercado de tierras; y la Judicatura Agraria, es el órgano especial de administración de justicia agraria integrado al Poder Judicial (pese a su importante rol todavía no se ha conformado).

El Régimen Forestal de la nación, de igual manera, se encuentra a cargo del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación como organismo nacional rector, y la Superintendencia Forestal como organismo regulador.

C.3 Tercer período: 1997 a la fecha

Recuperando el enfoque sectorial, el nuevo gobierno promulga una nueva Ley de reorganización del Poder Ejecutivo (Ley 1788), bajo la cual se diseña una nueva composición del Sector Público Agropecuario, a partir de la conformación de un solo Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. La actual composición de las instancias relacionadas con el sector agropecuario y de desarrollo rural es la siguiente:

MINISTERIO	VICEMINISTERIOS Y DIRECCIONES
MINISTERIO DE AGRICULTURA GANADERIA Y DESARROLLO RURAL	Viceministerio de Agricultura y Ganadería: - Dirección General de Agricultura - Dirección General de Ganadería - Dirección de Desarrollo Tecnológico Viceministerio de Desarrollo Rural - Dirección General de Planificación Rural - Dirección General de Promoción Productiva Viceministerio de Explotación Integral de Recursos Naturales Renovables - Dirección General Forestal y de Silvicultura - Dirección General de Tierras Agrícolas y Riego Viceministerio de Desarrollo Alternativo - Dirección General de Reconversión Agrícola
MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACION	Viceministerio de Participación Popular Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios Viceministerio de Asuntos de Género

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural tiene como principales funciones: a) formular políticas y normas para promover la producción agrícola y ganadera, así como el manejo de los recursos naturales renovables, b) fomentar la investigación, transferencia tecnológica y extensión, c) formular políticas y normas para el desarrollo del ámbito rural y promover proyectos de riego, infraestructura y asistencia técnica, d) promover el desarrollo rural sectorial en coordinación con las Prefecturas y los municipios, e) formular políticas, planificar y promover programas y proyectos de desarrollo alternativo para la sustitución de la economía de la hoja de coca excedentaria en coordinación con el Ministerio de Gobierno⁹.

El Viceministerio de Agricultura y Ganadería (VAG) está conformado por la Dirección General de Agricultura, la Dirección General de Ganadería y la Dirección General de Desarrollo Tecnológico; su accionar se encuentra enmarcado en: a) uso sostenible de los recursos naturales, b) competitividad, y c) equidad a partir del desarrollo uniforme de todas las áreas del país.

El Viceministerio de Desarrollo Rural (VDR) tiene el mandato de “formular políticas y normas para el desarrollo del ámbito rural y promover el desarrollo rural y sectorial en coordinación con las prefecturas y los municipios”¹⁰. El VDR continúa las acciones realizadas en el área rural en el marco del proceso de implementación de las leyes de participación popular y descentralización administrativa, realizando principalmente las siguientes tareas: a) apoyo a los gobiernos municipales en la preinversión e inversión de proyectos a partir de la demanda contenida en los PDMs, y b) formulación de nuevos programas y proyectos de desarrollo rural en el ámbito de la sección municipal. Operativamente está constituido por la Dirección General de Promoción Productiva y la Dirección General de Planificación Rural.

⁹ Reglamento a la ley de organización del Poder Ejecutivo. Gaceta Oficial de Bolivia. Septiembre de 1997.

¹⁰ Resumen ejecutivo del VDR preparado por el equipo técnico de este Viceministerio. La Paz, enero de 1998

El Viceministerio de Desarrollo Alternativo (VDA) tiene como función principal implementar las acciones de desarrollo alternativo en zonas de producción de coca, en zonas expulsoras y zonas potenciales de colonización.

C.4 Síntesis de los períodos

- En relación a la reestructuración del SPA, se ha transitado de un modelo multisectorial a uno nuevamente sectorial; ambos modelos han debilitado la interlocución del estado a nivel departamental en el tema agropecuario y rural. El reordenamiento del sector no se ha reflejado de manera efectiva en los ámbitos departamentales donde la nueva institucionalidad (emergente de la Ley de Descentralización) ha generado dos escenarios distanciados entre las secretarías de participación popular (donde se integraron las unidades de desarrollo rural) y desarrollo económico (donde se integraron las unidades de agricultura y ganadería). Este distanciamiento también se presenta a nivel nacional en el tratamiento de la problemática indígena (primero fue una Subsecretaría específica y luego Viceministerio).
- En relación a la ETPA se puede mencionar que existe una débil gestión pública en los diferentes niveles gubernamentales (gobierno central, prefecturas y municipios) para la ejecución de inversiones, no se ha construido una alianza entre organizaciones públicas y privadas, no existe un marco institucional actualizado que apoye la estrategia en el área rural, y la actual estructura del Poder Ejecutivo dificulta la puesta en marcha de la estrategia por su carácter sectorialista.
- Los sectores de agricultura y ganadería, género y etnias han resultado jerarquizados en la actual gestión de gobierno, al pasar a nivel de Ministerio y Viceministerios, pero el sector pesquero prácticamente ha desaparecido y el sector forestal ha quedado inadecuadamente dividido en dos ministerios (FAO, 1998).
- En relación a la política de tierras, las designaciones sucesivas de Directores interinos han postergado el proceso de institucionalización del INRA, el funcionamiento irregular de las Comisiones Agrarias disipan la participación social; la administración de Justicia Agraria está ausente al no existir voluntad ni apoyo del Consejo de la Judicatura para la conformación del Tribunal Agrario Nacional y no existen suficientes recursos para el saneamiento y funcionamiento del INRA.

CAMBIOS EN EL SECTOR RURAL

En este capítulo se realiza un balance de los principales cambios y las tendencias percibidas en el sector agropecuario y rural, con énfasis en las dos últimas décadas. En principio se hace un balance general del rol asignado al sector agropecuario y las nuevas tendencias en la estructura poblacional y agraria del país, para concluir en los principales efectos de las políticas en los productores rurales, para lo cual se define una tipología de productores con énfasis en las Tierras Bajas.

A. CAMBIOS EN EL PESO E IMPORTANCIA DEL SECTOR AGROPECUARIO

Durante mucho tiempo la minería y los hidrocarburos fueron las principales actividades económicas del país. En la década de 1960, luego de un relativo estancamiento, la minería empezó a crecer a una tasa anual promedio del 5.5% y los hidrocarburos en 13.8%; mientras que la agricultura crecía a un ritmo anual equivalente al 2%. La recuperación de la economía fue atribuida a las inversiones estatales en la minería que se incrementaron después del plan de estabilización económica de 1956. Entre 1970 y 1976 se produjo una intensa dinámica de expansión de la economía que creció en un 5.8% anual. La minería tuvo un ritmo de crecimiento inferior (2.4% anual) pero los hidrocarburos aumentaron a una tasa que superó ampliamente otros sectores (17.6 anual). Entre 1977 y 1979, el PIB se contrajo fuertemente y el crecimiento de la minería e hidrocarburos se situó en niveles negativos. Entre 1980 y 1985, el PIB disminuyó a una tasa anual del 38%, siendo la minería la más afectada y menos la agricultura que creció a una tasa anual del 2.4% (Pacheco, P. 1998).

A.1 Indicadores económicos por periodos

INDICADORES	Valores promedios para el período				
	1952-59	1960-69	1970-79	1980-85	1986-1996
Crecimiento por sectores (millones de Sb)					
PIB nacional (precios al productor)	3.602	4.414	106.952	117.231	16.174
Agricultura	1.089	1.201	19.203	22.922	2.501
Minería	454	386	13.432	10.809	887
Petróleo/hidrocarburos	22	242	6.183	7.073	679
Industria manufacturera	462	538	15.130	15.306	2.703
Construcción	130	238	5.368	3.816	524
Participación sectorial en el PIB (%)					
Agricultura	30.3	27.2	18.0	19.6	15.5
Minería	12.5	8.7	12.5	9.2	5.5
Petróleo/hidrocarburos	0.6	5.5	5.7	6.1	4.2
Industria manufacturera	12.8	12.2	14.1	13.1	16.7
Construcción	3.6	5.4	5.0	3.3	3.2
Comercio exterior (millones de 4US)					
Importaciones totales	82.1	119.3	454.8	651.0	965.6
Exportaciones totales	104.6	123.8	452.5	797.6	859.7
Balanza comercial	22.5	4.4	-2.4	146.6	-135.9

INDICADORES	Valores promedios para el período				
	1952-59	1960-69	1970-79	1980-85	1986-1996
Estructura de las exportaciones (millones de \$US)					
Exportaciones totales	104.6	123.8	515.5	862.1	831.1
▪ Tradicionales:	100.6	116.4	453.8	789.3	547.0
Minerales	98.8	107.8	347.1	431.9	357.4
Hidrocarburos	1.8	8.6	106.7	357.4	189.6
▪ No tradicionales	4.0	7.4	61.7	72.8	284.0
Participación de las exportaciones (%)					
Exportaciones totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
▪ Tradicionales:	96.2	94.0	88.0	91.6	65.8
Minerales	94.5	87.1	67.3	50.1	43.0
Hidrocarburos	1.7	7.0	20.7	41.5	22.8
No tradicionales	3.8	6.0	12.0	8.4	34.2

Fuente: Extractado de Pacheco, P. 1998. En base a datos de USAID, 1980/INE, 1992/BCB, 1993.

Del conjunto se puede destacar que las exportaciones de origen agropecuario (no tradicionales) representaban a inicios de la década del 50 sólo un 3.8% en comparación al 96.2% de los productos tradicionales (minerales e hidrocarburos). A mediados de la presente década la relación es la siguiente: 65,8% para los productos tradicionales y 34.2% para los productos no tradicionales. Asimismo, la tasa de crecimiento de las exportaciones no tradicionales es del 17.6%. El crecimiento de la producción agropecuaria en el período 1986-1996 (3.0%) ha seguido una tendencia casi similar a la del crecimiento del PIB Nacional (3.7%), aunque las tasas de crecimiento de los otros sectores son superiores a las de la agricultura.

A.2 Tasas promedio para el período (1952-1996)

INDICADORES	Valores promedios para el período				
	1952-59	1960-69	1970-79	1980-85	1986-1996
Crecimiento por sectores					
PIB nacional	-0.7	5.4	4.9	-1.6	3.7
Agricultura	-0.1	2.0	4.1	2.4	3.0
Minería	9.2	5.5	-0.2	-10.0	8.2
Petróleo/hidrocarburos	25.8	13.8	6.6	0.7	3.3
Industria manufacturera	2.8	6.0	6.2	-5.6	3.7
Construcción	2.3	14.2	5.1	-5.6	6.1
Comercio exterior					
Importaciones totales	-3.2	9.7	21.1	0.4	8.8
Exportaciones totales	-8.8	12.7	15.8	-8.3	7.2
Estructura de las exportaciones					
Exportaciones totales	-8.8	12.7	15.8	-8.3	6.0
▪ Tradicionales:	-9.3	13.0	14.6	-6.4	1.0
Minerales	-9.9	12.1	12.5	-16.3	8.7
Hidrocarburos	42.5	23.7	31.0	8.8	-8.7
▪ No tradicionales	3.6	7.9	30.3	-25.6	17.6

Fuente: Extractado de Pacheco, P. 1998. En base a datos de USAID, 1980/INE, 1992/BCB, 1993.

El PIB de la agricultura se ha ido reduciendo desde 1952, su valor promedio en esta década fue del 30.3 hasta llegar a un valor promedio (1996) inferior en un 49%. Entre 1981 a 1992 se produce una disminución en la participación del PIB agrícola con relación a la economía global en 1.7, llegando a principios de la presente década a un valor de 16.7; hasta la fecha se ha mantenido en un valor promedio del 15.5%, habiéndose reducido en su interior (entre 1988 y 1992) el aporte de la silvicultura, caza y pesca en casi un 30%, los productos pecuarios en un 5,3%, la coca en 33,7%, de los productos agrícolas no industrializados en un 3.3% y se ha incrementado el aporte de los productos agrícolas industrializados en un 74%.

A.3 Participación de las ramas económicas en el PIB (1988-1992)

ACTIVIDADES ECONOMICAS	VALORES PARA EL PERIODO				
	1988	1989	1990	1991	1992
Serv. Doméstico	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5
Imp. Ind. Imp.	7.9	7.7	7.6	7.5	7.6
Serv. Adm. Pub.	9.0	9.5	9.4	9.0	9.2
Agricultura:	18.4	17.5	17.0	18.0	16.7
- Silv., caza y pesca	7.2	8.2	6.4	5.0	5.0
- Productos pecuarios	17.5	18.2	18.4	17.1	17.1
- Coca	10.1	9.9	8.3	6.7	6.7
- Prod. Agrícolas ind.	10.6	12.2	15.2	18.5	18.5
- Prod. Agrícolas No ind.	54.5	51.5	51.7	52.7	52.7
Otras actividades económicas	64.0	64.7	65.4	64.9	66.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico del sector rural, 1993. G-DRU/CID.

Si se cuantifica el comportamiento de las denominadas “agricultura campesina” y “agricultura empresarial” durante los últimos años, se encuentra que en la primera mitad de la década de los 80 ambos sectores apenas se diferencian y más bien transitan por vías paralelas. A partir de 1988 se destaca la dinámica de la agricultura comercial y la evolución de la agricultura campesina se mantiene casi constante mostrando un comportamiento estacionario y declinante; la participación de ésta en el valor bruto de producción (VBP) agrícola disminuyó del 85% promedio entre 1980 y 1984, al 74% entre 1990-1994 (con una tasa de variación negativa del 12%), mientras que el porcentaje de participación de la “economía comercial” aumentó del 14% entre 1980-1984 al 25% en el período 1990-1994 (mostrando una tasa de variación positiva del 78%) (IICA, 1996).

En estas tendencias encontramos ritmos diferentes de crecimiento que se identifican de la siguiente manera: a) las superficies agrícolas cultivadas por año en general han crecido a excepción de la superficie cultivada de tubérculos que disminuye en un 0.71%, y las superficies que presentan mayores rangos de crecimiento son las de cultivos industriales en un 140%, b) mientras que la producción de cereales, frutales, hortalizas y tubérculos tiene pequeños índices de crecimiento, la producción de cultivos industriales presenta altas tasas de crecimiento (a excepción de la caña de azúcar), c) la importancia relativa de los cultivos campesinos tiende a mantenerse constante a favor de cultivos comerciales destinados a los mercados urbanos y mercados de exportación (asentados en las tierras bajas del país, y particularmente en Santa Cruz).

A.4 Producción agrícola por año, según cultivos y grupos (1991-1997)

CULTIVOS	PERIODO 1990-1991		PERIODO 1996-1997	
	Producción agrícola (Ton.met.)	Superficie agrícola (Hectáreas)	Producción agrícola (Ton.met.)	Superficie agrícola (Hectáreas)
Cereales		617.323		767.152
Arroz en chala	240.770	114.560	255.586	126.179
Cebada en grano	65.064	95.397	70.693	90.226
Maíz en grano	390.952	234.696	637.929	306.540
Quinua	19.651	38.791	26.366	38.680
Sorgo	48.917	17.453	131.304	45.574
Trigo	108.734	116.426	171.789	159.953
Estimulantes		22.092		26.692
Café	14.071	22.092	22.608	26.692
Frutales		53.575		56.816
Banano	138.906	18.099	164.204	15.324
Plátano	325.882	32.308	366.607	37.458
Vid	17.688	3.168	23.617	4.064
Hortalizas		44.689		47.567
Arveja	17.582	12.960	21.053	13.665
Haba	37.112	27.260	47.330	27.651
Tomate	50.030	4.469	80.001	6.251
Industriales		317.314		763.206
Algodón	8.678	17.106	22.253	52.307
Caña de azúcar	3.882.903	86.183	3.962.189	91.203
Girasol	12.079	10.823	80.829	89.084
Maní	12.248	10.540	13.088	11.158
Soya	392.523	192.662	940.820	519.454
Tubérculos		172.348		171.118
Papa	691.935	140.053	788.715	137.022
Yuca	364.054	32.295	333.638	34.396

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE, 1997

Asimismo, podemos destacar que la PEA masculina tiene un ritmo de crecimiento anual mayor en categorías ocupacionales no agropecuarias. La tasa de crecimiento anual (en %) de la PEA rural masculina para actividades agropecuarias es la siguiente: a) patrones o empleadores: (-0.4), b) trabajadores asalariados: (-0.1); c) trabajadores por cuenta propia: 0.4; y, d) trabajadores familiares no remunerados: (-1.0). Para el caso de categorías ocupacionales no agropecuarias la relación es la siguiente: a) patrones o empleadores: 3.3, b) trabajadores asalariados: (-1.4); c) trabajadores por cuenta propia: 0.2; y, d) trabajadores familiares no remunerados: 0.1. (Pacheco, P. 1998b).

B. CAMBIOS EN EL PESO E IMPORTANCIA DE LA POBLACIÓN RURAL

Bolivia tiene una extensión aproximada de 1.1 millones de km² y su población total se estima en 8 millones de habitantes para 1998. En Bolivia, se pueden distinguir tres regiones principales:

- Altiplano y valles (Tierras Altas) y los Llanos (Tierras Bajas). Al altiplano corresponden los Departamentos de: La Paz, Oruro y Potosí; a los valles los de Chuquisaca, Cochabamba y Tarija; y a los llanos los de Santa Cruz, Beni y Pando.
- El Altiplano, se ubica a una altitud promedio de 3.800 msnm; cubre un 22,4 por ciento del conjunto del territorio, y comprende el 38 por ciento de la población,
- Los Valles, se encuentran a una altitud comprendida entre los 1.800 y 3.000 msnm, representando el 15,3 por ciento del territorio; y albergan al 42 por ciento de la población; y,
- Los Llanos, están situados a una altitud por debajo de los 500 msnm, representan el 62,3 por ciento del territorio, pero comprenden solamente el 20 por ciento de la población, aunque a un ritmo de crecimiento poblacional mucho mayor que el resto del país.

Hasta mediados de este siglo, la población rural llegaba a unas dos terceras partes de la población total, reduciéndose del 58% en 1976 al 42% en 1992. Esta tendencia a la disminución de la población rural indica que la sociedad boliviana está experimentando un fuerte proceso de urbanización. Entre 1976 y 1992, la población urbana creció a un ritmo del 4.16% mientras que la rural casi se estancó. Las áreas de alta ruralidad se caracterizan por tener un ritmo muy bajo de crecimiento poblacional (entre 1976 y 1992 crecieron a una tasa de apenas 0.2 por ciento) (PNUD, 1998).

B.1 Balance poblacional por regiones (1976 y 1992)

DETALLE	1976	(%)	1992	(%)	Crecimiento Anual (%)
Población total	4.613,486	100,0	6.420,792	100,0	2,1
• Altiplano	2.433,230	52,7	2.866,789	45,0	1,1
• Valles	1.266,672	27,5	1.855,368	28,9	2,4
• Llanos	913,584	19,8	1.678,635	26,1	3,9
Población rural	2.687,646	58,3	2.725,946	42,5	0,1
• Altiplano	1.389,054	30,1	1.254,115	19,5	(0,7)
• Valles	844,317	18,3	968,341	15,1	0,9
• Llanos	454,275	9,8	503,490	7,8	0,7
Población rural (%)	58,3		42,5		
• Altiplano	57,1		43,4		
	66,7		52,2		

• Valles	49,7		30,0		
• Llanos					

Fuente: Extractado de Pacheco P. 1998b. En base a datos del INE. Censo Nacional de Población y Vivienda, 1976 y 1992.

El bajo crecimiento de la población en el campo se debe a que las áreas rurales se han convertido en exportadoras netas de población, sobre todo en la zona andina, en tanto que la región de los llanos orientales ha absorbido el mayor número de migrantes, de los cuales sólo una pequeña parte se ha dirigido hacia las áreas rurales (Kaimowitz *et al.*, 1997). En este contexto, las áreas rurales con agricultura tradicional están tendiendo a perder población más rápidamente a favor de centros urbanos en crecimiento, y se han desarrollado nuevas y más modernas áreas agrícolas que desarrollan una importante presión dirigida a la ampliación de la frontera agrícola. Los movimientos poblacionales descritos están influidos básicamente por el desarrollo de los mercados y la expansión de los caminos entre otros, y tienen su origen en el deterioro de recursos y déficits técnico-productivos (Pacheco, 1998).

B.2 Balance migratorio por regiones (1987-1992)

DETALLE	INMIGRANTES	EMIGRANTES	MN	TIT	TET	TMN
Regiones de Altiplano y Valles	309.364	361.485	(52.121)	58,4	68,2	(1,39)
Capitales de departamento	200.640	166.613	34.027	37,9	31,4	1,78
La Paz/El Alto	82.551	58.077	24.474	15,6	11,0	2,47
Cochabamba	53.628	37.382	16.246	10,1	7,1	4,48
Otras capitales	64.461	71.154	(6.693)	12,2	13,4	(1,19)
Rural y otros centros urbanos	108.724	194.872	(86.148)	20,5	36,8	(4,70)
Región de las tierras bajas	217.867	156.016	61.851	41,1	29,4	3,65
Capitales de Departamento	91.586	52.291	39.295	17,3	9,9	5,52
Santa Cruz	79.632	41.467	38.165	15,0	7,8	5,93
Otras capitales	11.954	10.824	1.130	2,3	2,0	1,66
Rural y otros centros urbanos	126.281	103.725	22.556	23,8	19,6	2,30
Yungas/Norte de La Paz	11.875	14.479	(2.604)	2,2	2,7	(2,33)
Chapare	20.802	10.420	10.382	3,9	2,0	6,64
Llanos de Santa Cruz	21.344	22.414	(1.070)	4,0	4,2	(0,58)
Llanos del Chaco	20.242	18.962	1.280	3,8	3,6	0,72
Chiquitania	25.314	13.184	12.130	4,8	2,5	7,71
Amazonía	12.572	10.542	2.030	2,4	2,0	2,23
Pampas de Moxos	14.132	13.724	408	2,7	2,6	0,39
Sin especificar	2.581	12.311	(9.730)	0,5	2,3	
TOTAL	529.812	529.812		100,0	100,0	

Fuente: Extractado de Pacheco P. 1998b. En base a datos del INE; Censo de Población y Vivienda 1976 y 1992.

El crecimiento urbano se ha concentrado entre capitales principales (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) que conforman las ciudades del principal eje urbano, donde reside el 60% de toda la población urbana del país; todas ellas crecen a un ritmo anual del 15% y en 15 años han superado su duplicación. También existe una tendencia a la consolidación de centros urbanos intermedios (16 en total) sobre todo en los valles y en el oriente del país (Paniagua y Nogales, 1993; y PNUD, 1998), las cuales se ubican en los espacios circundantes a las capitales de departamento y/o provincias de los departamentos de Oruro, Potosí (altiplano), Sucre y Tarija (valles) y Trinidad (Llanos). El resto urbano (que comprende 104 localidades de bajo grado de urbanización) presentan un crecimiento bajo y negativo en las zonas de los valles y el altiplano.

B.3 Tasa de crecimiento demográfica según contextos espaciales y regiones (1976–1992)

CONTEXTOS ESPACIALES	TASAS DE CRECIMIENTO 1976-1992			
	ALTIPLANO	VALLES	LLANOS	TOTAL
CUM	3,83	4,69	6,81	4,79
CUS	2,42	9,93	9,12	6,26
RESTO URBANO	0,39	-0,86	3,07	1,06
RURAL	-0,85	0,65	0,77	0,25
TOTAL	1,65	1,95	4,04	2,30

Fuente: Desarrollo Humano en Bolivia. PNUD, 1998.

CUM. Centros Urbanos Mayores

CUS. Centros Urbanos Secundarios

En general, el proceso de cambio demográfico muestra la existencia de tres procesos que se dan de manera casi sincrónica: a) desde el ámbito rural al urbano, b) desde el occidente hacia el oriente, y c) desde la agricultura tradicional a la comercial (MACA, 1990).

C. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA AGRARIA

Una de las principales características de la estructura agraria es la forma de distribución de la tierra de uso agropecuario (Eguren, 1998). La Reforma Agraria de 1953 tuvo como principal objetivo eliminar toda forma de latifundio y su reversión al Estado; sin embargo, dejó expedita la posibilidad constituir nuevos latifundios al establecer una superficie de 50.000 has. como límite máximo para la propiedad o empresa ganadera y 2.000 has. para la denominada empresa mediana (Urioste, 1992). En este sentido, la misma legislación que permitió la redistribución de tierras en el occidente del país impulsó los procesos de concentración de la propiedad en el oriente.

Los objetivos de la Reforma Agraria eran: a) abolición de la servidumbre campesina, b) proporcionar tierra a los campesinos que no la poseyeran (colonización), c) aumento de la producción mediante el desarrollo de una industria agropecuaria, y d) ampliación del mercado interno y viabilización de la industrialización del país (Urquidí, 1976). La Reforma Agraria, reconoce los siguientes tipos de propiedad rural: a) solar campesino, b) pequeña propiedad, c) mediana propiedad, d) propiedad de comunidad indígena, e) propiedad agraria cooperativa, y f) empresa agrícola (SNRA, 1955).

El instrumento creado para aplicar la Ley de Reforma Agraria e impulsar la redistribución de las tierras fue el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), para: a) consolidación de la propiedad de la tierra para agricultores que ocupaban la tierra antes de la reforma, y b) dotación de tierras a agricultores de las explotaciones de las haciendas luego de la afectación de latifundios; y el Instituto Nacional de Colonización (INC) para la adjudicación de tierras fiscales en áreas de colonización. La aplicación de estas políticas ha definido los siguientes sistemas de tenencia:

C.1 Tipología del sistema de tenencia de la tierra en Bolivia

SISTEMA DE TENENCIA	UBICACIÓN	POB. ESTIMADA		AREA ESTIMADA		INCIDENCIA DE POBREZA
		(No)	(%)	(No)	(%)	
Sistemas comunales agro-silvo-pastoriles de la Amazonía y Chaco (a)	Dispersos en Beni, Pando, Santa Cruz, Norte de La Paz, Cochabamba, oeste de Chuquisaca y Tarija.	158.999	5,6	182.400	21,3	Virtualmente el 100% de los miembros de este sistema son extremadamente pobres.
Sistemas comunales de la zona andina alta (b)	Altiplano, tierras altas y valles de Potosí, Chuquisaca y sud de Cochabamba	888.000	31,3	161.700	19,0	Cerca al 100% son pobres extremos. Acceso a tierra de calidad es limitada.
Sistemas familiares de producción organizados en comunidad (c)	Alrededor del Lago Titicaca, valles de Cochabamba, Chuquisaca, Tarija y oeste de Santa Cruz	758.000	26,8	57.900	6,7	Una pequeña porción es pobre. La mayoría son muy pobres, pero en mejores condiciones que los dos anteriores sistemas.
Sistemas familiares de propiedad en zonas de expansión agrícola (d)	Yungas y Alto Beni, Chapare y norte de Santa Cruz	574.500	20,3	105.000	12,2	Algunos son muy pobres, pero algunos pueden considerarse como una clase media rural.
Sistemas de explotación ganadera extensiva (e)	Sabanas del Beni, planicies del Chaco, este de Santa Cruz y Norte de La Paz	203.700	7,2	349.900	40,8	Los propietarios tienen trabajadores y asalariados temporales muy pobres con limitado acceso a tierra.

SISTEMA DE TENENCIA	UBICACIÓN	POB. ESTIMADA		AREA ESTIMADA		INCIDENCIA DE POBREZA
		(No)	(%)	(No)	(%)	
Sistemas familiares o individuales de propiedad sin base territorial (f)	Entre Santa Cruz, Cochabamba, Chuquisaca y Tarija.	250.000	8,8	S/d		No pueden considerarse pobres.
TOTAL		2.832.200	100,0	857.000	100,0	

Fuente: Extractado de BM 1996. En base a datos de Muñoz 1995. El reconocimiento de estos sistemas por la nueva Ley INRA puede ser el siguiente: (a) Tierras Comunitarias de Origen; (b) TCO, pequeña propiedad y/o propiedad comunitaria; (c) solar campesino, pequeña propiedad o propiedad comunitaria; (d) pequeña propiedad; (e) mediana propiedad o empresa agropecuaria; (f) pequeña propiedad, mediana propiedad o empresa agropecuaria. **NOTA:** La Ley INRA reconoce como título individual: a) solar campesino, b) pequeña propiedad, c) mediana propiedad, d) empresa agropecuaria; y como propiedad colectiva: a) propiedad comunitaria, y b) Tierras Comunitarias de Origen (TCOs).

Las políticas agrarias aplicadas en el país se han caracterizado por su gran inequidad en la distribución de la tierra, corrupción y debilidad técnico-institucional en la administración de tierras, derechos propietarios poco seguros por sobreposiciones, falta de títulos saneados y ausencia de un catastro de la propiedad rural¹¹. De acuerdo a información del Censo Nacional Agropecuario de 1984, la estructura de tenencia de la tierra se caracteriza por su alta heterogeneidad: las unidades con hasta 5 has (campesinas) representaban el 68% del total y controlaban solamente el 1,4% de la superficie total; en tanto que en el extremo opuesto las unidades con más de 500 Has (el 5,8 % del total) concentraba el 85% de la tierra (Pacheco, P. 1997).

¹¹ La nueva política de tierras tiene su origen en el caos y la corrupción en la que se encontraba la administración de tierras en Bolivia (tráfico de influencias y falsificación de documentos) (TIERRA, 1998) lo que obligó al gobierno en noviembre de 1992 a la clausura del CNRA e INC. La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (conocida como Ley INRA) se promulgó en octubre de 1996.

C.2 Estructura de tenencia de la tierra (1984)

TAMANO (HAS)	SUPERFICIE TOTAL		UNIDADES AGROPECUARIAS	
	000 Has	(%)	NUMERO	(%)
< 1	26.3	0.1	85.3	27.1
1 - 2	65.5	0.3	51.0	16.2
2 - 5	231.6	1.0	78.2	24.9
5 - 10	243.7	1.1	37.1	11.8
10 - 50	824.0	3.6	39.4	12.5
50 - 100	661.7	2.9	11.4	3.6
100 - 500	1,266.8	5.6	6.3	2.0
500 - 5000	8,302.8	36.6	5.1	1.6
> 5000	11,047.8	48.7	0.7	0.2
TOTAL	22,670.2	100.0	314.6	100.0

Fuente: Extractado de Pacheco, P. 1997. En base a datos de INE. II Censo Nacional Agropecuario, 1984.

La tendencia en la distribución de la tierra, en los últimos años, ha sido la siguiente: a) la extrema parcelación de la propiedad campesina en las regiones de altiplano y valles producto de la dificultad de acceso y presiones demográficas, b) en las Tierras Bajas (especialmente en Santa Cruz) se ha producido un proceso expansivo de ocupación de la tierra destinada a la ampliación de cultivos con mayores ventajas relativas en los mercados, que ha conducido a un proceso de concentración de la propiedad, y c) procesos de crecimiento de una ganadería extensiva en los llanos (Pacheco, P. 1997).

Según datos preliminares del CNRA-INC, del total de tierras distribuidas en el país (46.8 millones de has.) y de beneficiarios (652.626), se tiene que el 47% de la tierra (18 millones de has.) está en manos de un 72% del total de los beneficiarios (campesinos y colonizadores), mientras que el 53% (28.8 millones de has.) está en poder de un 28% de los beneficiarios (medianos y grandes propietarios) (Lavadenz, 1997).

Hasta el año de 1993 en el occidente del país se distribuyeron y/o consolidaron unos 21 millones de has., de las cuales 17 millones fueron asignadas entre 1955 y 1985, y los restantes 4 millones entre 1986 y 1993. Del total de tierras unos 3,6 millones de has., son cultivables y 13 millones están destinadas al pastoreo. Las tierras han sido distribuidas a aproximadamente 548 mil beneficiarios con promedios que alcanzan a las 37 has. por beneficiario (incluyendo las tierras comunales). Sin embargo, la mayor parte de los agricultores tienen superficies que se encuentran por debajo de este promedio. Se estima que estos productores sólo cultivan de 700 a 800 mil has. al año. (Pacheco, P. 1997).

En las tierras bajas del país han sido distribuidas aproximadamente 26 millones de has. a propietarios individuales de las cuales 22.8 millones de has. (87.6%) fueron adjudicadas a 78.000 propietarios medianos y grandes, y 3.2 millones de has. (12.4%) fueron concedidas a 77.000 pequeños productores asentados en áreas de colonización, parte de las cuales han sido tituladas y otras se encuentran en trámite. Estas últimas se localizan principalmente en las regiones de Yungas y Alto Beni, Chapare y Llanos Cruceños

Superficies de tierras distribuidas y beneficiarios (1953-1993)

1) Departamentos del oriente (a)			
Departamento	Superficie 000 Has	Beneficiarios	Promedio Has Beneficiario
Santa Cruz	13.061	66.894	195,0
Beni	9.461	10.315	916,6
Pando	330	1.013	326,8
Subtotal	22.853	78.222	292,2
2) Departamentos de occidente (a)			
Departamento	Superficie 000 Has	Beneficiarios	Promedio Has Beneficiario
La Paz	6.988	239.998	29,5
Oruro	3.027	27.699	109,3

(Pacheco, D. 1998b).

De esta información se puede inferir que los mayores índices de concentración de la propiedad agraria se localizan en las tierras bajas del país (principalmente Santa Cruz y Beni), donde la mayoría de las propiedades se encuentran por encima de los tamaños máximos que fueron establecidos en la Ley de Reforma Agraria de 1953, y muchas de las cuales pueden calificarse como latifundios improductivos.

En cumplimiento de la Ley INRA, fueron tituladas las TCO: Sirionó, Tipnis, Chimanés, Multiétnico 1, Araona y Pílon Lajas, en una superficie aproximada de 2.7 millones de has. beneficiando a 170 cdades. Indígenas, adicionalmente se tituló el TCO Weenhayek con una superficie de 197.840 has. beneficiando a 160 ciudades indígenas

Potosí	2.927	91.537	32,0
Chuquisaca	3.489	62.870	55,5
Cochabamba	2.522	110.347	22,9
Tarija	1.682	19.325	87,0
Subtotal	20.635	548.776	37,6
3) Áreas de colonización (b)			
Departamento	Superficie 000 Has	Beneficiarios	Promedio Has Beneficiario
La Paz	1.091	32.790	33,3
Cochabamba	408	20.482	19,9
Santa Cruz	1.239	16.910	73,3
Beni	455	6.768	67,2
Subtotal	3.192	76.950	41,5
4) Tierras Comunitarias de Origen ©			
Características	Superficie 000 Has	Numero	Beneficiarios
Tituladas	2.894	7 TCOs	186 cdades.
Inmovilizadas	11.700	16 TCOs	
Subtotal	12.595		
TOTAL	61274		

Las cifras anteriores hacen un total aproximado de 2.9 millones de has. de TCOs tituladas y un total de 186 comunidades indígenas beneficiadas. Asimismo, se encuentran en trámite un total de 16 nuevas demandas de TCOs (Santa Cruz, Chuquisaca, La Paz, Beni y Pando); el área correspondiente a éstas alcanza una superficie de aproximadamente 13.5 millones de has., de las cuales a la fecha se han inmovilizado 11.700 millones de has., y se encuentran en trámite de inmovilización 1.700 millones de has. (INRA, 1998).

D. TIPOLOGÍA DE LOS PRODUCTORES, EFECTOS DIFERENCIADOS DE LA POLÍTICA DE AJUSTE SOBRE ELLOS Y POSIBILIDADES DIFERENCIADAS DE INSERCIÓN EN LOS MERCADOS NACIONALES E INTERNACIONALES

En la sociedad rural contemporánea, producto de los modelos de ajuste estructural, se han manifestado importantes procesos de modernización de la agricultura, debido fundamentalmente a los siguientes factores: a) estructuración de complejos agroindustriales, b) desarrollo de encadenamientos en procesos de abastecimiento de insumos y transformación de la producción agropecuaria, y c) un relativo desarrollo de los mercados financieros, de tierras y de trabajo (Pacheco, P. 1998c).

Este nuevo estilo de desarrollo, producto de las políticas de ajuste estructural, sin lugar a dudas produce nuevos mecanismos de inclusión y exclusión en la agricultura que introducen la siguiente discusión: a) si los cambios en las relaciones de articulación de los productores con los mercados está produciendo mayores beneficios que en el pasado; b) cuál la magnitud del crecimiento de la agricultura vinculada con el desarrollo de actividades productivas competitivas; c) si las actividades más dinámicas promueven bajos niveles de encadenamiento, cuál la importancia de la vulnerabilidad a las oscilaciones de los mercados y los niveles de marginamiento de los productores campesinos que no están

en condiciones de competir en los mercados de bienes, financieros y de tierra; y d) si estos procesos están conduciendo a la adopción de nuevos paquetes tecnológicos y reorientaciones en la gestión de las unidades productivas empresariales y campesinas (Pacheco, P. 1998c).

D.1 Indicadores del desarrollo económico y políticas pre y post reformas (1980-1989)

INDICADORES	PRE-REFORMA		POST-REFORMA
	1980-81	1982-1985	1986-1989
Porcentajes anuales de crecimiento			
1. Renta bruta de productos domésticos	0.9	-2.9	1.1
1ª. Valor agregado en agricultura	-0.9	4.6	-1.7
2. Precios de consumo	24.5	1237.5	27.0
3. Porcentajes reales de intercambio	-0.9	8.9	-12.9
4. Términos de intercambio	-9.9	1.8	-3.7
Relación renta bruta de productos domésticos			
5. Déficit no financiable sector público	7.7	16.4	6.2
6. Balance corriente de pagos	7.9	8.0	8.8
7. Reservas netas de cambio	-6.8	-2.6	3.1
Otras políticas e indicadores de desempeño			
8. Porcentaje de cambio mercados paralelos	13.5	132.8	1.3
9. Porcentaje efectivo de la renta bruta de protección	sd	44.4	17.0
9ª. Agricultura	sd	31.9	17.0
9b. Manufactura	sd	2.1-195.7	17.0

Fuente: Extractado de Morales, 1989. En base a datos de INE y UDAPE.

Preliminarmente se ha podido constatar la influencia de los siguientes efectos globales sobre la producción agropecuaria.

- La producción campesina está reduciendo sus aportes a la oferta alimentaria y en mayor grado tiene que enfrentarse a la competencia de las importaciones.
- Se ha producido un deterioro de los términos de intercambio para los productores de alimentos y una reducción en los márgenes de comercialización de los intermediarios.
- El crecimiento en los niveles de productividad (muchas veces resultado de la mayor infraestructura productiva) está produciendo sobreofertas de productos tradicionales en los mercados locales y por lo mismo la disminución relativa de los precios.
- Se constata la existencia de sectores campesinos que continúan en un entorno pre-mercantil y no consiguen superar la producción de no transables para ingresar al estadio de la producción de transables; y la producción campesina para el mercado interno (importables y no transables) se ha visto desalentada por las políticas.
- La mayoría de los productores campesinos no puede obtener ganancias o simplemente subsistir sino a través de la sobreexplotación del trabajo familiar y de sus recursos naturales disponibles.
- Los cambios en la rentabilidad de los bienes agropecuarios y las distintas condiciones de dotación y acceso a factores productivos están profundizando procesos de diferenciación campesina (Vilar y Kupfer, 1997; Morales, 1989; y Arrieta, 1998)

En el caso del sector agrícola del oriente del país, se dio espacio para la formación de una agricultura de carácter predominantemente extensivo con elementos de modernidad: orientación de la producción bajo criterios de tecnificación y orientación hacia el mercado y, en algún grado, de aptitud empresarial (IICA, 1996), mientras que la agricultura tradicional se ha asentado básicamente en el altiplano y valles (asociada a técnicas tradicionales, escasa articulación con el mercado), producción de autosubsistencia y minifundio.

Esto ha influido de diferente manera en los reajustes de los productores en la estructura agraria, caracterizada por la persistencia de familias campesinas en las que persisten formas tradicionales de organización en medio de la economía nacional de mercado, y una doble racionalidad económica que se expresa en una conjunción entre la minimización del riesgo (diversificación de cultivos, fragmentación de las parcelas, diversidad de pisos ecológicos...) y la racionalidad estrictamente mercantil (especialización en algunos cultivos, incorporación de tecnologías modernas, incorporación en el mercado). Esta doble racionalidad varía, en formas y grados, de acuerdo a las diferentes regiones y situaciones de las familias (Urioste, 1989), por lo que se estima que se han producido situaciones intermedias entre ambos extremos: moderno y tradicional.

D.2 Tipología de productores

Desarrollamos para el análisis la siguiente tipología de productores y los efectos diferenciados de las políticas de ajuste, considerando asimismo la división geográfica del país en altiplano, valles y llanos (tierras bajas), destacando que muchas de las afirmaciones no tienen la suficiente base empírica.

TIPOLOGIA DE PRODUCTORES	EVOLUCION
Productores campesinos e indígenas	Las unidades campesinas e indígenas, de acuerdo al grado de mercantilización de la economía rural, se encuentran en un proceso de adaptaciones y cambios. En este grupo se produce un proceso dominante de diferenciación hacia abajo y dependen cada vez más de ingresos no agropecuarios para subsistir, y en general se mantienen como productores más o menos marginales del mercado con un alto componente de autoconsumo.
Pequeños Productores	Existe un segmento de productores donde la transformación ha llevado a la formación de unidades orientadas a la maximización del ingreso, su peso cuantitativo está tendiendo a aumentar por cuanto puede mantener un nivel positivo de ahorro neto. Se los podría denominar como pequeños productores comerciales o productores en transición con una importante dinámica de adaptación a los cambios de los mercados internos con alimentos básicos y, eventualmente, forman parte de circuitos de exportación. Se han beneficiado de la combinación de algunas condiciones favorables: cercanía a los mercados, dotación de infraestructura y disponibilidad de riego, entre otros.
Empresarios agropecuarios	Poseen mayores extensiones de tierra con una producción orientada fundamentalmente al mercado externo, aunque también se orientan a mercados internos. Su capital es de origen nacional y extranjero. Este tipo de agricultura emplea tecnología necesaria para la producción, tienen una escala de explotación y acceso adecuado a los factores productivos y toman sus decisiones basados en parámetros exclusivos de rentabilidad. Asimismo, han extendido sus relaciones de articulación con la pequeña producción a través de la agricultura de contrato.
	El aprovechamiento de los bosques ha sido tradicionalmente realizado por grandes concesiones forestales (capital nacional y extranjero) que han priorizado la explotación de maderas de alto valor comercial para su exportación a mercados

Empresarios forestales y extractivistas	externos, aunque también satisfacen las demandas del mercado nacional con variedades secundarias. Las nuevas regulaciones forestales han reducido la superficie de hectáreas y el número de concesiones y se han definido normas y regulaciones técnicas para su aprovechamiento. Las nuevas regulaciones permiten a pequeños informales e indígenas hacer uso formal del aprovechamiento de los bosques.
Asalariados agrícolas	Adquieren mayor importancia en el mundo rural. Tradicionalmente es una relación entre poblaciones campesinas excedentarias en mano de obra y sectores empresariales de la agricultura (usualmente del oriente). Los antiguos mercados de trabajo se caracterizaban por migraciones estacionales de mano de obra que se reinsertaban en sus unidades económicas campesinas al término de sus labores asalariadas. Estas vinculaciones están cambiando debido a una mayor temporalidad del trabajo asalariado resultado de cambios en los patrones de cultivo de las empresas y de la mayor tecnificación de la producción agrícola, dando lugar al trabajador permanentemente temporal.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Pacheco, P. 1998c y Morales, 1989.

Sin lugar a dudas, el mayor dinamismo del sector agropecuario y rural se encuentra en la región de las Tierras Bajas. En este sentido, a continuación realizamos una tipología más específica de productores tomando en cuenta sus características principales y ubicación. Una tipología debe necesariamente considerar otros factores relacionados con el origen étnico y estructura de tenencia, sin embargo, a objeto de simplificar la tipología definida esta relación la mencionamos de manera separada.

TIPOLOGIA DE ACUERDO AL ORIGEN ETNICO	CONNOTACIONES
<p>Tierras altas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Unidades étnicas supracomunales (ayllus) que mantienen un sistema de autoridades étnicas con atribuciones político-rituales a nivel supracomunal y una organización étnica del territorio que ocupan, además de un territorio claramente definido (no siempre continuo). 2. Comunidades originarias cuyas articulaciones supracomunales se han ido debilitando en el tiempo pero que mantienen un sistema de autoridades étnicas. 3. Comunidades de ex hacienda donde prevalece la organización sindical pero mantienen una identidad étnica compartida entre el conjunto de los habitantes. <p>Tierras bajas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Unidades étnicas continuas y con una estructura organizativa consolidada. 2. Unidades étnicas continuas sin una estructura organizativa articuladora. 3. Unidades étnicas dispersas o discontinuas con una estructura organizativa articuladora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las políticas étnicas del estado boliviano han fortalecido la estructura y organización de las comunidades indígenas: a) la Ley de Participación Popular (1994) al reconocer la personería jurídica de las comunidades y pueblos indígenas y sus autoridades, y los Distritos Indígenas ; y b) la Ley INRA (1996) al reconocer para las comunidades originarias y pueblos indígenas las Tierras Comunitarias de Origen (títulos colectivos indivisibles, inembargables e inalienables). • En las tierras altas las comunidades originarias comprenden una buena parte del territorio del altiplano (La Paz, Oruro y Potosí) y los distritos indígenas representan el 42% del total. En la región de los valles los distritos indígenas corresponden al 10% y en las tierras bajas el 16%. • Si bien no se tiene un dato preciso de solicitud de TCOs en occidente, es de suponer que el conjunto de dichos distritos indígenas la realizarán, de igual manera a lo que sucederá en las Tierras Bajas.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Pacheco, D. 1998 y SNPP-MDH, 1997.

La ubicación de los productores señalados en las Tierras Bajas, de manera preliminar se puede identificar como sigue:

TIPOLOGIA DE PRODUCTORES	CARACTERISTICAS	UBICACIÓN					
		SANTA CRUZ			BENI		PANDO
		AI	AE	CHIQ.	AI	SAB	
Producción agrícola (mediana y grande)	La superficie cultivada por medianos y grandes productores creció casi ocho veces más que el ritmo alcanzado en la década del 70. Se caracteriza por ser una agricultura intensiva mecanizada vinculada al complejo de las oleaginosas.						
Productores ganaderos	Casi el 70% de existencia de población bovina en el país está ubicada en las tierras bajas y de éstas dos terceras partes se encuentran en las sabanas benianas.						
Colonos nacionales	Al abandonarse los planes de colonización los asentamientos de colonización han crecido más lentamente que en el pasado						
Colonos extranjeros	Áreas de asentamiento tradicional de japoneses, menonitas, rusos, finlandeses y canadienses, y una nueva área con fuerte inversión extranjera marcada por la velocidad en la expansión de superficies cultivadas.						

TIPOLOGIA DE PRODUCTORES	CARACTERISTICAS	UBICACIÓN					
		SANTA CRUZ			BENI		PANDO
		AI	AE	CHIQ.	AI	SAB	
Empresas Forestales	Para las empresas forestales se ha establecido un régimen de concesiones que implica nuevos derechos de aprovechamiento. El nuevo sistema ha significado una reducción de las superficies ocupadas por grandes empresas.						
Forestales Informales	Pequeños informales que realizan aprovechamiento de madera (usualmente en bosques fiscales) a partir de incursiones no reglamentadas. Es muy difícil estimar su magnitud.						
Pueblos indígenas	En las tierras bajas se reconoce formalmente a 30 pueblos indígenas, con diversos niveles de cohesión organizativa, grados de deterioro de sus condiciones materiales y capacidades de gestión.						
Barraqueros	Unidades empresariales y familiares que realizan un aprovechamiento extractivista de los bosques: especialmente con la recolección de la castaña y el palmito.						
Comunidades campesinas	Se las puede denominar como comunidades cambas (con algún tipo de origen étnico), que han asumido nuevas formas de organización muchas veces como asociaciones de productores.						

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CONSORCIO, 1998 y Pacheco, P. 1998.

AI Area Integrada; AP Area de expansión; CHIQ. Chiquitania; AI Area indígena; SAB Sabanas Benianas.

Asimismo, intentamos caracterizar la influencia de las políticas sobre cada tipo de productor y las tendencias recientes de acuerdo al siguiente detalle:

TIPOLOGIA DE PRODUCTORES	INFLUENCIA DE POLITICAS	TENDENCIAS RECIENTES	INSERCIÓN EN MERCADOS
Productores agrícolas (medianos y grandes)	Entre las condiciones que han impulsado la expansión de la agricultura mecanizada de mediana y gran escala están la disponibilidad de tierras de bajo costo, el estímulo de las políticas de incentivo a las exportaciones no tradicionales, inversión pública en caminos, acceso a mercados preferenciales, devaluación del tipo de cambio, eliminación del control de precios a la soya. El proyecto Tierras Bajas del Este (financiado por el Banco Mundial) con inversiones en caminos, facilita el acceso a nuevas áreas de producción para promover las exportaciones de soya.	Se advierten tendencias hacia la concentración de la propiedad de la tierra en las áreas más fértiles de expansión de la frontera agrícola. Existe un incremento relativo de las exportaciones no tradicionales. La caída en la capacidad de consumo de la población hace menos rentable convertir áreas boscosas a la agricultura. La habilitación de tierras para agricultura mecanizada ha estado vinculada a la expansión del cultivo de soya.	Los acuerdos de integración comercial y en particular los acuerdos de la Comunidad Andina han abierto nuevos mercados para productos no tradicionales con los que Bolivia tiene trato preferencial (arancel cero). La mayor parte del crecimiento de las exportaciones se ha producido en pocos productos agropecuarios: soya, algodón, castaña y azúcar. Otros cultivos mecanizados que han ampliado su superficie son: trigo, sorgo, girasol.
Productores ganaderos	En este sector, se puede percibir la influencia indirecta de las políticas de ajuste estructural.	La mayor producción ha implicado un proceso de mayor ampliación de tierras con pasturas para la cría y engorde de ganado bovino. La incidencia de la ganadería en la deforestación ha aumentado pero es mucho menor que la de la agricultura.	Se produce un crecimiento de la producción bovina porque luego de un deterioro de los precios de carne hacia fines de 1985 éstos se incrementan durante los años siguientes.

TIPOLOGIA DE PRODUCTORES	INFLUENCIA DE POLITICAS	TENDENCIAS RECIENTES	INSERCIÓN EN MERCADOS
Colonos nacionales	Las políticas determinan el cierre institucional de la frontera agrícola para los pequeños productores; la creación de áreas protegidas y de Tierras Comunitarias de Origen dificultan la creación de nuevos asentamientos en los márgenes forestales y otras tierras. A futuro sólo podrán acceder a nuevas tierras vía adjudicación (compra) y dotación a comunidades.	Uso creciente de tierras con barbechos para la introducción de cultivos anuales y bajo peso relativo de cultivos perennes. Aumento en la extensión de pastizales para la expansión de la ganadería (acumulación de capital más que generación de ingresos). Las tasas de crecimiento vegetativo se han mantenido por encima de las tasas de crecimiento migratorio.	La expansión de cultivos de los productores campesinos disminuye drásticamente en relación a la primera mitad de la anterior década. Se incrementan los cultivos de arroz y maíz y disminuyen los de yuca. Son económicamente marginales por su distancia de los mercados.
Colonos extranjeros	Adicionalmente a lo mencionado, las políticas de ajuste han permitido el crecimiento de la inversión extranjera directa.	Se los puede considerar como productores más activos. Los productores nacionales cultivan una proporción de soya equivalente a la de los brasileros pero su expansión ha sido más lenta.	Aprovechan los mercados internacionales para la exportación de la soya (que ha mantenido sus buenos precios). En la actualidad existe una crisis sojera por los acuerdos del CAN y MERCOSUR.
Empresas forestales	La expansión de las exportaciones de madera se debe en parte a la nueva estructura de incentivos de las políticas cambiarias y de fomento a las exportaciones. La devaluación de la moneda incide también en el incremento de las exportaciones de madera debido a mejoras en los precios internacionales resultado de la eliminación de las brechas cambiarias. Las políticas de ajuste han promovido las exportaciones forestales de bosques no manejados.	La producción de madera tiende a disminuir debido al agotamiento de los recursos mientras que la mara, roble, ochoó y cedro se produce cada vez más (especies de alto valor comercial). Gradualmente aunque a ritmos lentos están adquiriendo importancia especies secundarias destinadas a la construcción. En la medida en que se aceleró el corte de madera se incrementaron los efectos de degradación de los bosques.	Incremento de la demanda interna de madera destinada a la construcción, y con potencial limitado de exportación. Después de un período de drástica declinación de las exportaciones de madera (alto valor comercial) desde 1986 se incrementaron significativamente puesto que reciben mejores precios en el mercado internacional. La comercialización se realiza a mercados del MERCOSUR y Estados Unidos.
	Las posibilidades de creación de reservas forestales municipales representan una	Existen pocas evidencias respecto a si las ASLs estarán mejor	Idem. (Empresas forestales).

Forestales informales	oportunidad para pequeños productores de madera, hoy por hoy, informales. Se reconoce la conformación de Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs) como una oportunidad para pequeños productores informales.	capacitados para controlar el aprovechamiento forestal. La capacidad de los gobiernos municipales para administrar las áreas forestales es muy limitada.	
Pueblos indígenas	Las reformas de segunda generación otorgan a los grupos indígenas el reconocimiento, uso y aprovechamiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Asimismo se reconocen el conjunto de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales; actualmente se han inmovilizado varias áreas indígenas.	La definición de derechos de propiedad más seguros puede favorecer el aprovechamiento sostenible de los bosques ubicados en sus territorios. Los incentivos para el aprovechamiento maderero han incrementado las presiones sobre tierras ocupadas tradicionalmente por indígenas. Existen fuertes presiones externas de terceros sobre TCOs.	Es posible que a mediano plazo los pueblos indígenas puedan hacer uso de sus recursos forestales con variedades comerciales; mientras que la producción agropecuaria es básicamente para la autosubsistencia.
Barraqueros	Las políticas forestales no reconocen la forma de explotación extractivista de los bosques, por lo mismo que estos sectores encuentran gran inseguridad jurídica en el aprovechamiento de los mismos.	Aunque no están reconocidos en el marco legal vigente están desarrollando estrategias para consolidar sus derechos propietarios. Asimismo, existe una magnitud de pequeños barraqueros informales.	Como parte de las exportaciones no tradicionales la castaña y el palmito se introducen dentro de la oferta exportable. La castaña se dirige a mercados europeos y Estados Unidos.

TIPOLOGIA DE PRODUCTORES	INFLUENCIA DE POLITICAS	TENDENCIAS RECIENTES	INSERCIÓN EN MERCADOS
Comunidades campesinas	Desde la segunda mitad de los años 80 han habido pocos incentivos para la expansión de cultivos de consumo doméstico debido al escaso dinamismo de la demanda de alimentos y falta de políticas de fomento.	Actualmente se puede constatar la existencia de procesos de re/indigenización en muchas comunidades campesinas, al intentar ser reconocidos como pueblos indígenas para acceder a derechos sobre TCOs. Todavía se desconoce la magnitud de este proceso.	Las comunidades campesinas se han insertado a la demanda interna de carácter local (estimulados por el crecimiento de la población) aunque la diversificación de cultivos de la agricultura mecanizada constituye una gran competencia, y en otros casos realizan acuerdos de producción con ellos.
Temporeros permanentes	Los mercados crecientes son cada vez más inestables, así como la demanda tiene un más lento crecimiento producto del paso de una agricultura más extensiva a una más intensiva en capital.	Crecimiento de oferta temporal de mano de obra campesina. Mayor complejización de los ciclos ocupacionales. Lento crecimiento de la demanda rural de mano de obra.	Se desarrollan estrategias de inserción ocupacional muy diversas para generar ingresos de manera continua en el tiempo, por ello se los califica como temporeros permanentes.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Pacheco P. 1998, 1998b, 1998c.

POBREZA RURAL: EVOLUCIÓN POR LÍNEA DE POBREZA Y NECESIDADES BÁSICAS

De acuerdo al mapa de la pobreza (UDAPSO, 1994), elaborado en base a datos del Censo de Población y Vivienda de 1992, la proporción de hogares con incidencia o extensión de la pobreza era del 69,8%, lo cual equivalía en términos de población al 70,5% de los bolivianos. En el área rural la pobreza comprendía al 94,0% de hogares, 26,1% eran pobres moderados y 68% pobres extremos (indigentes más marginales); y en el área urbana se encontraban en esta situación el 51,1% de los hogares.

A. NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) POR REGIONES Y DEPARTAMENTOS

Región/ Departamento	INDICES				
	NBI	1	2	3	4
TOTAL	69,8	48,9	73,9	53,4	65,7
Urbano	51,1	21,9	58,5	43,7	51,0
Rural	94,0	83,8	93,7	66,1	84,7
ALTIPLANO	72,7	52,7	77,4	62,0	65,4
La Paz	70,5	49,8	72,6	64,3	62,0
Oruro	70,3	42,6	84,0	57,6	60,3
Potosí	80,0	66,4	87,4	57,9	77,8
VALLES	71,6	51,9	73,2	50,5	68,8
Cochabamba	70,8	49,7	74,3	53,3	66,1
Chuquisaca	76,8	61,4	75,6	50,5	75,3
Tarja	66,3	45,2	64,6	38,7	69,4
LLANOS	61,3	36,2	65,2	37,7	62,5
Santa Cruz	58,0	30,0	61,3	35,6	61,5
Beni	77,4	67,3	84,3	45,5	66,6
Pando	80,6	62,0	87,7	64,8	73,5

Fuente: Extractado de Haquim 1998. En base a datos de UDAPSO, 1993
 1. Vivienda 2. Servicios básicos 3. Salud 4. Educación

Del total de los hogares rurales, un 84% presenta pisos, muros y techos de vivienda inadecuados, 94% servicios básicos inadecuados (disponibilidad de agua, sanitarios y/o eliminación de excretas), 66% limitaciones de acceso a los servicios de salud, y 84,7% rezago educativo. La estratificación social de los hogares bolivianos muestra que más de la tercera parte se encuentra en la extrema pobreza. El 50,1 % de las unidades familiares vive en condiciones de indigencia o en condiciones de marginalidad, el 22,4 % se encuentran en niveles de pobreza moderada, solamente el 27,5 de los hogares tienen satisfechas sus necesidades básicas o se encuentran en el nivel mínimo de satisfacción de sus necesidades básicas (UDAPSO, 1994). Esta relación en términos urbanos y rurales es la siguiente:

B. ESTADO DE LA POBREZA EN BOLIVIA (1989, 1993, 1995)

DETALLE	Grupos de pobreza					Población 1995 (en millones)
	Pobres Extremos (A)	Pobres (B)	Sub-total (A+B)	No pobres (C)	TOTAL (A+B+C)	
Distribución por grupo de pobreza						
Total (estimado)	50,1	22,4	72,5	27,5	100,0	
Urbana, 1989	28,1	32,0	60,1	39,9	100,0	
Urbana, 1993	29,3	32,3	61,6	38,4	100,0	
Rural, 1995	79,1	8,6	87,7	12,3	100,0	
Distribución al interior de cada grupo de pobreza (1995)						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	6,7
Urbana	45,2	84,0	40,7	81,3	58,0	3,9
Rural	54,8	16,0	59,3	18,7	42,0	2,8

Fuente: Extractado de Pacheco P. 1998 y Banco Mundial, 1996. En base a datos de EIH, 1989 y 1993, y Encuesta de Hogares Rurales, 1995.

Una lectura regional nos ofrece los siguientes datos: a) en la región del altiplano la pobreza rural tenía mayor incidencia con el 73% debido a que en esta región más del 80% de la PEA rural corresponde al sector agropecuario y tienen mayor peso los problemas agropecuarios; b) en la región de los valles la incidencia de pobreza fue del 72%, donde

alrededor del 90% de la PEA rural correspondía al sector agropecuario; y c) en la región de los llanos la incidencia de pobreza afectaba al 61,3% de la población (Haquim, 1998). En relación a las causas de la pobreza se puede realizar la siguiente aproximación preliminar:

ALTIPLANO	VALLES	LLANOS
<ul style="list-style-type: none"> • Reducidos ingresos (bajo rendimiento agrícola y pecuario) • Minifundio, mala calidad de las tierras, degradación de suelos y prácticas agrícolas inadecuadas • Uso de semillas contaminadas y sobreexplotación del suelo • Ganado enfermo y sobrepastoreo • Precarias condiciones de salud • Condiciones educativas ineficaces 	<ul style="list-style-type: none"> • Creciente escasez de tierras y descenso de la productividad • Insuficiente disponibilidad de alimentos para consumo • Ingreso monetario y en especie bajo • Precarias condiciones de salud y nutrición • Problemas de aislamiento de comunidades • Manejo inadecuado de parcelas, degradación y contaminación de suelos • Rezago educativo de la población y carencias en saneamiento básico 	<ul style="list-style-type: none"> • Carencias en saneamiento básico y energía, y acceso a servicios de salud • Erosión hídrica, degradación y pérdida de fertilidad de los suelos, extracción de madera selectiva • Procesos de desertificación por el desarrollo de la agricultura comercial • Explotación forestal que produce degradación genética y económica de los bosques • Uso inadecuado de los recursos en función a sus vocaciones de uso

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Haquim, 1998.

De acuerdo a las conclusiones del Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 1998) los últimos 30 años muestran en general una evolución positiva en los indicadores de desarrollo humano: la esperanza de vida se ha incrementado en más de 15 años, el analfabetismo se redujo en un 20%, la participación de la mujer en la economía se incrementó del 18 al 38%, y la mortalidad infantil ha disminuido de 167 a 74 por cada 1,000 nacidos vivos. Una relación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) la presentamos a continuación:

Bolivia: Evolución del Índice de Desarrollo Humano por variable según año (1989-1994)

DESCRIPCIÓN	INDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)	ESPERANZA DE VIDA (AÑOS)	TASA DE ALFABETISMO >15 AÑOS (%)	PIB PERCÁPITA (US\$) PPA
1989	0,548	54,0	75,0	1.380
1990	0,416	54,5	72,5	1.480
1990	0,394	54,5	77,5	1.531
1990	0,389	54,5	77,5	1.572
1992	0,530	60,5	79,3	2.170
1992	0,588	59,4	80,7	2.410
1993	0,584	59,7	81,5	2.510
1994	0,589	60,1	82,5	2.598

Fuente: Extractado de Instituto Nacional de Estadística. En base a datos de PNUD. 1997

El Índice de Desarrollo Humano ha aumentado de 0,4 en 1976 a 0,584 en 1993. Sin embargo, se ratifica que los cambios han sido diferenciados y las brechas tienden a permanecer o ensancharse al interior del país, entre regiones (las diferencias tienden a mantenerse o aún a ser mayores), entre campo y ciudad (existe una gran diferencia entre indicadores urbanos y rurales y en general la situación rural es peor que la urbana en estrecha relación con el índice de pobreza de cada departamento), entre hombres y mujeres (las mujeres tienen niveles de desarrollo humano menores que los hombres en cualquier lugar del país), entre etnias y según el nivel educativo (los ingresos de quienes sólo hablan castellano es más alto que el de los bilingües o monolingües indígenas) (PNUD, 1998).

DESAFÍOS Y RETOS PARA LAS COMUNIDADES CAMPELINAS E INDÍGENAS

Existen en primer término dos problemáticas generales que deberán ser internalizadas en el corto plazo por el gobierno y por las organizaciones campesinas: a) la primera, es la falta de definición de políticas agrarias para el desarrollo de los sectores tradicionalmente excluidos y marginados –léase campesinos/indígenas- o la ausencia de una política explícita de desarrollo rural; y b) la segunda, la total carencia de espacios institucionalizados de negociación y concertación de estas políticas entre los gobiernos nacionales y departamentales con las organizaciones sociales más representativas del campo. En ese orden, las estrategias que han sido elaboradas también han sido rápidamente olvidadas, modificadas con los cambios de gobiernos y, además, no han hecho los esfuerzos para consensuarlas con los actores, pensando que su diseño es cosa del Estado (Pacheco, P. 1998d).

La institucionalización de esos espacios contribuiría, por una parte, a superar las tan nocivas prácticas estatales de exclusión de las organizaciones campesinas del campo en los procesos de negociación de políticas y, por otra parte, permitiría acercar la institucionalidad del sistema público agropecuario hacia otros sectores y agentes de la sociedad rural que no sean solo las asociaciones gremiales que, como es conocido, de manera directa o indirecta inciden en alto grado en la definición de las prioridades estatales para el desarrollo de la agricultura. El ejercicio de esta práctica en la construcción de políticas permitiría contar con propuestas más plurales y democráticas.

Ello va a ser posible si es que en la agenda pública se reconoce la necesidad de seguir debatiendo los temas actualmente irresueltos que entran en las perspectivas para el logro de un desarrollo rural más equitativo y sostenible. Lo cual pasa necesariamente por la capacidad de gestión institucional de las organizaciones campesinas e indígenas para poner temas en el debate de discusión de manera propositiva y concertada; para señalar algunos (Pacheco, P. 1998d; Arrieta, 1998):

- Políticas diferenciadas para incentivar el incremento del excedente generado por el sector campesino y aumentar el porcentaje retenido por ese grupo de productores rurales. Para aprovechar su potencial de contribución al proceso de crecimiento es necesario adoptar políticas que tengan carácter redistributivo, ya sea que éstas se relacionan con la mejoría de la oferta de servicios o con la redistribución de activos.
- El acceso y la legalización de la propiedad de la tierra aplicando los esquemas de redistribución de la tierra contenidos en la legislación, la eficiente implementación de los procesos de saneamiento de la propiedad agraria, y el reconocimiento efectivo de los derechos territoriales indígenas a través de su titulación, y la efectivización del cobro del impuesto sobre la propiedad inmueble de las unidades empresariales, y el acceso equitativo a los recursos del bosque por parte de las poblaciones locales.

- La diversificación de las actividades productivas (agropecuarias y no agropecuarias) y la generación de empleo para movilizar el potencial productivo de las comunidades campesinas hacia la producción de bienes con mayor valor agregado, a través de sistemas de riego, obras de infraestructura, agroindustrias comunitarias, etc.
- La generación y transferencia de tecnología apropiada que reconozca la existencia de distintas demandas tecnológicas tanto desde el punto de vista de su contenido como de los mecanismos utilizados para su transferencia. Estas tecnologías deberían estar orientadas a garantizar la seguridad alimentaria, incentivar el uso de la mano de obra, promover el uso racional y sostenido de los recursos naturales, entre otros factores.
- El financiamiento para el desarrollo rural que demanda un ambiente propicio para movilizar recursos financieros hacia las actividades productivas rurales, a través de las instituciones crediticias y de fondos especiales para el financiamiento de inversiones comunitarias agropecuarias, no agropecuarias y otras complementarias .
- Redefinir los criterios de inversión pública agropecuaria, asignando prioridad a los proyectos de apoyo a la producción de las provincias y municipios rurales antes que a los grandes proyectos nacionales.

Es indudable que todas estas acciones requieren de la **participación de las organizaciones campesinas e indígenas** en el proceso de toma de decisiones, planificación y ejecución de acciones como un elemento central que condiciona el éxito de las políticas orientadas para el desarrollo rural y amplía el proceso de descentralización en la toma de esas decisiones por parte del sector público; y de **cambio en la cultura institucional del sector público agropecuario** que interiorice efectivamente los procesos recientes de descentralización, comprenda la necesidad de la articulación intersectorial y asuma que la participación de las organizaciones de campesinos en el proceso de toma de decisiones constituye un mecanismo más efectivo para viabilizar las políticas de desarrollo.

Sin embargo, también debemos reconocer que en la actualidad las organizaciones campesinas e indígenas se encuentran en una de sus mayores crisis de legitimidad y representatividad. Esto es más evidente si tenemos en cuenta que la satisfacción de demandas campesinas e indígenas (a través del nuevo marco legal) requieren de un incremento en sus capacidades técnicas y de gestión en todos sus niveles. El sindicato campesino y organizaciones de los pueblos indígenas no se han articulado territorial y funcionalmente al municipio y a las instancias locales de representación generadas por las reformas, ampliando su rol de productores al de ciudadanos; por lo mismo, no han sentido soberanía para el ejercicio de sus nuevos derechos (Pacheco, D. 1998c).

La promulgación de las nuevas leyes (Participación Popular, Descentralización Administrativa, etc.) afectó de manera decisiva el anterior esquema: concentrado, urbanista y sectorial, desencadenando los siguientes procesos masivos: desconcentración de la toma de decisiones operativas, ruralización de las perspectivas de lograr un desarrollo sostenible, y la sustitución del sectorialismo por la integralidad de los procesos económico-sociales (Arrieta, 1998). Las políticas étnicas y las propias comunidades se encuentran en la

búsqueda del fortalecimiento de la “comunidad” pero también de sus capacidades productivas como familias o asociaciones (en muchos casos como respuestas pragmáticas a los nuevos esquemas del modelo). Ambas son buenas opciones si lo que se busca es el acceso organizado a los factores de producción y si en la práctica es posible convertir a las bases culturales de comunidades campesinas e indígenas como factores de desarrollo.

Este escenario exige construir desde los campesinos/indígenas un movimiento social y ciudadano que sea capaz de trabajar propuestas no sólo para los campesinos sino para todo el país. En este marco, es necesario; a) refundar una organización campesina/indígena que involucre a las asociaciones de productores y pequeños productores agropecuarios; b) consolidar organizaciones con capacidad de acompañamiento a los municipios rurales; c) organizaciones con capacidad administrativa y capacidad de gestión comunal, regional y nacional y de negociación con otros actores privados, institucionales y cooperación internacional; y d) una organización que estimule la participación campesina/indígena en todos los espacios que permitan satisfacer las demandas básicas de la población rural.

BASES PARA LA DEFINICION DE UNA POLITICA INTERACTIVA DE DESARROLLO RURAL

A fines de la presente década hemos llegado a la formación de enfoques conceptuales y formas de intervención más o menos articuladas entre sí (entre instituciones públicas, privadas y cooperación internacional) que se resumen en la conceptualización del “desarrollo rural sostenible” (integral, equitativo, participativo, intercultural, que elimine la discriminación contra la mujer, etc.), aún notoriamente con una muy deficiente y parcial aplicación real.

La década del 80 y los primeros años del 90 han servido para reflexionar con relativa profundidad la importancia de estos temas y constatar la dinamización de una modernización de la agricultura que ha generado un cambio en los intereses de los actores rurales, la acumulación y sistematización de experiencias de desarrollo positivas y negativas, el incremento significativo de los avances tecnológicos que repercuten en la ampliación de las posibilidades de conocimiento respecto a las potencialidades y limitaciones de las regiones agroecológicas y sus vocaciones de uso, y la reafirmación o modificación de las estrategias de acceso y uso de los recursos por parte de los productores, impulsados por sus propias dinámicas o por las modificaciones en el marco normativo agrario.

De igual manera, la apertura en los países de América Latina a políticas de participación popular y/o participación ciudadana, como medidas de fortalecimiento democrático y del creciente rol de la sociedad civil, requiere promover una visión del desarrollo rural cada vez más ligada a niveles de corresponsabilidad y gestión compartida por parte de los propios actores locales agrarios, básicamente en tareas de innovación tecnológica y de decisión política. Asimismo, los gobiernos vienen avanzando tímidamente en la construcción de políticas públicas interactivas que recogen la demanda de la población local, cuando existe presión política articulada de la cooperación internacional y en menor medida de las instituciones de la sociedad civil y organizaciones de productores.

Por otra parte, los procesos de interacción entre el Estado y la sociedad civil, o las nuevas formas de relación entre estado, mercado y sociedad civil, requieren de la participación del conjunto de actores institucionales, campesinos/indígenas y de productores, en una dinámica sinérgica de cooperación y colaboración mutua.

Es cada vez más visible que los programas de desarrollo no se pueden restringir solamente a “luchar contra la pobreza” sino a “luchar por el desarrollo”, no solamente agrícola sino rural. La "lucha contra la pobreza" no avanza en la práctica en la generación de riqueza o simplemente se reduce al alivio de la pobreza adicional generada por los efectos del ajuste estructural, como política de compensación social. En este sentido, en el marco del desarrollo rural sostenible debe construirse una propuesta de lucha por el desarrollo rural (evitando medidas de corte asistencialista).

Se debe asumir con plenitud que la lucha por el desarrollo rural no significa una relación aislada y bilateral entre estado, organismos nacionales e internacionales, organizaciones privadas y productores, sino más bien un proceso sinérgico donde diversos intereses y un conjunto de temas de las agendas institucionales y sectoriales, muchas veces en conflicto, encuentran un mínimo común denominador; que se traduce en planes concretos de acción y financiación que trascienden acuerdos coyunturales.

Significa sumar esfuerzos para capitalizar la visión más o menos articulada de desarrollo rural sostenible construida por parte de instituciones públicas, privadas y cooperación internacional, a partir de la lectura de los propios intereses de los productores, para la definición de estrategias de desarrollo compartidas y ejecutables en un marco institucional, operativo y financiero producto de dichos acuerdos.

Significa un proceso de concertación-concilización, de conquistas y renuncias, de intereses sectoriales, gremiales y corporativos, que conduzcan a varios acuerdos regionales y a un acuerdo nacional de largo plazo (por lo menos de una década), que comprenda no solamente a las instituciones del sistema político -los partidos-, sino que principalmente involucre a la sociedad civil organizada con el propósito de constituir una agenda común (el mínimo común denominador), con el propósito de modificar la base productiva, capitalizar el agro y así cambiar las estructuras que generan la pobreza.

Significa resumir en una estrategia “multi actoral” el conjunto de experiencias, enfoques, conocimientos, reivindicaciones sectoriales y temas institucionales, a partir de un diálogo de políticas, estrategias, metodologías, marcos institucionales y operativos.

En este contexto, la definición de un marco estratégico para el desarrollo rural por parte del gobierno central y departamentales debería ser solamente un ejercicio preliminar y de acercamiento a la definición de las orientaciones de las políticas. Una política concertada para el desarrollo rural debe contener orientaciones y principios que permitan la priorización de la inversión pública y privada en el área rural, emergente de varios acuerdos regionales o un gran acuerdo nacional, y el diseño de estrategias para su implementación (solamente de esta manera podrá formularse un verdadero marco estratégico).

Asimismo, su operativización debe contemplar los instrumentos técnicos y jurídicos, el diseño de los programas nacionales y regionales estratégicos, una institucionalidad territorial pero con enfoque trans-sectorial, y la definición e instrumentación de mecanismos de gestión y coordinación, emergentes de dichos acuerdos y estrategias.

Como consecuencia de la aplicación del modelo de ajuste estructural y la propia reflexión sobre la dinámica del desarrollo rural, hemos visto constituirse un proceso convergente en relación a la reflexión de la importancia de los siguientes principios: a) importancia del crecimiento económico, b) preservación del medio ambiente, c) reconocimiento de los valores culturales, d) equidad; todo ello en el marco de la sostenibilidad y la participación local de los propios agentes del desarrollo.

En términos de acciones específicas se han priorizado programas de provisión de infraestructura productiva y social, cambio tecnológico y fomento de la inversión productiva en la cadena de producción/transformación/comercialización, crédito a la microempresa rural, programas de capacitación y fortalecimiento organizacional, entre los principales.

Qué es lo que diferencia, entonces, la aplicación de este escenario entre un determinado contexto y determinado productor con otro? Sin lugar a dudas son los procesos de concertación social e institucional para la aplicación de las decisiones y los mecanismos de operativización de esas decisiones, en síntesis, *el diseño de acuerdos y estrategias para su implementación*, entendiendo a éstas como el “*comportamiento que las organizaciones deciden desarrollar para lograr un resultado*”, en una dinámica interactiva de elaboración de política pública, que toma como insumos esenciales la identificación de los horizontes de desarrollo, el actual conocimiento de instrumentalización de este horizonte (principios, marcos, programas, etc.), y los datos empíricos sobre la problemática, entendiendo que: “*los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores de manera simultánea*”.

El horizonte de desarrollo no debería ser sólo una agregación y ordenamiento de orientaciones de políticas y principios, es básicamente un proceso social de definición de los obstáculos y oportunidades del desarrollo rural (que beneficie al máximo de actores), a partir de la perspectiva múltiple de los productores agropecuarios, en relación a un conjunto de orientaciones de política y principios que se realiza en una determinada ubicación espacial y temporal. En función a este horizonte será posible definir los acuerdos y las estrategias que planteamos. Siguiendo este mismo razonamiento será posible identificar varios horizontes de desarrollo complementarios, de carácter integral/sectorial y funcional/territorial, tomando en cuenta que *el desarrollo puede seguir una perspectiva multilineal*. La identificación de este horizonte actualmente viene traducido en forma de reivindicaciones sectoriales y propuestas institucionales, a partir de los cuales será posible elaborar una *agenda mínima común o un denominador común*, para la definición de las políticas del desarrollo rural.

Paralelamente a la definición del o los horizontes y al análisis de los datos empíricos, debe procederse a la identificación de "ideas-fuerza", a partir de una lógica de diseño interactivo de políticas públicas, tomando en cuenta que este análisis debe realizarse en procesos de

diálogo y concertación entre los actores locales, de tal manera que se compatibilice la agenda mínima común con la previsión de la factibilidad para el logro de la misma. Esto permitirá construir los acuerdos y estrategias iniciales para la lucha por el desarrollo rural de manera concertada entre todos o parte de los productores agropecuarios y forestales.

Los instrumentos técnicos y jurídicos deben entenderse como los mecanismos necesarios para implementar las estrategias, tomando como referencia la base de acuerdos, dentro de los cuales debe insertarse el necesario marco institucional sectorial o trans-sectorial y los propios mecanismos de gestión.

En síntesis, es necesario definir las políticas públicas del desarrollo rural teniendo como referencia dos escenarios: a) la identificación de los horizontes de desarrollo (principales reivindicaciones sectoriales y propuestas institucionales), b) y el análisis de los datos empíricos. Esto además nos permitirá avanzar en el diseño de los impactos o efectos previsibles de las políticas públicas y evitará el desconocimiento de las implicaciones de las políticas por parte de los actores, favoreciendo además las futuras acciones de retroalimentación.

La relación del conjunto de estos elementos derivará en la definición específica de una política pública que ya no será general e inaplicable (o producto de un grupo parcial de intereses), sino que su definición se nutrirá efectivamente y en todo el proceso de elementos concretos. La concertación local e institucional girará en torno a estrategias, acuerdos y acciones específicas más que en relación a principios generales, componentes, y programas. En este sentido se priorizarán efectivamente políticas concertadas para el desarrollo rural y se privilegiarán dinámicas complementarias en el proceso de la lucha por el desarrollo. Se disminuirá una burocracia poco creativa, esquemas centralizados e ineficientes, y se optimizarán los resultados ágiles, concretos, y también heterogéneos.

Se parte del supuesto que es posible construir un mínimo común denominador en las agendas (reivindicaciones sectoriales y propuestas institucionales) de las distintas organizaciones campesinas e indígenas y de productores e instituciones (públicas y privadas). Este mínimo común denominador define la existencia de temas comunes pero no necesariamente de intereses comunes. Un tema común puede implicar visiones contrapuestas, lo que al mismo tiempo significa la existencia de intereses divergentes.

Tomando como base este común denominador se considera que es posible encontrar fórmulas de conciliación de intereses, que no necesariamente implica la puesta en práctica de alguna de las visiones identificadas sino probablemente la búsqueda de una tercera alternativa. En este sentido, un marco estratégico debe ser resultado de la compatibilización de las agendas (temas e intereses) para el diseño concertado de acuerdos y estrategias de desarrollo rural nacionales, regionales, sectoriales, de todos los actores en conjunto o de grupos de actores.

La definición de una agenda como insumo básico para la definición de los acuerdos intenta trascender las actuales conductas de formulación de orientaciones de políticas, constituyéndose en la principal herramienta para los procesos de concertación y

conciliación, cuya construcción -resumiendo- debe tomar en cuenta los siguientes elementos:

A. EL PACTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL

A.1 es un proceso de identificación de agendas comunes y estrategias para su implementación

Supone un proceso de concertación-conciliación de intereses sectoriales, gremiales y corporativos que conduzcan a varios acuerdos regionales y a un acuerdo nacional de largo plazo con el propósito de construir una agenda común (mínimo común denominador), para la lucha por el desarrollo rural.

A. 2 Es un proceso de largo plazo

Las agendas y estrategias comunes deberán trascender acuerdos coyunturales y de corto plazo. Se debe intentar diseñar y aplicar una propuesta que por lo menos trascienda una década.

A. 3 Implica por igual a actores públicos y privados

Se entiende que las decisiones respecto a las estrategias de desarrollo rural no son atribución exclusiva de los actores públicos, sino que se recupera el protagonismo de los actores privados en la definición de sus propias estrategias de desarrollo en igualdad de oportunidades.

A. 4 Requiere de acciones de colaboración concertada

Se considera que la creación de efectos multiplicadores para el desarrollo rural es el resultado de la interacción entre los actores públicos y privados, y entre los actores privados, proceso en el cual todos los actores se sientan favorecidos.

A. 5 Supone la transformación de intereses generales antagónicos en intereses mínimos comunes.

Se considera que es posible identificar una agenda mínima común de encuentro entre el conjunto de los productores y sus organizaciones, y las propuestas del estado y organizaciones privadas; agenda que permitirá identificar los intereses mínimos comunes a todos los actores. Supone la subordinación del interés particular al interés común.

A. 6 Requiere de una estrategia ampliamente participativa

Para su formulación se requiere de la activa participación del conjunto de actores y organizaciones de la sociedad civil, pero principalmente de los productores agropecuarios, campesinos e indígenas como protagonistas y beneficiarios directos del pacto.

A. 7 Implica un cambio en la conducta de los actores

Significa cambiar la lógica del todo o nada por otra del "ganar-ganar", a partir de la construcción de una dinámica de conquistas y renuncias.

A. 8 Debería culminar con la aprobación de una ley

Este Pacto Nacional para el Desarrollo Rural debe traducirse necesariamente en la aprobación de una ley que defina los programas, instrumentos, institucionalidad y mecanismos de gestión de los acuerdos alcanzados.

Actualmente un conjunto importante de instituciones y organizaciones asumen la importancia de trascender sus acciones hacia un Pacto de esta naturaleza; sin embargo, su fragilidad institucional, la débil articulación de los programas públicos de desarrollo, intereses muchas veces conflictivos entre productores y estado y entre los propios productores, y la inexistencia de interlocutores válidos que puedan priorizar y estimular este aspecto en las agendas de trabajo gubernamentales, impide consolidar este proceso.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BM	BANCO MUNDIAL
CAN	COMISION AGRARIA NACIONAL
COTESU	COOPERACION TECNICO SUIZA
CPE	CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO
CNRA	CONSEJO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA
DRIPAD	DESARROLLO RURAL INTEGRAL PARA AREAS DEPRIMIDAS
EFSP	ENTIDADES FINANCIERAS DE SEGUNDO PISO
ETPA	ESTRATEGIA DE TRANSFORMACION PRODUCTIVA DEL AGRO
FDC	FONDO DE DESARROLLO CAMPESINO
FINRURAL	FINANCIAMIENTO RURAL
FIS	FONDO DE INVERSION SOCIAL
FFP	FONDO FINANCIERO PRIVADO
FONAMA	FONDO NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE
GTZ	AGENCIA ALEMANA DE COOPERACION
IBTA	INSTITUTO BOLIVIANO DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA
INC	INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACION
INE	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS
INRA	INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA
MDH	MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO
MDSMA	MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE
ONG	ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL
PAE	PROGRAMA DE ACCIONES ESTRATEGICAS
PAER	PROGRAMA DE APOYO A EMPRESAS RURALES
PASA	PROGRAMA DE APOYO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA
PASAP	PROGRAMA DE APOYO SECTORIAL AGRICOLA DE POTOSI
PDCR	PROGRAMA DE DESARROLLO DE COMUNIDADES RURALES
PDD	PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO
PDLA	PROGRAMA DE DESARROLLO LECHERO DEL ALTIPLANO
PDM	PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL
PGDES	PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
PLUS	PLAN DE USO DEL SUELO
PRODISE	PROGRAMA DESCENTRALIZADO DE SEMILLAS
PRONAR	PROGRAMA NACIONAL DE RIEGOS
PROSAT	PROGRAMA DE SERVICIOS DE ASISTENCIA TECNICA
PYMES	PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA
SIDESA	SISTEMA DESCENTRALIZADO DE SANIDAD ANIMAL
SNIP	SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA
SPA	SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO
SPO.	SISTEMA DE PROGRAMACION DE OPERACIONES
SISPLAN	SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION
SNAG	SECRETARIA NACIONAL DE AGRICULTURA Y GANADERIA
SSDR	SUBSECRETARIA DE DESARROLLO RURAL
SNAP	SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS
SNPP	SECRETARIA NACIONAL DE PARTICIPACION POPULAR
UPIA	UNIDAD DE POLITICAS DE INVESTIGACION Y ASISTENCIA TECNICA

BIBLIOGRAFIA

Arrieta, Mario.

1998 "Políticas públicas e institucionalidad para la lucha contra la pobreza rural". Informe Social No 4. La Paz: ILDIS-CEDLA. (En prensa).

Arze, Carlos; Dorado, Hugo; Eguino, Huascar y Escobar, Silvia.

1994 "Empleo y salarios. El círculo de la pobreza. Programa de Ajuste Estructural. No. 5". La Paz: CEDLA.

Banco Mundial

1996 "Bolivia: poverty, equity, and income. Selected policies for expanding earning opportunities for the poor". Washington: World Bank.

CEDLA

1998 "Armonización de políticas para la agricultura en el grupo andino", Bolivia 2do. Semestre 1997. La Paz: CEDLA.

CONSORCIO: ACLO, CEDLA, CIPCA, QHANA y TIERRA

1998 "Proyecto de investigación: Tenencia y uso de la tierra y los bosques en las tierras bajas de Bolivia". La Paz: PIEB.

Crespo, Fernando

1992 "Resumen de las inversiones públicas en el sector agropecuario, 1987-1992". En: Inversión pública en el sector agropecuario. La Paz: Club de Economía Agrícola y Sociología Rural.

Crespo, Fernando.

1997 "Inversión pública, sector agropecuario y desarrollo rural". La Paz: G-DRU y AGRODATA.

Crespo, Fernando.

1998 "Transformación productiva en el área rural (resumen del estado de situación de la ETPA)". La Paz: Ministerio de Desarrollo Económico-Unidad Técnica de Apoyo a la ETPA.

Eguren, Fernando.

1998 "La situación de la agricultura y de la sociedad rural en el Perú". Lima: CEPES -Secretariado Rural Perú-Bolivia.

ETPA

1996 "Estrategia de Transformación Productiva del Agro". La Paz: Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

G/DRU-CID

1993 "Anuario Estadístico del sector Rural". La Paz: G/DRU-CID.

Grebe, Horst.

1998 "La crisis del patrón de desarrollo y la reforma del estado". En: las reformas estructurales en Bolivia. La Paz: Fundación Milenio.

Haquim, David

1998 "Aproximaciones a los factores causales de la pobreza rural en Bolivia". En: Informe social No. 4. La Paz: ILDIS-CEDLA (en prensa).

IICA

1996 "La agricultura sostenible y el medio rural en Bolivia". La Paz: IICA-ILDIS

INRA

1998 "Informe Anual de Actividades". La Paz: INRA

Kaimowitz, David; Thiele, Graham y Pacheco, Pablo

1997 "The effects of structural adjustment on deforestation and forest degradation in Lowland Bolivia" (unpublished draft).

Lavadenz, Isabel

1997 "Tenencia y distribución de la tierra en Bolivia". La Paz: INRA

MACA

1990 "Propuesta de lineamientos de política agropecuaria". La Paz: Subsecretaría de Desarrollo Agropecuario-Proyecto BOL/88/021.

MACA

1991 "Política agropecuaria". 1991-1993. La Paz: MACA

MDSMA

1996 "Normas básicas del Sistema Nacional de Planificación". La Paz: Secretaría Nacional de Planificación, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Morales, Juan Antonio

1989 "Impacto de los ajustes estructurales en la producción y los niveles de vida de los campesinos de Bolivia (preliminar)". La Paz: UCB.

Morales, Juan Antonio

1991 "Reformas estructurales y crecimiento económico en Bolivia. Documento de Trabajo". La Paz: UCB/IISEC.

Morales, Juan Antonio

1994 "Ajuste macroeconómico y reformas estructurales en Bolivia", 1985-1994. La Paz: UCB-IISEC

Muñoz, Jorge

"Problemática agraria y mercados de tierras en Bolivia". La Paz: Club de Economía Agrícola y Sociología Rural.

Pacheco, Diego (editor)

1998 "Manual de planificación participativa en áreas indígenas". La Paz: VPPFM y VAIPO.

Pacheco, Diego

1998b "Bolivia: Contexto Nacional". Fundación TIERRA y Secretariado Rural Perú-Bolivia.

Pacheco, Diego

1998c "Desafíos y retos para el movimiento campesino e indígena". La Paz: Fundación TIERRA (documento de trabajo).

Pacheco, Pablo

1997 "Políticas de tierras y desarrollo rural". La Paz: CEDLA

Pacheco, Pablo

1998 "Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia". La Paz: CEDLA, CIFOR, TIERRA.

Pacheco, Pablo.

1998b "Migraciones y empleo rural". La Paz: CEDLA

Pacheco, Pablo

1998c "Cambio agrario y actores en el agro boliviano". La Paz: CEDLA

Pacheco, Pablo

1998d. "Las marchas campesinas: Una búsqueda intermitente de espacios de negociación". La Prensa, Octubre.

Paniagua, Alberto y Nogales, Hector

1993 "Bases para una política de desarrollo rural regional". La Paz: MACA/PNUD/FAO

PGDES

1994 "Plan de todos (gestión 1993-1998)". La Paz: República de Bolivia

PGDES

1998 "Bolivia XXI: país socialmente solidario (gestión 1997-2001)". La Paz: República de Bolivia

PNUD

1998 "Informe de Desarrollo Humano 1998". La Paz: PNUD

SSDR/SNPP

1997 "El desarrollo rural en el marco de la participación popular: la experiencia y el accionar de la Subsecretaría de Desarrollo Rural (SSDR)". La Paz: SSDR-SNPP.

SNRA,

1955 "Compilación legal de la Reforma Agraria en Bolivia".

SNPP/MDH

1997 "Territorio y participación popular". La Paz: SNPP-MDH

Toro, Graciela

1991 "El programa de ajuste estructural en Bolivia y las políticas relacionadas con el sector agropecuario". La Paz: UER-CEDLA.

UDAPSO.

1994 "Mapa de Pobreza". La Paz, UDAPSO-INE

Urquidi, Arturo

1976 "Temas de Reforma Agraria". La Paz: Ed. Juventud

Urioste, Miguel

1989 "La economía del campesino altiplánico en 1976". La Paz: CEDLA

Urioste, Miguel

1992 "Fortalecer las comunidades: una utopía subversiva, democrática... y posible". La Paz: AIPE, PROCOM, TIERRA.

Vilar, Roberto y Kupfer, Barbara

1997 "Cambios en la agricultura comercial de Santa Cruz en el periodo de ajuste estructural". La Paz: CEDLA (borrador no publicado)

VDR

1998 "Marco estratégico y programático para el desarrollo rural". La Paz: VDR-MAGDR (borrador no publicado).