

PLAN DE DESARROLLO SECTORIAL: REVOLUCIÓN RURAL, AGRARIA Y FORESTAL

OBSERVACIONES CONSTRUCTIVAS

Juan Carlos Torrico Albino*

En este artículo presentamos un análisis del Plan de Desarrollo Rural denominado "Revolución rural, agraria y forestal" concebido el año 2007 por el actual Gobierno, que sin duda presenta muchos puntos positivos, especialmente en su concepción teórica, pero al ser un plan muy joven necesita de varios ajustes. El objetivo de este análisis va en ese sentido, de contribuir abiertamente, presentar críticas constructivas, alternativas para reajustar y mejorar el Plan Nacional. En el presente documento se analizan casi exclusivamente fuentes oficiales, para evitar la distorsión de información.



1. INTRODUCCIÓN

La historia agraria en Latinoamérica nos muestra que todas las reformas emprendidas en este sector han sido procesos inconclusos y fracasados. Desde la fundación boliviana los gobiernos se han concentrado poco en el desarrollo rural y agrario y hasta la fecha, no se ha logrado la plena integración social y tampoco el desarrollo económico sostenible. La "Revolución del 52", marcó un periodo y hecho muy conocido, que se inició con la redistribución de las tierras entre los habitantes de origen indígena y la nacionalización de las minas y su industria, este proceso terminó como un proceso ineficiente y con resultados desalentadores. Desde el año 1985 se marca un nuevo periodo marcado por la apertura comercial y políticas neoliberales, esta política causó más efectos negativos que positivos: desigual redistribución de recursos, mala integración social y crecimiento de la corrupción entre otros.

Los *problemas agrarios* en Bolivia permanecieron siempre iguales desde su fundación y a pesar de varias reformas, como por ejemplo *baja rentabilidad y competitividad del agro*, bajo acceso a tierra, débil organización, poca infraestructura, bajos niveles de educación, alta corrupción estatal y en organizaciones locales, débil institucionalidad, etc. etc. Algunos de los *factores* más importantes que en la actualidad ocasionan la baja rentabilidad y competitividad del agro y que no están muy bien dimensionados en el Plan Nacional son el débil y casi inexistente sistema de innovación e investigación agrícola, pocas estrategias macroeconómicas para el agro, mala política de precios, débil articulación de la oferta a los mercados, mala estrategia en los mercados intangibles y finalmente las intervenciones no responden al tamaño de los problemas. Estos son también algunos de los puntos que analizaremos a continuación.

* Ph.D. en Administración de Recursos Agrícolas y Naturales. Docente e investigador en la Universidad de Ciencias Aplicadas Colonia - Alemania. Email: juan.torrico@fh-koeln.de

2. EL PLAN DE DESARROLLO SECTORIAL

El gobierno denominó a su plan de desarrollo agrícola y rural “Revolución rural, agraria y forestal” y como todos los planes y las reformas agrarias en Latinoamérica tiene el mismo corazón, el de alcanzar la justicia social y erradicar la pobreza rural.

En su concepción teórica este plan pretende desarticular las estructuras “neoliberales” centralizando en el Estado todas las intervenciones en el ámbito rural. Pretende también, sanear, redistribuir las tierras y consolidar la propiedad, eliminar la intermediación y ejecutar directamente programas y proyectos en el área rural. Asimismo invertir gran cantidad de recursos humanos y financieros para revalorizar la hoja de coca y concertar la erradicación de ésta. A excepción de la inclusión de la política para la coca, este plan parece ser el mismo que el del “53”. Que no necesariamente debe terminar igual.

A través del DS 29315 (17/10/2007) se transferirán recursos económicos directamente a organizaciones de productores. Se implementaron cuatro unidades ejecutoras que tienen entre sus responsabilidades apoyo a la producción de alimentos a pequeña escala (CRIAR), a mediana y gran escala (EMPODERAR), implementación del Plan Nacional de Desarrollo con Coca en los yungas y Chapare (DICOCA), manejo forestal comunitario, aprovechamiento y manejo de recursos naturales, suelos y bienes y servicios derivados de la biodiversidad. También están en curso programas como el de apoyo al pequeño productor de soya, mecanización agrícola, redoblamiento ganadero: Empresa de apoyo a la producción de alimentos (EMAPA), Servicio nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria (SENASAG).

Estas instituciones se organizan como se muestra en la Fig. 1. En dos niveles de decisión: nacional y regional, con un flujo casi vertical y unidireccional.

A partir del DS 29611 (25/6/2008) se crea el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF) encargada de implementar programas en el campo de la investigación, generación, y transferencia y difusión de tecnología (Este rol se analiza más adelante).

La Plataforma Regional de Servicios Rurales (PRSR) es el brazo operativo de los programas CRIAR y EMPODERAR, en articulación principalmente con el INIAF, con instituciones públicas, privadas y también prefecturas. A nivel regional actúa a través de

asociaciones de municipios. El INIAF estará encargado de dar asistencia técnica, capacitación, monitoreo y sistematización.

Las políticas más importantes que el gobierno pretende llevar a cabo en su gestión son las siguientes:

Política nacional de seguridad alimentaria: tiene como idea articular los programas del Plan Sectorial para lograr una soberanía alimentaria.

Política nacional de agricultura familiar campesina: pretende articular actividades para favorecer la agricultura familiar campesina, indígena y originaria.

Política nacional de asistencia técnica: pretende generar políticas para la asistencia técnica agrícola.

Política nacional de tierras: pretende sanear y redistribuir la tierra entre campesinos, originarios e indígenas

Política nacional forestal: enfatiza la institucionalización del manejo forestal comunitario.

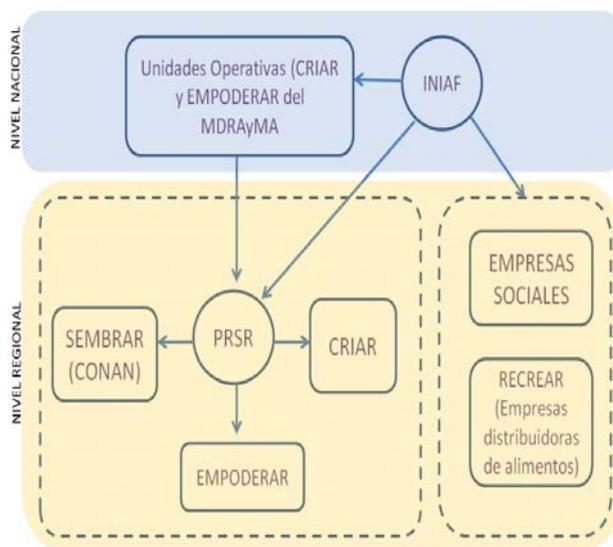


Figura 1. Institucionalidad estratégica para la implementación del Plan de Desarrollo Sectorial (MDRAYMA, 2007). INIAF: Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal. PRSR: Plataforma Regional de Servicios Rurales. CRIAR: Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales. MDRAYMA: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Las actividades centrales del plan que van en relación a las políticas son:

- Transformación de la Estructura de Tenencia y Acceso a la Tierra y Bosques.
- Dinamización y restitución integral de capacidades productivas.
- Transformación de los Patrones Productivos y Alimentarios.

- Industrialización de los Recursos Naturales Renovables
- Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Biodiversidad
- Gestión Agraria y Forestal Sustentable
- Gestión Ambiental

A continuación analizaremos algunos puntos que deben ser tomados en cuenta en el proceso de reestructuración y ajuste del Plan.

3. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA E INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA

Debido a la escasa investigación, existe un alto grado de incertidumbre en el manejo tecnológico de los procesos productivos y recursos naturales, que implica riesgos adicionales a la actividad agrícola.

Promover la investigación agrícola, mejorar la educación rural debería ser el centro del plan de desarrollo, pues estas medidas son más efectivas que subvencionar fertilizantes u otros insumos. Lamentablemente en el Plan de Gobierno este es el punto más débil. Las investigaciones en el sector agrícola deben incorporar, además, de la investigación clásica en mejoramiento de semilla y sanidad animal, un componente fuerte de política y economía agraria. Generar herramientas potentes para la toma de decisiones, basados en metodologías e instrumentos modernos usados en todos los países desarrollados y por la mayoría de nuestros vecinos.

Con los recursos económicos que el gobierno asignó al MDRyMA y la estructura de éste, será imposible llevar a cabo una generación eficiente de innovaciones y transferencia tecnológica agraria. De inicio necesitamos una estrategia que incluya la iniciativa privada, en una alianza estratégica que asuma los retos de la investigación básica aplicada o adaptiva.

El INIAF aun no tiene una posición clara, por un lado se presenta en la estructura ministerial como un agente vertical, donde se “genera” información y se transmite unidireccional a todas las demás unidades. Creemos que las funciones actuales del INIAF son necesarias, pero, será más importante si esta unidad deja en manos de otra unidad o sub-unidad la ejecución de investigación y extensión, y reconduce el rol del Gobierno hacia las siguientes funciones (Ejemplo Fig. 2):

- ❖ Definición de reglas, marco jurídico, estudio de incentivos para estimular la creación, ordenar la

ampliación y difusión de tecnologías y conocimientos. Regular las instituciones (actores) para promover la innovación.

- ❖ Analizar y generar políticas nacionales y regionales macro y no así detalles minúsculos de poca importancia como acontece frecuentemente. Delegar actividades administrativas a entidades locales. Así se fortalecerá las capacidades de planificación y monitoreo del MDRyMA.

- ❖ Seleccionar los instrumentos y lineamientos prioritarios para la ejecución de cada política sectorial.

- ❖ Generar planes de investigación estratégicos, involucrar, incentivar y fortalecer a los agentes de innovación, pues son estos agentes los más débiles en la estructura nacional.

- ❖ Otras funciones importantes serían mejorar la seguridad jurídica del sector, generar políticas para disminuir el riesgo en el sector agrícola, proseguir la transformación estructural del sector rural y agrícola, estudiar y proponer las prioridades para la inversión pública en el sector rural, reajustar constantemente el proceso de toma de decisiones políticas para el sector rural.

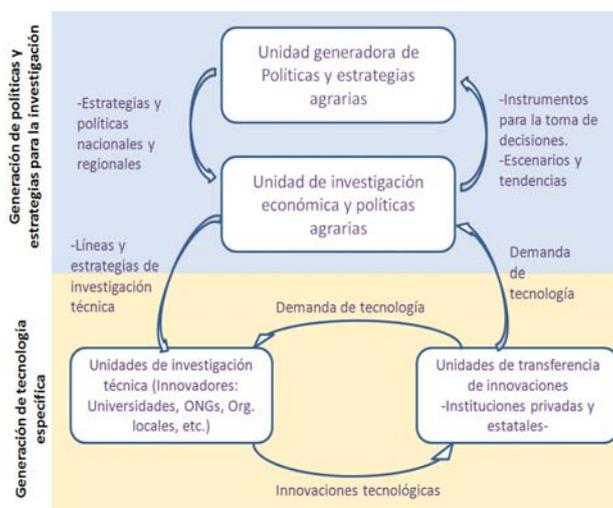


Figura 2. Ejemplo de flujo de información para la generación dinámica de innovaciones tecnológicas.

Algunos puntos importantes que deben ser desarrollados de inmediato son:

- ❖ Agenda y plan nacional de investigación y desarrollo tecnológico
- ❖ Priorizar las tecnologías agrarias estratégicas a ser adaptadas
- ❖ Delinear y dimensionar el mercado de bienes y servicios tecnológicos incluido el de insumos
- ❖ Implementar el sistema de información tecnológico agrario y

- ❖ Desarrollar sistemas de toma de decisiones para el sector basados en flujos de información reales.
- ❖ Fortalecer e incentivar a los oferentes de tecnología.
- ❖ Describir el rol y el marco jurídico futuro de las instituciones semi-autónomas.
- ❖ Elaborar el plan nacional de riego.

4. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS MACROECONÓMICAS PARA EL AGRO

Para reducir drásticamente la pobreza rural y mejorar la seguridad alimentaria se necesita urgentemente otras estrategias. Hasta el momento no se presentaron estrategias macroeconómicas claras para el sector agrario. Existe un gran déficit en relación al mercado y precios, sistema tributario (eliminación o implantación), aranceles para bienes de capital e insumos (política internacional), manejo de capital y valoración de la tierra en el área rural, tecnología agraria (importación y generación), costos de transporte, alianzas internacionales, promoción de inversiones, etc. Sin duda esta situación deficiente dificultará aun más tomar una posición en el mercado internacional, y desarrollar políticas para el desarrollo del sector.

5. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Tierra. Si bien el gobierno, con la mejor voluntad, esta saneando y redistribuyendo las tierras, este proceso aún debe ser mejorado y ajustado. El informe del Gobierno² indica que se beneficiaron 3 mil familias, adjudicándose en promedio 231 ha de tierra productiva por familia, mucho más alto que el promedio de tenencia nacional, y crea cierta susceptibilidad de otros que tienen que vivir con menos de una hectárea. Además, este proceso iniciado deja muchas preguntas pendientes y genera muchas otras como las que planteamos a continuación:

a. Estudios previos y selección

En el proceso de saneamiento y redistribución de tierras no existen estudios previos para las condiciones de explotación de las tierras productivas y su distribución, esta información sin duda podría ayudar a mejorar el proceso de organización y transmisión a los campesinos. Algunas preguntas que salen a flote son: ¿Cuál la ecuanimidad de los criterios utilizados? ¿Cómo se escogen los beneficiarios, cuan

transparente es este proceso? ¿Cuál es el nuevo uso que se pretende dar a estas tierras? ¿Cuál será el modelo expropiatorio y la situación jurídica? ¿Cuál el plan a futuro?

b. después de la adjudicación

En este punto emergen los problemas de la historia y como se muestra en el plan, parece éste tener la misma tendencia al fracaso. Quedó muy claro que no es suficiente repartir la tierra, este acto debe estar acompañado de varios factores para lograr la sostenibilidad, entre otros se requiere investigación, conocimiento, inversión en tecnología y asistencia técnica, no solo en el proceso productivo, sino también, en el proceso de comercialización, se debe acompañar también de un sistema financiero especial, y finalmente, se debe tomar en cuenta y prevenir las externalidades de este proceso.

Económicos. Es un punto que debe ser discutido y considerado por todo el gobierno y no solo por el ministerio de Desarrollo Rural. Es absolutamente incomprensible e inequitativo, que de los 397 millones de bolivianos correspondiente al presupuesto 2008 del MDRyMA, el 32% se destine a objetivos ligados exclusivamente con el Chapare y Yungas, que representa menos del 2% de la población rural del país y que en comparación con la mayoría de las regiones rurales del país el Chapare presenta mejores índices de desarrollo humano. El Programa Nacional de Seguridad Alimentaria recibe solo el 6%. El peor ejemplo de distribución, solo el 1,3% se destina a investigación y mejoramiento de tecnología³.

Agua. Es el recurso más escaso en el área rural de Bolivia, especialmente en occidente. Lamentablemente, las políticas, programas y asignación de recursos económicos por parte del Gobierno son casi inexistentes en comparación con la magnitud de este problema.

Otros recursos. Se observa claramente que la tarea principal hasta el momento ha sido el de conservar áreas boscosas, a través de diferentes unidades como Parques Nacionales. El siguiente paso deberá ser generar también beneficios económicos de estas unidades. Relacionado a los Bosques y biodiversidad se prestar mayor atención a la degradación, cerca del 80% de los bosques andinos se encuentran en este

² Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. 2008. La revolución agraria en marcha.

³ Ministerio de Hacienda de Bolivia. 2008. Presupuesto institucional por categoría programática y grupo de gasto. INRA: Tierras fiscales; Saneamiento de tierras.

proceso⁴. Tampoco se observa una política clara para la recuperación y manejo de suelos, aparte de “ganar” miles de hectáreas de tierra, no se está tomando en cuenta realmente la pérdida por erosión, que representan más de 42 millones de hectáreas⁵ FAO (1994), que es más de la superficie que se gana.

6. MERCADO

Actualmente el negocio del agro se concentra más en la comercialización que en la producción, por esta razón, se debe reforzar y concentrar más actividades estratégicas en el mercadeo, esta actividad debe ser parte organizada de los productores y mucho más incentivada por el Gobierno, pues solo así los productores se beneficiaran y se romperá el actual círculo vicioso. Por otro lado, los precios son poco controlados, normalmente, bajos en el mercado interno, y distorsionados en el mercado externo. A esto se adhiere la débil articulación de la oferta a los mercados, tanto física como de logística. Finalmente Bolivia ha demostrado que es un pésimo jugador en los mercados intangibles.

El discurso político nacional rechaza las políticas globalizadoras, tal vez con mucha razón, lo paradójico es que, mientras rechazamos estas políticas, luchamos incansablemente para inserirnos en el mercado internacional. El discurso nos indica un frontal desacuerdo con la política de comercio de Estados Unidos y Europa, y contrariamente, dependemos de éstos y luchamos por permanecer. Queremos dejar de depender de recursos económicos externos, sin embargo más del 50%, de los créditos adquiridos en esta gestión para el sector agrícola provienen del Banco Mundial.

Necesitamos una estrategia de mercado más agresiva, que apoye a los dos sectores nacionales diferenciados, los pequeños productores y los extensivos destinados a la exportación. Fortalecer las exportaciones de productos agrícolas tradicionales a países estratégicos, como por ejemplo, Alemania, Francia ó Japón, pues después del fracaso de la Ronda de Doha las negociaciones bilaterales serán el mejor camino para continuar exportando. En lugar de aislar a los pequeños productores regionalmente y en su sistema tradicional, se debe conectar a éstos con el

mercado, esta es la mejor oportunidad de aprovechar la actual coyuntura de producción y comercio de alimentos en el ámbito nacional e internacional.

7. TAMAÑO DE LAS INTERVENCIONES

En el informe del MDRyMA⁶ se resumen las intervenciones en el sector con una inversión total de 38,7 millones de dólares americanos para aproximadamente 44 mil beneficiarios que representan menos del 1% del total. El programa “Empresa de apoyo a la producción de alimentos” (EMAPA) invirtió 24 millones de Dólares en 500 toneladas de agroquímicos y cerca de 2 mil toneladas de semilla de arroz, trigo y maíz, representando nuevamente menos del 1% de la demanda total. Si hacemos una pequeña relación inversión beneficio, vemos que en cada beneficiario se invirtió 3000 \$US, bastante ineficiente, y cada kilo de maíz dotado tiene un costo de 14 \$US, extremadamente caro.

De las más de tres mil demandas de microempresas agrícolas el gobierno informa de la creación de simplemente tres en su programa mixto, en fin todo inicio es bueno.

Si deseamos realmente acelerar el desarrollo rural debemos pensar en grande y en soluciones más efectivas que estén alimentados constantemente con resultados de investigaciones. Se debe ampliar el horizonte del Plan de Gobierno para el sector agrario a objetivos más ambiciosos y de más impacto a largo plazo. La necesidad de aporte técnico de alta calidad al desarrollo rural en Bolivia es inmensa y parece no estar reconocida en su real dimensión.

8. OTROS PUNTOS IMPORTANTES

El nuevo INIAF deberá, entre otras actividades además de las propuestas en el punto 3, mejorar el proceso de reconocimiento de demandas de los pequeños productores, dada la dificultad de éstos de organizarse y ubicarse en el actual espacio productivo y de mercado. Como experiencia de los últimos años se vio que la mayoría de los paquetes utilizados fueron sub-óptimos⁷ o que no respondieron a las condiciones locales ni a las capacidades de absorción de los beneficiarios.

⁴ Ibsch PL. 2002. Mapa de los bosques nativos andinos de Bolivia: memoria explicativa. La Paz: FAN-PROBONA.

⁵ FAO. 1994. Evaluación de los Recursos Naturales en Latinoamérica.

⁶ Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. 2008. Logros de la Revolución Rural.

⁷ IFPRI. 2007. Gobernabilidad de los sistemas de innovación en Bolivia. Doc. 735Sp. 2007.

En todas las regiones del país existen grandes vacíos en la evaluación de externalidades de la actividad agrícola y de las políticas del sector. Es clara también la dificultad científica de asociar causa y efecto⁸. La nueva política agraria debe prestar mayor atención a la sostenibilidad ambiental, a fin de equilibrar los beneficios agrícolas con los costos ambientales. La nueva política debe también combinar valores ambientales en la agricultura con mejoras a nivel institucional.

9. CONCLUSIONES

El fracaso de los anteriores procesos de reforma agraria tiene varias causas, una de las más poderosas fue la débil base de proveedores de conocimiento y tecnología. En el proceso actual se reconoce la misma debilidad junto con las escasas capacidades profesionales e institucionales. El actual proceso de reparto de tierras debe ir acompañado imprescindiblemente de mejores estrategias y medidas de apoyo a la producción, comercialización y crédito.

Se observó que el actual Plan de Gobierno para el sector agrícola necesita urgentes reajustes, como por ejemplo, fortalecer el casi inexistente sistema de innovación e investigación agrícola, generar estrategias macroeconómicas para el agro como por

ejemplo: política de precios, articulación de la oferta a los mercados, generar una estrategia para mercados intangibles, etc.

Por otro lado se observó que las intervenciones son diminutas en comparación a la demanda y magnitud de los problemas. Se debe trabajar inmediatamente una agenda y plan nacional de investigación y desarrollo tecnológico, priorizar las tecnologías agrarias, delinear y dimensionar el mercado de bienes y servicios agrarios, desarrollar sistemas de toma de decisiones para el sector y fortalecer e incentivar a los oferentes de tecnología.

Algunos otros puntos que fueron discutidos y necesitan atención son la distribución de recursos, estos deben ser más equitativos y transparentes y de igualdad de oportunidades para todos los bolivianos y no solo para ciertos sectores favorecidos. Asimismo se debe repensar el rol del INIAF en dirección a un órgano de planificación y desarrollo de estrategias. Se debe también reforzar la relación entre las instituciones públicas y privadas.

Finalmente quedan puntos mayúsculos que sin duda no son de solución inmediata, como la institucionalidad política, estabilización y modernización de la economía agraria, mejorar inmensamente la calidad de la educación rural, mejorar el estado de derecho en el campo.



“Abre tu alma”
De la Colección
“Llimpi tipiy”
(Cosecha de Colores)
Del autor boliviano
Vontorris

⁸ Palmer. 2008. „Greening” Agriculture in the developing world. International Platform. Institute for environmental decisions, ETH Zurich – Switzerland.