

IICA
PM-A3/BO -
96-01

ISSN 0534-5391



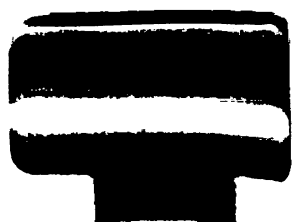
LA AGRICULTURA SOSTENIBLE Y EL MEDIO RURAL EN BOLIVIA

ELEMENTOS PARA UNA VISION PROSPECTIVA

Oscar Ponce Blanco
Ronald Anzoleaga A.
Victor Hugo Loayza B.
Héctor Nogales S.
Iciar Pavez Lizarraga

La Paz, Bolivia
Abril de 1996

AGENCIA DE COOPERACION TECNICA EN BOLIVIA
AREA DE CONCENTRACION I



UICA
BIBLIOTECA VENEZUELA
7 ENE 1997
RECIBIDO

00001002

ISSN 0534-5391



LA AGRICULTURA SOSTENIBLE Y EL MEDIO RURAL EN BOLIVIA

ELEMENTOS PARA UNA VISION PROSPECTIVA

AGENCIA DE COOPERACION TECNICA EN BOLIVIA
AREA DE CONCENTRACION I

IICA
Om 13180

El presente documento ha sido elaborado en el marco de las actividades del Proyecto de Apoyo al Programa de Reforma Sectorial Agropecuaria, ejecutado por la ACT del IICA en Bolivia, que está bajo la responsabilidad de Miguel R. Carriquiry.

La conducción técnica y la coordinación general del equipo de trabajo estuvo a cargo del Ing. Oscar Ponce Blanco.

Los autores desean expresar su agradecimiento al personal de la Agencia de Cooperación Técnica del IICA/Bolivia, en especial a la Lic. Adriana Mosquera Vásquez y la Sra. Silvia de Benavides, por su valiosa colaboración y esfuerzo en las tareas de edición, diagramación y transcripción del presente documento.

Asimismo, expresan su reconocimiento al Ing. Jaime Muñoz Reyes por sus valiosos comentarios y aportes, al concluirse el primer borrador.

BV9664

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| PRESENTACION | v |
| CAPITULO UNO – LOS PARADIGMAS DEL DESARROLLO | 1 |
| I. El Contexto Global de los Cambios. | 3 |
| II. La Nueva Realidad. | 5 |
| III. Aspectos Críticos del Modelo. | 7 |
| IV. La Proyección de un Nuevo Estilo de Desarrollo. | 9 |
| V. El Enfoque de Sistemas y el Desarrollo Sostenible. | 12 |
| VI. Los Nuevos Roles y Demandas de los Actores del Desarrollo | 14 |
| VII. La Transformación Productiva. | 15 |
| VIII. La Reconceptualización de la Agricultura. | 18 |
| CAPITULO DOS – LA INTEGRACIÓN SISTÉMICA | 23 |
| IX. Los Sistemas de Planificación Sectorial. | 25 |
| X. Planificación Estratégica. | 29 |
| XI. Planificación Prospectiva: Visión y Método | 31 |
| XII. Planificación Participativa: Marco de Desarrollo. | 34 |
| XIII. La Planificación Transaccional: El Eslabón Encontrado. | 35 |
| XIV. Los Sistemas de Información. | 36 |
| XV. Los Sistemas de Recursos Humanos. | 41 |
| XVI. Los Sistemas Integrados o Redes. | 43 |

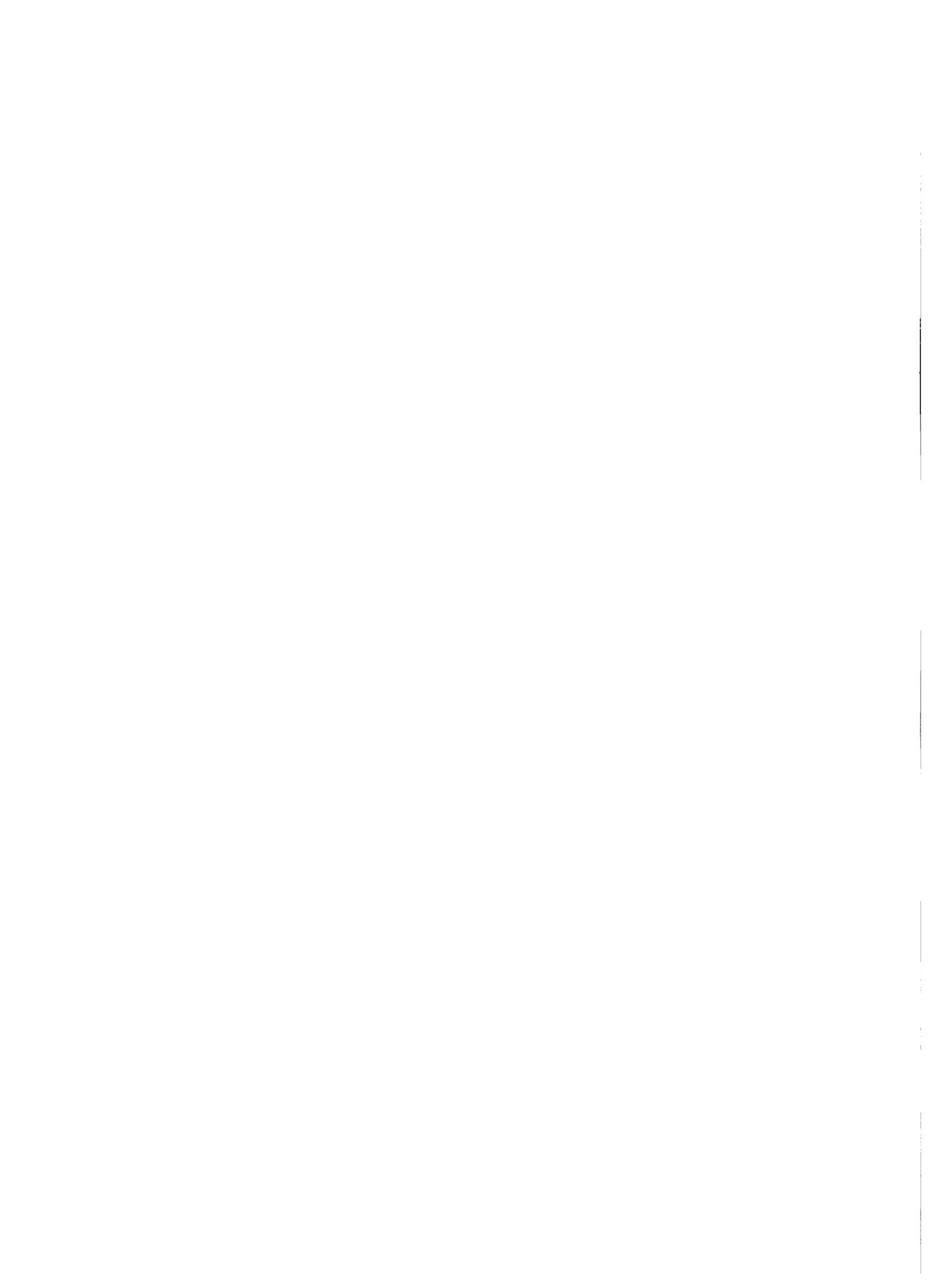
| | |
|---|---------------|
| CAPITULO TRES – LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD | 45 |
| XVII. Análisis de la Problemática Institucional. | 47 |
| XVIII. El Reto Institucional: Las Relaciones de las Esferas Real e Intangible. | 51 |
| XIX. La Nueva Institucionalidad Sectorial. | 53 |
| CAPITULO CUATRO – EL ANÁLISIS Y LA PROYECCIÓN SECTORIAL | 59 |
| XX. Hacia una Redefinición del Análisis Sectorial. | 61 |
| XXI. La Situación Actual del Sector: Una Breve Revisión. | 64 |
| XXII. El Enfoque Dicotómico. | 72 |
| XXIII. El Enfoque Sistémico. | 81 |
| CAPITULO CINCO –ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA PLANIFICACIÓN PROSPECTIVA | 87 |
| XXIV. Introducción al Método. | 89 |
| XXV. Comportamiento Aparente. | 89 |
| XXVI. Método Analítico. | 91 |
| XXVII. Matriz de Información. | 93 |
| XXVIII. Matriz de Análisis de Situación. | 95 |
| XXIX. Manejo de la Matriz de Análisis. | 96 |
| XXX. Aplicación Metodológica. | 98 |

INDICE DE GRAFICOS

| | | |
|------------|--|-----------|
| Q.1 | Elementos de Transformación Sectorial Productiva | 17 |
| Q.2 | Modalidades de la Planificación Estratégica | 32 |
| Q.3 | Sistemas de Gestión Institucional | 37 |
| Q.4 | Esferas Institucional y Productiva | 54 |
| Q.5 | Modelo Institucional | 57 |
| Q.6 | Evolución del Valor Bruto de Producción según Grupo de Cultivos | 71 |
| Q.7 | Tipología de Productores Agrícolas | 74 |
| Q.8 | Enfoque Dicotómico | 78 |
| Q.9 | Dicotomía según Destino del Valor Bruto de Producción | 80 |

INDICE DE CUADROS

| | | |
|------------|--|------------|
| C.1 | Indicadores Macroeconómicos y Sociales | 66 |
| C.2 | Tasas de Crecimiento Anual | 69 |
| C.3 | Comportamiento Aparente – Identificación Preliminar | 100 |
| C.4 | Comportamiento Aparente – Clasificación de Cultivos | 101 |
| C.5 | Matriz de Análisis de Situación – Quinua | 103 |
| C.6 | Matriz de Análisis de Situación – Soya | 107 |
| C.7 | Matriz de Análisis de Situación – Lectura Vertical y Horizontal | 109 |



PRESENTACION

Durante el período de aplicación del ajuste estructural en la economía boliviana, iniciado en 1985, en el sector agrícola, en un sentido amplio, no se han desarrollado con el suficiente dinamismo los procesos previstos de su transformación productiva, comercial e institucional. Por el contrario, las políticas económicas de diseño global no han resultado suficientes para la modernización sectorial, producto de limitaciones para la inversión productiva y de restricciones estructurales, que no le permiten asumir con éxito los desafíos de la liberalización y apertura comercial, que exigen mayores niveles de competitividad, equidad y sostenibilidad.

En tanto el resto de los sectores económicos muestran señales de recuperación, el sector agrícola y rural experimenta problemas para acomodarse al nuevo entorno de desarrollo, lo que pone en evidencia las deficiencias de los sistemas internos de comercialización, de servicios a la producción y en suma de los procesos y estructuras de la producción y de la gestión sectorial.

En relación a este último aspecto, para ningún interesado en el desenvolvimiento del sector, es ajena la persistente debilidad institucional para instrumentalizar y retroalimentar el proceso de formulación de políticas sectoriales, en el marco de las referidas reformas estructurales, que limita la coordinación y concertación entre instituciones públicas, privadas y las organizaciones de agentes económicos involucrados en el desarrollo del agro.

Es así que, entre los temas estratégicos que los países miembros del IICA han planteado con miras al diseño de una nueva agenda para el desarrollo de la agricultura y el medio rural, se encuentran aquellos referidos al análisis de la situación y perspectivas del sector, con una visión renovada; los nuevos roles y relaciones entre los sectores público y privado; las relaciones intra e intersectoriales; la valorización de la producción agrícola así como el desarrollo del recurso humano y la conservación del medio ambiente y la innovación tecnológica, amén de aquellos que se refieren a las políticas macro, en los planos económico y social, tanto como al comercio interno e internacional y la integración regional.

En este orden, para ser consecuente con la demanda de los países y afrontar los retos que la presente década plantea, el IICA ha definido como objetivo general de su Programa de Cooperación Hemisférico:

Apoyar a los Estados Miembros para lograr el Desarrollo Agrícola Sostenible, en el marco de la Integración Hemisférica y como contribución al Desarrollo Humano.

La Agencia de Cooperación Técnica del IICA en Bolivia ha adecuado su Estrategia de acción en el país, guiándose por los principios de la estrategia general del Plan de Mediano Plazo 1994-1998; con esas directrices y a través de la permanente identificación de las necesidades prioritarias del sector agrícola y rural boliviano, logrado por medio de un proceso constante y sistemático de análisis y consulta con las instituciones relevantes del sector, se ha estructurado una estrategia que busca entre otros objetivos:

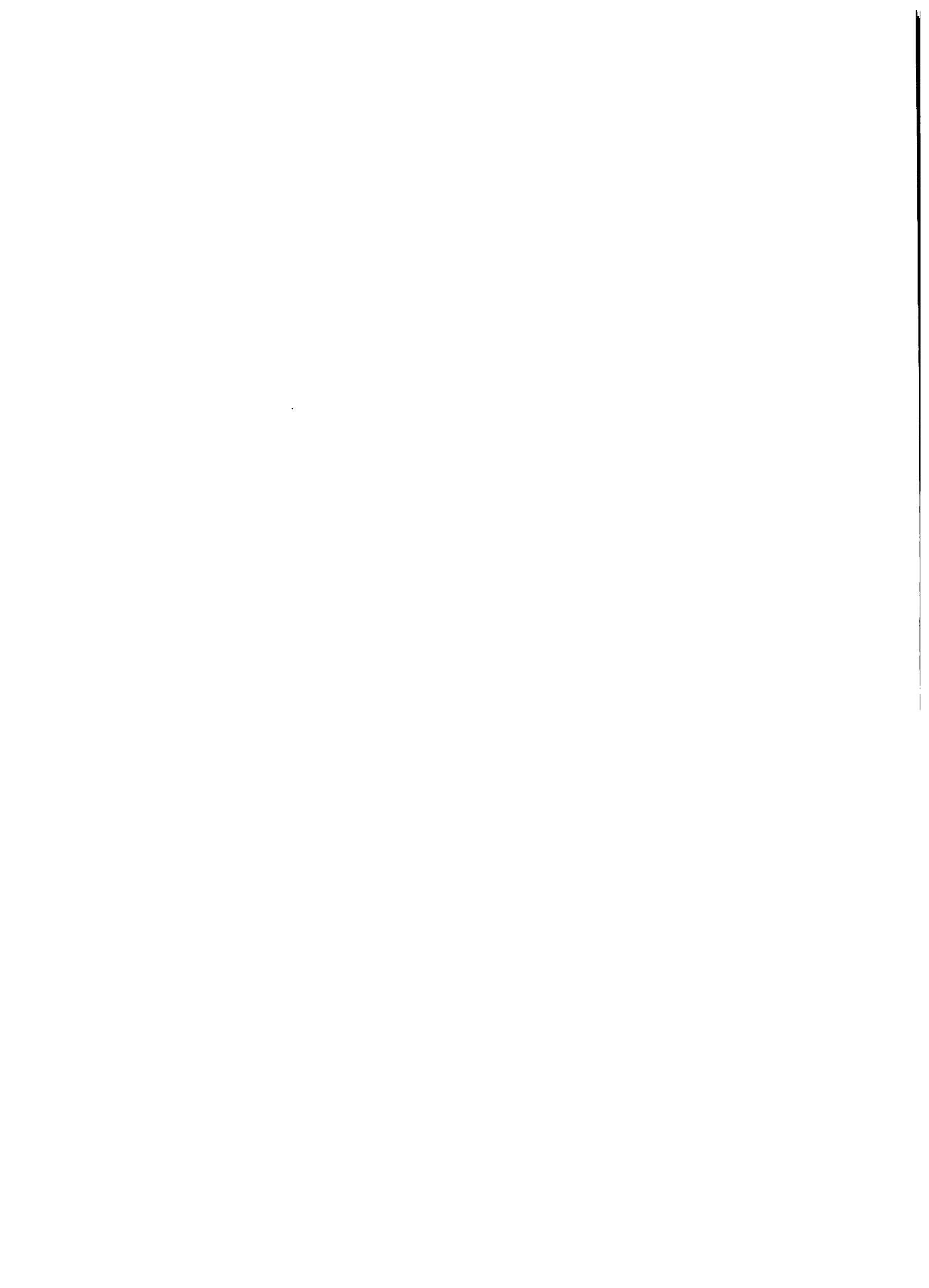
Contribuir a desarrollar la capacidad de las instituciones del sector agrícola y rural, para identificar la naturaleza de las políticas, reformas institucionales y requerimientos de inversión que el país pueda utilizar, como elementos de una estrategia de desarrollo rural a través de la transformación productiva y revalorización de la agricultura.

En esa dirección, se inscribe el esfuerzo desplegado en la elaboración del documento sobre "La Agricultura Sostenible y el Medio Rural en Bolivia. Elementos para una Visión Prospectiva" que el IICA/Bolivia tiene el agrado de presentar a la consideración de las instituciones involucradas en la problemática del sector, con la convicción de poder contribuir al análisis y discusión conducente a mejorar el desempeño del sector en su relación con los otros sectores de la economía y a la redefinición de roles público y privado.

Por otra parte, el trabajo se enmarca en la iniciativa, emprendida por el IICA, de crear y poner en funcionamiento un Sistema Hemisférico de Reflexión y Acción Estratégica para la Agricultura de las Américas, cuyo objetivo es el de subsanar con efectividad, eficiencia y oportunidad la necesidad sentida por parte de los líderes y protagonistas del sector agrícola de reflexionar sobre su presente y futuro, desde una perspectiva hemisférica, estratégica y participativa.

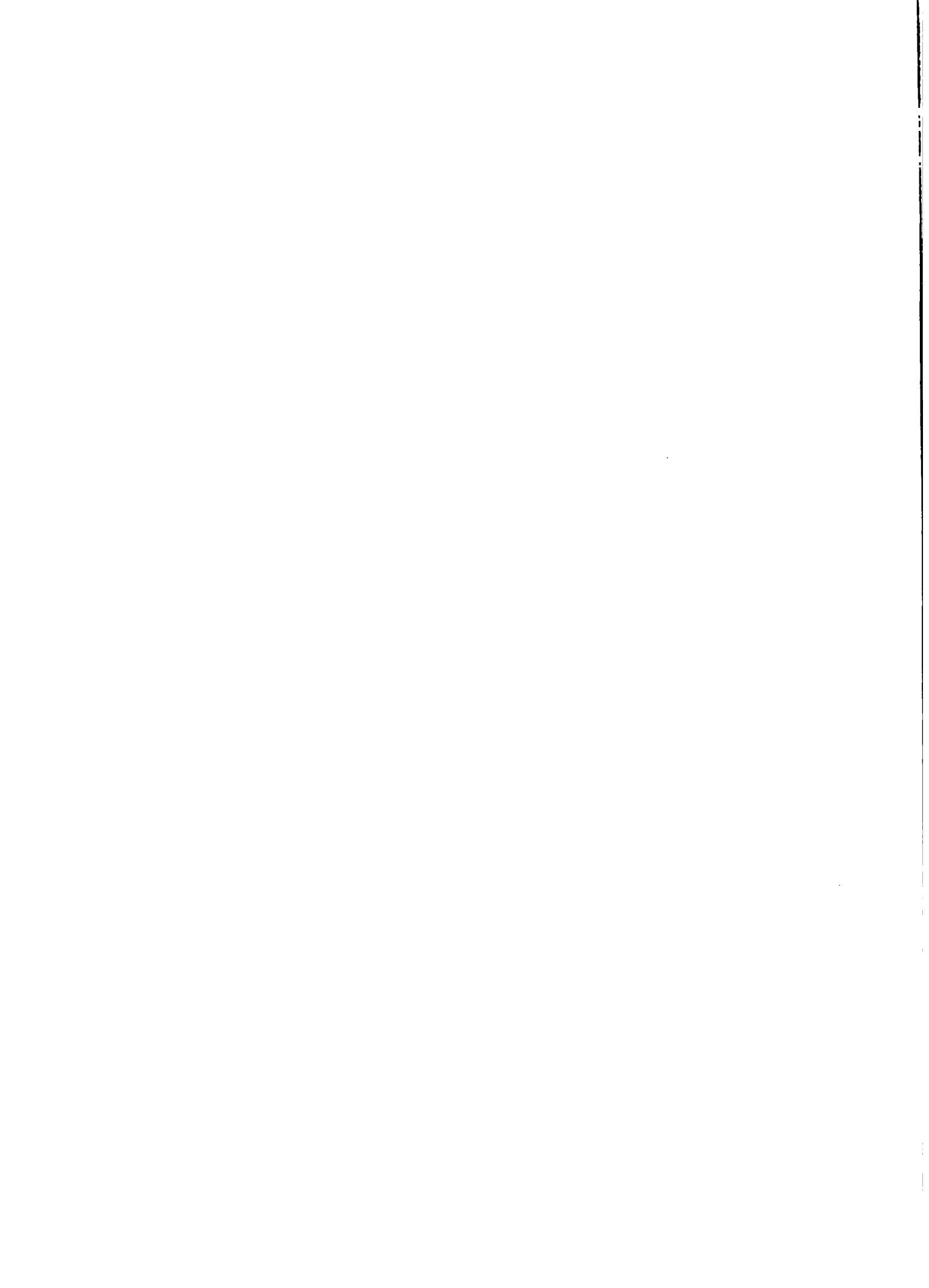
Finalmente, se espera que del análisis y debate del documento que se presenta, surjan contribuciones que mejoren la capacidad institucional para generar a futuro renovadores planteamientos de políticas agrícola y rural articuladas a las políticas socioeconómicas generales, en el marco de las nuevas corrientes de cambio por las que atraviesa el país y la región, con miras a la consecución de logros más trascendentales en favor del desarrollo sostenible y la transformación productiva.

Dr. Benjamín Jara Guillén
Representante de la Agencia
de Cooperación Técnica del
IICA/Bolivia



CAPÍTULO UNO

LOS PARADIGMAS DEL DESARROLLO



I. El Contexto Global de los Cambios

El amplio reconocimiento de **problemas críticos en la biosfera, cambios climáticos y el simultáneo deterioro de las condiciones de vida, la pobreza y la expansión de las brechas entre países ricos y pobres, tanto como los desequilibrios de densidad poblacional en diversas latitudes**, que afectan a más del 80% de la población¹; son los temas de mayor preocupación para los gobiernos y sociedades a escala mundial, que cuestionan los estilos de desarrollo seguidos en la era contemporánea, dando lugar al surgimiento de nuevas corrientes de pensamiento y a la manifestación de tendencias renovadoras que afectan la vida en sociedad en todos los órdenes.

Particularmente, tras la crisis energética de fines de los años setenta, se dieron las condiciones para una gran acumulación de recursos financieros en la banca internacional que fluyeron indiscriminada e irresponsablemente, provocando una acelerada marcha de endeudamiento de los países en desarrollo, que posteriormente, junto con otros signos de agotamiento de los modelos desarrollistas, –suscitaron nuevas crisis internas. En ese marco y como resultado del “shock” provocado por la deuda externa², se registraron los procesos de estabilización y ajuste estructural que emprendieron los países de la región durante la primera mitad de la década de los 80’s.

Los efectos traumáticos de éstos procesos, indujeron a cambios substanciales en las estructuras políticas, sociales, económicas e institucionales de la región, provocando la transición hacia gobiernos democráticos, que asumieron como tareas principales el reordenamiento de la economía y la reconducción de los procesos de desarrollo en nuevos

1 De acuerdo con informes del Banco Mundial y del PNUD los problemas de la pobreza y del medio ambiente son las mayores amenazas actuales. Véase por ejemplo "World Economic Prospects", "Informe de Desarrollo Mundial 1993", entre otros.

2 La crisis de la deuda es sin duda uno de los fenómenos que han marcado la experiencia económica de los países de la región en la década pasada. Véase "La Política Agrícola en el Nuevo Estilo de Desarrollo Latinoamericano" (Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 1994), entre otros, que destacan este tema.

contextos y bajo parámetros distintos³. Así, los desafíos que se han planteado involucran temas cruciales como el equilibrio entre la población y la capacidad de soporte del medio ambiente, que involucra las múltiples relaciones de causalidad e interdependencia con los fenómenos de la pobreza y la crisis ecológica –conflictivos en medio de una revolución de patrones de consumo y presiones de la población por mayores fuentes de trabajo y mejores ingresos– y se complejizan más, debido a las renovadoras demandas de la sociedad surgidas del influjo de realizaciones y percepciones sobre la reivindicación étnica y cultural, la exclusión de segmentos sociales de las corrientes del crecimiento, o la discriminación y desigualdad de oportunidades por razones de género. Estos aspectos, entre otros, que inciden sobre el deterioro de las condiciones en la calidad de vida, en general, y afectan a amplios sectores socio–económicos y grupos vulnerables de la sociedad, implican nuevos retos para la gestión gubernamental y pública.

De esta forma, las tendencias dinámicas que hoy se registran en el mundo en los diversos campos de la actividad humana y, de modo palpable, en los ámbitos económico y tecnológico –que configuran **procesos de transformación productiva y de relacionamiento comercial**–, en un contexto de globalización de la economía mundial, introducen **nuevas concepciones** para la conducción de las **políticas públicas**⁴ en los países en vías de desarrollo, por ser éstos más susceptibles de verse afectados por esos cambios y ante los cuales, a menudo, se encuentran inermes y vulnerables.

La combinación de las transformaciones globales y los procesos internos suscitados en las economías en vías de desarrollo, y sus efectos, ejercen ahora una influencia importante sobre el manejo y comportamiento de las variables macroeconómicas y sectoriales claves, lo que a su vez se refleja en el desempeño de los agentes sociales y económicos.

3. Varios cónclaves mundiales importantes en la presente década han contribuido a configurar las nuevas facetas a perseguirse en los procesos de desarrollo, entre ellos: La Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), La Conferencia Internacional sobre Alimentación y Nutrición (Roma, 1992); La Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1994) y La IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995). Y además, otro acontecimiento de importancia sobre el ámbito regional fue la Cumbre Iberoamericana sobre los Pueblos Indígenas, realizada en México, en 1992.
4. La política pública se entiende como aquella posición o lineamiento definido o acordado en torno a aspectos que conciernen al conjunto de la sociedad, de allí surgen la noción de lo público o diferencia de lo estatal.

II. La Nueva Realidad

Aunque el nuevo modelo económico vigente en la región, y en el mundo en general, establece la **libertad de mercado** como el elemento asignador de los recursos económicos, la **estabilidad macroeconómica** como condición necesaria para la generación de expectativas y la toma de decisiones racionales, y la **apertura al sector externo de las economías** como un medio para mejorar el bienestar social; en la realidad este marco no tiene la neutralidad necesaria para que los mercados funcionen eficientemente. Al contrario, prevalece la rigidez en la aplicación de las políticas y la eliminación de algunos instrumentos y prácticas discriminatorias, que distorsionan los mercados y los precios, y hacen menos transparente su desempeño.

Más allá de los equilibrios macroeconómicos, **el modelo persigue la consecución de un conjunto de objetivos estratégicos de desarrollo**, que si bien se los avizora en un horizonte de largo plazo, deben sustentarse desde el presente en políticas y acciones orientadas a dichos logros. Entre estos objetivos se incluyen los siguientes: **la inserción internacional**, bajo cánones competitivos; **la transformación productiva**, con la incorporación de criterios de eficiencia; **el aprovechamiento razonable de los recursos naturales y energéticos**, sobre bases sostenibles; y por último, **el logro de una relación armónica entre la población y los recursos naturales**⁵.

Por otra parte, la emergencia de nuevos paradigmas de desarrollo enfatizan la necesidad de **situar al ser humano como sujeto y objeto de todo proceso de desarrollo**⁶. En consecuencia, el mayor objetivo estratégico se define en términos de la **elevación de la calidad de vida de la población**, a través del acceso de ésta al conjunto de los beneficios del crecimiento y los satisfactores de necesidades, en **igualdad de oportunidades**. En concordancia con lo anterior, se plantea otro objetivo fundamental y determinante: **el perfeccionamiento de la democracia**, mediante la ampliación de los

5. Estas proposiciones han sido propugnadas en la Cumbre Mundial de Desarrollo y Medio Ambiente, y constituye nuevas condiciones para la concepción de los procesos de desarrollo a nivel global. Varios gobiernos de la región, incluido Bolivia, han adoptado como suyos estos planteamientos. Véase a este respecto "Plan General de Desarrollo Económico y Social" Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 1994.

6. El desarrollo humano sostenible, como nuevo paradigma de la política de desarrollo, sustenta esta posición. Mahbub Ul Haq se constituye en su precursor y principal exponente. Véase "El Desarrollo Humano Sostenible, Nuevo Enfoque de Desarrollo" (PNUD, 1995).

mecanismos de participación social, que posibiliten la creación de un ambiente adecuado para la concertación⁷.

Por lo tanto, se considera que para el conjunto de agentes gubernamentales y actores privados, surge la necesidad de concebir e implantar **estructuras y procesos adecuados para la gestión institucional en todos sus ámbitos de competencia**, bajo una nueva concepción y estilo, sobre aspectos que les conciernen o son de interés común. Es así que, para los agentes gubernamentales se plantea la necesidad de un permanente **seguimiento, análisis y prospección** de los mismos, sus **relaciones causales e impactos**, que contribuyan a la **redefinición y conducción de la política pública**. Para los actores privados se considera la **capacidad de previsión y/o de adaptación a las tendencias y los cambios de orientación de las políticas**, y en casos pertinentes, de participación en las negociaciones sobre las mismas, pues sobre todo les induce al **fortalecimiento de la capacidad de articulación y sustentación de sus demandas**. Esto significa que ambas partes deben interactuar y concertar en torno a propósitos y acuerdos básicos, imponiéndose al conjunto de dichos actores **nuevos patrones de desempeño económico**, a fin de provocar efectos sinérgicos en el emprendimiento de las acciones de desarrollo. Empero, también adquiere máxima relevancia en este contexto, el saber que los cambios de orientación en la conducción de las políticas, y de las concepciones sobre las que éstas se construyen, entrañan por definición una ruptura que con frecuencia ocasiona confusiones y situaciones de crisis, que aparecen en los momentos de ajuste o adaptación.

En este sentido, y a los efectos de comprender mejor estas situaciones, **es de vital importancia el reconocimiento de la necesidad de los cambios y sus implicaciones, por parte del conjunto de la Sociedad Civil y del Estado.**

7. La CEPAL ha emprendido un serio proceso de reflexión en torno a las implicaciones de la aplicación de programas de estabilización y ajuste estructural en la región, que si bien reconoce el contexto de las nuevas tendencias de globalización, sitúa la equidad en el centro de los procesos de cambio y transformación productiva a futuro.

III. Aspectos Críticos del Modelo

Tras varios años de aplicación de las medidas, las percepciones de la población acerca de las consecuencias y derivaciones de los programas de estabilización y ajuste estructural en la región, son inquietantes; pues los altos costos sociales asociados a estos cambios cuestionan sus posibles beneficios. Es decir, mientras las condiciones de vida no cambien de un modo tangible, la tendencia común es a asociar todos los males a las imprevisiones y falacias del modelo. Desde luego, es innegable que las medidas de ajuste han tenido un efecto negativo más gravitante en la economía de los sectores de menores ingresos y los más pobres, que las brechas de ingreso entre sectores se han profundizado, que la estructura y condiciones del empleo han sido alteradas, y que parecen agudizarse ciertas tendencias hacia un bajo crecimiento en las economías; sin embargo, también se han dado algunas situaciones de excepción en la región⁸. Igualmente, se debe reconocer que muchas de las situaciones actuales pueden atribuirse a **condiciones de carácter estructural**, afianzadas en el tiempo y no superadas, y cuyo peso se siente y exacerba en los momentos de coyuntura. Más aún, en algunos casos rebasan la posibilidad de ser afrontados en lo inmediato, frente a nuevas presiones por encaminar los procesos de cambio en otras áreas cruciales para la sustentación del modelo, constituyéndose en fuentes adicionales de perturbación, que influyen en las percepciones o expectativas de la gente y vuelven a plantearse como elementos de conflicto e insatisfacción.

En efecto, muchos problemas se manifiestan como producto de **anteriores paradigmas de desarrollo** fundados en **visiones unidimensionales de progreso y modernización**, a menudo basadas en supuestos procesos de industrialización y urbanización, que por lo general han tendido a ser: **concentradores de ingresos y poder**, en lo económico; **polarizantes y excluyentes**, en lo social; **depredadores en el uso y manejo de los recursos y ecosistemas**, en lo ecológico y ambiental; y que además, han mostrado evidencias de ser insostenibles a largo plazo.

Es más, muchas de esas tendencias aún se reproducen y deben ser revertidas en el marco de las **concepciones** emergentes en la actualidad; es decir, que el nuevo modelo económico –y su impacto sobre el rumbo y ritmo de las actividades económicas–, ahora

8 En el marco de la Octava Junta Interamericana de Ministros de Agricultura que se desarrolló en San José de Costa Rica el 19 de septiembre de 1995, el punto de partida de las discusiones fue reconocer todos estos aspectos mencionados.

percibido y criticado como desfavorable, debe mostrar también su capacidad para afrontar los problemas pasados, junto a los propios del presente. Así, entre los comentarios más críticos se sostiene que hasta el presente su aplicación en el ámbito regional, y en particular en el contexto propio de los países –algunos con estructuras heterogéneas–, las condiciones económicas, sociales y ambientales de gran parte de la población parecen no corresponder con los objetivos propuestos por el modelo y que, al contrario, muchos que supuestamente debieron alcanzarse, o cuando menos mostraran alguna señal de cambio, no se produjeron.

Este panorama introduce un alto riesgo para el desenvolvimiento del sistema político y social, pues atenta contra la **estabilidad democrática**, permitiendo el cuestionamiento de las condiciones para la gobernabilidad. Es decir, pone en discusión la capacidad gubernamental de integrar respuestas posibles ante los problemas visibles y de asumir decisiones sobre política pública en un marco de **concertación e intercambio** con los diversos actores sociales⁹.

No obstante, para contrarrestar dichas tendencias, se refuerzan otras dirigidas hacia una mayor **desconcentración del poder público y una descentralización de las decisiones**, junto con los mecanismos participativos de la cogestión y el control social, que transfieren a los miembros de la colectividad **nuevos derechos y atribuciones en la precautelación del bien común**¹⁰; lo cual introduce nuevas facetas al proceso de administración y enfatiza la creciente importancia de los **poderes locales o municipales**. Más aún, la emergencia de nuevos paradigmas de desarrollo –que ubican al **ser humano** en el centro de las preocupaciones y a la vez, como actor y factor de cambio–, añade otras dimensiones a los propósitos de la acción **para el desarrollo**.

Por tanto, deben encararse políticas y medidas instrumentales para enfrentar estos desafíos y demandas, que plantean a la sociedad y al propio estado nuevos requerimientos de acción y gestión, en el marco de los nuevos estilos de desarrollo que empiezan a definirse.

9 La gobernabilidad constituye una nueva preocupación de los gobiernos y las sociedades actuales, y en el marco de las transformaciones en curso se ha vuelto una condición para su impulso y culminación. Véase "La Gobernabilidad para el Desarrollo Humano Sostenible" de Enrique Correa (PNUD, 1995).

10 En el caso de Bolivia, estas propuestas han cobrado importancia en virtud de la promulgación de dos disposiciones legales: las Leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa.

IV. La Proyección de un Nuevo Estilo de Desarrollo

En el contexto de globalización de la economía mundial, donde la economía de mercado prevalece como el principal sistema de organización y asignación de recursos, el Estado adquiere una fisonomía y funciones distintas que se definen como de carácter inductor para la esfera institucional y como regulador para la productiva. Asimismo, emerge un nuevo protagonismo desde la Sociedad Civil, cuyas organizaciones adoptan para sí los nuevos paradigmas y recrean el sentido de los cambios.

Estos elementos pueden contribuir a proyectar un nuevo estilo de desarrollo, que introduzca una modalidad diferente de cómo integrar los elementos dinámicos: económicos, sociales y ambientales. En ese sentido, el nuevo estilo de desarrollo afianza los avances logrados por el reciente modelo económico e incorpora las cuestiones que surgen de la interpretación de las necesidades sociales y sus diferentes sectores en el tiempo. Por tanto, además de establecer una agenda de las asignaturas pendientes para la complementación del modelo –sin duda, muy necesaria–; el nuevo estilo permite vislumbrar en realidad cómo y sobre qué bases se pueden inducir los comportamientos esperados del conjunto de los agentes y actores, para de esta manera reencauzar los procesos derivados de su interacción al interior de sí y con el entorno, toda vez que se trata de ver sistemas abiertos.

El reordenamiento de las estructuras productivas de la esfera real de la economía y la renovación de las estructuras institucionales del Estado y de la propia Sociedad Civil, característico de la esfera intangible; constituyen el fundamento de los cambios. Por ello, es importante que éstos encuentren su correlato en los ámbitos organizacional y decisional, pero fundamentalmente que se constituyan en relaciones de tipo sinérgico.

Estos procesos deben contribuir a fortalecer las funciones redistributivas, puesto que se torna imprescindible que las opciones de solución incorporen o puedan definir los elementos o términos que contribuyan a la **equidad** en un amplio sentido; de tal forma que en todas las actividades humanas se reflejen las condiciones de igualdad de oportunidades y de acceso a los beneficios del crecimiento, particularmente, para productores y consumidores.

Esto significa que los procesos de transformación asociados a tales capacidades deben ser dinámicos y permanentes en sus efectos e impactos, involucrando la administración de

los recursos físico-biológicos, humanos y técnico-financieros, bajo nociones de sustentabilidad o **sostenibilidad**. Debe entenderse que estas premisas son, o pueden ser, de aplicación general en la economía, en la sociedad y en el Estado.

En ese sentido, frente a las tendencias observadas a nivel mundial en los campos económico y tecnológico, que enfatizan la valorización y preponderancia cada vez mayor del conocimiento, la formación y la capacitación de los recursos humanos como factores determinantes de la **competitividad y productividad**¹¹; se plantean nuevos desafíos a las capacidades productivas de los países.

En consecuencia, las preguntas que surgen de inmediato son, por qué esos elementos de cambio son considerados importantes para la nueva visión de desarrollo y, luego, cómo integrarlos. Es claro que para ello se requiere establecer qué elementos están ausentes o son insuficientes en el marco del actual modelo económico, aceptando que este marco constituye la base sobre la cual se construye el estilo de desarrollo y que su futuro en la región se puede visualizar vinculándolo a su propia perfectibilidad.

Al respecto, se sugiere a continuación:

- Los ajustes esperados en cada uno de los sectores económicos y productivos, bajo los principios del nuevo modelo económico, son aspectos que al parecer han sido dados por supuestos y que no han ocurrido en forma integral. Una muestra de esta situación es el caso de la agricultura.
- La búsqueda de la eficiencia en la asignación de recursos no ha sido lograda, ni lo será, en tanto no sea posible resolver los problemas de la distorsión de precios y, la imperfección y falta de transparencia en los mercados de bienes y servicios, como de factores.
- La formulación de políticas orientadas a la distribución del ingreso, se constituye en una de las condiciones importantes para la viabilidad o sostenibilidad del propio modelo en

11 Véase Michael E. Porter "The Competitive Advantage of Nations", (Harvard Business Review No. 90211 - Reprint, Marzo-Abril, 1990), entre otros trabajos sobre los nuevos desafíos en este orden.

el tiempo, toda vez que la credibilidad del sistema reside en su capacidad para resolver los problemas de desigualdad, exclusión y pobreza.

- El aumento de la productividad y la calidad, por la vía de la inversión social y la incorporación creciente de la tecnología en los procesos productivos.
- La agregación de valor en etapas sucesivas e integradas de producción, son un aspecto crucial para la inserción internacional y la competitividad, que supone la integración y el eslabonamiento de las actividades productivas entre sí; y,
- En general, el impulso a un conjunto de medidas dirigidas a la creación de condiciones adicionales o complementarias en áreas tales como la capitalización de las actividades productivas, la generación de nuevas fuentes de empleo en la economía, la intermediación financiera, el equilibrio fiscal y presupuestario, la inversión en infraestructura productiva y social; y en algún caso, la incorporación de estímulos transparentes, flexibles, puntuales y temporales para el aprovechamiento de las potencialidades latentes en los diversos sectores de la actividad.

Las consecuencias de estos procesos son, en todo caso, ilimitadas y ya puede verse cómo, progresivamente, cambian y se abarcan nuevas áreas de acción e interés común; empezando a definirse los **mecanismos de gestión** para intervenir en función de las **prioridades** definidas, dando lugar a múltiples esquemas de implementación. Pero más importante aún, están dando lugar a **nuevas concepciones** sobre el propio desarrollo y sus verdaderos fines. Todo ello habla de la necesidad de perfilar una nueva institucionalidad que sea capaz de liderizar de manera verosímil los cambios que se antelan.

En suma, a través de **enfoques innovadores y prospectivos**, y sobre **nuevas bases conceptuales**, se propugnan **nuevos estilos de acción y gestión** que puedan inducir efectos sinérgicos en el conjunto social, capaces de proyectarse en la **esfera real de la producción** y, más allá de ello, en el conjunto de las relaciones humanas: de producción, de consumo, de distribución, de residencia y de goce, que se traduzcan en **elevados niveles de calidad de vida**.

V. El Enfoque de Sistemas y el Desarrollo Sostenible

Ante la aceleración de los cambios, los riesgos y la incertidumbre que ellos provocan en la sociedad actual; y frente a los problemas estructurales y coyunturales del subdesarrollo, que se originan en situaciones complejas y de múltiple causalidad, se torna imprescindible **encontrar respuestas creativas e integradas.**

En efecto, los nuevos paradigmas del desarrollo se definen desde conceptos centrales tales como el de la sustentabilidad –al que se atribuye una connotación económica– y/o el de la sostenibilidad –que más se vincula con una concepción ecológica–, entre otros relacionados. Pero también, como ya se ha sugerido, los conceptos de la productividad o la competitividad son factores críticos para la sustentabilidad de los procesos productivos e institucionales, pero con connotaciones de distinta índole. Más aún, ningún esfuerzo de desarrollo puede a la vez perseguir la transformación de las estructuras y de los sistemas en general, si no se rige por principios como la ética y la equidad en el manejo de la política pública, que concierne a todos y es inherente al nuevo estilo de desarrollo. En consecuencia, de ellos y de su integración emerge el concepto de **desarrollo sostenible**¹².

El concepto de sistema alude a la conjunción de elementos inter-relacionados que actúan como una totalidad o unidad, en medio de un entorno o contexto externo y, se rige bajo el principio de retroalimentación y autocontrol para un propósito común¹³. Este enfoque ha ganado preponderancia, pues permite una comprensión de los procesos y estructuras complejos, propios de las actividades humanas y fenómenos naturales, y por tanto, de las disciplinas que los estudian. A la vez, posibilita el abordaje de las relaciones de causalidad e interdependencia de los elementos y variables condicionantes e inherentes a su desarrollo. Si se considerara a la agricultura como sistema, podrían abordarse sus propias relaciones internas, tanto como las vinculaciones con las restantes actividades; es decir, las dimensiones de lo intra e inter-sectorial, contribuyendo así a establecer varios niveles de análisis y de

12 La noción de sostenibilidad adoptada por muchos países se basa en las concepciones de la FAO y el PNUMA. En Bolivia se recoge estos conceptos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 1994).

13 Ludwig von Bertalanffy con su obra precursora "La Teoría General de los Sistemas" (Fondo de Cultura Económica, 1980) inició un cambio de enfoque en las ciencias hacia visiones de síntesis e integración. Las ciencias naturales como la ecología y luego las ciencias sociales como la economía han adoptado crecientemente este renovador enfoque.

síntesis. Esto es crucial porque facilita una visión multidimensional y transdisciplinaria, susceptible de relacionar, creativamente, los diversos componentes de lo económico, lo social, lo cultural, lo ecológico y ambiental, lo científico y tecnológico, lo jurídico e institucional, y lo político; cuando se intenta redefinir enfoques o formular proposiciones.

Los temas que surgen en este orden tienen relación con áreas tales como el **ordenamiento jurídico-institucional del país, la reforma del Estado, la gestión del gobierno y de los procesos de descentralización; el ordenamiento del territorio, junto con la lógica de uso y ocupación del espacio; la regulación de los procesos socio-demográficos, la densidad y el balance poblacional; la gestión del medio ambiente, los ecosistemas y los recursos físico-biológicos; la gestión de la ciencia y tecnología; la administración de procesos de formación de capital humano y de fortalecimiento de las instituciones del desarrollo junto al impulso de los procesos productivos, entre otros; todos ellos orientados en función de los nuevos paradigmas**¹⁴.

Por consiguiente, en virtud de esta nueva visión, el desarrollo sostenible se fundamenta en la integración y relación de los siguientes elementos centrales e interactuantes, entre los que se considera: **la competitividad económica; la equidad social, la renovación ecológica o de los recursos naturales y del medio ambiente, y la gobernabilidad política e institucional.** A partir de estos elementos, han venido instituyéndose las categorías de análisis y las relaciones sistémicas, que configuran un marco de condiciones para su aplicación en la **gestión pública.**

En este contexto, el **enfoque de sistemas** se constituye como la noción fundamental, sobre cuya base empieza a construirse una **nueva visión del desarrollo**, en el marco de los procesos de cambio y los paradigmas que estos conllevan.

¹⁴ Véase a este respecto Gerardo Escudero "Problemas e Implicaciones de Nuevos Modelos de Desarrollo Económico para la Agricultura, Alimentación, El Medio Ambiente y la Pobreza Rural" (IICA, Costa Rica, 1995) y el Documento "Hacia el Desarrollo Sostenible de la Agricultura y el Medio Rural de las Américas: La Cooperación Técnica Participativa del IICA" (Junta - Interamericana de Agricultura IICA, San José de Costa Rica, 1995).

VI. Los Nuevos Roles y Demandas de los Actores del Desarrollo

Entre las condiciones para el cambio, resulta claro que se requiere de un nuevo modo de articular esfuerzos y enfoques; y que en lo posible, estos sean concertados. Para el caso de los actores privados –cuya acción es considerada como el elemento dinámico del desarrollo— requieren de **reglas más estables, políticas creativas de estímulo e inducción y señales transparentes del mercado**. En cambio, para los agentes gubernamentales, se plantea la creación de las condiciones necesarias y suficientes para el **funcionamiento de los mercados, el desarrollo de la infraestructura, la formación de los recursos humanos, la normatividad y el apoyo al desarrollo científico y tecnológico** –por la vía de la inversión pública–, y la **regulación sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente**¹⁵.

Empero, más allá de tales consideraciones, es preciso remarcar la necesidad de lograr un **cambio de actitud respecto al desarrollo entre todos los actores y agentes de la sociedad y el Estado**. En otras palabras, se busca una **nueva definición cualitativa de roles para el conjunto de los actores y agentes del desarrollo**.

La revitalización de la Sociedad Civil –**como actor del desarrollo**–, es un fenómeno propio de esta transformación global en curso. Y lo es, a partir de las concepciones del **desarrollo humano sostenible**, que introduce a su vez un nuevo paradigma, mediante el cual **la seguridad humana, la equidad social, la igualdad de género, la diversidad étnico-cultural, la institucionalidad pública, y la gobernabilidad socio-política**¹⁶; son de manera similar tan importantes –por sus implicaciones para el cambio– como las antes referidas condiciones de las esferas económica y productiva, científica y tecnológica, o ecológica y ambiental. Por ello se las incorpora como nuevos elementos de permanencia y sostenibilidad.

Desde la óptica integral del desarrollo sostenible, no es viable ni deseable que ciertas condiciones permanezcan desatendidas. Dicho de otro modo, en tanto las preocupaciones

15 Las nuevas propuestas de la FAO recogen estas nociones. Véase a este respecto "La Política Agrícola en el Nuevo Estilo de Desarrollo Latinoamericano (Oficina de FAO para la América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1994).

16 Informes de Desarrollo Humano 1991, 1992, 1993 y 1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

por **la vida y la dignidad humanas** no sean plena y conscientemente asumidas como la esencia de los reales problemas del desarrollo, las opciones y soluciones que puedan surgir e implantarse tampoco serán efectivas. El desarrollo sostenible, o mejor aún, un estilo de desarrollo sostenible, supone una cabal y apropiada comprensión de estos aspectos.

A partir de la posibilidad teórica propuesta, urge dar respuesta práctica a las ya clásicas preguntas de el qué, el cómo, para quién y para qué deben conducirse los procesos productivos e institucionales inscritos en los marcos del **desarrollo sostenible y la transformación productiva**.

VII. La Transformación Productiva

En ese marco general, las acciones de desarrollo se concentran en torno a dos polos complementarios que, por un lado, dan cuenta de los **aspectos productivos o la esfera real**, y por el otro, de los **aspectos institucionales o la esfera intangible** (cognitiva). Ambos convergen hacia el punto nodal de un proceso que se cristaliza en la concepción de la **transformación productiva**. Los agentes gubernamentales y privados, de acuerdo a sus competencias e intereses y basados en el mejor conocimiento y comprensión de las premisas y condiciones que sustentan dicha transformación pueden, en consecuencia, orientar la conjunción de sus recursos y capacidades hacia niveles superiores de logro y materialización.

La transformación productiva es un concepto integrador que se constituye en el eje principal de los procesos de cambio, puesto que a través de él se postula una reconfiguración de los métodos y sistemas de producción, en términos de la oferta productiva y su orientación¹⁷; y permite una articulación, innovadora y adaptativa a los cambios en las tendencias de la demanda. Lo anterior, debe examinarse bajo una visión de mercados ampliados, tanto en los planos interno como externo. Asimismo, bajo nuevas consideraciones para la generación de excedentes, el aprovechamiento de las potencialidades, ventajas y oportunidades económico-comerciales, y la redefinición de los esquemas y escalas de

17 Op. cit. Plan General de Desarrollo Económico y Social y FAO.

organización económica, que introducen y estimulan un sentido flexible y polivalente en las estructuras productivas¹⁸.

Portanto, a los efectos de lograr la **transformación productiva**, es vital la incorporación de nuevas tecnologías y, la prospección de oportunidades económicas y comerciales en el ámbito externo; la mejora de los sistemas de comercialización, la transparencia de los mercados, la prestación de servicios de apoyo a los productores, el establecimiento de condiciones accesibles al crédito, el fortalecimiento de un marco institucional adecuado y acorde con las necesidades y tendencias de cambio. Por último, el proceso transformador debe traducirse en una inducción hacia la intersectorialidad económica y la recreación de modalidades de organización, gestión e interacción de procesos y estructuras en distintos niveles de agregación sistémica. (Véase Gráfico 1).

Desde otra perspectiva, y aunque parezca obvio, es importante enfatizar que todo planteamiento o propuesta de acción, enmarcados en esta concepción transformadora, **puedan internalizar y/o compatibilizarse con las nociones de rentabilidad y eficiencia económica, tanto como con aquellas de beneficio y eficacia social.** Ambas son susceptibles de garantizar la sostenibilidad de las acciones a largo plazo, puesto que constituyen una de las condiciones *sine qua non* del desarrollo sostenible.

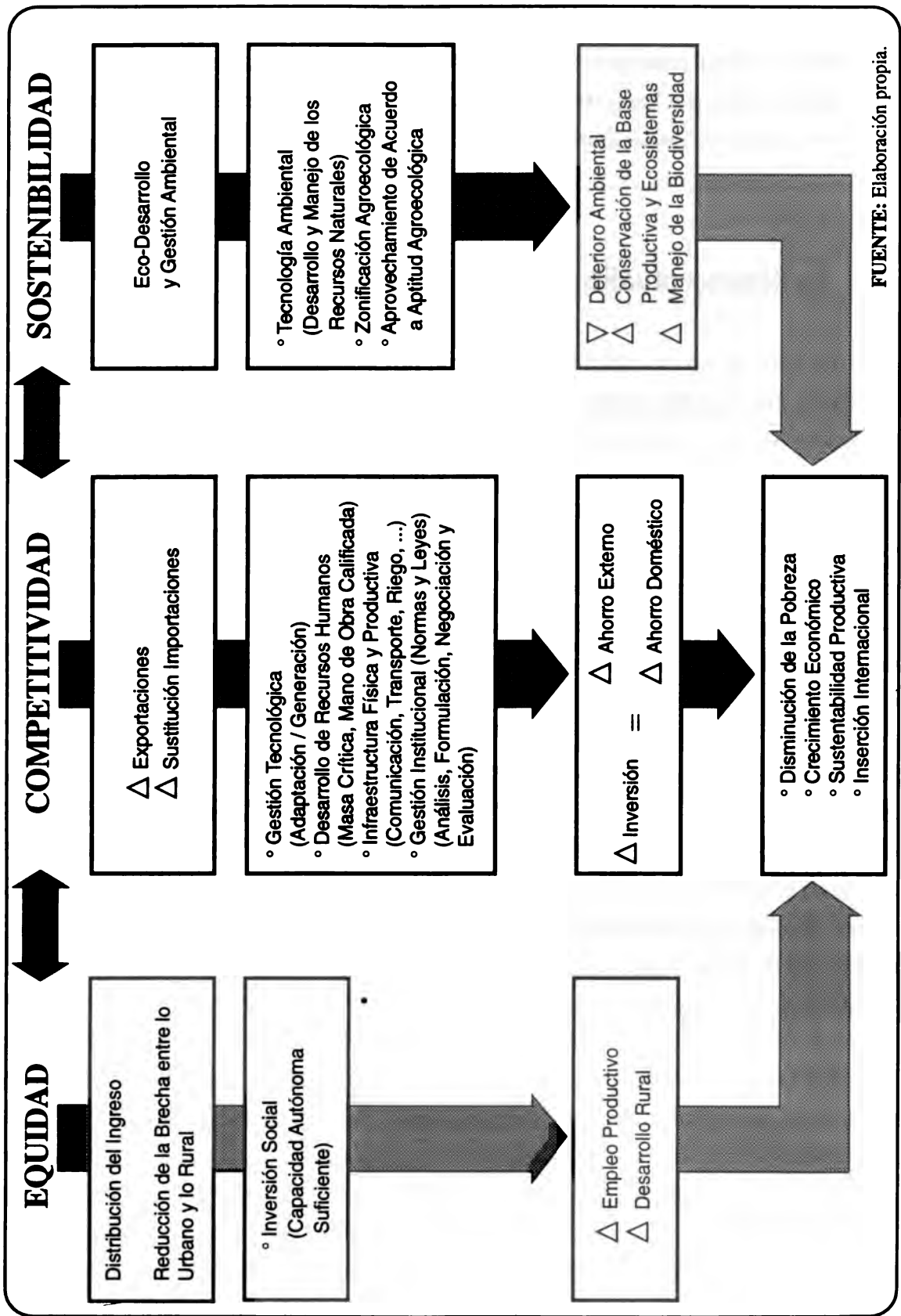
Finalmente, es de absoluta importancia poner de relieve que los mejores propósitos pueden quedar trancos en su realización, si se obvia la necesidad de incorporar en esta concepción las nociones de **planificación estratégica y prospectiva**¹⁹; además, del **análisis y la búsqueda o construcción de escenarios presentes y futuros**, como funciones intangibles de la gestión **política pública**. De igual forma, los enfoques instrumentales aptos para la **regulación y gestión de los sistemas** de producción económica, de generación (o adaptación) tecnológica y científica, de intermediación social y política o de conservación ecológica y ambiental; entre los más importantes, y a cuyo desarrollo deben contribuir los actores y agentes involucrados, tanto del ámbito público como del privado.

18 Las nociones de flexibilidad y polivalencia se refieren a la versatilidad de una unidad productiva o de los recursos humanos para adecuar sus estructuras o capacidades y destrezas, en función de las necesidades de la producción y en respuesta a las demandas cambiantes del mercado. Si en ambos conceptos surgieron en el contexto de la industria ahora se ha extendido su uso a los demás sectores de actividad productiva. Más aún, es posible encontrar una aplicación de principios similares en la agricultura andina, y por tanto puede considerarse ello como una ventaja que debe reforzarse a futuro.

19 Las nuevas concepciones de la planificación se inscriben en un contexto de cambios en los marcos de la dinámica macroeconómica y empresarial. La planificación estratégica se refiere al desarrollo de propuestas estratégicas en función de las oportunidades y amenazas riesgos, y de las fortalezas y debilidades de una unidad productiva, de una región o un país; y la planificación prospectiva se remite al desarrollo de imágenes objetivo basadas en el estudio de escenarios futuros posibles, sus probabilidades de verificación y la manera de enfrentarlos o prepararse para ellos desde una situación presente.

ELEMENTOS DE TRANSFORMACION SECTORIAL PRODUCTIVA

G.1



El propósito principal de la transformación productiva, reside en la verdadera integración de los actores económicos a las corrientes del mercado; y, en el impulso a su capacidad de respuesta

VIII. La Reconceptualización de la Agricultura

La agricultura, actualmente atraviesa por una declinación de su importancia relativa y se afirma que se halla en situación de crisis, debido a la serie de cambios provocados por la globalización de las políticas económicas implantadas, que la han desarticulado de las corrientes de la economía de mercado y le han restado su carácter central de motor del desarrollo. Hoy, es uno más de los sectores de la actividad económica de los países; sin embargo, es preciso reconocer que su rol sigue siendo importante e imprescindible para el desarrollo del medio rural. Pero también, debe establecerse que su protagonismo no puede ser mayor que el de cualquier otro y que en el contexto de las tendencias de cambio, se hace cada vez más evidente la necesidad de ver su futuro asociado al de todos los sectores claves de la economía.

En consecuencia, se impone la necesidad de considerar al sector dentro del contexto de las **reformas estructurales e institucionales** y, en el marco del **nuevo modelo económico**; con una perspectiva de mayor alcance y **enfoques innovadores y sistémicos**, que trasciendan la visión inicial de los equilibrios macroeconómicos, para que contribuyan a **una verdadera transformación productiva**. En otras palabras, el sector agrícola, ya no puede seguir al margen del proceso global de los cambios en la economía y la sociedad, como tampoco del influjo de la política pública.

Por tanto, existe la necesidad de reconceptualizar la agricultura visualizando su rol en el modelo económico vigente y encauzando su desempeño hacia un nuevo estilo de desarrollo; en ese sentido, se debe proyectar o afianzar su importancia relativa en el contexto productivo e institucional del país.

Más aún, el proceso de transformación productiva en el agro sólo puede gestarse tomando como base una acción integral, de efectos sinérgicos, de las macro-políticas que actúan a partir

de los ámbitos monetario, financieras, tributario, arancelario y/o comercial; e incorporando, como parte de su propia estrategia, los alcances y premisas de las reformas claves, actualmente en curso en el país. Concretamente: la participación popular; la descentralización y la reforma del Poder Ejecutivo; la reforma educativa; y la capitalización. A éstas, se suma un conjunto de nuevas disposiciones legales como la Ley del Medio Ambiente y su reciente Decreto Reglamentario, y otras acciones de reordenamiento en el ámbito sectorial que afectan el uso y tenencia de la tierra, la gestión de los bosques y otros recursos; las cuales empiezan a tener sus efectos sobre el desempeño general de los actores sociales o agentes económicos y, específicamente, el de los pobladores rurales y productores agrícolas.

Los elementos de la reconceptualización pueden traducirse de modo fundamental en los siguientes conceptos estratégicos.

- i) El país requiere encaminar su sector agrícola hacia una **agricultura sostenible**, con un perfil basado en los rasgos que definen los nuevos paradigmas del desarrollo. Ello implica que el sector pueda ser capaz de afrontar los nuevos desafíos del cambio, las tendencias de globalización y superar la crisis en la que se encuentra.
- ii) Se debe partir de un nuevo enfoque que supere la visión estrictamente sectorialista y productivista, para dar espacio a una integración real de los sistemas involucrados en los procesos de **transformación productiva e inserción internacional**. Ello significa que la integración debe darse al interior del sector, en su cotexto exterior y luego en términos internacionales. Por lo tanto, no se puede pretender que el sector resuelva por sí mismo los problemas del desequilibrio de densidad poblacional, los flujos migracionales, del medio ambiente, la seguridad alimentaria o la pobreza rural. Tampoco debe afianzarse, exclusivamente, en los procesos de la esfera productiva real; sino más bien, ser el resultado efectivo de la interacción de varios elementos provenientes de las esferas política, social, cultural e institucional con una **fuerte participación y compromiso de los agentes y actores.**
- iii) La gestión sectorial y la conducción de la política pública debe internalizar **la valorización del conocimiento**, como un nuevo factor crítico de la producción y el desarrollo, entendido en su más amplio alcance como **la información, ideas, saberes ancestrales y conocimientos de carácter científico y técnico, imágenes y símbolos, valores culturales.**

destrezas y habilidades de los recursos humanos, sistemas de dominio tecnológico, relaciones humanas, sociales e institucionales; entre otros. Ello supone que debe producirse y administrarse con **eficiencia, eficacia y efectividad** en todos los ámbitos de acción e intervención, enfaticando en áreas económico-comercial, institucional y tecnológica; y, en los sistemas de gestión relacionados.

- iv) La agricultura basada en los nuevos paradigmas del desarrollo sostenible, conduce a la posibilidad de lograr el más eficiente aprovechamiento de las potencialidades **espaciales o regionales;** derivadas de la diversidad de ecosistemas, y de las oportunidades temporales, relacionadas a la estacionalidad y nuevas condiciones de flexibilidad y adaptabilidad productiva. Busca, además, establecer nuevos esquemas de integración y contribuir a una óptima asignación de recursos en el sector, con miras a su inserción competitiva Internacional y su transformación productiva. De igual forma, lleva a configurar estructuras productivas polivalentes y flexibles, para desarrollar mecanismos e instrumentos que garanticen la transparencia de los mercados de productos agrícolas; y por tanto, minimicen las distorsiones de precios en ellas. Coadyuva, también, a una mejor distribución del ingreso en favor de los productores del sector, y viabiliza la seguridad alimentaria y el acceso de la población a los alimentos. En suma revierte los círculos viciosos del subdesarrollo y, pobreza rural y urbana, hasta convertirlos en círculos virtuosos de desarrollo y elevada calidad de vida.

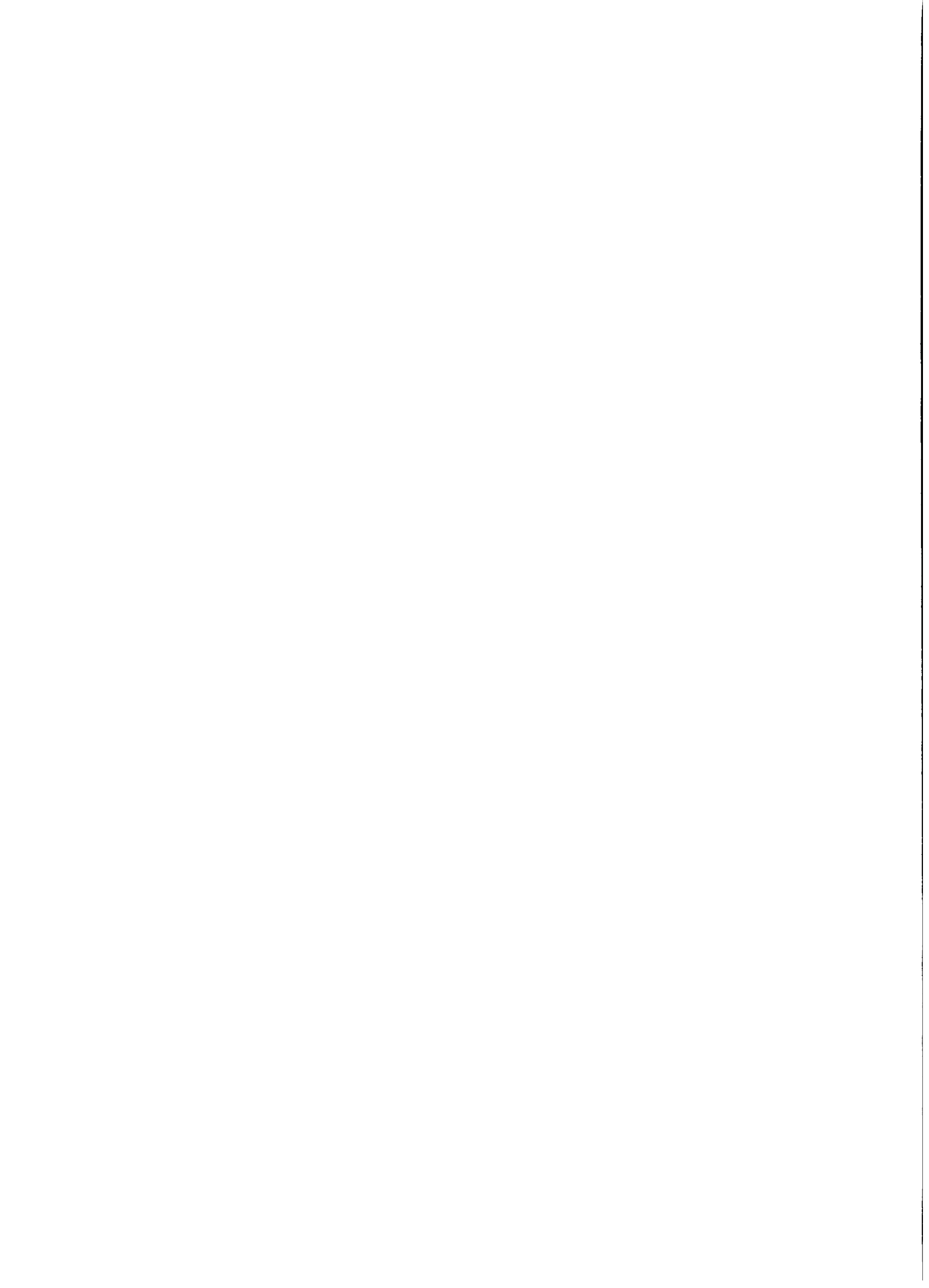
Esta visión global del cambio en la agricultura y el medio rural está orientada a una complementación con las grandes reformas que encara el país.

En consecuencia, **la agricultura sostenible, como nueva imagen-objetivo para el sector,** adquiere mayor relevancia porque es una concepción de desarrollo que encierra entre sus contenidos una nueva misión y un sentido de dirección que puede orientar el devenir de la nueva agricultura. Asimismo, se inscribe en una visión en la que el futuro debe construirse desde el presente, a partir de programas de desarrollo integral que vinculen lo rural y lo urbano, lo cual puede constituirse en una fuente de oportunidad antes que en un escollo para el cambio, y que pueden proveer al país y al sector de condiciones adicionales para la creación de nuevas ventajas competitivas y comparativas dinámicas, en la medida en que afiancen los impulsos y avances en pos de los códigos de una modernidad inserta en los paradigmas del desarrollo.

De lo que se trata en esencia es de reorientar la inversión hacia el sector, de rentabilizar las actividades productivas, de producir para mercados internos y externos, de acceder físicamente a los mercados y comerciar en un marco estable y transparente.

CAPÍTULO DOS

LA INTEGRACIÓN SISTÉMICA



IX. Los Sistemas de Planificación Sectorial

Los rumbos a seguir en materia de estructuración y funcionamiento de los sistemas de gestión institucional, los señalan los nuevos paradigmas de desarrollo en las esferas real e intangible. Para definirlos se requerirá de capacidades y aptitudes para responder a los nuevos desafíos y requerimientos de la actividad productiva; así como de propósitos deliberados y sentidos de compromiso y responsabilidad pública o social, para propender al manejo integrado de elementos y conjuntos complejos que caracterizan los cambios en la economía mundial contemporánea. Por eso, es importante establecer los elementos integradores apropiados, como son la **planificación, información y recursos humanos**, cuyos alcances se abordan más adelante.

El primer elemento de integración que se juzga relevante, es sin duda, la **planificación**; que debe ser entendida –con el fin de superar las concepciones que prevalecen en la actualidad en la esfera institucional– como un proceso continuo de decisión, un sistema de dirección, un método de análisis, formulación y diseño de estrategias, un instrumento para el cambio y como una filosofía de gestión.²⁰

Su importancia como una de las funciones críticas de la política pública está dada por su nuevo contenido conceptual y metodológico, que abre **una era de cambios en los enfoques y esquemas** para los procesos y estructuras que nos preocupan, posibilitando una adaptación flexible e innovación continua, en estos procesos y estructuras, frente a diferentes situaciones y fenómenos.

La planificación, asumida como función crítica, independientemente de las esferas en las que sea aplicada, **se revela como la esencia misma de la inteligencia económica y**

20 Steiner, George A. "Planificación de la Alta Dirección". Ediciones Universidad de Navarra, S.A. Pamplona - Barcelona: 1979, Cap I y III.

comercial, que contribuye a la eficiencia en la asignación de recursos y a la eficacia de su uso en pos de los resultados esperados.

En este sentido la planificación sectorial, entendida como un proceso eminentemente institucional, ha de encaminarse –en el contexto de desarrollo del medio rural, articulado al desarrollo espacial global– hacia el reordenamiento de todos los elementos que conforman los procesos y estructuras sistémicas en las actividades agrícolas, con la premisa de recuperar e impulsar su carácter prospectivo y propositivo. Para ello se requiere **redefinir sus alcances** para proveer un nuevo sentido de dirección a la agricultura en su transformación productiva y así contribuir a establecer las pautas y orientaciones de su intervención o acción.

Al ser la planificación sectorial de naturaleza múltiple, por el amplio espectro de funciones y procesos productivos que se alternan y combinan en su desarrollo, vuelve imperiosa la necesidad de utilizar un enfoque de sistemas, que permita delimitar los procesos y estructuras en unidades de análisis independientes, para luego llevarlas a un plano de síntesis o reconstitución de una totalidad; es decir, de un sistema. Es claro, que sin tales elementos, o en ausencia de uno de ellos, el sistema no puede existir como tal; por ello, resulta pertinente entender los alcances que cada elemento conlleva o cómo se definen, para conformar el sistema. Ellos se explican de la siguiente manera²¹:

- los elementos funcionales y conceptuales conforman los **procesos**, que se expresan como flujos intangibles y se traducen en actividades realizadas o verificables en etapas secuenciales, que se ordenan desde su inicio hasta su conclusión, para conducir o culminar el desarrollo de una función unitaria, sea ésta una rutina administrativa o un acto productivo; y
- los elementos organizacionales y materiales constituyen las **estructuras**, que se reflejan en el ordenamiento de un marco físico–ambiental y/o jurídico– institucional, que están integradas por los recursos humanos, técnicos y financieros de acuerdo a normas y modelos establecidos por el sistema, y dentro de las cuales se realizan y verifican las actividades en todas sus etapas.

21 Ver Nudelman U., Pablo "Sistemas Nacionales de Planeación. Aspectos Conceptuales" PROCADE/Naciones Unidas, México: 1981, pp. 1-33.

En este marco de análisis y de síntesis del enfoque sistémico, es posible reconstituir procesos y estructuras, que si bien ya se habían mostrado como elementos desconectados o aislados uno de otro, actualmente se encuentran o aparecen igualmente dispersos, luego de la Reforma del Poder Ejecutivo²². Esto, plantea nuevos retos a la gestión institucional y muestra la necesidad de crear sistemas flexibles que permitan la articulación y coordinación de políticas y acciones, programas y planes conducentes a los fines de la **transformación sectorial**.

Parece claro, entonces, que se hace necesario introducir renovadas hermenéuticas para el análisis y proyección de las políticas públicas en la esfera institucional gubernamental, en pos de orientar y concertar sentidos de dirección; y es preciso además, que ellas puedan interpretar los desafíos del cambio, desde las perspectivas que mejor correspondan con las responsabilidades de las instancias de gobierno.

Las razones son simples: los procesos de descentralización y participación popular devuelven, a la sociedad civil y a sus organizaciones, facultades de decisión y administración de los recursos públicos, que requieren, necesariamente, ser orientados y supervisados para lograr la concentración de esfuerzos y recursos, en pro de procesos que auguren un crecimiento con equidad y, al mismo tiempo, conduzcan a los actores sociales y a los sistemas productivos hacia los objetivos de sostenibilidad.

De igual modo, en el campo de la actividad privada o civil, los agentes económicos disciernen sobre sus necesidades específicas relacionadas con su capacidad de responder a la dinámica del mercado y vislumbran opciones de producción, distribución, consumo e inserción competitiva; según las cuales deben adoptar decisiones permanentemente.

El enfoque sistémico para la agricultura, esencialmente estratégico, permite identificar y evaluar las oportunidades y amenazas en el presente y el futuro próximo. Es así que, mediante el uso y aplicación de conceptos y conocimientos transdisciplinarios, de métodos y técnicas de análisis, de diagnosis y prognosis; se completan procesos de

²² Por ejemplo, el uso y tenencia de la tierra, y la gestión de los recursos naturales bajo la tuición del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y el análisis económico, el crédito y la comercialización, los sistemas de producción agrícola de investigación tecnológica, entre otros, al cuidado del Ministerio de Desarrollo Económico; o, el desarrollo rural en sus múltiples facetas, bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Humano.

evaluación de costos y beneficios, de síntesis y de diseño o formulación estratégica, que permiten producir planes, políticas y programas o proyectos ejecutivos.

Desde la amplia perspectiva que ahora proveen los cambios, suscitados en el país en los últimos años, y que apuntan básicamente a una nueva definición de los sistemas de gestión, también emerge en el contexto de esta función, la noción de la **planificación participativa**; la cual intenta reconstituir las demandas y percepciones propias de los actores económicos y sociales involucrados²³. Ella se fundamenta en el propósito de articular en adelante, y desde la comunidad o sus organizaciones de base, todas aquellas iniciativas que antes les eran impuestas y que fueran determinadas por autoridades del aparato burocrático institucional.

Para el caso del sector agrícola, la **planificación participativa** debe mantener una relación con la **planificación prospectiva**, de modo tal, que las acciones a emprenderse en el plano operativo desde la base del sistema, puedan a su vez contar con los elementos óptimos de decisión y orientación, haciendo posible la advertencia a los agentes sociales y económicos, acerca de las oportunidades y amenazas de dichas acciones.

Aunque no se ha postulado de una manera explícita, existe la posibilidad de establecer un **punto de encuentro entre ambos esquemas** y de lograr los consensos necesarios para el andamiaje de la organización institucional y productiva, que reside en otra modalidad de planificación, denominada **planificación transaccional**²⁴.

En síntesis, se trata de definir una visión sobre la situación futura que se desea para el sector, basada en la misión institucional estratégica que se sustenta en valores compartidos. Los métodos susceptibles de adoptarse en ese marco, incorporan enfoques específicos, de acuerdo con la naturaleza del fenómeno o situación que se analiza. Sin embargo, es innegable que se debe buscar la complementación de enfoques deductivos, que en general han sido propios del ámbito oficial o gubernamental, y enfoques inductivos, que parecen más usuales entre los agentes privados de la esfera productiva.

23 Véase "La Ley de Participación Popular". Ley No. 1551 de 20 de abril de 1994. (Gaceta Oficial).

24 La noción de planificación transaccional fue acuñada por Jorge Elizondo Alarcón en su trabajo "Algunos Enfoques de Planificación" UNAM/Fac. de Ingeniería. México: 1982. (Citado por Sergio Molina E. y Sergio Rodríguez A. en "Planificación Integral del Turismo").

X. Planificación Estratégica

En este contexto, se ubica a la **planificación estratégica** como una de las herramientas más versátiles de la gestión institucional y empresarial, se le considera clave en el abordaje de situaciones de crisis y transformación. Más allá de la definición de propuestas de acción para el futuro, se convierte en un proceso dinámico de decisiones, basado en el análisis de situaciones y en la simulación de escenarios futuribles²⁵; lo que permite antelar los posibles riesgos y confrontarlos, mediante el giro de orientación o acciones deliberadas, que puedan colocar al sector, a una rama de él o de sus productos, en sintonía con expectativas racionales²⁶ sobre el curso de la economía o los mercados.

La planificación estratégica, permite intervenir en todas las instancias y etapas del proceso, de una organización o establecimiento, ya sea éste de carácter estatal o gubernamental, privado o empresarial, colectivo o de otro tipo. Las cuestiones fundamentales que se plantea en toda formulación estratégica a las autoridades o ejecutivos, hasta los planificadores o analistas de política económica del sector, se proponen básicamente en términos de²⁷:

- la definición de una misión institucional, para luego identificar los objetivos de desarrollo para el sector, que deben articular con el proceso de desarrollo del medio rural;
- la formulación de problemas y análisis de situación, para el relevamiento de factores críticos, que permitirán la visión de la situación futura deseada o imagen-objetivo, basada en la construcción de escenarios futuros posibles;
- el análisis y diseño de políticas y programas, la formulación de objetivos instrumentales y la estimación de resultados probables, que facilitarán la evaluación de riesgos;

25 El término "futurible" es un neologismo utilizado en la Prospectiva, para referirse a futuro posible.

26 Este concepto se basa en el hecho que los agentes económicos establecen sus preferencias y decisiones de futuro de acuerdo a la mejor información disponible, para tener una idea sobre la probabilidad de que las restricciones macroeconómicas, macrosectoriales y subsectoriales, generen o sean causas de expectativas negativas que reduzcan los marcos de rentabilidad que deben tomar en cuenta para realizar una inversión.

27 Véase Loayza, Victor Hugo "Propuesta del Sistema de Planificación Sectorial" Proyecto BOL/91/010. Apoyo a la Gestión Técnico-Normativa del MACA. PNUD/FAO/MACA. Documento de Campo No. 36, La Paz: 1994.

la proposición de estrategias de implementación y, de planes de acción y ejecución, que permitirán la organización e integración o reingeniería de estructuras y procesos; y finalmente,

- el control y medición de desempeño, evaluación de impacto y retroalimentación continua.

En el contexto del sector agrícola, debe comprenderse dos esferas fundamentales, de cuya interacción, emerge una tercera; estas son: i) esfera estatal; ii) esfera civil; y, iii) un ámbito de intersección y convergencia que se constituye en la esfera pública. En cada una de ellas se desarrollan procesos de planificación de distinta modalidad, que conciben con la naturaleza de las instituciones y de su área de acción.

En este sentido, la esfera estatal desarrolla esencialmente una modalidad de planificación prospectiva; en la esfera civil se verifica una modalidad de planificación participativa; y, finalmente, en la esfera pública se desarrolla un proceso de planificación transaccional, el cual debe redundar en el interés común.

La planificación prospectiva parte del principio básico, que las decisiones se generan desde la alta dirección, responsable de la política global; esto quiere decir, que el gobierno en ejercicio de sus facultades, emana políticas nacionales, basándose en una visión de desarrollo y, a su vez el sector agrícola, a través de sus instancias específicas, establece los lineamientos de su propio desenvolvimiento.

En la esfera de la sociedad civil –entendiendo por ello al conjunto de organizaciones civiles o comunales, constituidas para cumplir fines específicos–, se desarrolla un proceso de planificación en sentido bidireccional; que, por una parte, surge de niveles superiores de una organización, en términos de lineamientos o proposiciones básicas y, por otra, de bases que reflejan las necesidades de una comunidad o un gremio, y se someten a la consideración de las instancias de decisión.

Es preciso comprender, que tanto el carácter como la dinámica de los procesos de planificación en ambas esferas, pueden ser distintos porque tienen ámbitos de acción diferentes y responden a intereses particulares. Por estas razones, es necesario articular las

proposiciones, a menudo divergentes –en su enfoque, grados de intensidad o de magnitud, horizontes temporales, entre otros aspectos–, en un ámbito de negociación.

En tales circunstancias, la esfera pública se constituye en el punto de encuentro de las propuestas generadas desde la esfera estatal y la sociedad civil, que establecen las plataformas de negociación, a partir de las cuales se generan acuerdos de concertación y compromiso en aspectos generales y específicos que favorezcan, preferentemente, el interés común (léase nacional o sectorial); labor que cumple la planificación transaccional. En última instancia, se produce la traslación de las decisiones consensuadas al marco de acción correspondiente en cada una de las esferas, retroalimentando los procesos de gestación para el ajuste correspondiente o bien para la ejecución de las acciones pertinentes.

La planificación transaccional implica, por definición, el desarrollo de **una nueva cultura institucional** y de manejo del conflicto, que entraña, al propio tiempo, un proceso permanente de aprendizaje para el conjunto de los agentes que intervienen en el mismo.

Es posible, en consecuencia, destacar que la planificación estratégica está llamada a jugar **un papel importante en la reconceptualización y el reposicionamiento de la agricultura**, tanto por su naturaleza instrumental de vasto alcance, como por la necesidad de integrar otros sistemas de gestión. Asimismo, para que la planificación estratégica pueda ser efectivamente cumplida de manera integral, bajo las modalidades señaladas, debe considerarse la participación de las distintas instancias de decisión, análisis, sustentación y proyección de las propuestas. En las siguientes secciones se procede a explicar con mayor detenimiento las particularidades atribuidas a cada una de ellas (Véase Gráfico 2).

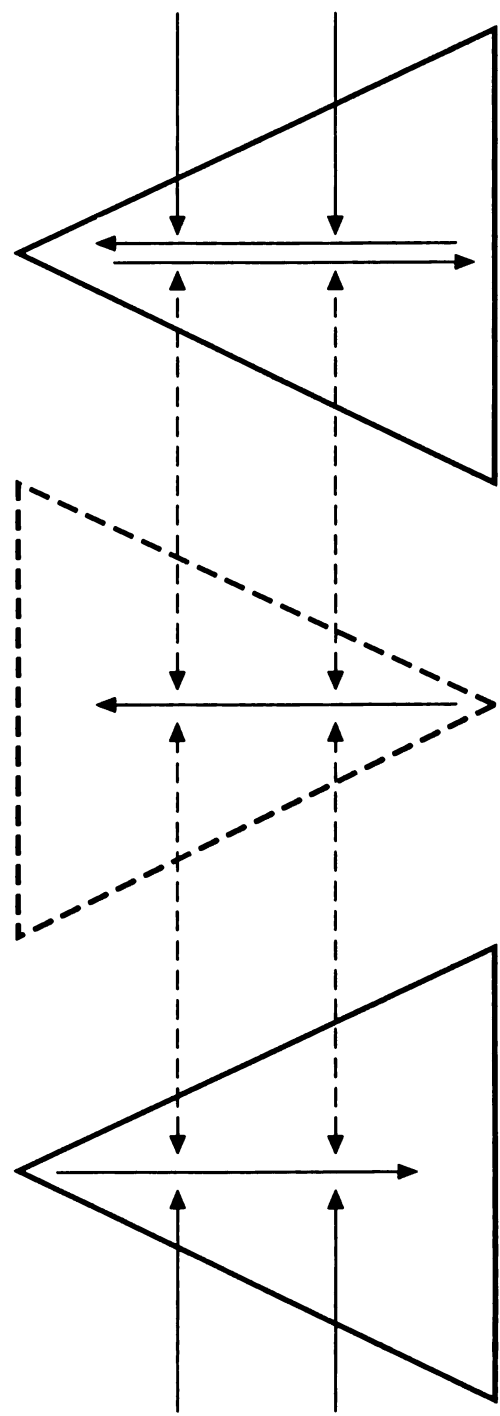
XI. Planificación Prospectiva: Visión y Método

La noción de planificación prospectiva se remite al desarrollo de escenarios futuros o a la evolución de una o más variables, con la intención de definir imágenes– objetivo, hacia cuyo logro deben encaminarse las acciones desde el presente. En este sentido, el proceso supone también una evaluación de las posibles consecuencias sobre los productores, consumidores y sociedad en general y la búsqueda de objetivos alternativos, considerando parámetros de crecimiento y desarrollo económico, estabilidad macroeconómica y sectorial, y distribución del ingreso.

MODALIDADES: PLANIFICACION ESTRATEGICA

G.2

ESTATAL PUBLICO CIVIL



PLANIFICACION PROSPECTIVA

PLANIFICACION TRANSACCIONAL

PLANIFICACION PARTICIPATIVA

FUENTE: Elaboración propia.

En el caso de la conducción sectorial, es más requerida en esferas de decisión superior, que se relacionan con la articulación de los niveles clave –micro y macro–, la dinámica de producción agrícola y la economía del medio rural, en su integralidad.

Más aún, entre los diferentes ámbitos de intervención que le conciernen, se puede citar el económico y comercial, que está relacionado con las áreas de política más influyentes en la configuración de mercados y en la determinación de precios. No deja de sorprender el hecho que en un pasado reciente, el área del análisis económico haya sido olvidado en el proceso de gestión sectorial²⁸.

En razón a que los aspectos involucrados son determinantes en la decisión de los productores, el proceso de planificación prospectiva debe ir en pos de su rescate e integración, como un elemento esencial para el monitoreo permanente.

De igual manera, en el ámbito tecnológico es importante que sus procesos no sólo estén orientados a satisfacer la necesidad de un desarrollo científico y objetivo, sino que también se instaure una misión o proyección efectiva que responda a un conjunto de necesidades cambiantes, prioridades razonables y oportunidades emergentes, para los principales usuarios de esos esfuerzos.

En definitiva se trata, por una parte, de reconocer la realidad que supone la formulación de los problemas y causas en sus múltiples dimensiones –económica, social y ambiental–, en orden a su reconceptualización y mediante los diagnósticos sectoriales; y por otra, de pensar estratégicamente en cuanto a la generación de lineamientos de política, susceptibles de canalizar demandas efectivas, promover respuestas y establecer vías para la concertación en áreas clave para la transformación sectorial; es decir, en **economía y comercio, tecnología y gestión institucional**, que se constituyen en los principales ámbitos de la acción e intervención, combinando los principios de competitividad, equidad y sostenibilidad.

28 Este aspecto fue detectado por los Proyectos de FAO (BOL/88/021 y BOL/91/100) implementados en el ex-MACA, dándose los pasos iniciales para incorporar el área de análisis económico.

XII. Planificación Participativa: Marco de Desarrollo

A partir de la modificación del ámbito de competencia del Ex-Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, para convertirlo en lo que hoy es la Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería –motivada, entre otras, por el reordenamiento del Poder Ejecutivo y por una falencia crónica en la conducción del sector agrícola– es necesario definir y establecer los nuevos patrones de desempeño que puedan infundir renovadas concepciones, para su reposicionamiento en nuevos contextos de cambio.

Una de las áreas, donde se hace necesario buscar los nexos de articulación entre las acciones y la gestión de las esferas productiva e institucional, se presenta en el ámbito de la planificación participativa que, si bien se implanta bajo favorables circunstancias, debe ser adecuadamente dirigida para constituirse en un factor integrador de las políticas y concepciones sobre el desarrollo del medio rural y de la transformación sectorial.

La planificación participativa, debe inducir a los actores a la adopción de opciones de acción sobre bases técnicas y fundadas en el análisis de las oportunidades y amenazas de los cultivos; a la definición de los esquemas y estructuras de organización susceptibles de adecuarse a sus requerimientos y a los del mercado; y/o a las variables que pueden determinar sus reales posibilidades, en un entorno signado por la competencia y la exigencia de calidad y oportunidad.

En otras palabras, la planificación participativa encierra el potencial y las claves para responder al reto de superar las limitaciones o restricciones inmediatas, y afianzar las fortalezas o los avances logrados; es así, por cuanto actúa más cerca de lo cotidiano o en un plano instrumental operativo y, en rigor, es un nexo importante de articulación de demandas específicas, particularmente requeridas por los productores del agro. Tal vez, lo más significativo de todo ese proceso sea el hecho de que, la sociedad aprende por sí misma a planificar y, por esa vía, a conocer sus vacíos e insatisfacciones. Por la participación, la comunidad o la sociedad adquiere compromiso con su destino y contribuye a la distensión interna, que se reflejará en los primeros planes y allanará en fases posteriores de la planificación.

XIII. La Planificación Transaccional: El Eslabón Encontrado

El punto de encuentro o de intercambio entre los dos mundos de la planificación prospectiva y participativa, es el de la planificación transaccional, que se hace presente en las negociaciones para conciliar posibles conflictos de interés entre la comunidad y la autoridad, respecto a los propósitos buscados, la misión institucional definida por el nivel central o la incompreensión de éste último, en cuanto a las reales percepciones de los problemas detectados por las bases.

Bajo esta modalidad –sin duda, una de las más novedosas–, se hace verificable el diálogo entre posiciones opuestas o solamente compatibles, bajo ciertas condiciones específicas, que deben establecerse o fundamentarse por ambas partes en contraposición, hasta arribar a una solución de consenso o compromiso.

Por tanto, el fortalecimiento de la capacidad de análisis y de una cultura transaccional, entre las organizaciones asociativas y sus cuadros de dirección superior, es crucial para avanzar en el sentido deseado. Esto **constituye uno de los retos fundamentales para la nueva institucionalidad sectorial**, y en el caso de las autoridades de gobierno, o sus instancias técnicas y políticas, esa necesidad se torna en **exigencia**.

La planificación transaccional sólo podría viabilizarse, en caso de desarrollarse una masa crítica, específicamente apta o capacitada para ese cometido. Sin embargo, en ambos ámbitos se vislumbran limitaciones y fortalezas, que hacen necesario impulsar las acciones para la formación de cuadros profesionales y técnicos, así como para la capacitación de los trabajadores del agro. Más aún, es necesario que ese efecto se irradie por los círculos académicos y universitarios.

De ese modo, parece verosímil que, tanto quienes dirigen la política sectorial –la cúpula del Ministerio de Desarrollo Económico y la Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería, así como las representaciones descentralizadas del Poder Ejecutivo, i.e. las Prefecturas Departamentales–, como los responsables directos de las organizaciones de productores privados o civiles –líderes o ejecutivos y representantes técnicos de cámaras, organizaciones de base, cooperativas, sindicatos, y otras formas asociativas o colegiadas–, puedan alcanzar una aptitud para la negociación y concertación en beneficio del sector, los productores y la propia economía.

En consecuencia, emergen nuevas lógicas en la definición de las prioridades y la asignación de recursos, e importa que sean eficaces y eficientes en su articulación al proceso de transformación productiva e institucional. Esto es factible, en la medida que se integren las concepciones y acciones en torno a valores comunes de gestión, métodos de análisis que permitan el manejo de un mismo lenguaje económico y técnico, y enfoques sistémicos en la estructuración y funcionamiento de los sistemas de información, recursos humanos y servicios técnicos de apoyo.

La concepción del sistema de planificación sectorial, parte de la integración de tres tipos de estructuras y procesos –explicado anteriormente con el Gráfico 2–, que se definen con las tres modalidades de planificación y que necesariamente deben interactuar con un propósito o un fin común, siguiendo esquemas y diagramas sistémicos, y respetando, al mismo tiempo, las particularidades que se les atribuye a cada una como nuevos instrumentos de cambio.

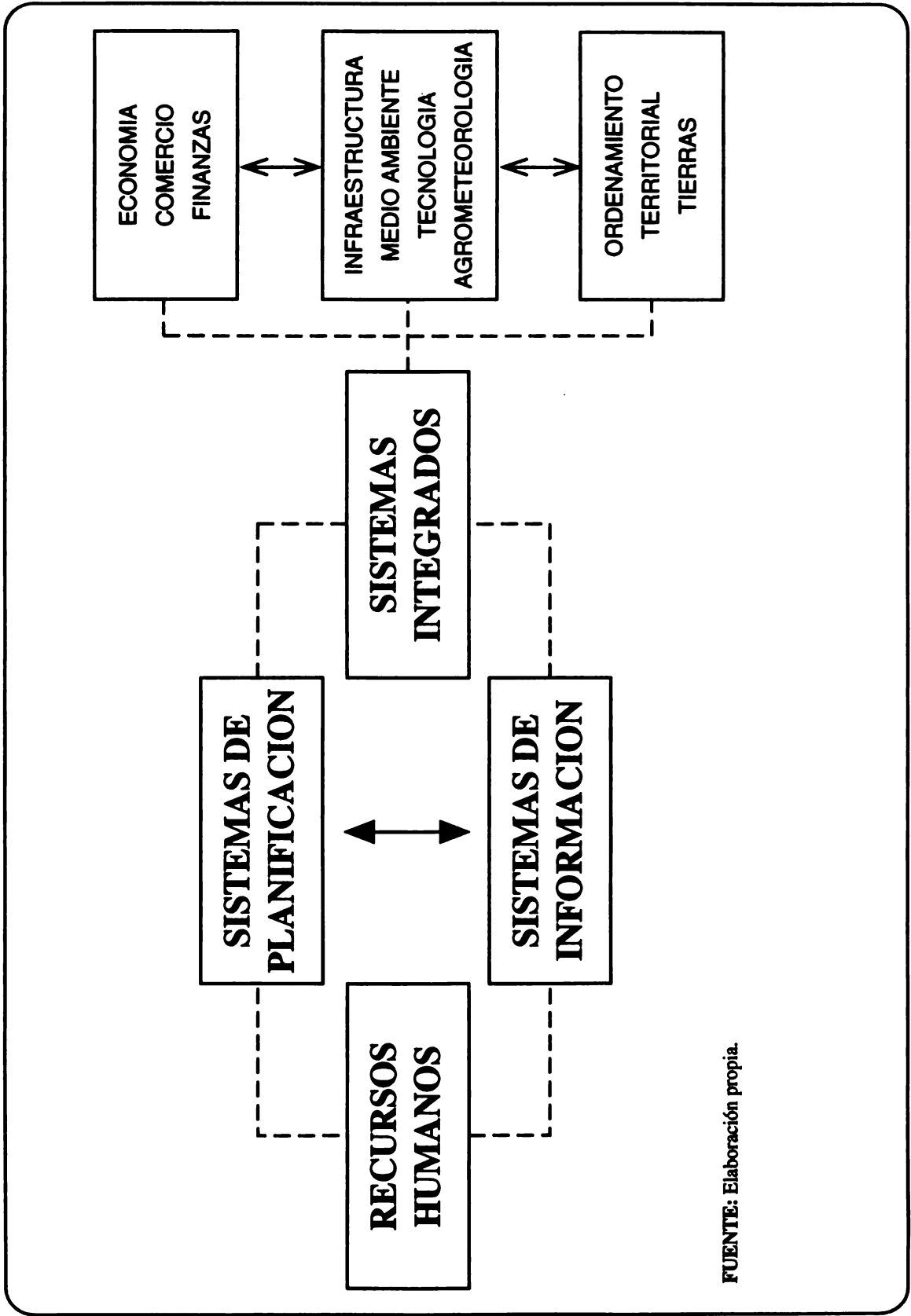
Asimismo, el sistema de planificación estratégica sectorial (prospectiva, participativa y transaccional), se define como un conjunto de subsistemas que hacen a la gestión sectorial (información, recursos humanos, redes de integración y planificación) válida, desde la óptica del organismo oficial del nivel central, como rector y responsable de su desarrollo (Véase Gráfico 3).

XIV. Los Sistemas de Información

El conocimiento –entendido como los valores y símbolos, las teorías y métodos, técnicas y saberes, tanto como los datos y la información– se establece como uno de los factores claves y más importantes de la producción. En efecto, su manejo adecuado permite una mejor administración de otros factores concurrentes en el proceso de producción, comenzando un cambio en las aportaciones de tales factores a la composición de los productos o servicios.

Con la valorización del conocimiento, emergen los rasgos de una nueva economía, entre cuyos fundamentos son considerados conceptos tales como: los valores intangibles – representados por la información–, la innovación, la integración de sistemas y la administración óptima del tiempo, entre otros. De hecho, se constituyen en los elementos de competencia y competitividad en la economía globalizada. Por ello, puede decirse que el conocimiento

G.3



FUENTE: Elaboración propia.

–y la información, como una de sus expresiones más relevantes– es determinante en los nuevos procesos productivos y de generación de riqueza²⁹.

La información y su administración son las dos facetas más importantes de la gestión económica y representan en si mismas, los elementos principales del cambio de paradigma institucional o empresarial³⁰. Su importancia es tal que, se considera una fuente de ventaja competitiva y los países que no accedan a esta dinámica de cambio, correrán serio riesgo de no aprovechar sus oportunidades o potencialidades.

En rigor, la información y el conocimiento casi siempre se han considerado como elementos claves de la competitividad y la rentabilidad, pero nunca como ahora, habían adquirido una connotación crítica. Precisamente, debido a que hoy se vive en un mundo rápidamente cambiante, en medio de alta incertidumbre, éstos aparecen como los factores de mayor relevancia en los procesos de toma de decisiones y de planificación.

Una de las medidas más aproximadas del avance sectorial de los países es, probablemente, la pertinencia, la oportunidad y la confiabilidad de la información que se dispone; pues parece existir una correspondencia directa entre la calidad de la información que se maneja y la calidad de la gestión que se verifica. Es claro, por tanto, que una decisión adoptada sobre suposiciones o datos cualitativamente inferiores es, por analogía, débil, poco fiable o inconsistente. De igual manera, es crucial que esa información esté disponible cuando se la necesite y que sea ésta la que los usuarios verdaderamente demanden.

En la visión de una integración sistémica, es absolutamente indispensable realizar esfuerzos sostenidos en procura del desarrollo y consolidación de los sistemas de información sectorial, que respondan a los nuevos requerimientos metodológicos que supone esta visión; no sólo porque a lo largo de estas décadas se ha carecido o sentido su insuficiencia, sino porque es inverosímil llevar adelante un esfuerzo de transformación sectorial del agro, en todo su alcance y profundidad, sin este elemento.

29 Toffler, Alvin y Heidi Toffler "El Cambio de Poder". Plaza & Janes Editores, S.A. Barcelona: 1990, pasim.

30 Tapscott, Don y Art Caston "Cambio de Paradigmas Empresariales. Reingeniería y Tecnología de Información". McGraw-Hill Interamericana, S.A. Bogotá: 1995: 1995. Cap. 1 y 3.

El análisis sectorial que se ha practicado o que se sugiere como una revisión e incursión metodológica en el proceso de transformación buscado, da una pauta clara del tipo de datos e informaciones que habrán de requerirse a futuro, tal vez a breve plazo. Es importante señalar que, como en gran parte de los problemas del sector, se observa que el de la información es uno de los más complejos y, al mismo tiempo, refleja en parte su retraso.

La complejidad del sector impone la necesidad de configurar sistemas de información de carácter general y especializado, tanto como un nivel centralizado y descentralizado por subsectores productivos, áreas de actividad y otro tipo de temáticas sectoriales. En definitiva, se trata de redefinir los ámbitos de intervención y acción de la gestión sectorial, y establecer las necesidades de información, para llevar adelante los procesos de análisis, proyección o simulación y evaluación, en todos los aspectos concernientes o relacionados a los campos económico, social y ambiental.

Los elementos técnicos de amplio espectro son, en si mismos, un territorio extenso a explorar y constituyen los ámbitos de la planificación a los que deben dirigirse los esfuerzos de la sistematización, en materia de información. El sector agrícola, contemplado en toda su complejidad, cuando menos debería intentar el montaje de los siguientes subsistemas de información:

- **Producción y Comercio:** comprenden, entre otros, los precios de los productos, insumos y factores; los datos de producción en todos sus aspectos, los ingresos rurales y de productores agrícolas, el empleo rural y agrícola, las migraciones, la organización industrial y de mercados, las políticas y programas económicos, el financiamiento y crédito al sector; la comercialización interna y tópicos de comercio externo, relaciones económicas internacionales y acuerdos de integración.
- **Medio Ambiente y Recursos Naturales:** comprenden la regionalización agroecológica, el ordenamiento de ecosistemas con vocación agrícola y áreas productivas, la información geográfica en sus múltiples aspectos; los recursos forestales, de flora y fauna; los recursos hídricos y cuencas hidrográficas; el uso y cobertura de suelos, y aspectos varios relacionados; energías y sus fuentes para el agro, entre lo más relevante.
- **Investigación y Desarrollo de Tecnología:** comprende los sistemas de riego, las fuentes de energía y el uso de energías alternativas. Además, debe incorporar los

inventarios de capacidades tecnológicas en todos los ámbitos y centros de investigación; la biotecnología, los avances y resultados de labores de investigación, los servicios de extensión y transferencia (semillas, sanidad animal, vegetal, en otras); los bancos de proyectos de investigación; el desarrollo de sistemas productivos (agrosilvopastoriles, rotaciones, integración hombre-medio ambiente- economía, etc.); y el análisis de gestión tecnológica.

- **Seguridad Alimentaria y Prevención de Desastres Naturales:** entre lo más relevante, comprende las estaciones y registros agrometeorológicos, los mapas de riesgo, los sistemas de alerta temprana y sistemas de prevención, los pronósticos de cosechas, el balance alimentario nutricional, la disponibilidad y acceso a los alimentos, y el análisis de temas especiales.
- **Infraestructura y Servicios de Apoyo Productivo:** considera las redes de transporte vial (carretero, ferroviario, fluvial, etc.) y multimodal; los sistemas de tarifas y costos de transporte; los silos; frigoríficos y otros centros de almacenamiento; los proyectos de riego y uso múltiple; la metrología y normas de calidad; los servicios de certificación, entre otros.
- **Recursos Humanos e Institucionales:** incorpora los aspectos relacionados a los registros de profesionales y técnicos del sector; los indicadores de desarrollo humano de productores; los programas de capacitación; los centros de formación; los sistemas informáticos; las redes de sistemas; los servicios de desarrollo y apoyo técnico; las organizaciones del sector, oficiales y civiles; los sistemas de cooperación internacional, entre otros.

Más allá de proponerse posibles ámbitos de información, requerida para la gestión sectorial, se plantea una revisión del estado de situación, que puede revelar serios vacíos y falencias, los cuales deben ser atendidos por todas sus connotaciones, debiendo evaluarse los sistemas de mayor prioridad y la manera más óptima y menos costosa de implementarlos progresivamente en las distintas instancias.

XV. Los Sistemas de Recursos Humanos

De la misma manera que se viene valorizando el conocimiento, es posible verificar que en los albores del tercer milenio, la humanidad se dirige hacia la constitución de sociedades de conocimiento, donde los seres humanos, más que nunca, deben ingresar en ciclos de aprendizaje de carácter permanente. Habida cuenta de la sentida necesidad de actualizarse, ante el ritmo de los cambios y la generación de conocimientos –que tornan las destrezas y habilidades humanas en factores de competencia laboral–, se plantean los nuevos desafíos para la formación y/o la capacitación de la mano de obra, la masa crítica o el recurso humano, en sentido genérico, en términos de cómo y en qué buscar estas inquietudes.

En el ámbito de la gestión sectorial, surgen interrogantes que poco a poco comienzan a develarse, bajo la consideración de nuevas visiones sobre la problemática socio–demográfica del área rural, particularmente en la región occidental del país, que atestigua condiciones prevalentes de pobreza y que, en el tiempo, inducen a la migración rural–urbana y hacia el exterior.

Por otra parte, hay que analizar los impactos de la introducción de innovaciones técnicas, que es otra de las razones de la migración rural, pues al ser ahorradoras de mano de obra, provocan el éxodo³¹.

Sin embargo, queda por explorar si la intensidad de dicha migración, responde más a las limitadas oportunidades que supone contar con mínimas parcelas de cultivo, y por tanto buscar una vida más o menos digna fuera de la comunidad, o más bien, si es el resultado de introducir técnicas mejoradas de producción³².

Algunos estudios preliminares en torno a esta problemática, inducen a pensar o corroborar el hecho, de que mucha gente, especialmente joven, emigra del campo a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida, entre ellos, mejores niveles de educación; ya que

31 Este fenómeno ya se observa en la región oriental del país, particularmente en el departamento de Santa Cruz, donde la población urbana alcanza al 72% en 1992. En cambio, en los departamentos del altiplano (occidente del país) aunque empieza a verse un proceso de mecanización, la mano de obra expulsada es menor, por cuanto la población urbana alcanza al 56%.

32 Paniagua, Alberto et al. Programa de Desarrollo Agrícola Regional. Articulado a Ciudades Intermedias, Propuesta Global. Proyecto MACA/PNUD/FAO Bol 91/90.

en su medio, en las actuales circunstancias del sistema educativo pre-reforma, no se garantiza³³. Desde ya, este debe ser un punto de interés en el proceso de la transformación sectorial.

En ambos casos, se revela la necesidad de los pobladores rurales y productores del agro, de adquirir mayor escolarización u obtener nuevas destrezas o habilidades que les permitan acceder a puestos de trabajo en centros urbanos o bien, que puedan hacer mejor uso de sus factores productivos, limitados o no, mediante la introducción de técnicas superiores a las precedentes y contar con un nuevo dominio: los códigos de la modernidad³⁴. En otras palabras, se trata de otras formas de valorización de los recursos humanos, que deben atenderse como premisa del cambio.

Desde otra perspectiva, el sistema de recursos humanos debe abordar la formación de técnicos medios en el sector, en las diferentes especialidades que demandará el proceso de transformación. En este sentido, a la luz de las nuevas concepciones de la educación permanente y de la necesidad de contar con recursos humanos especializados –y no por ello sin posibilidades de constituirse en cuadros interdisciplinarios y polivalentes–, la educación técnica deberá contemplar la actualización y adecuación de los programas de formación, a la realidad y necesidades del sector, en el marco de la reforma educativa en curso.

En cuanto a la esfera intangible o institucional, ya pueden vislumbrarse los requerimientos de aptitudes y capacidades complejas y especializadas en el conjunto de los cuadros profesionales y técnicos, dadas las crecientes responsabilidades que deben asumir en la gestión de la transformación sectorial; particularmente, entre los llamados a ocupar puestos de liderazgo o de ejecutivos en las distintas instancias, tanto oficiales o gubernamentales como en las organizaciones privadas o civiles. Y aún, bajo distintos niveles de jerarquía, la calificación del recurso humano en general, es parte de los cambios paradigmáticos.

La planificación de los recursos humanos adquiere, casi por definición, una connotación de función estratégica a largo plazo, en el sentido de que la formación de los recursos ha de

33 Véase los trabajos de Miguel Urquiola 'El Sistema de Financiamiento de la Educación Superior Universitaria en Bolivia. Justificación, Diagnóstico y Propuesta' UDAPSO. La Paz: 1993, y de Rodrigo Villarreal 'Crisis de la Universidad Boliviana'. UDAPSO, Cuadernos de Investigación No. 1. La Paz: 1993.

34 Se entiende por códigos de la modernidad al conjunto común de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse en la sociedad moderna productivamente.

ser orientada a una integración creciente de concepción y ejecución de tareas, como un proceso completo, antes que de una operación o, el desempeño en una posición o un área. A medida que se complejizan las funciones, también habrán de buscarse habilidades polivalentes; lo propio se dará en el campo como en la oficina. Asimismo, las remuneraciones se proponen sobre criterios de desempeño del funcionario en el proceso, mediante la evaluación de su contribución, conocimientos y desarrollo de su potencial³⁵.

En ciertos contextos productivos del agro, puede ser posible asimilar estos principios de gestión de recursos humanos, para los productores o trabajadores asalariados. En algunas empresas del país, ésto no es novedoso como tampoco es generalizado, aunque se sabe muy poco en realidad sobre las empresas u organizaciones del sector. La información, la informática y sus procesos deben, en algún momento, redundar en un mejor conocimiento de esas y otras experiencias en las relaciones laborales agrícolas, en un plano institucional y empresarial.

Finalmente, para el desarrollo de los sistemas de formación y de recursos humanos, es importante considerar que, deben precautelarse las condiciones de organización y funcionamiento que garanticen la eficiencia total y la calidad de vida en el trabajo. Además, deben contemplarse junto con ello, esquemas de negociación y conciliación de intereses, que conduzcan al establecimiento de nuevas lógicas de manejo de conflictos, que más tiendan al compromiso, cuando no a la solidaridad.

XVI. Los Sistemas Integrados o Redes

En el contexto de la transformación sectorial, resalta la importancia y la necesidad de sustentar un nuevo estilo de desarrollo productivo e institucional en el agro, basado en la formación de los sistemas integrados o redes, para el desenvolvimiento de las **funciones y procesos clave**, en un marco de **estructuras abiertas e interconectadas**.

El concepto de **sistemas integrados** o redes, alude al **conjunto de elementos interactuantes en esferas distintas de la actividad sectorial (institucional y productiva) y en dimensiones espacio-temporales diferentes**; bajo un principio de organización

35 Sistema Económico Latinoamericano "Solidaridad para la Competitividad: Hacia un Nuevo Paradigma de Gestión Productiva" I Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial. SP/IR/FRPI/DT No. 10, San José: 1994.

flexible y virtual³⁶ que, actuando inclusive, mediante esquemas descentralizados, establece o crea opciones de desempeño sincrónico como una unidad, gracias al desarrollo de las relaciones entre sí.

En el ámbito intangible, este concepto plantea distintos prospectos de organización y función sistémica, con la seguridad de poder establecer nexos claros y canales para la coordinación y transmisión de la información y, por supuesto, contar con los recursos humanos idóneos para la conducción y ejecución de los procesos que la gestión requiera.

Ello es crucial, porque da lugar a la consideración de las tres modalidades de planificación en contextos distintos, pero unificados por una visión y un método. Lo más trascendente es que, también se integran estilos de gestión, diferentes en sus manifestaciones, de los sectores productivo e institucional, tanto en la esfera gubernamental como en la civil, en sus múltiples escenarios y ámbitos de acción e intervención.

En otras palabras, es necesario que los sistemas de gestión institucional (público y privado) puedan ser integrados bajo cánones normativos y regulados, no en el sentido de control o fiscalización –propios de los anteriores paradigmas de gestión–, sino más bien, en términos de medición del desempeño y evaluación del impacto de sus acciones, para la retroalimentación y coordinación de sus acciones autónomas y descentralizadas.

En concreto, se postula que una adecuada combinación de la **generación de servicios de información**, a través de los distintos sistemas integrados en red, y el **asesoramiento y retroalimentación permanente a la gestión sectorial**, con el respaldo de cuadros técnicos competentes; son en rigor, las dos funciones principales hacia las cuales deben estar dirigidos los recursos, métodos e instrumentos, utilizados e instituidos por el sistema de planificación sectorial.

Asimismo, esta proposición integral desde la esfera institucional ha de traducirse en planes, programas, proyectos u operaciones en la esfera real. En este sentido, pueden verificarse los principios interactivos de la integración sistémica, lo que también puede designarse como la complejidad organizada.

36 Don Tapscott y Art Caston, op. cit.

CAPITULO TRES

**LA NUEVA
INSTITUCIONALIDAD**



XVII. Análisis de la Problemática Institucional

Los problemas institucionales del sector, encuentran explicaciones que se remiten a tiempos precedentes a la revolución de 1952 y también a sus etapas posteriores, las cuales lo ubican en el marco de una economía caracterizada por una fuerte intervención del Estado en los últimos cuatro decenios (1952–1985), que supeditó sus posibilidades de crecimiento a la sustitución de importaciones y a la voluntad o inclinación eventual sentida por los gobiernos y autoridades.

Es así, que hasta hace poco tiempo, se vio al sector agrícola como un sistema cerrado, aislado de su entorno y por tanto, inerte frente a las decisiones políticas de gobierno. Sin embargo, a partir de 1985 el país adoptó políticas de liberalización y apertura comercial, que plantearon nuevos retos en la concepción del desarrollo agrícola; debiendo **rearticularse los vínculos económicos, sociales, culturales y políticos del medio rural y de los agentes que actúan en él, con la sociedad global y el resto de la economía nacional e internacional**. No obstante, esta responsabilidad aún permanece difusa, pese a los esfuerzos desplegados en la esfera institucional.

Esto puede atribuirse a diversos factores. Sin embargo, no puede ignorarse que entre los principales se encuentra uno de trascendencia para toda organización de responsabilidad pública y tiene que ver con su gobernabilidad o, mejor aún, con su proyección y capacidad de gestión institucional³⁷.

37. La gobernabilidad es ya un tema de agenda en todo proyecto de desarrollo y transformación productiva y es uno de sus elementos centrales la noción de la gestión pública. Véase al respecto Morales, Rolando "Estado de la Cuestión: Pobreza y Asuntos Etnicos" en Interpretaciones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social Fundación Milenio, La Paz: 1995, pp. 57-73.

La afirmación anterior se registra a través de dos importantes aspectos:

- i) Elevada rotación de autoridades, que imposibilitaba definir cursos de acción con una mínima proyección del sector a futuro. En efecto, durante el período 1977–87 se registró una rotación de 17 Ministros de Agricultura; es decir, dos Ministros por año. Por otra parte, durante los últimos nueve años el promedio descendió a un Ministro por año.
- ii) Múltiples intentos de reestructuración institucional del sector público agropecuario, carentes de propósitos definidos en términos del rol que debía jugar en la conducción de su desarrollo, en el marco de las políticas globales asumidas por el país. Así, en el período 1979–85 se llevaron a cabo al menos siete intentos de solución, algunos de los cuales contaron con la asistencia de organismos de cooperación externa³⁸. Asimismo, en un período más reciente, 1985–94 se implementaron tres proyectos; el primero de ellos fue ejecutado por el denominado Mecanismo Interno de Coordinación de la Reestructuración Orgánica (MICRO), entre 1986–89, con financiamiento de la PL-480; y los dos restantes: Proyectos de Fortalecimiento Institucional del MACA (BOL/88/021) y de Apoyo a la Gestión Técnico-Normativa del MACA (BOL/91/010), ambos con financiamiento del PNUD, Cooperación Holandesa y COTESU, fueron ejecutados por la FAO, entre 1989–95.

Pese a los esfuerzos de reestructuración institucional referidos anteriormente y por las mismas razones de la interrupción periódica de autoridades, así como por las restricciones de carácter económico presupuestario y, de logística operacional y recursos humanos, ninguna de las propuestas formuladas en el marco de esos procesos se cristalizó de acuerdo a las expectativas creadas.

Así, en la conducción sectorial, ha sido corriente la falsa noción de que los problemas del sector eran asuntos a resolverse mediante las reestructuraciones funcionales del organismo rector y el conjunto de unidades desconcentradas y descentralizadas; por tanto,

38 Paniagua, Alberto. "El Proceso de Reestructuración del Sector Público Agropecuario: Balance y Propuestas". Proyecto BOL/88/021 Documento de Campo No. 4. MACA/FAO/PNUD. La Paz, 1990. Dichos intentos fueron los siguientes: i) Nueva Estructura Organizativa del MACA. MACA-IICA (Septiembre, 1979); ii) Estudio de la Comisión de Reestructuración del MACA. MACA (Agosto, 1980); iii) El Proceso de Reordenamiento del Sector Público Agropecuario. CHEMONICS-USAID (Octubre, 1982); iv) Estudio de la Comisión Interinstitucional de Reestructuración del MACA. MACA-MPC-MF-SEGIN (Enero, 1983); v) Reordenamiento Espacial e Institucional del Sector Público Agropecuario. MACA (Diciembre, 1983); vi) El MACA y su Reorganización. MACA (Mayo, 1984); y vii) Bases Normativas de la Estructura Orgánica del MACA. MACA (Mayo, 1985).

una vez que todos estuvieran reorganizados –no sin altos costos en términos de tiempo, desgaste de energías y recursos económicos–, casi se asumía que las soluciones deberían aflorar de una manera espontánea y lógica.

Por tanto, la gestión institucional del sector no pudo ser consolidada en tales condiciones de funcionamiento y menos aún, promover el impulso sostenido de éste, en pos de logros importantes para los pobladores rurales y para la economía agrícola de las regiones y del país³⁹. Más aún, se producía la paradoja que siendo el sector agrícola uno de los más favorecidos por la cooperación internacional, su organismo rector carecía de la capacidad de dirigir, coordinar y supervisar la asignación adecuada de los recursos y la evaluación de los resultados y el impacto.

En consecuencia, la explicación más verosímil a los problemas de la institucionalidad, parece residir en la poca, o casi nula, capacidad de sus autoridades para encauzar los rumbos que éste debía seguir en el logro de su misión. Y, aunque también se registran algunos momentos excepcionales, en los que se habían desarrollado propuestas de cambio, el tiempo político no coincidió con el diseño técnico alcanzado para su implementación y, debido a la ruptura y discontinuidad –que prevalecen como parte de la cultura institucional–, sus proyecciones quedaron libradas a los vaivenes de las transiciones políticas y del subjetivismo de las eventuales autoridades.

En efecto, no sólo es posible encontrar falencias en las estructuras organizacionales, que adolecieron de los síndromes del gigantismo burocrático – pesado en sus movimientos y disposiciones–, sino también, y tal vez de un modo más crítico, en los procesos de gestión institucional que debieron haberse reflejado en el análisis y formulación de los problemas sectoriales y variables clave; además, de la correspondiente definición de lineamientos estratégicos y, de políticas y programas para su instrumentación en la búsqueda de soluciones efectivas a los mismos.

En este último aspecto, puede mencionarse que una de las mayores limitaciones observadas a lo largo de este período ha sido, por una parte, la escasa información disponible que posibilitara el análisis y comprensión de la naturaleza de los problemas y la explicación

39 Véase al respecto Capítulo Cuarto, Cuadro 2: Tasas de Crecimiento Anual según PIB Nacional, Principales Sectores y Periodos.

de sus causas; y por otra, el relevamiento de diagnósticos harto repetitivos que, por lógica consecuencia, derivaron en proposiciones parciales, ambiguas y poco articuladas a la dinámica global de la economía, determinando un sentido de dirección carente de credibilidad.

En ese sentido, las direcciones sectoriales actuaron en función del corto plazo, accediendo a presiones políticas o de grupos de interés del momento, sin una visión clara de sentido estratégico y menos aún, de priorización. De esta manera, se llevaron a efecto actividades encuadradas en una suerte de "archipiélagos" de inversión, fragmentando esfuerzos con un bajo perfil de impacto e insostenibles⁴⁰ y primando una óptica sectorialista, en extremo, en el abordaje de los problemas, que en esencia son y han sido de naturaleza multidimensional.

En realidad, pese a que se desarrollaron documentos propositivos y planes sectoriales, se reflejaba **la falta de concepciones claras sobre el desarrollo del sector y su rol en la economía**. La gestión institucional había conseguido provocar escepticismo general entre los agentes sectoriales, que a menudo asumieron sus propias soluciones al margen de las políticas emanadas a través de la conducción sectorial⁴¹.

Por otra parte, parece haber sido prevalente el hecho de que la conducción del sector ha carecido del concurso de recursos humanos idóneos como para imponer un estilo de gestión basado en criterios de administración o gerencia, acordes con la magnitud de los desafíos y fundado en propuestas técnicas, a fin de lograr el respaldo y compromiso con las políticas que pudieran proponerse. En muchos casos, el sector se vió privado no sólo de apoyo, sino que había perdido uno de los valores intangibles más preciados de toda institución, es decir, **la credibilidad de un liderazgo firme o el cariz de la responsabilidad pública**⁴².

40 Véase a este respecto una visión crítica en Paniagua V., Alberto, op. cit.

41 El ex-MAC y la SNAG, con el apoyo de la FAO (Proyectos BOL/88/021 y BOL/91/010) produjeron varios e interesantes análisis y propuestas, por ejemplo: "Lineamientos de Política Agropecuaria" (1991), "Estrategia de Desarrollo Agropecuario 1994-2003: Un Camino Contra la Pobreza" (1993) y "Bases del Plan de Desarrollo Sectorial de Mediano Plazo 1994-1997" (1993), entre otros, que, sin embargo, no derivaron en acciones concretas.

42 Cabe señalar que aún después de la implantación del Programa de Servicio Civil; primero, a nivel piloto, orientado a cubrir puestos "clave" en el organismo central, y luego, ampliado al conjunto de las unidades desconcentradas, siguen vigentes muchas limitaciones para su adecuado desempeño.

En suma, en diversas instancias responsables de la política sectorial se han mantenido visiones todavía limitadas acerca de las posibilidades futuras del sector, condicionadas, tal vez, por experiencias poco exitosas de la gestión o expectativas reducidas de reversión en las tendencias de crecimiento. Lo cierto es, que **hacen falta nuevos enfoques** y aproximaciones a los problemas, que sean capaces de reconducir los esfuerzos y recursos hacia la realización de sus potencialidades y oportunidades; es decir, se torna prioritario devolver a la institucionalidad del sector su capacidad de articular las esferas real e intangible, bajo un enfoque sistémico.

XVIII. El Reto Institucional: Las Relaciones de las Esferas Real e Intangible

Las relaciones de **interdependencia y causalidad** entre las esferas real (o productiva) e intangible (o institucional) en la economía, son **determinantes críticas de su dinámica y trayectoria**, ya que ellas constituyen la suma o integración sistémica propiamente dicha; es decir, lo que acontece con una, influye en la otra y viceversa. Se asocia a la primera con las estructuras físicas de la producción agrícola y a la segunda, con los procesos de generación y transmisión de la información, y los elementos cognitivos para la decisión, inherentes a la gestión institucional.

Sin embargo, ambas establecen **estructuras y procesos** a efectos de su **organización y funcionamiento**. En el sector agrícola, especialmente, coexiste tal complejidad y diversidad de sistemas productivos e institucionales, que hacen de su gestión una labor ardua. Por la enorme gama de áreas de intervención y acción, y por las vinculaciones con otros sectores de la economía, el Estado y la sociedad, estos aspectos fueron a menudo relegados, a un punto tal, que en varios momentos de la historia reciente se han sobrepasado las capacidades de ejercer autoridad y control sobre ciertas actividades en el área de su competencia⁴³.

Varios hechos muestran, que en el presente existe una virtual desconexión entre las esferas real e intangible. Sobre ésto, podrían formularse una serie de hipótesis que establezcan las posibles causas para que tal fenómeno de desconexión suceda y algunas de

43 Un caso en extremo patético fue el de la imposibilidad de lograr el acuerdo con la CSUTCB/La Paz para realizar el Censo Nacional Agropecuario de 1984, por lo que el Departamento de La Paz carece de esa información.

las razones subyacentes que parecen haber perturbado –y aún lo hacen– el desempeño sectorial en ambas esferas.

Empero, es tiempo de ver hacia adelante y de establecer las bases para que esta reintegración se suscite, de modo tal, que los problemas y soluciones del sector sean confrontados de manera sistémica. En otras palabras, se impone la necesidad de un desarrollo institucional que contribuya a promover y orientar el desarrollo productivo y, a su vez, responda a las necesidades del conjunto de los agentes sectoriales, en el marco de los nuevos procesos de cambio institucional adoptados y en concordancia con la política global de desarrollo del país.

Esto presume una clara articulación que puede ser facilitada o promovida por el uso eficiente de los instrumentos de la integración sistémica y que a su vez, supone nuevos roles para los agentes gubernamentales, tanto como para los agentes privados.

Asimismo, es importante –en modo creciente– que todo el proceso de gestión sectorial a futuro, sea el resultado de una amplia concertación entre los agentes gubernamentales y los agentes económicos; por ello, deben ser definidas sus principales responsabilidades o atribuciones.

En el caso de la **esfera institucional o intangible**, se deben desarrollar, de manera indicativa, las siguientes funciones o procesos:

- Planificación estratégica y prospectiva,
- Políticas y programas,
- Normalización y regulación (mediante leyes), y
- Monitoreo y evaluación de impacto.

En tanto que, en la **esfera productiva o real** corresponde a sus agentes desarrollar o cumplir las siguientes funciones:

- Planificación estratégica y participativa,
- Planes operativos y proyectos,
- Implementación e integración de operaciones, y
- Seguimiento, control y evaluación de desempeño.

Más aún, los nuevos paradigmas de desarrollo sugieren, de un modo creciente, la necesidad de conducir y administrar los procesos de transformación en un ambiente donde compatibilicen los principios de competitividad, equidad y sostenibilidad. En el sector agrícola, esas nociones se vuelven pertinentes y son temas clave en una nueva agenda para su desarrollo.

Al respecto, con la reestructuración del Poder Ejecutivo, las actividades y proyectos relacionados al sector agrícola fueron reasignados de manera tal, que han pasado al área de competencia de tres ministerios⁴⁴: Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Desarrollo Humano y, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, cuyas atribuciones específicas corresponden a los principios rectores de la transformación sectorial, como son la competitividad, equidad y sostenibilidad.

En consecuencia, es necesario una nueva organización e integración de sistemas, que hagan posible la interacción entre las esferas institucional y productiva. Esto puede ser posible de llevar a efecto, mediante un proceso integral de planificación estratégica que comprenda las modalidades apropiadas a cada una de dichas esferas, incluyendo aquella referida a los procesos de negociación y concertación que garanticen la consecución del interés público (Véase Gráfico 4)⁴⁵.

XIX. La Nueva Institucionalidad Sectorial

En el actual contexto de cambios que vive el país, se puede vislumbrar un proceso de transformación sectorial, en cuya base reside un factor crítico que guarda íntima relación con la creación de una nueva institucionalidad, capaz de **revalorizar el conjunto de los recursos** humanos, técnicos y materiales disponibles o potencialmente aprovechables; pero, también de **reencauzar la gestión sectorial**, mediante la adopción y aplicación de nuevos valores, conocimientos e información, junto a la necesidad de **realizar los nuevos paradigmas del desarrollo**.

44 Cabe señalar que además de los citados ministerios, el Ministerio de Gobierno tiene entre sus funciones la responsabilidad de atender los aspectos relacionados con los programas de erradicación de los cultivos excedentarios de la hoja de coca y de desarrollo alternativo.

45 Considérese para su lectura el Gráfico 2: Modalidades de Planificación Estratégica, donde se explican sus ámbitos de aplicación.

G.4

PRINCIPIOS RECTORES

Competitividad - Sostenibilidad - Equidad



PLANIFICACION ESTRATEGICA /
PROSPECTIVA
POLITICAS Y PROGRAMAS
NORMALIZACION / REGULACION
EVALUACION DE IMPACTO

PLANIFICACION TRANSACCIONAL
NEGOCIACION Y CONCERTACION

PLANIFICACION ESTRATEGICA /
PARTICIPATIVA
PLANES OPERATIVOS Y PROYECTOS
EJECUCION E INTEGRACION
OPERATIVA
EVALUACION DE DESEMPEÑO

FUENTE: Elaboración propia.

Existe la necesidad de conferir a este nuevo ordenamiento institucional, un claro sentido de **responsabilidad pública** –Estado y Sociedad Civil, apartándose de la noción restringida de lo estatal–, es decir, que debe ser compartido por el conjunto de los agentes y actores sectoriales.

Ello impone una reconfiguración de los estilos y modelos de gestión, particularmente, lo que respecta a los valores de orientación y sentido práctico con razonable grado de efectividad, flexibilidad y creatividad, necesarios para un conjunto de propósitos que contribuyan a definir la misión institucional en contextos de crisis y cambios.

Hoy en día, los problemas del medio rural y de la agricultura tienen un carácter multidimensional y por ello requieren ser atendidos desde una óptica transdisciplinaria, que debe incorporarse en los procesos de gestión institucional. En efecto, a partir de una reconceptualización y reposicionamiento de la agricultura en la economía del país, podría visualizarse al sector como un **conjunto de elementos productivos e institucionales interactuantes**, que además de vincularse con sus similares en los otros sectores de la actividad económica, para alcanzar su **intersectorialidad**, produzcan al interior del sector procesos de **integración vertical y horizontal**.

Y tanto o más importante aún, es la necesidad de lograr una amplia plataforma de acción sobre la base organizacional de los nuevos procesos de **participación popular**, de reforma en la educación y la salud, y de **descentralización administrativa** a breve plazo; que induzca a patrones diferentes de gestión, negociación o transacción, y desempeño del conjunto de los actores sectoriales.

Desde la esfera institucional debe precautelarse a todos aquellos aspectos que afectan la **posición del sector** y su **sentido de dirección**, de modo que, en función de los macroprocesos de la transformación sectorial⁴⁶, puedan conjugarse los principios rectores de competitividad, equidad y sostenibilidad; siendo la misión fundamental de la gestión sectorial, encaminar sus esfuerzos hacia esos objetivos, basada en el aprovechamiento de oportunidades abiertas y la superación de las restricciones, en un marco propicio de cambio.

46 La transformación sectorial comprende los elementos de cambio en los procesos y estructuras relacionados con la producción y comercialización, la tecnología y gestión ambiental, y la gestión institucional.

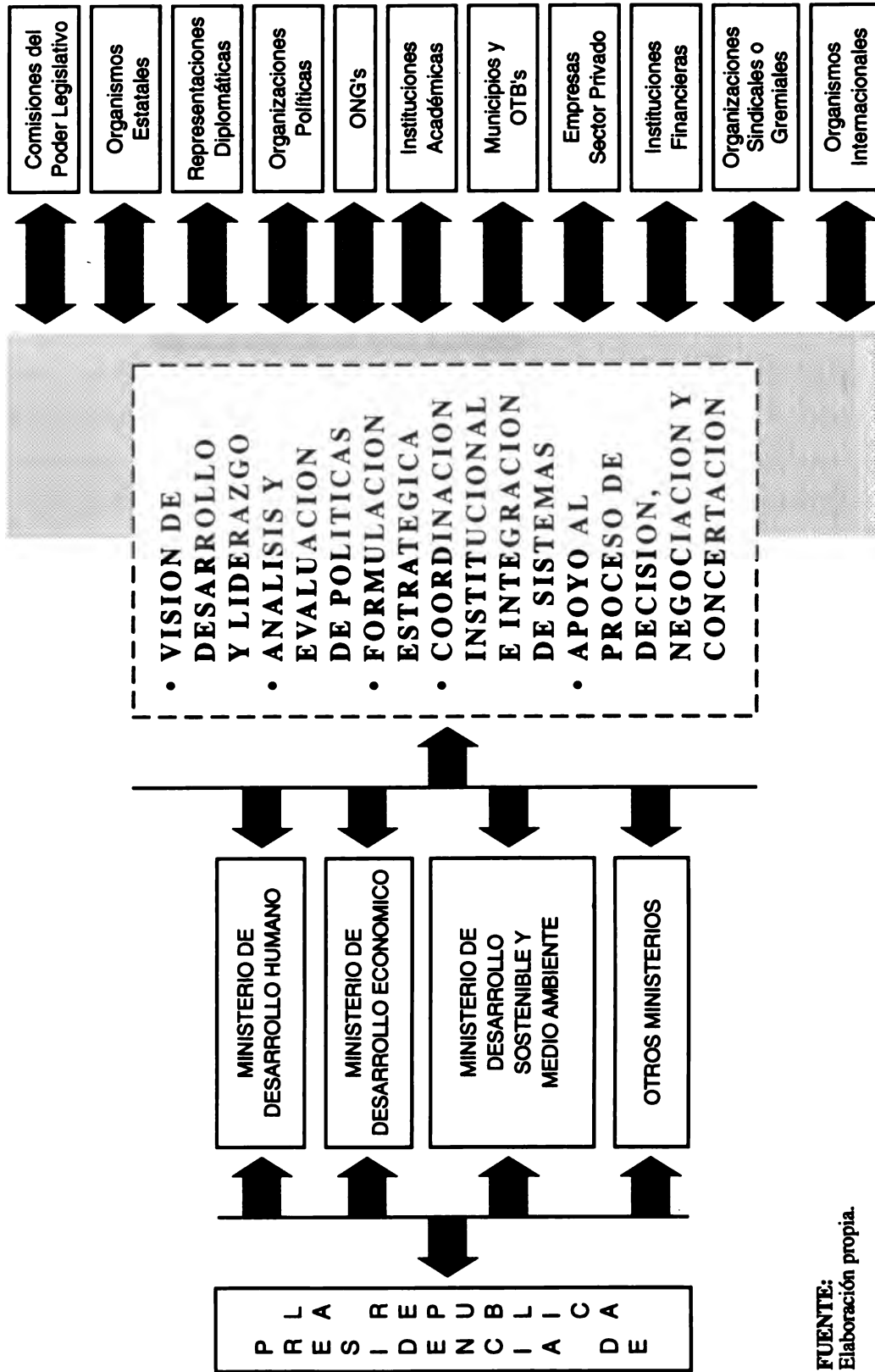
Por otra parte, en virtud de la posibilidad de conducir los sistemas de gestión en función a los requerimientos de la transformación sectorial, tanto como a las demandas de los actores sociales y económicos del medio rural, se enfatiza la importancia de atender las **necesidades del corto plazo** con un sentido participativo y consensuado, y de proyectar también las **acciones de mediano y largo plazo** con orientación prospectiva.

Una visión general de los desafíos y propósitos que debe afrontar y encaminar la nueva institucionalidad sectorial, puede postularse en los siguientes términos, en pos de:

- i) **despertar voluntades políticas, sociales y económicas** en el conjunto de la sociedad y el Estado, en pos de una nueva dinámica económica sectorial en el contexto de la economía global del país;
- ii) **desarrollar nuevas capacidades de gestión**, mediante la definición y cumplimiento de los nuevos roles de los agentes sociales y económicos, bajo un nuevo sentido de **responsabilidad pública**;
- iii) **mejorar la economía agrícola y rural integralmente**, de modo tal que se verifiquen los principios de la visión sistémica; y
- iv) **visualizar la naturaleza y ritmo de los cambios hacia el futuro**, asegurando que la reconceptualización de la agricultura contribuya a su mejor desempeño y misión de manera competitiva, equitativa y sostenible.

Estas proposiciones deben contar por fuerza con un renovado ordenamiento estructural, basado en las nociones básicas de la integración sistémica, mediante el cual pueden mostrarse las reales posibilidades de desarrollar y asumir la gestión institucional del sector (Véase Gráfico 5).

RELACIONES INSTITUCIONALES DEL ORGANISMO SECTORIAL



FUENTE:
Elaboración propia.



CAPÍTULO CUATRO

**EL ANÁLISIS Y LA
PROYECCIÓN SECTORIAL**

XX. Hacia una Redefinición del Análisis Sectorial

La consecuencia primordial de todo cambio conceptual o de visión de la realidad es, casi por fuerza o por necesidad, un cambio metodológico; y es plausible pensar que tal condición también debe cumplirse en el caso presente. En efecto, una de las principales consecuencias que suscita la reconceptualización sectorial es el replanteamiento de enfoques teóricos antes prevalentes y del instrumental metodológico derivado de ellos, que deben reformularse en los procesos de análisis y síntesis de la economía sectorial y el medio rural, de su problemática y de las vías de solución conducentes a su transformación y desarrollo, todo lo cual se constituye en una innovación en la tecnología de gestión institucional.

Las perspectivas que se abren al sector agrícola pueden llegar a superar las expectativas de cambio que hasta el presente se han tenido de él –a la luz de su comportamiento y evolución– debido, entre otras cosas, a un hecho causal relacionado con la reciente reforma del Poder Ejecutivo (1993); mediante la cual se modificó la estructura del entonces Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. De hecho, se plantea una situación paradójica puesto que, si bien, antes de dicha reforma, las áreas de acción y su organización, bajo conceptos subsectoriales, aparecían como elementos complementarios, o bien como partes de un conjunto orgánico, en los hechos y de una manera general casi siempre actuaron aislados o desconectados entre sí; y ahora que esos elementos, inherentes a la actividad agrícola y rural, se encuentran bajo la competencia de tres diferentes Ministerios –a veces con ópticas distintas por su propia naturaleza– es cuando se manifiesta la posibilidad de integrar de un modo sistémico los procesos y estructuras que convergen hacia el desarrollo del sector en un contexto rural, articulado a los centros urbanos.

Y esa posibilidad, precisamente, se sustenta tanto a partir de una visión de desarrollo de la agricultura y del medio rural, como en un método para su análisis y proyección, en

función de aquellos principios rectores propuestos, en cuyo marco se pretende desarrollar las proposiciones que se presentan a continuación. Así, frente a la complejidad de los fenómenos y situaciones cambiantes en el orden económico, social, político y en otros múltiples ámbitos relacionados a la vida humana, la cultura y la naturaleza; el ser humano ha ido descubriendo e inventando teorías y métodos para intentar acercarse a la comprensión de tales situaciones y sus causas; llegando a establecer una manera de visualizar las cosas, con el conocimiento de que los fenómenos responden a patrones o principios estables de generación, y que según su naturaleza esencial, ellos adoptan o configuran estructuras variables de organización; y en última instancia, devienen como una manifestación de sus factores causales, como lo observable o aprehensible.

Estas reflexiones se toman importantes, por cuanto, mucho de lo que se hace está relacionado a la forma de plantear o interpretar los fenómenos y situaciones cambiantes de la realidad. Ello es válido tanto en las actividades humanas más simples, como en las realidades más complejas. Lo propio se da en el caso de la gestión económica global, como en el caso de la gestión y conducción de las políticas del sector agrícola. Y es precisamente a partir de estas consideraciones, que los análisis acerca de la problemática del sector o sobre la naturaleza y fines de la conducción sectorial, pueden establecerse como apropiados o no, para su fortalecimiento y desarrollo. En este sentido, los procesos y estructuras de la planificación sectorial deben ser nuevamente integrados para responder con efectividad al interés público sobre la base de valores compartidos y actuando en la convicción de que sólo será posible avanzar teniendo por propósitos comunes, la coordinación y la búsqueda de acuerdos en cuanto a los medios y fines en los niveles pertinentes.

Las manifestaciones de la **pobreza rural y del deterioro ambiental** aparecen, de pronto, como signos claros de que **algo no se ha estado haciendo bien en los procesos de cambio y desarrollo del sector agrícola y el medio rural**. Esto induce a reflexionar sobre los principios y concepciones que les dieron sustento a lo largo de las últimas décadas, y que orientaron las acciones instrumentales.

Posiblemente, varios analistas coincidirían en ciertos aspectos comunes que hoy en día ya no pueden seguir siendo aceptados como premisas de trabajo para el cambio, y que guardan relación, sobre todo, con las **visiones conservadoras y reduccionistas** que han caracterizado gran parte de la acción o intervención de los gobiernos y organismos internacionales; y más

recientemente, de las ONG's y entidades de servicio social que, en general, han prevalecido por más de tres décadas, no sin un enorme esfuerzo, con altos presupuestos de asistencia y donación, y con resultados parciales en su alcance, dispersos en su impacto, inmediatos en sus efectos, pero **insostenibles en su proyección a largo plazo.**

Tan es así, que puede hablarse de una **arqueología del subdesarrollo**, cuando se busca referir a las obras, hoy sin uso, que se fundaron al amparo de esas concepciones restrictas a lo inmediato y superficiales en sus respuestas, frente a los desafíos de luchar contra la pobreza, la exclusión y el atraso en sus múltiples manifestaciones; o bien, frente al propósito de "transformar las estructuras" –como se solía repetir en las esferas burocráticas– aunque no sin altas dosis de optimismo voluntarista y racionalismo instrumentalista.

Así, podría decirse entonces que, **en el afán serio por intentar un camino en pos de buscar o alcanzar soluciones a los problemas del medio rural, sus habitantes y su economía, fundada mayormente en la agricultura, se deben evitar o superar las siguientes consideraciones⁴⁷:**

- La presunción del desarrollo rural como un proceso autónomo e independiente del desarrollo urbano y global.
- La suposición de que la diseminación de los proyectos en el espacio, conduce al desarrollo rural.
- La convicción de que la migración o el éxodo rural es un proceso necesariamente negativo sobre la vida económica y social del campo.
- El concepto o el mito de que el desarrollo urbano no tiene un impacto o está aislado del desarrollo rural.
- La idea de que el desarrollo productivo no genera un cambio que afecta las dimensiones socioculturales del medio rural.

47 Paniagua, Alberto, op. cit.

- La creencia de que es posible mejorar la producción y, luego, la calidad de vida, al igual que preservar la cultura y/o las costumbres del medio "campesino", al margen de las influencias del mundo moderno.
- La subsistencia de la imagen de desarrollo rural, como la implementación de ciertas estrategias y acciones enclavadas exclusivamente en el medio rural, por una parte; y por otra, de un extendido "archipiélago" de proyectos con resultados focalizados en espacios reducidos, cuya "factibilidad" se basa en la constatación de una serie diversa de carencias.

Al mismo tiempo, **se impone la necesidad de reconocer que la metodología de análisis al interior del sector agrícola, es insuficiente a través del enfoque dicotómico –"economía campesina" y "economía comercial"–**, que originó una gestión de política aislada y diferenciada por tipo de productor, en función a criterios de definición sociológica y variables de clasificación económica.

De lo que se trata, en consecuencia, es de reconocer que la política sectorial debe responder a la nueva visión del desarrollo agrícola, en interdependencia con los demás sectores productivos; considerando como prioridad las articulaciones de éste con el resto de sectores de la economía y la dinámica nacional, la incorporación de los cambios tecnológicos en las técnicas productivas, en la comercialización y en las formas de consumo que están dando origen a mercados con nuevas características.

En definitiva, **existe la obligación de considerar el carácter sistémico, estratégico y productivo del desarrollo agrícola, que empieza por registrar el valor económico y perspectivas de mercado del "cultivo" o "grupo de cultivos" y que repercute sobre el nivel de bienestar del productor;** teniendo en cuenta la armonización de aspectos referidos a la competitividad, sostenibilidad y equidad.

XXI. La Situación Actual del Sector: Una Breve Revisión

La necesidad de una articulación entre los fenómenos de orden macroeconómico y aquellos de carácter sectorial, llegan a ser ya no solamente una necesidad, sino también una

obligación, que debe ser asumida por quienes ejercen funciones de liderazgo, o bien de responsabilidad pública, en la conducción de las políticas macroeconómicas y, lo propio, en la gestión sectorial. Por esa razón, y en aplicación de las concepciones vertidas se propone en lo que sigue, una breve revisión de la situación actual del sector agrícola y de su posición en el contexto de la dinámica económica nacional, que incorpora, a su vez, los elementos de análisis necesarios para comprender, o explicar, su evolución hasta el presente.

Bolivia inició una reestructuración económica, adoptando, a partir de 1985, un programa de estabilización y ajuste que se ha mantenido hasta la fecha, y ha sido complementado, en 1994, a través de una serie de reformas estructurales, tales como la Capitalización, la Participación Popular, la Reforma Educativa y la Descentralización Administrativa, entre otras. Es así que durante el período 1990–94, el país ha venido reduciendo de un modo considerable la inflación; reestructurando su economía; mejorando la situación de sus obligaciones externas y, además, aumentando sus reservas internacionales. En efecto, el Ahorro Doméstico, como porcentaje del PIB, pasó de un 3% en promedio entre 1983–87 a un 7.7% entre 1990–94. Asimismo, el PIB Real, durante los primeros cuatro años de la década presente, creció a una tasa promedio del 3.9%, frente a una tasa declinante de 1.2% durante los años 1983–87; y la tasa de variación del IPC pasó de 17.1% en 1990 a 7.8% durante 1994. (Véase Cuadro 1).

La economía boliviana, de acuerdo a los resultados de los indicadores macroeconómicos, está creciendo con estabilidad; sin embargo, **el Ingreso per Cápita –equivalente a Sus. 750 promedio entre 1990–94, con una tasa de crecimiento de 1,9% para el mismo periodo–, está disfrazando una situación de pobreza mucho más crítica y alarmante de lo que parecería indicar.** (Véase Cuadro 1). En efecto, los indicadores sociales están registrando –durante 1992– que un 70% de los hogares bolivianos se encuentra todavía en la categoría de pobres; y que de éstos, el 80% corresponde a la población rural, que se halla aún más afectada, pues el 56% es indigente⁴⁸.

La situación de los indicadores sociales, es más preocupante, si se hace una evaluación considerando área urbana y rural. Si bien, existen mejoras –al comparar 1992 con 1976

48 Proyectos PNUD-RLA/85/004 - BOL/88/014, "Tratamiento Integral de la Pobreza Crítica". La Paz-Bolivia, 1989; y Rolando Morales A. "Desarrollo Humano en las Montañas. Informe sobre el Desarrollo Humano de La Paz". PNUD. La Paz-Bolivia, 1994.

INDICADORES MACROECONOMICOS Y SOCIALES

C.1

INDICADORES ECONOMICOS SELECCIONADOS

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|----------------|------|------|-------|------|------|
| PIB REAL | 4.9 | 4.6 | 1.6 | 4.1 | 4.3 |
| (tasa de var.) | | | | | |
| IPC | 17.1 | 21.4 | 12.1 | 8.5 | 7.8 |
| (tasa de var.) | | | | | |
| EXPORT. FOB | 13.3 | -8.1 | -17.9 | 11.3 | 27.7 |
| (tasa de var.) | | | | | |
| IMPORT. CIF | 11.7 | 0.7 | 12.3 | 10.6 | 6.2 |
| (tasa de var.) | | | | | |
| INVER. DOM. | 13.3 | 13.9 | 15.7 | 15.1 | 14.7 |
| (% del PIB) | | | | | |
| AHORRO DOM. | 6.9 | 8.8 | 7.9 | 6.3 | 8.8 |
| (% del PIB) | | | | | |
| AHORRO EXT. | 4.4 | 5.2 | 7.8 | 8.8 | 3.9 |
| (% del PIB) | | | | | |

INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS

| | 750 | \$us |
|--------------------------------|-----|---------|
| PIB PERCAPITA | 92 | Por mil |
| MORTALIDAD INFANTIL | 60 | Años |
| EXPECTATIVA DE VIDA | 47 | % |
| POBLACION S/AGUA POTABLE | 35 | % |
| POBLACION S/SANEAMIENTO BASICO | 23 | % |
| TASA DE ANALFABETISMO | 4 | Años |
| AÑOS DE ESCOLARIDAD | | |

INDICADORES DE DESIGUALDAD INTERNA

| | URBANA | RURAL |
|-----------------------------|--------|-------|
| TASA DE MORTALIDAD INFANTIL | 123 | 170 |
| 1976 | | |
| 1992 | 62 | 100 |
| HOGARES POBRES | 31 | 69 |
| 1976 | | |
| 1992 | 41 | 59 |
| TASA DE ANALFABETISMO | 16 | 50 |
| 1976 | | |
| 1992 | 84 | 9 |
| HOGARES C/AGUA POTABLE | 81 | 19 |
| 1976 | | |
| 1992 | 3.64 | 1.14 |
| CRECIMIENTO DE LA POBLACION | 4.16 | 0.09 |
| 1976 | | |
| 1992 | | |

FUENTE: Elaboración en base a información del Banco Central, INE, UDAPE, UDAPSO y PNUD.

(Véase Cuadro 1)–, éstas son limitadas y las cifras están muy por debajo del promedio mundial⁴⁹. Asimismo, destaca la gran desigualdad de oportunidades y condiciones de vida que se manifiesta en unos niveles no deseables al revisarse, entre otros, la tasa de mortalidad infantil, insuficiencia sanitaria y nutricional, escaso acceso a la educación y otros servicios para el área rural. Estas desigualdades, además de la migración rural–urbana, que está asociada a los anteriores niveles, explican el comportamiento dispar entre ambas áreas.

La brecha observada, pone en evidencia la problemática de la economía campesina ligada al sector agrícola, determinando una situación de pobreza crítica del campesino, que tiende a abandonar el predio, temporal o definitivamente⁵⁰, en busca de ingresos alternativos. Por ello, aunque no puede desconocerse esta realidad, es importante que en la búsqueda de soluciones, además de las políticas de asentamiento, reubicación de la población y desarrollo de ciudades secundarias que asimilen la migración rural–urbana, deben realizarse serios esfuerzos para mejorar el entorno rural de la población, haciendo énfasis en los elementos productivos sostenibles, más que en las soluciones de coyuntura.

Por consiguiente, la visión sobre la dinámica económica global del país –durante los últimos cinco años–, muestra grados de estabilización y crecimiento económico, pero también refleja ciertas preocupaciones desde el punto de vista social, que merecen tomarse en cuenta. En ese orden, se señala que la estabilización ha cumplido su propósito, empero esta situación no es suficiente para lograr un mejor bienestar para el conjunto de la sociedad boliviana. **El crecimiento moderado de los últimos cinco años es insuficiente, particularmente en términos de su insignificante contribución al proceso redistributivo, que se refleja en el desbalance social a nivel urbano y rural, donde el más perjudicado es éste último que está relacionado al sector agrícola boliviano⁵¹.** La disciplina de orden fiscal y presupuestaria, junto a un pequeño esfuerzo de ahorro interno, limitan

49 Bolivia presenta uno de los niveles más bajos de esperanza de vida en la región, y sólo es seguida por 40 países en el mundo. En términos de la tasa de mortalidad infantil (menores de 5 años nacidos vivos), sólo tienen tasas más altas 32 países. En relación al porcentaje más bajo de calorías consumidas respecto al nivel recomendado, está antes de 13 países en el mundo. Respecto al menor porcentaje de población rural que tiene acceso a servicios, Bolivia precede a 10 países en el mundo en servicios de salud, de 5 países en servicios de agua y de 219 países en servicios de salubridad. De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano del PNUD, Bolivia ocupa el lugar 109 en el mundo de un total de 160 países.

50 La tasa de crecimiento intercensal de la población rural disminuyó de 1.14 en 1976 a 0.09 por ciento en 1992. Fuente: INE.

51 El 40% de la PEA está empleada en el Sector Agrícola y genera sólo el 16% del PIB Total, reflejando una baja productividad y, en consecuencia, un magro nivel de ingreso.

la posibilidad de mejorar los niveles del gasto e inversión necesarios, con repercusiones poco favorables sobre el nivel de bienestar social y mejoría económica, creando situaciones explosivas que se manifiestan en insatisfacciones sociales.

Asimismo, esto se corrobora en informes especializados, en los cuales se establece que, **"...hasta ahora, se ha logrado bajar la inflación, pero dejando a la economía sin sectores de crecimiento autónomo e incapaces de substituir al Estado en sus funciones productoras; lo que ha llevado a un aumento de la informalización de los mercados con tasas de productividad muy débiles y pocas perspectivas de progreso..."**⁵². Uno de esos sectores es el agrícola, que se manifiesta a través de una evolución lenta y rezagada de su actividad económica, respecto al resto de los sectores de la economía.

En este sentido, un análisis a largo plazo de la evolución del PIB Real agrícola, muestra un crecimiento promedio de 4.5% anual, hasta finales de los años '70. Sin embargo, la vigencia de éste comportamiento tiende a reducirse, porque durante la década de los '80 se inicia una larga etapa de decrecimiento que va de 3.10% durante el primer quinquenio, a 1.2% (sin producción agroindustrial) y lo propio a 2.4% (con producción agroindustrial), durante la segunda mitad de la mencionada década. Finalmente, para el período comprendido entre 1990 y 1994 se observa una tasa de crecimiento de 2.2% (sin incluir producción agroindustrial) y de 3.5% (con dicha producción agroindustrial). (Véase Cuadro 2).

Asimismo, como lo indica el Cuadro 2, el sector agrícola es prácticamente el único que está retrasado respecto al resto de los sectores de la economía. De ahí, se explica porque su participación en el PIB total tiende a reducirse en forma acelerada. En efecto, en 1980, el sector contribuía con el 20% al total de la actividad económica nacional, en 1988 con el 17% y en 1994 con el 16%; es decir, que durante los últimos quince años la participación de la agricultura en el PIB total disminuyó en 20% y durante los últimos siete años (1988-1994) en 4%.

Por otro lado, al analizar la producción agrícola a través del Valor Bruto de Producción (VBP), a precios de 1990 y de acuerdo a grupos de cultivos (leguminosas, tubérculos,

52 Anstee, Margaret et. al.. 'Bolivia Desarrollo Diferente para un País de Cambios. Salir del Círculo Vicioso de la Riqueza Empobrecedora' (Banco Interamericano de Desarrollo/Informe de la Misión Piloto sobre Reforma Socio-Económica en Bolivia-Grupo de la Agenda Social, La Paz, 1995. Anexo 1, página 213.

SEGUN PIB NACIONAL, PRINCIPALES SECTORES Y PERIODOS

| SECTORES | 1950 1959 | 1960 1969 | 1970 1979 | 1981 1985 | 1986 1990 | 1991 1994 |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| NACIONAL: | (0.04) | 5.40 | 5.00 | (1.90) | 1.70 | 3.75 |
| EXTRACCION | (3.50) | 8.40 | 7.80 | (5.80) | 5.90 | 3.95 |
| INDUSTRIA | (1.40) | 6.50 | 5.80 | (5.40) | 3.80 | 3.35 |
| SERVICIOS | 1.80 | 6.60 | 5.10 | (2.10) | 0.59 | 4.22 |
| AGRICOLA: | | | | | | |
| - SIN PROD. AGROINDUSTRIAL | (0.10) | 1.50 | 4.50 | 3.10 | 1.20 | 2.20 |
| - CON PROD. AGROINDUSTRIAL | | | | | 2.40 | 3.50 |

FUENTE: Elaboración en base a información del Banco Central, INE y UDAPE.

hortalizas, forrajes, azúcares, estimulantes, industriales, cereales y frutas), se observa una situación claramente diferenciada. Durante 1980 y 1985 el VBP registra una tasa de variación negativa de 11.53%, debido principalmente al efecto de la sequía en 1983. Luego, entre 1986 y 1988 (comparado con el período 83–85), registra una dinámica creciente de 19.4%. Posteriormente reduce su tasa de crecimiento a 7.2% en el trienio 1989–1991 (comparado con 86–88); y, a 5.8% durante el trienio 1992–1994, en relación al anterior.

Ello se explica, principalmente, por el hecho de que la mayoría de los grupos de cultivos mencionados, reflejan un comportamiento de crecimiento limitado y en algunos casos, con tendencia decreciente. En efecto, la producción de azúcares, estimulantes, industriales, cereales y frutas (55% del VBP) registran una tendencia con una mínima variación, entre positivo y negativo, respecto al año base (1980). Asimismo, los grupos de tubérculos, hortalizas y forrajes (33% del VBP) muestran un comportamiento declinante. Finalmente, el grupo de leguminosas (12% del VBP, donde la soya en grano representa el 90%) registra una conducta creciente (Véase Gráfico 6). Todo ello indica que, en el caso de los cultivos agrícolas, sólo existe un grupo con comportamiento ascendente, debido principalmente a la influencia del grano de soya, que a partir de 1988 registra una dinámica acelerada en su producción⁵³.

Por lo tanto, se hace necesario explicar las razones por las cuales el sector agrícola registra ese tipo de comportamiento, teniendo en cuenta que la rigidez de éste, en el corto plazo, no modifica sustancialmente sus niveles de producción, pues éstos dependen fundamentalmente de aspectos climatológicos y de la existencia de incentivos que pueda ofrecer la política económica general para determinar una eficiente asignación de recursos.

En consecuencia, el efecto de la política económica tiene que ver, fundamentalmente, con el grado de bienestar del productor agrícola (que se mide a través de las variaciones en el valor económico del "cultivo" o "grupo de cultivos") y el contexto bajo el cual se van a aplicar los instrumentos pertinentes de la misma, considerando los factores exógenos (evoluciones de precios internacionales, disponibilidades de ahorro externo, tasas de interés, etc.), factores estructurales (tenencia de la tierra, retraso tecnológico, escasa productividad, manejo del medio ambiente y recursos naturales, etc.) y, asimismo, los factores relacionados con la política

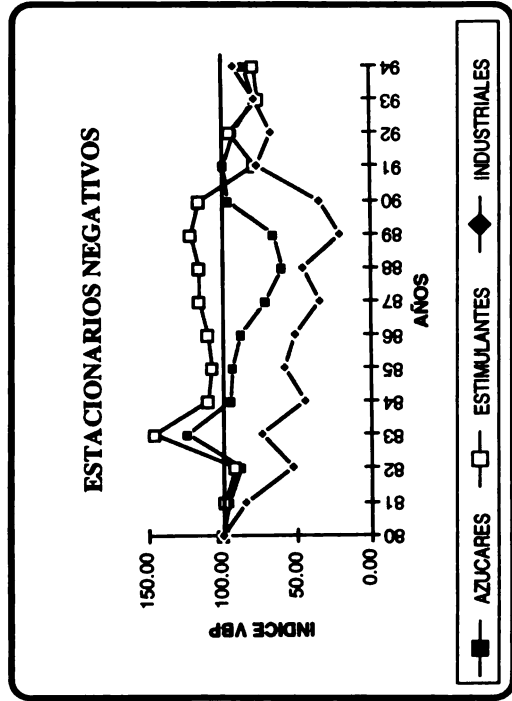
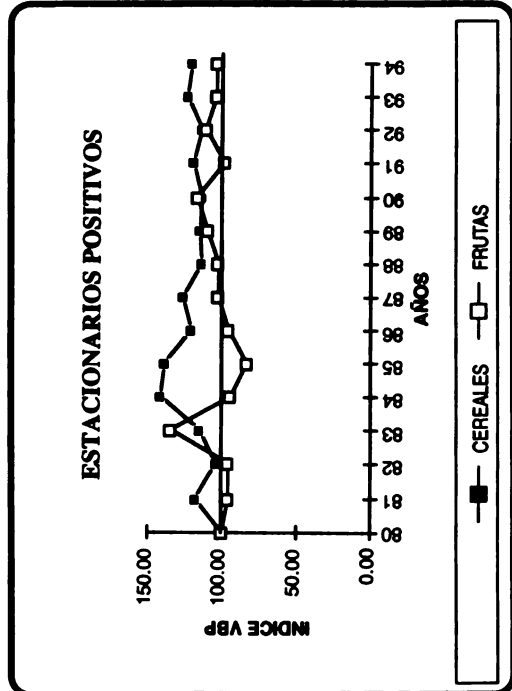
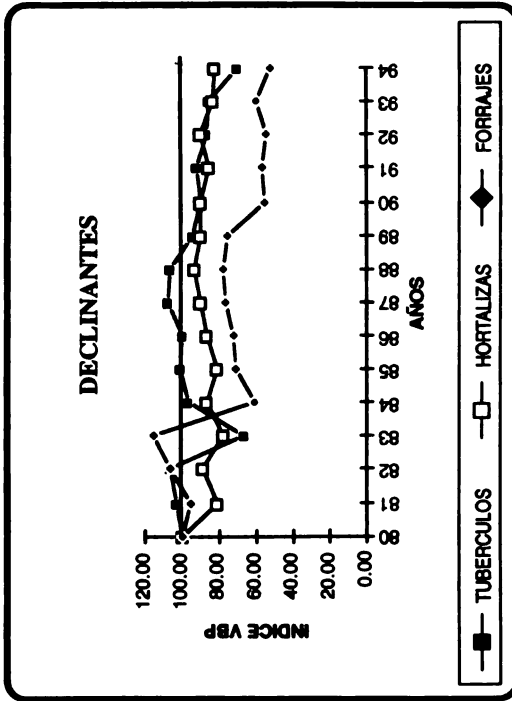
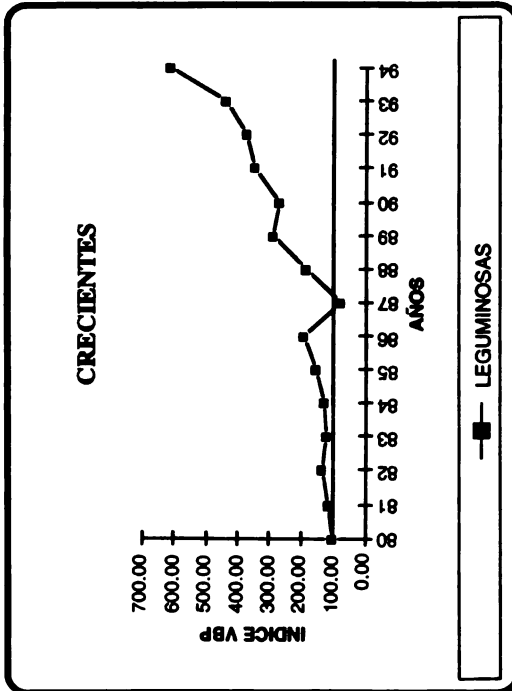
53 Similar comportamiento se observa al evaluar las tasas de variación trienales de la superficie cultivada. El análisis de la superficie se presenta más adelante.

EVOLUCION V.B.P. SEGUN GRUPO DE CULTIVOS

G. 6

INDICE DE PARTICIPACION DINAMICO

FUENTE: Elaboración en base a información de la SNAG.



económica sectorial a ser implementada y su gestión (idoneidad institucional, capacidad de negociación, margen de instrumentos, coherencia con la política económica general, duración e intensidad de su aplicación, etc.).

En ese propósito, urge también remitir los enfoques y métodos, referidos al estudio y proyección de las condiciones actuales del sector y a la prospección de escenarios futuros deseados, hacia nuevos contextos de análisis y síntesis que respondan a los requerimientos de la visión sistémica que se propone. Sin embargo, ello pasa por una revisión de los enfoques aplicados hasta el presente en los procesos de diagnóstico sectorial y en la correspondiente formulación y diseño de las políticas, planes y programas.

A este respecto, se ha sostenido en secciones precedentes que el **enfoque dicotómico**, tradicionalmente usado en la conducción sectorial, debe dar paso a uno nuevo que se presenta aquí como el **enfoque sistémico**; siendo necesario comprender los alcances y limitaciones que el primero plantea, y las posibilidades y/o motivaciones para su reemplazo por el segundo propuesto, a los efectos de su adecuada aplicación a futuro.

XXII. El Enfoque Dicotómico

Una revisión de los principales documentos de carácter técnico que se han formulado en las últimas dos décadas –en diferentes círculos–, permite constatar visiones regularmente aceptadas, fundadas en ciertos patrones de referencia y estereotipos que aflanzan y/o aluden a las nociones de dualidad o dicotomía, en un intento por representar la heterogeneidad estructural que “caracteriza a la agricultura boliviana”; dando lugar al establecimiento o uso institucionalizado de categorías de análisis tales como las de “economía campesina” o “agricultura tradicional” y “economía comercial o empresarial”, sin una evaluación crítica de sus efectos prácticos y/o connotaciones para la gestión y la política sectorial.

La dualidad, como el signo de las economías y sociedades, y como una recurrente explicación o justificación de las condiciones de atraso, dependencia y subdesarrollo, bajo las cuales vivía –y aún vive– una gran mayoría de la población en los países latinoamericanos, entre ellos Bolivia, induce a pensar que su solución es una de las condiciones básicas para que estos países, y sus economías, puedan encaminarse por las sendas del progreso y el desarrollo.

De hecho, desde el planteamiento formulado por el expresidente del Banco Mundial, Robert McNamara, en Nairobi en 1973; cuando asignó al desarrollo rural el carácter estratégico para hacer frente a la pobreza de los pequeños agricultores de países subdesarrollados, las inversiones comenzaron a distinguirse en dos tipos básicos: de desarrollo agrícola (economía comercial) y de desarrollo rural (economía campesina). En éste último, los aspectos de carácter social/asistencial llegaron a tener preponderancia sobre lo técnico/productivo, en referencia a su rentabilidad económica. Al mismo tiempo, se desarrolló una estructura metodológica para distinguir entre una "economía campesina" y otra "economía comercial", a través de varios enfoques⁵⁴ que diferencian las inversiones en cuanto a los distintos tipos de sujetos (productores) hacia quienes irá orientada. (Véase Gráfico 7). Este planteamiento en su esencia refleja una realidad, pero también deja dudas en cuanto a su aplicación, pues aún subsiste el problema de la pobreza campesina, pese a los ingentes recursos invertidos con este propósito⁵⁵.

En el caso boliviano, puede encontrarse este tipo de convicciones, luego de los procesos de cambio y revolución social operados a partir de 1952; que, en relación con el sector agrícola, desencadenaron en el proceso de Reforma Agraria (1953), provocando la ruptura con un modo de producción y con unas relaciones sociales de carácter semifeudal. Esto significó la eliminación del trabajo gratuito y de servidumbre, a la vez que se creó la **categoría sociológica** –por cierto, eufemística– de lo "campesino" (en sustitución de lo "indio" o lo "autóctono"), para representar la **condición social del habitante rural** –considerando todos los grupos étnicos–, que luego de habersele devuelto su derecho de ciudadanía, debía integrarse a la sociedad y economía del país, de acuerdo con una política implícita o explícita de homogeneización social y cultural; y que, paradójicamente, en los hechos, no fomentaba su incorporación a la actividad económica de la sociedad en forma competitiva y eficiente. Esto se ha visto reflejado en las actitudes prebendalistas o políticas asistencialistas de los gobiernos, entre los años '60 y '70, con respecto a las necesidades y requerimientos reales de los productores "campesinos" y que continuaron hasta la década pasada. Aún hoy en día,

-
- 54 Schejtman, Alexander. CEPAL. "Economía Campesina y Agricultura Empresarial". Siglo XXI Editores. Tercera Edición. México, 1986.
Zeballos, Hernán. "Tipología de la Economía Campesina en Bolivia". Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. JUNAC. La Paz, 1987.
Jordan, Fausto. "La Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo". IICA. San José de Costa Rica, 1989.
- 55 Véase al respecto Nico Van Niekerk "La Cooperación Internacional y la Persistencia de la Pobreza en los Andes Bolivianos" MTCH, CEBEMO y UNITAS. La Paz, 1992.

TIPOLOGIA DE PRODUCTORES AGRICOLAS

G.7

AGRICULTURA CAMPESENA

CRITERIO DE DEFINICION: Fuerza de Trabajo Familiar
VARIABLE DE CLASIFICACION: Jomales contratados <25

| CATEGORIA | CRITERIO DE DEFINICION | VBLE. DE CLASIFICACION |
|---------------|---|---------------------------|
| Infrasubst. | Producción Insuficiente para alimentar la Fila | ≤ 4ha |
| Subsistente | Producción alcanza para la alimentación de la familia pero no genera un fondo de reposición para los medios de producción | 4>Superficie ≤12ha Arable |
| Estacionarios | Alimentos más fondo de reposición | 8>Superficie ≤12ha Arable |
| Excedentarios | Alimentos más fondo de reposición más excedente | ≤ 12ha |

AGRICULTURA TRANSICIONAL

CRITERIO DE EVALUACION: Fuerza de Trabajo asalariada con alguna significación
VARIABLE DE CLASIFICACION: 25 > Jomales contratados <=500

AGRICULTURA EMPRESARIAL

CRITERIO DE EVALUACION: Fuerza de Trabajo asalariada predominante
VARIABLE DE CLASIFICACION: Jomales contratados >500

| CATEGORIA | CRITERIO DE DEFINICION | VBLE. DE CLASIFICACION |
|-----------|-------------------------------------|------------------------------|
| Pequeños | Fuerza Familiar < que la asalariada | 500>Jomales≤1.250 Contrat. |
| Medianos | Fuerza Familiar de 4 a 12 H/año | 1.250>Jomales≤2.500 Contrat. |
| Grandes | Solamente asalariados | Jomales>2.500 Contrat. |

FUENTE: Elaboración en base a Scheiman, Alexander. "Economía Campesina y Agricultura Empresarial".

puede observarse la vigencia de ese tipo de políticas –que algunos analistas han llegado a denominar como “anti-campesinas”⁵⁶–, en medio de corrientes de cambio que permiten vislumbrar la necesidad de reconceptualizar ciertos principios, categorías y relaciones acerca de la economía agrícola y el medio rural.

A partir de los planes de desarrollo, que se formularon con carácter previo a la revolución nacional –el Plan Bohan, entre los más importantes–, se perfiló una ampliación de la frontera agrícola del país, que debía contribuir a los propósitos de **sustitución de importaciones y al logro de la autosuficiencia alimentaria**. Se trataba de una estrategia integral de desarrollo, que debía promover la migración hacia el oriente, facilitada por la construcción de la carretera Cochabamba–Santa Cruz, puesto que el país no sólo comenzaba a explorar sus recursos petrolíferos y gasíferos, sino que también contaba con tierras ubérrimas en los llanos de Santa Cruz. Todos estos aspectos, crearon espacios económicos importantes. Es así, que desde el punto de vista del sector, se logró el autoabastecimiento de azúcar y arroz (con importante inversión en infraestructura agroindustrial), que dinamizó otras actividades sectoriales productivas y de servicios. Así, en el caso del sector agrícola del oriente del país, se dió espacio para el establecimiento de una agricultura de carácter predominantemente extensivo con elementos de modernidad, siendo algunos de éstos la orientación de la producción bajo criterios de tecnificación y orientación hacia el mercado y, en algún grado, de aptitud empresarial.

Este fenómeno, diametralmente opuesto a los patrones de organización productiva, en términos de escalas y lógicas de manejo vigente en el altiplano y los valles; dió los argumentos necesarios a los pensadores y analistas, para ver y comprender la agricultura a través de una dicotomía o dualidad expresada en los dos tipos de economía, una “campesina o tradicional” y otra “comercial o moderna”.

En el caso de la “economía campesina”, se instituyó una categoría predominantemente sociológica, que se ha asociado con la agricultura tradicional de las regiones occidentales del país; esto es, del altiplano y valles. A estos sistemas productivos se les atribuyen características de baja productividad e ineficiencia, prevalencia de técnicas arcaicas, escasa articulación al mercado, producción de autosubsistencia y minifundio; entre otras. Ello, precisamente, ha

56 Véase por ejemplo Roberto Laserna “Estrategias para el Sector Agropecuario en Cochabamba en el Marco del Desarrollo Rural”. Seminario Taller. Cochabamba, 1992; y Fernando Untoja en su argumentación sobre este tema, planteada en el Foro de ILDIS sobre “Lo Pluri-Multi”. (1993).

tendido a reforzar ideas prejuiciosas acerca del comportamiento económico carente de iniciativa y competitividad, y poco proclive al cambio; aunque, en forma contradictoria, se le reconoce ser el principal abastecedor de alimentos. Estos conceptos, por una parte, ante los diagnósticos de pobreza y exclusión en el medio rural, han condicionado la adopción de actitudes simplistas y paralizantes, que reducen las posibilidades de aprovechar las potencialidades de la economía campesina. En otros, han llevado a profundizar la dicotomía a través de **soluciones duales**, que refuerzan más la existencia de dos mundos: el moderno y el tradicional.

En el segundo caso, se confronta a la agricultura campesina con otra categoría de carácter económico; es decir, con una agricultura comercial o moderna, que como se ha mencionado anteriormente, se ha desarrollado fundamentalmente sobre principios de economía mercantil y empresarial. En este sentido, los primeros esfuerzos por aprovechar el potencial de las tierras bajas, se basaron en los cultivos de la caña de azúcar y el arroz; habiendo generado el primero –bajo el manto estatal, a través de la Corporación Boliviana de Fomento– una dinámica económica regional, generadora de excedentes y agregadora de valor. En el caso del arroz, se fueron incorporando nuevos segmentos o grupos de productores tanto locales como colonos de otras regiones del país –a través de los procesos migratorios–, así como colonias extranjeras (japonesas); llegando a ser predominante la presencia de estos actores en el ámbito agrícola, bajo distintas lógicas de producción y modalidades de inserción en el mercado.

Esta visión ha afectado particularmente la situación de la llamada “agricultura campesina”, puesto que en términos de la definición de políticas y de las acciones sectoriales que se plantearon, resultó ser casi siempre **diferenciada y sesgada** en favor de la llamada “agricultura comercial”. Todo el andamiaje de la institucionalidad sectorial, mostró lo prejuicioso que llegó a ser su desempeño para encarar los problemas del sector denominado campesino. A éste se le asoció con lo ineficiente, asumiendo que se trataba de una economía arcaica y ruralista, sin valorizar o comprender otros elementos, como el carácter de reciprocidad y solidaridad, y la minimización de riesgo a través de la diversificación de la producción (rotación y asociación de cultivos).

Por otra parte, debido al mayor dinamismo aparente o a la mayor capacidad relativa de negociación y gestión de los agentes económicos del sector llamado comercial; el aparato

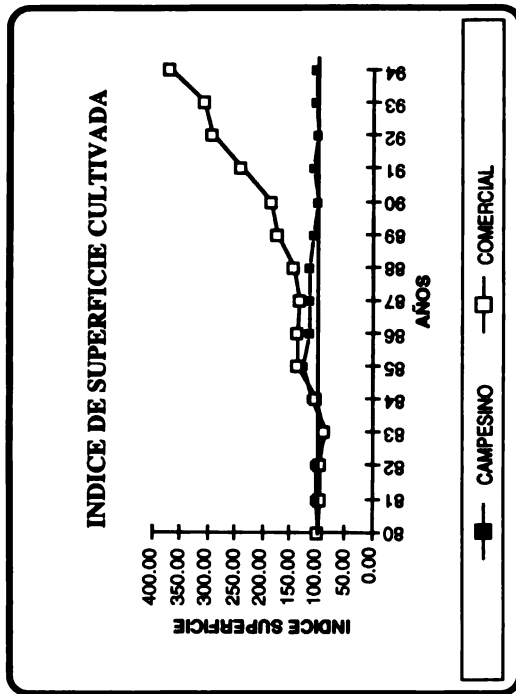
institucional –al mismo tiempo que asumió un diletantismo o una actitud inmovilizante frente a los retos de los sectores tradicionales– volcó más su atención, esfuerzos y recursos financieros hacia ellos; basándose en la asociación de lo moderno y comercial con lo eficiente, sin percatarse de la coexistencia de productores –grandes, medianos y pequeños–, que en conjunto, tienen un carácter muchas veces destructivo o depredador de la base natural, en su incesante afán de expansión de frontera a costa de la sostenibilidad futura de su patrón productivo.

En términos generales, se **acentuó el grado de heterogeneidad** que se deseaba reducir, pues se dió pie a tratamientos desiguales que entrañaban una **carencia de neutralidad de las políticas**; ampliando la brecha entre las estructuras productivas asociadas a ambos tipos de agricultura y agravando la problemática que se pretendía resolver. Por ello, es tiempo, tal vez, de reconocer que esta manera dual de ver las cosas, no es suficiente frente a los cambios que se suscitan en la dinámica económica global y del país.

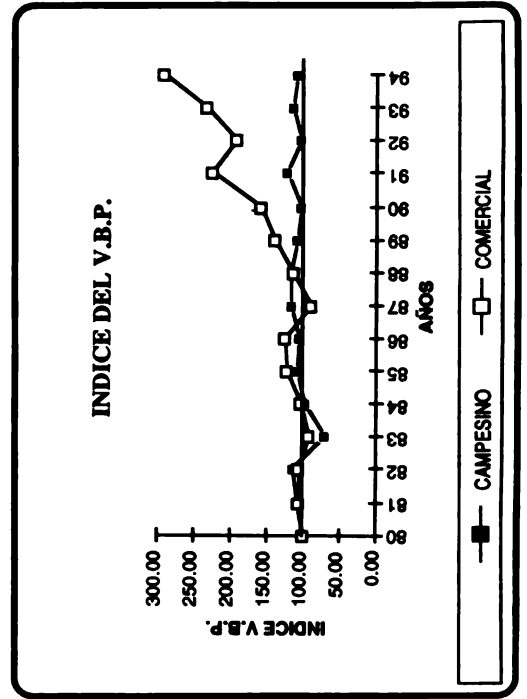
Para una demostración elemental de estas consideraciones, puede observarse el tipo de análisis al que conduce el manejo de esa dualidad. En ese entendido, si se cuantifica el comportamiento de las denominadas “agricultura campesina” y “agricultura comercial”, a través de la elaboración del índice de la evolución de la superficie cultivada y del VBP, durante los últimos 15 años (Véase Gráfico 8); se encuentra que en la primera mitad del período, ambos sectores apenas se diferencian y más bien, transitan por vías paralelas. Sin embargo, a partir de 1988 se destaca la dinámica de la “agricultura comercial” y la evolución de la “agricultura campesina” se mantiene casi constante durante el período de análisis, mostrando un comportamiento relativamente estacionario y declinante, porque durante los últimos catorce años, la participación de ésta en el total del VBP agrícola, disminuyó del 85% promedio entre 1980–84, al 74% entre 1990–94 –tasa de variación negativa del 12%–. Asimismo, el porcentaje de participación de la “economía comercial” en el total del VBP agrícola, aumento de 14% entre 1980–84, al 25% en el período 1990–94 –tasa de variación positiva del 78%–.

Esta situación parece no ser distinta cuando se analiza el VBP según el destino de la producción, el cual no se relaciona necesariamente con los tipos de sistema productivo o de productor, y además aísla el factor geográfico. Surge entonces, una forma diferente de estudiar el fenómeno económico productivo, pues en este caso, la evolución del índice de VBP para los bienes exportables y de consumo interno, muestra una dinámica que explica con

INDICE DE PARTICIPACION DE LA ECONOMIA CAMPESINA Y COMERCIAL EN LA SUPERFICIE CULTIVADA



INDICE DEL VALOR BRUTO DE PRODUCCION



FUENTE: Elaboración en base a información de la SNAG.

mayor aproximación, la aptitud competitiva de los cultivos o productos en el contexto de una economía abierta; reflejando una orientación exportadora que se incrementa, sin afectar la producción destinada al consumo interno y se mantiene con una tendencia levemente invariable en el tiempo (Véase Gráfico 9). Cabe preguntar, si ello tiene alguna significación para el productor "campesino", o si es sólo para el productor "comercial" (continuando con los términos del enfoque dicotómico).

De acuerdo con la visión dicotómica, que atribuye a lo "comercial" un sentido eficiente, de reacción ante las señales del mercado y/o asunción de riesgo empresarial ante las tendencias de comercio externo; juzga a lo "campesino", ineficiente e impávido frente a los cambios u oportunidades que hoy provee la economía de mercado. En ese caso, sólo tendrían que estar reflejados en el índice, los productos de la economía "comercial" y; además, sólo del oriente del país. Sin embargo, el índice del VBP según el destino de la producción, incorpora productos que antes, por la visión dicotómica, habrían sido excluidos y que ahora muestran su ubicación y valor propio para ser tomados en cuenta en todo análisis, basándose en principios de economía moderna. De la observación anterior, surge la siguiente interrogante **¿hasta dónde el estereotipo desarrollado de dicotomía en la agricultura boliviana, que deja una especie de mensaje autocompasivo acerca de la "economía campesina", es válido en el nuevo estilo de desarrollo adoptado por Bolivia?**

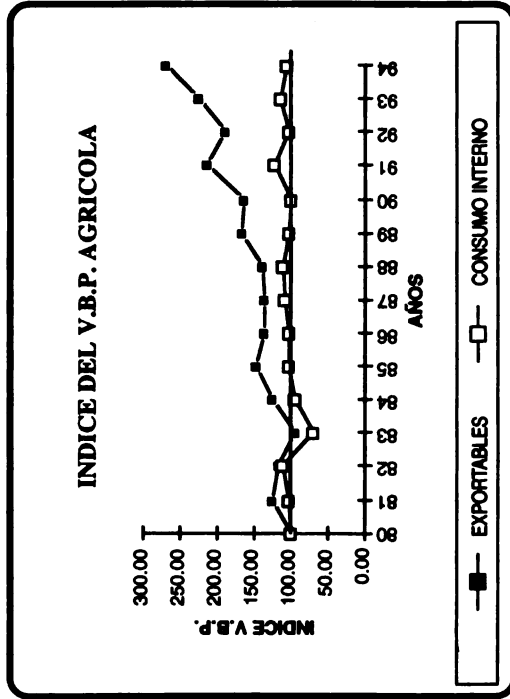
Para corroborar o ampliar el alcance de la inquietud precedente, basta con observar el comportamiento de las exportaciones agrícolas (Véase Gráfico 9). Entre 1985 y 1989, las exportaciones agrícolas se incrementaron en 11% y entre 1990-94 en 27%, pasando las mismas de \$us. 224.0 millones en 1990 a \$us. 311.8 millones en 1994, representando el 31% de las exportaciones totales del país. Pero lo más importante, es que se están comercializando productos en mercados externos, provenientes del ámbito de la "agricultura campesina"; por ejemplo, quinua, hortalizas y otros. Esto significa, que también los productos del ámbito "campesino", pueden ser tan comerciales como los del llamado ámbito "moderno o empresarial". De hecho, se presentan algunas iniciativas al interior de la "economía campesina", que empiezan a aprovechar las oportunidades de la apertura comercial.

Desde esta perspectiva crítica, y con el propósito de reorientar en forma estratégica los cambios en el sector agrícola –independientemente de si es comercial o campesino–, es necesario identificar la actividad productiva, a partir de la unidad de análisis que es el "cultivo"

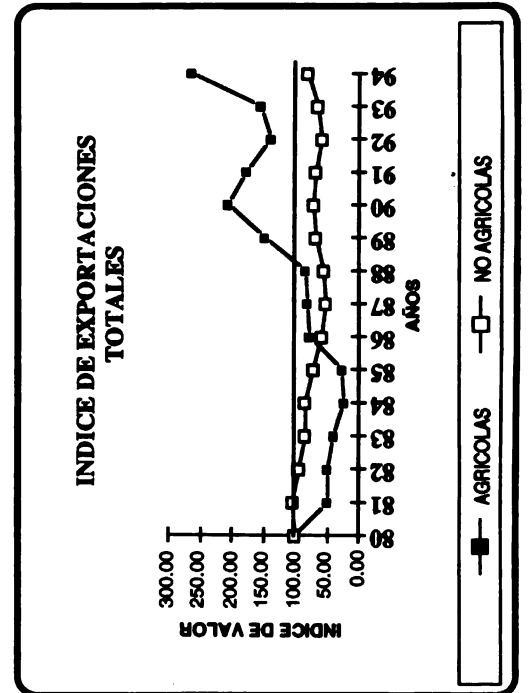
DICOTOMIA SEGUN DESTINO DEL V.B.P.

G.9

INDICE DEL V.B.P. SEGUN DESTINO



INDICE DE EXPORTACIONES



FUENTE: Elaboración en base a información de la SNAG e INE.

o "grupo de cultivos"; definiendo las oportunidades (potencialidades) que registra y si éstas son susceptibles de ser maximizadas y consolidadas para su desarrollo y crecimiento económico. Por otra parte, es conveniente identificar a nivel de "cultivo" o "grupo de cultivos", las limitaciones (restricciones) sobre las cuales es necesario actuar, minimizando sus efectos negativos.

XXIII. El Enfoque Sistémico

Es prioritario comprender que los sistemas económicos y los sistemas agrícolas, entre ellos, son sistemas abiertos; y que como tales, interactúan con otros existentes, tanto en la esfera real como en la esfera intangible de la economía, la sociedad y la naturaleza. De hecho, es la interacción o el dinamismo, lo que permite ver la realidad de las cosas y los fenómenos que se suscitan en la vida. Esta convicción nace de una nueva visión epistemológica de las ciencias, que **reafirma la necesidad de estudiar las totalidades o los conjuntos complejos para entender el comportamiento de las partes; al mismo tiempo, se estudia el desempeño de las partes o elementos en relación a la totalidad o unidad, y se integra como algo más que una suma de ellas, definiéndolas como objeto de estudio o conocimiento.**

Esta visión, no surge, sino de un **vacío conceptual** que hasta hace muy poco ha ofuscado la mira de los conductores en su intento por buscar respuestas a la problemática del medio rural, ligada en gran medida a la actividad agrícola, y que al haberse concebido desde de una óptica fragmentaria y cerrada en sí misma – **ruralista**, en cuanto a su alcance; **reduccionista**, en su idea dicotómica de lo tradicional y lo moderno, como opuestos; **proyectista**, en su orientación de invertir en lo "micro" y disperso, sin importar las necesidades o prioridades, y menos las complementariedades; y, abiertamente **asistencialista** en su filosofía e instrumentalización– acarreó más resistencias que adhesiones, y creó más frustraciones que esperanzas. La noción de que la pobreza era únicamente una cuestión social, cuya solución residía en dotar de servicios básicos, suplir ciertas carencias e implementar acciones de carácter filantrópico y coyuntural, con la finalidad de elevar la calidad de vida del habitante rural, fue un fracaso estrepitoso en términos sociales y políticos. Pero lo fue mucho más, en términos económicos, puesto que no sólo perturbó o distorsionó la producción agrícola debido a las donaciones alimentarias externas, que significaron un

desincentivo real, sino que también instauró actitudes autosubestimantes entre los “beneficiarios” de esa asistencia.

Por tanto, lo importante desde una óptica sistémica es el afianzamiento de las políticas sectoriales que refuercen o estimulen las concepciones y los intentos orientados a la transformación de los sistemas productivos, considerando, para tal efecto, el desarrollo completo e integrado de la cadena productiva del cultivo o producto.

El potencial del análisis por producto o cultivo y sus interrelaciones, reside en la posibilidad de abordar de una manera integral y profunda, la situación y condiciones bajo las que se desenvuelve el proceso productivo y económico– comercial, la posición en que se encuentra respecto de otros y sus perspectivas o ventajas; desde de un punto de vista estrictamente agronómico o técnico –incluyendo, en este caso, una óptica ambiental o ecológica–, pasando por consideraciones de carácter organizacional y social, así como de orden tecnológico, con criterios económicos y comerciales. En otras palabras, **se trata de una opción que permite tomar en cuenta todos los aspectos que afectan su desempeño y de esa manera, advertir las oportunidades y amenazas para los cultivos en diversos escenarios; que pueden tener una gravitación importante para los productores a la hora de definir cursos de acción posible, con miras a una mayor orientación al mercado, basada en la eficiencia productiva que les permita una oferta de calidad, acceso oportuno y competitivo a los mercados, la búsqueda de mayor rentabilidad económica y, en definitiva, trabajar en pos del incremento de sus ingresos.**

El análisis estratégico de las **oportunidades y amenazas**, debe ser complementado con el relevamiento de las **fortalezas y debilidades**. El conjunto de estos elementos, constituye la **base distintiva del enfoque integral o sistémico, en el sentido de que destaca las secuencias de la cadena productiva**, permite establecer la posible condición o potencialidad aparente y en rigor, el comportamiento económico, propiamente dicho, en un momento del tiempo. De ese modo, es posible detectar las alternativas de un cultivo o grupo de éstos, a la luz de la evaluación sobre su grado de dinamismo o estancamiento, obtenida a través de una lectura objetiva de indicadores económicos (variación de precios, superficie cultivada, rendimientos, etc.) en el tiempo.

El análisis por producto o cultivo, inicialmente alude al comportamiento aparente "técnico-productivo". Una vez efectuada esta evaluación, se incorpora el análisis de variables relacionadas con las condiciones socio-económicas y productivas (suelos, tecnología, tenencia, tamaño de unidad productiva, mano de obra, etc); a partir de lo cual, se deben establecer las causas de dicho comportamiento, para luego definir las posibles líneas de acción macrosectoriales, reconociendo la necesidad de instrumentalizarias, bajo distintas modalidades y con diferentes énfasis o grados de intensidad. Estas deben ser apropiadas a las necesidades o demandas del productor, tomando en cuenta los requerimientos técnicos, económicos y ecológicos del cultivo, y las condiciones y escalas óptimas, susceptibles de garantizar la rentabilidad y sustentabilidad de los procesos productivos.

Este enfoque, además de ser un elemento del diseño estratégico global, deberá contribuir al conjunto de la esfera institucional –sea ésta del ámbito gubernamental o civil–, de modo fundamental, para **encauzar los procesos de negociación y concertación** entre los agentes económicos involucrados.

El enfoque sistémico, visto como un proceso de gestión, tiene en efecto, un alto valor prospectivo y a la vez, una connotación definida en términos de su valor propositivo, como se ha señalado en líneas precedentes. Ello nace del hecho, que tanto los agentes institucionales como los actores productivos, particularmente éstos últimos, saben que, actuando en un contexto de mercado, se deben encaminar las decisiones de producción, en función de la información registrada en el tiempo. Algunos lo hacen según su observación empírica y otros, sobre la base de sistemas de información; pero lo que todos consideran clave, es la variable ingreso en el tiempo, que depende principalmente de los precios a corto plazo y los cambios tecnológicos a mediano o largo plazo; sin embargo, en ambas dimensiones, existe una gran dependencia respecto a las condiciones climáticas.

Por ejemplo, el proceso de toma de decisiones está influenciado objetivamente, a través de la variable precio, por cuanto afecta a los procesos de inversión y de gestión. En el fondo de toda la problemática del sector agrícola y de su gestión institucional o productiva, subyace la preocupación central de todo agente económico, por buscar opciones viables de solución, para asumir expectativas ciertas y minimizar riesgos.

Una de las nuevas tareas de la planificación a futuro será, precisamente, la elaboración de diversos escenarios de acción y el seguimiento de las tendencias de cambio, en los planos que afectan el desenvolvimiento sectorial (tecnología, mercados internos, nichos de exportación, pautas de consumo y gasto externo, relaciones económicas internacionales, entre otras); identificando las articulaciones y complementariedades con otros sectores y actividades, a nivel interno y externo. Para ésto, es necesario desarrollar capacidades de gestión sectorial y de formulación de políticas, creando: **i) una masa crítica humana de alto nivel técnico y competente; ii) una base adecuada de sistemas de información y iii) redes de sistemas integrados, intra e intersectoriales, a partir de las cuales se ejercerá un monitoreo permanente, creativo y dinámico.**

Es en este marco contextual, emergen los valores de la producción o los sistemas de carácter polivalente, flexible y adaptativo; dentro de ciertos rangos a corto plazo, pero de mayor margen a mediano y largo plazo. Desde luego, los agentes en la esfera institucional y productiva tienen ante sí, enormes retos, pues deben estar predispuestos a intervenir en las fases de análisis, planificación, diseño y formulación de políticas y mecanismos instrumentales; acordes con los requerimientos y especificidades de la producción, distribución y comercialización u otras fases de la cadena. Igualmente, deben evaluar el impacto de dichos procesos, lo cual implica mayor concentración de esfuerzos y desarrollo de destrezas y aptitudes entre los directos actores involucrados; en el caso de algunos segmentos mayoritarios, se debe establecer o introducir los códigos de una nueva modernidad.

A su vez, estos nuevos patrones de desempeño parecen demandar diferentes esquemas o modelos de organización institucional y productiva (económica y comercial), entre otros aspectos, que constituyen otra faceta posible y deseable de articulación e intermediación de intereses y aspiraciones del conjunto de actores sociales y económicos. El país cuenta ahora, con un vector de integración, en todo su alcance y potencial: la participación popular. Pero también, ha iniciado un proceso, que aunque provee de nuevos elementos para el desarrollo de la gestión institucional y sectorial, plantea igualmente, nuevos desafíos para su reordenamiento global: la descentralización administrativa.

Por tanto, una primera aproximación importante, en cuanto a las perspectivas que ofrece este enfoque, puede obtenerse mediante el análisis de un conjunto de indicadores objetivos, que permiten relacionar las variables clave para la evaluación o ponderación,

acerca del comportamiento aparente de los cultivos o productos, sobre la base de datos e informes que periódicamente deben relevarse y procesarse. En una segunda fase de este proceso, se propone establecer y desarrollar prácticas operativas regulares de verificación y monitoreo in situ, que conduzcan a la valoración del estado de situación; así como las condiciones, causas o efectos que expliquen la potencialidad o vulnerabilidad de dichos cultivos o productos del agro.

En principio, es posible proponer una **alternativa de análisis** de los productos o cultivos, de acuerdo con su comportamiento económico y técnico-productivo observado. Esta comienza con la identificación o clasificación de cuatro categorías de cultivos o productos: **dinámicos, estacionarios, nacientes y declinantes**. Y a partir de ello, se aplican los instrumentos de la planificación prospectiva, para posibilitar la definición de las diferentes estrategias según tipo de producto, cultivo y especie ganadera. Finalmente, se diseñan acciones de consolidación, recuperación y potenciamiento; considerando para ello las características esenciales del producto y las prioridades o requerimientos de los productores involucrados.

En síntesis, los **pasos iniciales del proceso de planificación prospectiva**, pueden esquematizarse como sigue:

- **Evaluación del Comportamiento Aparente.**
- **Elaboración de la Matriz de Información.**
- **Desarrollo del Análisis de Situación.**
- **Formulación del Diagnóstico Estratégico.**

En el amplio contexto de las tendencias de cambio mundial y, de las particularidades de la región y los países, donde se vienen impulsando transformaciones en los diversos órdenes de actividad, desde el punto de vista de la actividad agrícola y de su interacción con otras en el desarrollo del medio rural, los cambios que se le plantean al sector a futuro se presentan como procesos de alta complejidad e incertidumbre, cuando no con signos de ambigüedad. Más aún, éstos se inician con una reorientación de las políticas económicas y sectoriales, y la introducción de enfoques y esquemas conceptuales renovados de gestión institucional; y es allí donde residen sus desafíos mayores, pero también sus mejores perspectivas de desarrollo.



CAPÍTULO CINCO

**ASPECTOS METODOLÓGICOS
DE LA
PLANIFICACIÓN PROSPECTIVA**

XXIV. Introducción al Método

Este planteamiento metodológico ofrece un marco de referencia descriptivo y analítico para identificar los principales aspectos de la planificación prospectiva definida en el Capítulo Dos del presente documento. Asimismo, se considera que los elementos que se abordan son el punto de partida para seguir Investigando en esta área.

Asumiendo el proceso de la planificación prospectiva, inicialmente, es importante destacar la dinámica de comportamiento del cultivo, producto o especie ganadera, a través de variables económicas objetivas, para conocer las tendencias de desarrollo que en éstos se viene imprimiendo y que pueden dar lugar a importantes análisis técnico-productivos; posibles de llevarse a cabo mediante el uso de matrices, modelos de simulación y predicción, diseño de instrumentos para el análisis, evaluación de costo-beneficio y herramientas complementarias de decisión, tales como la evaluación económica y social, evaluación de impacto ambiental o auditorías ambientales, selección de tecnologías y otros que contribuyan a priorizar la inversión y optimizar la asignación de recursos.

En esta perspectiva, y con el propósito de orientar los cambios en la agricultura en general, conviene identificar las fortalezas y oportunidades, directas e indirectas, que existen y son susceptibles de maximizar y consolidar para el desarrollo económico del cultivo, producto o especie ganadera. Sin embargo, y por la misma razón, también es conveniente identificar las debilidades y amenazas sobre las cuales actuar minimizando sus efectos negativos.

XXV. Comportamiento Aparente

Consiste esencialmente, en establecer los patrones de comportamiento que registran los cultivos o productos en el tiempo, medidos en términos de indicadores objetivos (Valor

Bruto de Producción –VBP–, Superficie, Rendimiento, y otros) de la producción agrícola, pecuaria, silvícola, etc., que determinan la posición relativa del producto o de un grupo de ellos en el contexto general.

A partir de los indicadores objetivo, en este caso el VBP, se determina la Tasa de Variación Promedio Nacional del VBP Total definida en (1):

$$(1) \quad T. V. _j = \left(\frac{\sum_{i=1}^{72} VBP_{i,j}}{\sum_{i=1}^{72} VBP_{i,j-1}} - 1 \right) \times 100$$

donde,

T.V. : Tasa de Variación Promedio Nacional del VBT Total.

VBP : Valor Bruto de Producción del cultivo i en el período j, j=1...n

Del mismo modo, es necesario cuantificar la tasa de variación por cultivo, expresada en (2):

$$(2) \quad t. v. _i = \left(\frac{VBP_{i,j}}{VBP_{i,j-1}} - 1 \right) \times 100$$

donde,

t.v._i : Tasa de variación del cultivo i.

A partir de (2), se tiene la posibilidad de comparar –en forma discreta y continua– y seleccionar aquellos cultivos que registren una tasa de crecimiento o variación mayor o menor a la Variación Promedio Nacional del VBP, calculada a través de (1) e indistintamente, hacer comparaciones amplias entre cultivos y/o grupos de cultivos, productos y especies pecuarias, que permitan identificar elementos de interés para desarrollar análisis más puntuales⁵⁷.

57 Lo propio se puede elaborar a partir de las variables rendimiento, volumen de producción y superficie cultivada.

El alcance de (1) y (2) es descriptivo y está dirigido a recapitular el comportamiento aparente del cultivo, producto y/o especie ganadera, sin referirse a los factores que expliquen dicha potencialidad, usando un sencillo marco de trabajo aritmético matricial. Es decir, que la utilización de (1) y (2) brinda un marco de referencia descriptivo y sintético, para empezar a identificar y evaluar el comportamiento histórico y reciente de los cultivos, a través de indicadores objetivos. Ello significa, que el análisis del **comportamiento aparente**, no proporciona información específica sobre las causas que repercuten en ese comportamiento.

XXVI. Método Analítico

El trabajo aritmético matricial a través de (1) y (2), permite el análisis de las potencialidades de los cultivos, diferenciándolos entre dinámicos, estacionarios, declinantes y nacientes:

Cultivos Dinámicos (A): Son los que tienen una tasa de crecimiento o un comportamiento sostenido, por encima o mejor que el promedio nacional.

Cultivos Estacionarios (B): Registran un comportamiento mayor a cero, pero por debajo del promedio nacional, con variación constante y/o decreciente en el tiempo.

Cultivos Nacientes (C): Presentan una dinámica creciente superior a la media nacional, pero sólo en el último tramo de análisis; es decir, que en los primeros períodos o intermedios han registrado un comportamiento declinante o estacionario.

Cultivos Declinantes (D): Presentan tasas de crecimiento menores que cero y obviamente inferiores al promedio nacional; es decir, con tendencias claramente decrecientes.

Las cuatro categorías definidas anteriormente, sirven para identificar las potencialidades aparentes de los cultivos o productos. Para el presente trabajo, se consideró el período 1980–1994, de acuerdo al siguiente procedimiento:

- i) Se calcularon promedios trianuales para cada una de las variables investigadas; es decir, 1980/1982, 1983/1985, 1986/1988, 1989/1991 y 1992/1994, para suavizar los factores coyunturales que afectan a la producción.

- ii) Se estimaron las tasas de crecimiento para todos y cada uno de los cultivos, y para el total del sector agrícola, en los siguientes períodos: 1992/94 y 1980/82; es decir, entre el último y primer período. Luego se han considerado los trienlos 1983/85 y 1980/82; 1986/88 y 1983/85; 1989/91 y 1986/88; 1992/94 y 1989/91.
- iii) Comparando la tasa de crecimiento de cualquier cultivo, con la tasa promedio nacional, se calificó (A), (B), (C) o (D); utilizando el criterio descrito anteriormente.
- iv) El comportamiento aparente del cultivo en todo el período, se obtuvo dando mayor peso al último tramo, porque determina su comportamiento actual. Además, a fin de conocer su evolución en el tiempo, se realizó un análisis discreto, comparando el último con el primer período de análisis. Posteriormente, se cuantificaron las variaciones de los períodos intermedios, para identificar situaciones coyunturales. En caso de presentarse calificaciones discrepantes, entre extremos, se promedió a la categoría intermedia, y en el caso de presentarse alternativas de clasificación (A) y (B) ó (B) y (D), se clasificó como (B) ó (D), respectivamente.

Este análisis, implícitamente, está mostrando la eficiencia dinámica de algunos cultivos y especies ganaderas a través de la productividad multifactorial, entendida como el cociente entre la producción total y el total de los factores productivos concurrentes, entre ellos la mano de obra, la tierra, el capital y otros factores no convencionales como son la educación de los productores, la investigación y la extensión. Sin embargo, debido a la dificultad de encontrar instrumentos confiables de medición de los factores de producción no convencionales, es que se recurre a la utilización de estimadores de productividad como son el VBP por unidad de trabajo o por insumo utilizado, relación beneficio–costo, etc. En consecuencia, existe la necesidad de que este enfoque inicial debe ser complementado con mayor información y análisis.

Por lo tanto, a partir de los cuatro ámbitos definidos, es necesario identificar los principales eslabonamientos técnico–comerciales de cada uno de los cultivos, productos y especies ganaderas, a través de dos fichas técnicas que se denominan Matriz de Información y Matriz de Análisis de Situación.

XXVII. Matriz de Información

Tiene el objetivo de proveer información sistematizada y validada sobre las variables técnicas, sociales y económicas que explican las causas del Comportamiento Aparente de los cultivos y de la producción pecuaria, proporcionando un marco cualitativo y cuantitativo, que posibilite identificar y definir las prioridades y todos los demás componentes del sistema de planificación sectorial e inteligencia económica, y que permita proponer instrumentos de política estratégica–prospectiva que se retroalimentarán con los de planificación participativa y transaccional.

Para esto, se hace necesario desarrollar una base de datos sobre la estructura, evolución y características principales de los cultivos, grupos de cultivos, y especies ganaderas. Los datos presentados en esta matriz deben alimentar a la Matriz de Análisis de Situación para una posterior identificación de áreas posibles de acción y su evaluación.

Algunas de las variables que debería contemplar la Matriz de Información, son las siguientes:

Generales:

- Suelos y clima necesarios para el desarrollo de los cultivos y ganados.
- Evolución histórica de la superficie cultivada, producción, rendimientos, valor bruto, valor agregado.
- Evolución histórica del hato ganadero, producción de carnes y derivados, valor bruto, valor agregado.
- Localización de los cultivos y ganado según Departamentos, Provincias, Zonas de Producción y Municipios.
- Uso de capital, mano de obra, maquinaria y otros.
- Aporte nutricional.

Tecnología (Sostenibilidad)

- Generación y transferencia de tecnología.
- Prácticas culturales.

- Prácticas de manejo de ganado y pastos.
- Plagas y enfermedades, sanidad vegetal y animal.
- Efectos sobre los recursos naturales y medio ambiente (degradación, erosión, deforestación).
- Susceptibilidad a factores naturales adversos.

Sociales (Equidad)

- Tenencia de la tierra y tamaño de las unidades de producción.
- Organización institucional estatal y privada. Número y características de las organizaciones de los productores.
- Legislación más relevante. Normas y regímenes de regulación sobre la actividad agropecuaria.
- Disponibilidad y utilización de mano de obra, estacionalidad.

Económicas (Competitividad)

- Sistemas de información sobre precios y mercados.
- Importancia regional de los cultivos y ganado en el VBP y otras variables.
- Costos de producción. Relación beneficio/costo.
- Uso y disponibilidad de capital. Crédito.
- Cuentas de oferta/utilización.
- Balance alimentario nutricional.
- Proyección de la oferta y de la demanda.

Datos del (los) productos (s), sobre su desempeño en el mercado interno

- Acceso a servicios de acopio y almacenamiento.
- Transporte.
- Canales de comercialización, mercados.
- Evolución de los precios a nivel de productor, mayorista, minorista.
- Distorsiones internas de precios y mercados .
- Capacidad comercial y financiera de los productores.
- Crédito.

- Organización de la comercialización.
- Transformación.
- Aspectos relativos a las características particulares o normas de producto.

Datos del (los) productos(s), sobre su desempeño en el comercio exterior

- Exportaciones e Importaciones (valor y volumen).
- Precios internacionales.
- Políticas de promoción generales y específicas.
- Discriminación de precios.
- Oportunidades comerciales aisladas o de difícil repetición.
- Medidas Arancelarias y para-arancelarias. Barreras comerciales.

XXVIII. Matriz de Análisis de Situación

Esta matriz tiene el propósito de identificar elementos clave que brinden una visión integrada de la situación de un cultivo o grupo de cultivos a lo largo de toda la cadena productiva; es decir, desde la producción, oferta primaria, transformación y comercialización, hasta el análisis de la demanda. De esta forma es posible identificar las fortalezas y oportunidades así como de las debilidades y amenazas que presentan. Asimismo, ayuda a precisar los rasgos más importantes que afectan al desarrollo de los rubros productivos pecuarios y agrícolas.

Una de las ventajas de este tipo de análisis es que facilita el proceso de diálogo con los subsectores, ya que, tanto para la construcción de la matriz como para la elaboración de las conclusiones y definición de estrategias, es imprescindible contar con insumos aportados por organizaciones privadas y gubernamentales, asociaciones de productores y técnicos involucrados directamente con la producción y comercialización de cada uno de los rubros.

Cada uno de los elementos que forman parte de la matriz de análisis de situación se definen de la siguiente forma:

- i) **Fortalezas:** Son el conjunto de condiciones ya existentes o disponibles, favorables al desarrollo del proceso productivo.
- ii) **Oportunidades:** Son el conjunto de condiciones potencialmente favorables o susceptibles de beneficiar al desarrollo del sistema productivo.
- iii) **Amenazas:** Son el conjunto de condiciones desfavorables o de alto riesgo que ponen en peligro la viabilidad o la sostenibilidad del sistema productivo.
- iv) **Debilidades:** Son el conjunto de condiciones existentes de carácter restrictivo o limitante en el presente.

Conviene indicar que las fortalezas y oportunidades, así como las amenazas y debilidades, son conceptos que expresan realidades relativas, las cuales, bajo ciertas acciones, son susceptibles de ser modificadas. En definitiva, estos elementos son los que brindarán, posteriormente, las pautas para definir las estrategias y los instrumentos de la política sectorial.

XXIX. Manejo de la Matriz de Análisis

Esta matriz es de doble lectura o “doble salida”, una lectura horizontal y otra vertical. La lectura horizontal, permite conocer aspectos relevantes que influyen en el desempeño de un producto, como las ventajas que están siendo aprovechadas por los productores **–fortalezas–**; espacios abiertos, que eventualmente pueden ser aprovechados para el desenvolvimiento del producto **–oportunidades–**; factores importantes que restringen la posibilidad de crecimiento **–debilidades–**; y por último, situaciones, que potencialmente pueden darse y que significan una grave amenaza, que, de no tomarse en cuenta, puede afectar negativamente a la producción **–amenazas–**.

La lectura vertical, identifica elementos comunes a varios rubros, agrupados por áreas temáticas, (mercados, tecnología, recursos naturales, etc.), que deben ser utilizados para la definición posterior de lineamientos de política, orientados a resolver limitaciones e incentivar fortalezas.

El análisis de esta matriz, deberá considerar, al menos, los siguientes aspectos:

i) Tecnológicos

- Manejo de Recursos Naturales.
- Disponibilidad y acceso a las fuentes de generación y transferencia de tecnologías. Eficiencia técnica y económica.
- Provisión y uso semillas. Variedades.
- Fuentes y usos de agua para riego.
- Rendimientos obtenidos.
- Uso y disponibilidad de insumos nacionales e importados.
- Vulnerabilidad a factores climáticos adversos.

ii) Sociales

- Análisis de las formas de tenencia de la tierra y tamaño de las unidades de producción
- Análisis de la organización institucional pública y privada. Poder de concertación y negociación.
- Número y características de las organizaciones de los productores.
- Legislación mas relevante. Normas y regímenes de regulación sobre la actividad agropecuaria.
- Análisis de la disponibilidad y utilización de mano de obra, estacionalidad.
- Aporte nutricional e influencia en la Seguridad Alimentaria nacional.

iii) Económicos

- Estructura de mercado, evolución de la oferta y de la demanda.
- Evolución y comportamiento de los precios y mercados.
- Análisis de Competitividad. Nivel de competencia interna y externa.
- Estructura de los costos de producción.
- Análisis de rentabilidad.
- Modificaciones arancelarias y su impacto.
- Disponibilidad y acceso y costo del crédito.
- Índices e indicadores pertinentes.

Es importante tomar en cuenta que si bien existen áreas comunes de acción, los instrumentos o medidas de intervención deben, necesariamente, ser priorizados para la asignación de recursos económicos, partiendo de su comportamiento en el tiempo, según se quiera aprovechar las potencialidades de los cultivos dinámicos o nacientes, o bien, revertir la situación de estancamiento y declinación de los clasificados en estas categorías. Para ello, se requiere del concurso concertado de los agentes involucrados en las actividades productivas a diferentes niveles, como son los productores, las instituciones de apoyo a la producción y las instancias públicas de planificación. Este punto, resalta la noción de la planificación participativa y de la transaccional, planteados en el Capítulo Dos del presente documento.

Es necesario indicar, que éste procedimiento metodológico no debe ser aplicado exclusivamente bajo una dimensión nacional, sino fundamentalmente, debe procurar llegar a nivel de municipio, aprovechando el nuevo marco legal vigente en el país.

Finalmente, existe otro aspecto importante, que debe ser tomado en cuenta y se expresa a través de la evaluación ex-ante de los resultados que se esperan obtener a través de la aplicación de políticas como resultado de la planificación estratégica (prospectiva, participativa y transaccional). Por esto, es sentida la necesidad de evaluar sus posibles resultados esperados; es decir, si tienen los niveles aceptables mínimos de logro, y si son mejores a los que podrían ser alcanzados con otras acciones. Esto, demanda evaluar no solo la relación beneficio-costos a nivel económico y social de las políticas que se proponen, además del rendimiento de la inversión y el grado de riesgo de perderla, con el fin de establecer un criterio de priorización y asignación eficiente de los recursos; sino también, la construcción de escenarios alternativos de desarrollo, utilizando herramientas de análisis predictivo que puedan mostrar las consecuencias para productores, consumidores y la sociedad en conjunto de las intervenciones de tipo político-económico.

XXX. Aplicación Metodológica

Utilizando información estadísticas de la Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería para construir el VBP Agrícola Total⁵⁸, en términos globales, se contabilizó el Comportamiento

58 El PIB agrícola (productos agrícolas primarios) representa en 1994 el 41% del PIB Agropecuario Total que incluye –además de los productos agrícolas primarios–: productos agrícolas industriales, coca, productos pecuarios, silvicultura, caza y pesca.

Aparente de un total de 70 cultivos; de los cuales 14 están en el ámbito A, 28 se encuentran en el ámbito B, 4 corresponden al ámbito C y 24 registran una situación de crecimiento negativo (declinante), por debajo de la dinámica de crecimiento del VBP Total (Véase Cuadro 3). Cabe destacar, que en función al Comportamiento Aparente y utilizando el VBP como variable pivotal, se cuantificó por cultivo y grupo de cultivos: la Superficie Utilizada, Número de Personas Ocupadas y Valor Bruto de Producción (VBP) a precios de 1990, para el período 1992-94. En términos generales, los 70 cultivos ocuparon una superficie de 1.6 millones de hectáreas, emplearon aproximadamente un total de 470 mil personas y generaron un VBP de 2.000 millones de Bs.

A continuación se presenta un panorama más detallado sobre el Comportamiento Aparente de los cultivos según categoría:

i) Categoría A

Cuenta con 14 productos (Véase Cuadro 4) que ocupan el 26% de la superficie, emplean 72 mil personas y generan el 20% del VBP Total. La mitad de ellos corresponde al grupo de frutas; sin embargo, según la participación en superficie, las personas ocupadas y el VBP, destacan los cultivos de trigo, soya y girasol. Todos ellos registran un proceso evolutivo positivo, planteando alternativas de vocación productiva y competitiva, respecto a la sustitución de importaciones y generación de divisas vía exportaciones.

ii) Categoría B

Los cultivos clasificados en esta categoría ascienden a 28, utilizan 744 mil hectáreas, emplean 221 mil personas y representan el 43% del VBP Total; registrando una situación muy diferente con respecto al caso anterior. En términos globales, aproximadamente el 36% de los cultivos de éste ámbito, muestran una tendencia estacionaria declinante y están por encima de la tendencia dinámica a largo plazo del VBP Total. El 64% restante, refleja una mejor situación, con tendencia estacionaria creciente y alternativas de producción ligadas principalmente a la demanda interna; sin embargo, existen productos relacionados con la generación de divisas, como la quinua, que registra una dinámica difusa (creciente, decreciente y estacionaria), obligando a relativizar su comportamiento aparente, a través de una evaluación más exhaustiva, que se presenta más adelante.

IDENTIFICACION PRELIMINAR

| CATEGORIAS | NUMERO CULTIVOS | PARTIC. % | SUPER-FICIE (1) | PARTIC. % | PERSON. OCUPAD. | PARTIC. % | V.BRT. PROD. (2) | PARTIC. % |
|---------------------------|-----------------|---------------|------------------|---------------|-----------------|---------------|------------------|---------------|
| A DINAMICOS | 14 | 20.00 | 420,890 | 26.48 | 72,788 | 15.41 | 376,564 | 19.60 |
| B ESTACIONARIOS | 28 | 40.00 | 744,788 | 46.85 | 221,751 | 46.93 | 830,044 | 43.21 |
| C NACIENTES | 4 | 5.71 | 23,814 | 1.50 | 15,117 | 3.20 | 95,605 | 4.98 |
| D DECLINANTES | 24 | 34.29 | 400,192 | 25.17 | 162,819 | 34.46 | 618,775 | 32.21 |
| TOTAL | 70 | 100.00 | 1,589,684 | 100.00 | 472,475 | 100.00 | 1,920,968 | 100.00 |

FUENTE: Elaboración propia.

(1): En Hectáreas.

(2): En Miles de bolivianos de 1990.

CLASIFICACION DE CULTIVOS

FUENTE: Elaboración propia.

| | CATEGORIA "A" | CATEGORIA "B" | CATEGORIA "C" | CATEGORIA "D" |
|----|-----------------|-------------------|---------------|-----------------|
| 1 | TRIGO | ARROZ | TOMATE | PAPA |
| 2 | SOYA | MAIZ GRANO | DURAZNO | PAPALIZA |
| 3 | GIRASOL | QUINUA | NARANJA | OCA |
| 4 | ALGODON FIBRA | CEBADA GRANO | MEMBRILLO | TABACO |
| 5 | PIÑA | CAÑA DE AZUCAR | | AVENA |
| 6 | PAPAYA | CACAO | | CAÑAHUA |
| 7 | FRUTILLA | UVA | | CENTENO |
| 8 | PALTA | MANZANA | | CEBADA BERZA |
| 9 | GUINDA Y CEREZA | BANANO Y PLATANO | | AVENA BERZA |
| 10 | SANDIA | TORONJA | | MAIZ FORRAJERO |
| 11 | TUNA | LIMON | | ALFALFA |
| 12 | CASTAÑA | MANDARINA | | SORGO GRANO |
| 13 | TE | LIMA | | CAFE GRANO |
| 14 | CEBOLLA | MANGA | | FREJOL Y POROTO |
| 15 | | CHIRIMOYA | | MANI |
| 16 | | PERA | | MAIZ CHOCLO |
| 17 | | CIRUELO Y DAMASCO | | ARVEJA VERDE |
| 18 | | YUCA | | HABA VERDE |
| 19 | | CAMOTE | | AJO |
| 20 | | RACACHA | | LECHUGA |
| 21 | | HUALUZA | | GARBANZO |
| 22 | | ZANAHORIA | | ZAPALLO |
| 23 | | REPOLLO | | COLIFLOR |
| 24 | | AJI Y LOCOTO | | HIGO |
| 25 | | BETARRAGA | | |
| 26 | | RABANO | | |
| 27 | | PEPINO | | |
| 28 | | VAINITA | | |

iii) Categoría C

Esta categoría muestra 4 cultivos que aparecen cuantitativamente poco significativos respecto a las variables analizadas (Superficie, Personas Ocupadas y VBP), aunque no por ello menos importantes, pues registran una tasa de variación individual por debajo de la dinámica del VBP Total; su tendencia es creciente, anunciando aparentemente, condiciones propicias del entorno relacionado con la producción y la actividad comercial. Además, la importancia de esta categoría va unida a la identificación de cultivos con potencialidad futura y probable capacidad competitiva en el mercado interno y externo.

iv) Categoría D

Se observan 24 cultivos con un proceso decreciente en su comportamiento, mostrando aparentemente, un alejamiento progresivo de la tendencia de crecimiento promedio. Utilizan 400 mil hectáreas; emplean, aproximadamente, 162 mil personas y participan con el 32% en la generación del VBP Total.

En la medida en que se ha tratado de explicar el comportamiento aparente de los 70 cultivos, resulta necesario explicar las causas que repercuten sobre dicho comportamiento. Para esto, es necesario identificar los principales eslabonamientos técnico-comerciales de cada uno de ellos, utilizando la Matriz de Información, para luego definir la Matriz de Análisis de Situación. Dadas las características y número de cultivos, este trabajo sólo abordará la Matriz de Análisis de Situación para dos cultivos: quinua y soya en grano.

El comportamiento aparente de la **quinua**, cuantificada por su producción a precios de 1990, registra una tasa de variación discreta (10.59) por encima de la tasa de variación del VBP Total (4.64), entre 1980-82 y 1992-94. Sin embargo, al evaluar el comportamiento aparente de este cultivo, a través de su tasa de variación continua y utilizando períodos trienales, registra un comportamiento difuso en el tiempo (creciente, decreciente y estacionario), exigiendo la necesidad de explicar tal situación, a través de la identificación de sus debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas.

La Matriz de Análisis de Situación para éste cultivo, presenta la siguiente información (Véase Cuadro 5):

MATRIZ DE ANÁLISIS DE SITUACIÓN - QUINUA

C.5

| IDENTIFIC. | FORTALEZAS | OPORTUNIDADES | DEBILIDADES | AMENAZAS |
|--|--|--|--|--|
| <p>Cultivo: Quinua Categoría: B Zonas: Altiplano: Central Norte Sur</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Sector productivo organizado. - Cultivo originario apto en términos culturales y de ecosistema. - Producto orgánico certificado: Mejores precios internacionales en US\$/TM 1980: 850; 1995: 1,350. - Poca competencia en el mercado externo. - Mayores productores del hemisferio. - Acceso a transporte para exportación (Carretera - Ferrocarril). | <ul style="list-style-type: none"> - Marco institucional interesado en mejorar tecnología productiva. Por ejemplo producción de semilla certificada de Quinua Real Orgánica. Productores y Consejo Regional de Semillas. - Mercado externo en expansión, incremento de exportaciones. (1980: 177 TM; 1993: 541TM). - Diversificación demanda externa (hasta 1985 exportaciones destinadas a Perú y desde 1987 a países de Europa y EE.UU.). - Por su valor nutricional es un producto importante en términos de seguridad alimentaria. | <ul style="list-style-type: none"> - Bajos rendimientos respecto a otros países productores, en promedio - TM/Ha: Bolivia 0,5; Perú 0,6; Ecuador 0,57 - Baja disponibilidad de agua. - Falta de una campaña de marketing agresiva hacia el mercado externo. - Baja incorporación de Valor Agregado. | <p>Amenazas Internas</p> <ul style="list-style-type: none"> - (*) Efecto en cadena que puede afectar a la sostenibilidad: o Pérdida cobertura vegetal o Disminución disp. abono orgánico. o Degradación física del suelo. o Decremento de rendimientos. <p>Amenazas Externas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingreso al mercado de otros países: EE.UU., Canadá, etc. |

*: Información correspondiente al Altiplano Sur.

FUENTE: Elaboración propia.

i) Fortalezas:

Tecnológicas. La primera ventaja fundamental de la quinua, es su condición de cultivo originario, apto para el medio agroecológico del altiplano y, tolerante a la sequía, vientos y heladas; asimismo, presenta ventajas de tipo cultural, que han permitido la preservación del cultivo.

Económicas. Por las oportunidades de mercado, se constituye en una actividad productiva importante, para la generación de excedentes y autoconsumo. Respecto a la generación de excedentes, se puede mencionar a manera de ejemplo, que actualmente, la Asociación Central de Cooperativas Agropecuarias Operación Tierra (CECAOT), que afilia 650 familias, está exportando un container de 391 qq de quinua real en grano hacia los mercados europeos, lo cual significa aproximadamente un ingreso bruto de \$us. 1.600 per cápita anual. Por esta razón, esperan incrementar su oferta exportable a 4 containers mensuales a partir de 1997.

Por otro lado, la localización geográfica de las áreas productoras que tienen una mayor participación en la exportación de este cultivo (Ladislao Cabrera, Daniel Campos, Nor Lipez, Abaroa y Quijarro), tienen acceso a vías de exportación.

Sociales. Lo anterior, sumado al hecho que Bolivia es el mayor productor del continente, por no decir del mundo, ha influido en el origen de un proceso de crecimiento y fortalecimiento de las instituciones de productores (CECAOT y ANAPQUI), que han asumido un rol muy importante de identificación de mercados y comercialización, tanto a nivel Interno como externo; y, aprovechando la baja o nula incorporación de agroquímicos, ingresaron a nichos de mercado, tales como los de "health food" (alimentos saludables), con un producto orgánico a precios notablemente superiores.

ii) Oportunidades:

Tecnológicas. Existe disponibilidad de tierras para la expansión del cultivo.

Económicas. Posibilidades de ampliar las exportaciones a través de estrategias de mercadeo más agresivas, con mayor respaldo de las instituciones dedicadas a la promoción

de exportaciones; e igualmente, posibilidad de realizar un importante trabajo para el desarrollo de tecnologías apropiadas y conservacionistas, en forma conjunta con las asociaciones de productores.

Sociales. De hecho, éstas asociaciones, de manera independiente, han realizado acciones ampliamente valorizables pero aún insuficientes.

iii) Debilidades:

Tecnológicas. Se expresa principalmente a través de cuatro aspectos fundamentales: i) bajos rendimientos en comparación al de otros países productores del hemisferio: Bolivia 600 Kg/Ha, Perú 900 Kg/Ha y Ecuador 570 Kg/Ha; ii) falta de disponibilidad de agua.

Económicas. Baja incorporación de valor agregado al producto de exportación; y, limitaciones en el diseño de estrategias de mercadeo.

iv) Amenazas:

Tecnológicas. Actualmente, la calidad de la quinua nacional tiene un estándar aceptable a nivel internacional y registra costos de producción bajos, debido a la incorporación mínima de factores tecnológicos (218 \$us/Ha en Bolivia, 331 \$us/Ha en Perú y 348 \$us/Ha en Ecuador). Sin embargo, los rendimientos por hectárea son inferiores y su nivel competitivo en el mercado externo que está sustentado, por ahora, en la existencia de un número limitado de países proveedores, lo que se constituye en una situación coyuntural, ya que otros países como Estados Unidos de América y Canadá, están iniciando la producción de este cultivo con tecnología de vanguardia. Esto significa, que en un futuro inmediato, puede incrementarse el excedente de oferta Internacional del producto de referencia, en condiciones más competitivas.

Otra amenaza, es la presencia de factores que contribuyen a la degradación del suelo. En algunas zonas del Altiplano Sur, los rendimientos presentan decrementos anuales, que se explican por el efecto en cadena, originado por la eliminación de cobertura vegetal nativa (Yareta y Thola), que provoca un deterioro del suelo en términos de su estructura, fertilidad y pérdida de humedad, comprometiendo la sostenibilidad del cultivo.

Por otra parte, el comportamiento aparente de la **soya** sugiere, tanto en su análisis discreto como continuo, una tasa de crecimiento de producción valorada a precios de 1990, por encima del VBPTotal y la Matriz de Análisis de Situación revela las siguientes consideraciones (Véase Cuadro 6):

i) Fortalezas:

Tecnológicas. Condiciones agroecológicas excepcionales en el área que permiten tener bajos costos de producción, los cuales son inferiores a los registrados en otros países productores del hemisferio. Calidad del grano superior al de otros países, además de rendimientos por hectáreas superiores.

Sociales. Sólida organización a nivel de la producción primaria, agroindustrial, y exportadora.

ii) Oportunidades:

Económicas. Se observa, que para este rubro se presentan importantes posibilidades de expansión en las exportaciones en el marco de la Comunidad Andina (CA), ya que de la demanda total de esa Subregión (350 millones de dólares año), Bolivia sólo cubre el 10% en los mercados de Perú y Colombia, con la posibilidad de ampliar las exportaciones a Venezuela que concentra entre el 40 y 50% de la demanda total del CA, y que actualmente se abastece con soya proveniente de Argentina, Brasil y Estados Unidos de América.

Sociales. La soya por su alto valor nutritivo (entre 23 y 24% de proteína), tendría gran importancia en términos de la seguridad alimentaria, si se logra incorporar más eficazmente en la dieta alimenticia; no sólo a través del consumo de subproductos, sino más bien, en forma de grano y otras (leche, queso, helados, dulces, concentrados, etc.).

iii) Debilidades:

Económicas. Tendencia hacia la formación de mercados oligopsónicos, exportaciones con menor valor agregado y altos costos de transporte.

MATRIZ DE ANÁLISIS DE SITUACIÓN - SOYA

C. 6

| IDENTIFIC. | FORTALEZAS | OPORTUNIDADES | DEBILIDADES | AMENAZAS |
|--|--|--|---|---|
| <p>Cultivo: Soya Categoría: A Zonas: Llanos de Santa Cruz Chiquitanía Llanos del Chaco</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Sector productivo organizado a nivel de productores, agroindustriales y exportadores. - Exportaciones dinámicas: entre 1991 y 1994 representa el 24% de las exportaciones agrícolas con una tasa de crecimiento del 70%. - Hay un grado de alineamiento a los precios internacionales cercano al 94%. - Los costos de producción están por debajo de los costos Variables de Brasil y Argentina. - Rendimiento superior a otros países (en TM/Ha. BOL. 2,2; ARG. 2,1; BRA. 1,5). - Calidad superior del grano en relación a la de otros países del hemisferio. - Buena infraestructura productiva. | <ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de expansión en el mercado del GRAN. - El complejo oleaginoso de exportación boliviano apenas representa el 10% de la demanda del GRAN. - Por su valor nutricional es un producto importante en términos de seguridad alimentaria. | <ul style="list-style-type: none"> - Mercados internos oligopsonicos. - Exportaciones con bajo Valor Agregado. - Altos costos de transporte. - Prácticas agrícolas inadecuadas. - Disponibilidad limitada de suelos aptos para la expansión del cultivo. | <p>Amenazas Internas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de la calidad del suelo en Santa Cruz (estimado en aprox. US\$ 80 por Ha., lo cual representa el 28% del VBP de una Ha. de soya (1)). <p>Amenazas Externas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de Mercado por cambio de preferencias arancelarias. |

(1): M. Moli, 1978
 FUENTE: Elaboración propia.

iv) Amenazas:

Tecnológicas. Limitada disponibilidad de suelos para expansión, que se agudiza, si se toman en cuenta las malas prácticas agrícolas a que son sometidos y que afectan la conservación del recurso.

Económicas. Dentro de las amenazas externas, la más importante es las Preferencias Arancelarias otorgadas por Venezuela a los países del MERCOSUR, que provocan un efecto de desplazamiento de las exportaciones bolivianas a la CA.

Continuando con la metodología de planificación estratégica y realizando una lectura vertical de la Matriz de Análisis de Situación (Véase Cuadro 7) para ambos cultivos, se identifican los siguientes elementos comunes:

i) Fortalezas:

Tecnológicas.

- Buena adaptación a las condiciones agroecológicas.
- En ambos casos los costos de producción son bajos, en relación a otros países productores del hemisferio. Sin embargo, habría que aclarar, que en el caso de la quinua, es una fortaleza disfrazada, que se debe a la baja incorporación de tecnología y que redundará en menores rendimientos.

Sociales.

- Buena organización del sector productivo.

ii) Oportunidades:

Económicas.

- Posibilidad de expansión de las exportaciones.

Sociales.

- Alternativas para la seguridad alimentaria.

MATRIZ DE ANÁLISIS DE SITUACIÓN

C.7

| IDENTIFIC. | FORTALEZAS | OPORTUNIDADES | DEBILIDADES | AMENAZAS |
|---|--|--|--|--|
| <p>Cultivo: Soya Categoría: A Zonas: Llanos de Santa Cruz, Chiquitanía, Llanos del Chaco</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Sector productivo organizado a nivel de productores, agroindustriales y exportadores. - Exportaciones dinámicas: entre 1991 y 1994 representa el 24% de las exportaciones agrícolas con una tasa de crecimiento del 70%. - Hay un grado de alineamiento a los precios internacionales cercano al 94%. - Los costos de producción están por debajo de los costos Variables de Brasil y Argentina. - Rendimiento superior a otros países (en TM/ha. BOL. 2.2; ARG. 2.1; BRA. 1.5). - Calidad superior del grano en relación a la de otros países del hemisferio. - Buena infraestructura productiva. | <ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de expansión en el mercado del GRAN. El complejo oleaginoso de exportación boliviano apenas representa el 10% de la demanda del GRAN. Por su valor nutricional es un producto importante en términos de seguridad alimentaria. | <ul style="list-style-type: none"> - Mercados internos oligopolísticos. - Exportaciones con bajo Valor Agregado. - Altos costos de transporte. - Prácticas agrícolas inadecuadas. - Disponibilidad limitada de suelos aptos para la expansión del cultivo. | <p>Amenazas Internas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de la calidad del suelo en Santa Cruz (estimado en aprox. US\$ 80 por Ha., lo cual representa el 26% del VBP de una Ha. de soya (1)). <p>Amenazas Externas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de Mercado por cambio de preferencias arancelarias. |
| <p>Cultivo: Quinoa Categoría: B Zonas: Altiplano: Central Norte Sur</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Sector productivo organizado. - Cultivo originario apto en términos culturales y de ecosistema. - Producto orgánico certificado. Mejores precios internacionales en US\$/TM 1990: 850; 1995: 1.350. - Poca competencia en el mercado externo. - Mayores productores del hemisferio. - Acceso a transporte para exportación (Carretera - Ferrocarril). | <ul style="list-style-type: none"> - Marco institucional interesado en mejorar tecnología productiva. Por ejemplo producción de semilla certificada de Quinoa Real Orgánica. Productores y Consejo Regional de Semillas. - Mercado externo en expansión, incremento de exportaciones (1980: 177 TM; 1993:541TM). - Diversificación demanda externa (hasta 1985 exportaciones destinadas a Perú y desde 1987 a países de Europa y EE.UU.). - Por su valor nutricional es un producto importante en términos de seguridad alimentaria. | <ul style="list-style-type: none"> - Bajos rendimientos respecto a otros países producidos, en promedio TM/ha: Bolivia 0,5; Perú 0,6; Ecuador 0,57 - Baja disponibilidad de agua. - Falta de una campaña de marketing agresiva hacia el mercado externo. - Baja incorporación de Valor Agregado. | <p>Amenazas Internas</p> <ul style="list-style-type: none"> - (*) Efecto en cadena que puede afectar a la sostenibilidad: - Pérdida cobertura vegetal - Disminución disp. abono orgánico. - Degradación física del suelo. - Decremento de rendimientos. <p>Amenazas Externas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingreso al mercado de otros países: EE.UU., Canadá, etc. |

(1): M. Moll, 1978 * : Información correspondiente al Altiplano Sur.

FUENTE: Elaboración propia.

iii) Debilidades:

Tecnológicas.

- Insuficiencia de desarrollo tecnológico.

Económicas.

- Exportaciones con bajo nivel de valor agregado.
- Insuficientes mecanismos de mercadeo.

iv) Amenazas:

Tecnológicas

- Degradación de suelos que comprometen la sostenibilidad de los cultivos y la conservación del recurso.

Económicas.

- Pérdida de mercados externos.

A partir de los elementos anteriores, existe la posibilidad de formular un Diagnóstico Estratégico–Prospectivo, que establece las bases para el diseño de un conjunto de políticas y programas, dando inicio a un proceso mayor de gestión institucional, que articula los procesos y estructuras de la planificación estratégica, en sus tres modalidades.

Bibliografía

ANSTEE, Margaret

Bolivia Desarrollo Diferente Para Un País de Cambios. Salir del Circulo Vicioso de la Riqueza Depredadora

BID/ Informe Final de la Misión Piloto sobre Reforma Socio-Económica en Bolivia- Grupo de la Agenda Social

La Paz: 1995

ANZOLEAGA, Ronald

Metodología para Evaluar las Perspectivas de Productos Agropecuarios en el Comercio Internacional

Proyecto MACA/PNUD/FAO BOL/91/010. Apoyo a la Gestión Técnico Normativa del MACA.

La Paz: 1995

Metodología para Estimar Indices de Precios Encadenados e Indicadores Relacionados al Sector Agrícola

Proyecto MACA/PNUD/FAO BOL/91/010. Apoyo a la Gestión Técnico Normativa del MACA.

La Paz: 1994

BERTALANFFY, Ludwig von.

La Teoría General de los Sistemas

Fondo de Cultura Económica, México: 1980

CAMARA AGROPECUARIA DEL ORIENTE

Planteamientos de Política Financiera del Sector Agropecuario

Santa Cruz: 1993

CORREA, Enrique

La Gobernabilidad para el Desarrollo Humano Sostenible

En: Desarrollo Humano Sostenible. Seminario Organizado por el PNUD para Altos Funcionarios del Gobierno Nacional de Bolivia

PNUD, La Paz: 1995

ELIZONDO, Alarcón Jorge

Algunos Enfoques de Planificación

UNAM/Facultad de Ingeniería, México: 1982

ESCUADERO, Gerardo

Problemas e Implicaciones de Nuevos Modelos de Desarrollo Económico para la Agricultura, la alimentación, el Medio Ambiente y la Pobreza Rural

IICA, San José, Costa Rica: 1995

FAO Las Estadísticas Alimentarias y Agrícolas en el Contexto de un Sistema de Nacional de Información

FAO, Roma: 1986

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA

Ley de Participación Popular

Ley No 1551 de 20 de Abril de 1994

GARCÍA, Antonio

Modelos Operacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en América Latina

IICA, San José: 1985

GOMES OLIVER, LUIS

La Política Agrícola en el Nuevo Estilo de Desarrollo Latinoamericano

Oficina Regional Para América Latina y el Caribe

Santiago de Chile: 1994

IICA Hacia el Desarrollo Sostenible de la Agricultura y el Medio Rural de las Américas: La Cooperación Técnica Participativa del IICA

Junta Interamericana de Agricultura IICA, San José: 1995

Plan de Mediano Plazo 1994 – 1998

Serie Documentos Oficiales N° 57

San José: 1994

ILDIS

Lo Pluri–Multi o el Reino de la Diversidad

Primer Panel. Presente y Futuro de la Relaciones entre Economía Moderna y Economía Tradicional

La Paz: 1993

Debate Agrario. Política Agraria

La Paz: 1987

Debate Agrario. Marco institucional

La Paz: 1986

JORDÁN, Fausto

La Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo

IICA, San José: 1989

LASERNA, Roberto

Propuestas Actuales del Desarrollo Rural

En: Seminario Taller sobre Estrategias para el Sector Agropecuario en Cochabamba en el Marco del Desarrollo Rural

Cochabamba: 1992

LOAYZA, Victor Hugo

Propuesta del Sistema de Planificación Sectorial

Proyecto MACA/PNUD/FAO BOL/91/010. Apoyo a la Gestión Técnico Normativa del MACA.

La Paz: 1994

MINISTERIO DE ASUNTOS CAMPESINOS Y AGROPECUARIOS

Estadísticas Agropecuarias 1980– 1989

La Paz: 1990

MACA. PROYECTO BOL 88/021 MACA/FAO/PNUD.

Lineamientos de Política Agropecuaria

La Paz: 1991

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE

Seminario Nacional de Políticas Agrarias

La Paz: 1995

MACA, PROYECTO BOL 88/021 MACA/FAO/PNUD.

Lineamientos de Política Agropecuaria

La Paz: 1991

Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República. El Cambio Para Todos

La Paz, Bolivia: 1994

MORALES, Rolando

Estado de la Cuestión: Pobreza y Asuntos Etnicos

En: Interpretaciones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Fundación Milenio, La Paz:

1995

Desarrollo Humano en las Montañas. Informe sobre el Desarrollo Humano de La Paz

PNUD, La Paz: 1994

NOGALES, Héctor

Propuesta de un Sistema de Información Sectorial Agropecuario para Bolivia

**Proyecto BOL 88/021 MACA/FAO/PNUD. Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Asuntos
Campesinos y Agropecuarios**

La Paz: 1991

NIEKERK, Nico van

La Cooperación Internacional y la Persistencia de la Pobreza en los Andes Bolivianos

Unitas/MCTH, La Paz: 1992

NUDELMAN, Pablo

Sistemas Nacionales de Planeación, Aspectos Conceptuales

PROCADE/Naciones Unidas, México: 1981

PANIAGUA, Alberto y otros

**Programa de Desarrollo Agrícola Regional Articulado a Ciudades Intermedias. Propuesta Global
Proyecto MACA/PNUD/FAO BOL/91/010. Apoyo a la Gestión Técnico Normativa del MACA. La
Paz: 1995**

**El Proceso de Reestructuración del Sector Público Agropecuario: Balance y Propuestas
PROYECTO BOL 88/021 MACA/FAO/PNUD. Fortalecimiento Institucional del Ministerio de
Asuntos Campesinos y Agropecuarios.
La Paz: 1990**

PAVEZ, Iciar

**Sinopsis de Sistema Financiero Rural en Bolivia
IICA, La Paz: 1995**

PONCE, Oscar

**Sistema de Precios y Mercados. Integración e Instrumentos de Política Comercial
En: Seminario Nacional de Políticas Agrarias
La Paz: 1995**

PORTER, Michael E.

**The Competitive Advantage of Nations
Harvard Business Review No 90211- Reprint, Marzo- Abril: 1990**

PROYECTO PNUD- RLA/85/004- BOL/88/014

**Tratamiento Integral de la Pobreza Crítica
La Paz: 1989**

SCHEJMAN, Alexander

**Economía Campesina y Agricultura Empresarial
Siglo XXI Editores. Tercera Edición, México: 1986**

**SELA Solidaridad para la Competitividad: Hacia un nuevo Paradigma de Gestión Productiva
I Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial. SP/IR/FRPI/DT No 10, San José: 1994**

SARAVIA, Antonio

**Un Enfoque de Sistemas para el Desarrollo Agrícola
IICA, San José: 1985**

SECRETARIA NACIONAL DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Subsecretaría Nacional de Agricultura/Proyecto BOL/91/010

Programa Nacional de Reforma Sectorial Agropecuaria

Bases para su Diseño

La Paz: 1994

SECRETARIA NACIONAL DE AGRICULTURA/Proyecto BOL/91/010

Estadísticas del Sector Agropecuario 1990– 1994

La Paz: 1994

SNAG/PROYECTO MACA/PNUD/FAO BOL/91/010

Estrategía de Desarrollo Agropecuario 1994– 2000. Un Camino Contra la Pobreza

La Paz: 1993

SANG/PROYECTO MACA/PNUD/FAO BOL/91/010

Bases del Plan de Desarrollo Sectorial de Mediano Plazo 1994– 1997

La Paz: 1993

STEINER, George A

Planificación de Alta Dirección

Ediciones Universidad de Navarra

Pamplona– Barcelona: 1979

TAPSCOTT, Don y ART Caston

Cambio de Paradigmas Empresariales, Reingeniería y Tecnología de Información

McGraw– Hill Interamericana, S.A. Bogotá: 1995

TOFFLER, Alvin y TOFFLER, Heidi

El Cambio del Poder

Plaza y Jones Editores, Barcelona: 1990

TREJOS, Rafael y SANTANA, Carlos

Apertura Económica: Características e Implicaciones Para el Sector Agroalimentario en América

Latina y el Caribe

IICA, San José: 1991

URQUIOLA, Miguel

El Sistema de Financiamiento de la Educación Superior Universitaria en Bolivia. Justificación, Diagnóstico y Propuesta
UDAPSO. La Paz: 1993

UDAPSO

Participación en el Crecimiento, Expansión Económica, Distribución de Ingreso y Pobreza en el Area Urbana de Bolivia: 1989 – 1992 y Proyecciones
Cuadernos de Investigación N_ 2
La Paz: 1994

UDAPSO

Indicadores Sociales
La Paz: 1993

UL HAQ, MAHBUB

El Desarrollo Humano Sostenible. Nuevo Enfoque del Desarrollo.
En: Desarrollo Humano Sostenible. Seminario Organizado por el PNUD para Altos Funcionarios del Gobierno Nacional de Bolivia
PNUD, La Paz: 1995

VILLARREAL, Rodrigo

Crisis de la Universidad Boliviana
UDAPSO, Cuadernos de Investigación No 1. La Paz: 1993

WORLD BANK

BOLIVIA – Poverty, Equity and Income. Selected Policies for Expanding, Earning Opportunities for the Poor
Report N_ 15272– B0: 1996

ZEBALLOS, Hernán

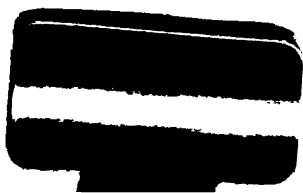
Tipología de la Economía Campesina en Bolivia
JUNAC/ MACA, La Paz: 1987

SERIE DE PUBLICACIONES
MISCELANEAS

ISSN 0534-5391
A3/BO-96-01

La Paz, Bolivia
Marzo de 1996

"Las ideas y planteamientos presentados, son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura".



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Av. 20 de Octubre N° 2038 Edif. FONCOMIN Piso 12 - Cajón Postal 9142 - Tels.: 352086 - 371892 - 310530 - FAX:
591 2 369578 - La Paz BOLIVIA