

Instituciones, organizaciones y el manejo de los “comunes” en Bolivia: un análisis de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria

*Elizabeth Jiménez Zamora**

Resumen

Este artículo analiza las implicaciones de la nueva Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en el marco institucional que rige el desarrollo agropecuario en Bolivia, específicamente, en el reconocimiento de la comunidad como organización con instituciones (normas de comportamiento) propias y en la creación de nuevas organizaciones e instituciones estatales. El análisis utiliza la teoría económica institucionalista para debatir acerca del rol de las instituciones, de las organizaciones y de la acción colectiva.

Palabras clave: *Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, manejo de los “comunes”, acción colectiva, instituciones comunitarias.*

Summary

This article aims at analyzing the implication of the new Law on Communal Agricultural Production Revolution in the institutional framework for agricultural development in Bolivia. It focuses specifically on the legal recognition of the community as an organization with its own institutions (rules of behavior) and in the creation of new organizations and institutions aimed at ensuring a very active role of the state. The new institutional economic perspective is used to analyze the role of institutions, organizations and collective action in the agricultural sector.

Key words: *Law of Agricultural Community Productive Revolution, management of “communal”, collective action, community institutions.*

* Economista, docente e investigadora del CIDES-UMSA.

Introducción

“¿Qué tiene de revolucionaria esta propuesta de ley? Pueden ser muchas las respuestas, pero claramente no destaca ningún elemento novedoso... Más revolucionaria nos pareció la decisión del presidente de asignar trescientos mil dólares por municipio para el tema agua (riego y agua potable)” (CIPCA, Junio 2011).

“Los incentivos que tienen los pequeños productores agrícolas son más importantes en determinar el desempeño de largo plazo que las propias infraestructuras de ingeniería... por lo tanto, aun cuando es esencial entender el lado físico de los proyectos de desarrollo, el énfasis debería estar en el lado institucional” (Ostrom, 2003:11).

La nueva Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, promulgada en julio del 2011, tiene como principal objetivo “normar el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria para la soberanía alimentaria, estableciendo las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales”. Normar lo que se caracteriza como el proceso de revolución productiva agropecuaria en Bolivia está directamente relacionado con la creación de instituciones y de organizaciones, es decir, con un cambio en el contexto institucional del sector agropecuario en el país.

Esta nueva ley es una más que forma parte del contexto institucional en el que se desarrolla la producción, transformación y comercialización de la producción agropecuaria, así como el acceso, uso y manejo de recursos naturales. El Decreto Ley N° 3464, firmado en Uçureña en 1953 y más conocido como el Decreto de Reforma Agraria, constituye el cambio del contexto institucional de la producción agrícola más reconocido y estudiado de los últimos 50 años. Otras leyes incluyen, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que establece reformas a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), promulgada en 1996, y considerada como la que inició una “segunda reforma agraria” en Bolivia (Flores, 2009). Es decir, la nueva Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria representa el más reciente cambio institucional a la estructura de la organización agropecuaria en Bolivia.

¿Qué es lo revolucionario de esta nueva ley? Algunas críticas cuestionan el adjetivo “revolucionario” ya que no toca temas verdaderamente estructurales para impulsar el desarrollo agropecuario en Bolivia como la distribución de tierras, el cumplimiento de la Función Económica y Social (FES) que rige el uso de la tierra, y el uso y acceso a recursos naturales como el agua y los bosques (CIPCA, 2011). La ley ha sido criticada también por abrir la posibilidad a la introducción de transgénicos y por las implicaciones que esto puede tener en la economía agropecuaria de Bolivia (Zeballos, 2011). Sin duda, una sola ley no podría lidiar con todos los factores que restringen el desarrollo productivo de la agricultura en el país –y ésta no es la excepción.

Lo que sí es revolucionario de esta nueva normativa es el reconocimiento de la comunidad como organización, con instituciones (reglas formales e informales) propias utilizadas específicamente para la organización de la producción agropecuaria.

La ley explícitamente reconoce a las “comunidades indígena originaria campesinas y a las comunidades interculturales y afrobolivianas como Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM), constituidas en el núcleo orgánico, productivo, social y cultural para el vivir bien” (Art. 8). La ley identifica a la comunidad y sus instituciones (normas de conducta y arreglos implícitos) como la organización sobre cuya base se plantea la revolución productiva.

El Artículo 36 confirma esto cuando sostiene que “la estructura organizativa de base para la revolución productiva comunitaria agropecuaria se asienta en las comunidades indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas que a partir de la presente ley son reconocidas en organizaciones económico comunitarias, las mismas que se registrarán por sus usos y procedimientos propios de toma de decisiones, consensos, resolución de conflictos, gestión integral del territorio, uso y acceso a los recursos naturales en base a su estructura orgánica propia”.

El reconocimiento de la comunidad como organización con instituciones propias es, sin duda, muy significativo en un contexto donde comunidad se utilizaba como un sinónimo de tradición y donde “desarrollo” fue siempre interpretado como “modernización” y adopción de nuevas reglas de

conducta, es decir, de nuevas instituciones. A través de este reconocimiento se “formalizan” las instituciones o códigos de comportamiento y conducta que caracterizan las formas de organización de sociedades rurales. Es decir, este conjunto de reglas pasan de ser “interesantes” e incluso “exóticas” a ser normas de comportamiento con el mismo nivel de representatividad que las actuales leyes que forman parte de la organización de la sociedad en su conjunto.

Junto con este reconocimiento, la nueva Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria también crea nuevas organizaciones e instituciones que vienen a formar parte de una nueva institucionalidad que rige el sector. Las nuevas organizaciones e instituciones creadas son parte de un proceso de planificación centralizada y con un Estado que pasa de facilitar el proceso de desarrollo productivo a constituirse en el protagonista más importante.

La creación de nuevas organizaciones e instituciones, junto con el reconocimiento de la comunidad como base de la revolución productiva, cambian de manera significativa el contexto institucional que rige la organización de la producción agropecuaria. Este artículo tiene por objetivo explorar los supuestos bajo estos cambios y sus implicaciones en la forma de encarar el desarrollo agropecuario en Bolivia.

Instituciones y organizaciones: las definiciones

En primera instancia, es importante definir y diferenciar los conceptos de organización y de institución, que en general son utilizados de manera indistinta.¹ Desde la perspectiva de la teoría económica, y en particular de la nueva economía institucionalista (North, 1991), las instituciones son definidas como “las reglas del juego” asumidas por la sociedad, o por un grupo u “organización” de la misma. Las instituciones determinan cómo se juega el juego, mientras que las organizaciones son los “jugadores” o

1 Una universidad, por ejemplo, puede ser caracterizada como una “institución” de enseñanza superior. Por otra parte, es común escuchar que la corrupción, como norma implícitamente aceptada socialmente, ha sido “institucionalizada” dentro de la sociedad. En ambos casos se asume que una institución puede también ser una organización y viceversa.

“grupos de individuos unidos por el interés de lograr un objetivo común”, que utilizan estas reglas (2003: 5).

Las instituciones definidas como “reglas” de comportamiento pueden ser oficiales o formales (cuando son leyes), establecidas en las instancias de representación formal de la sociedad, como en la nueva Constitución Política del Estado. En este caso, los individuos pueden incluso apelar al cumplimiento de la ley en caso de que se sientan afectados por su incumplimiento. Sin embargo, hay otro conjunto de reglas de comportamiento implícitas que determinan y caracterizan el comportamiento dentro de la sociedad y que no han sido establecidas por leyes y normas formales. Aquí se encuentran una gran diversidad de prácticas como la “hora boliviana”, el clientelismo político y el nepotismo; también las prácticas de reciprocidad en el intercambio de bienes, servicios y en general todos los acuerdos implícitos asumidos por una sociedad, que aunque no sean leyes determinan el comportamiento de la población.

En Bolivia, las instituciones que rigen una comunidad incluyen arreglos implícitos de acceso, uso y manejo de los recursos productivos, fundamentalmente basados en el principio de “reciprocidad”, complementariedad y ayuda mutua, que históricamente han caracterizado a las sociedades andinas (Temple, 2003) y a las poblaciones de tierras bajas. Estos arreglos expresan diversas formas de intercambio de mano de obra (ayni, minka, yanapakuna), de organización para el uso de los recursos naturales y, en general, de organización social y política de la sociedad local.

Nuevas y “no tan nuevas” instituciones y organizaciones

La comunidad como organización con instituciones propias

La “comunidad” como organización fue oficialmente reconocida en la nueva Constitución Política del Estado (CPE) donde se identifica una economía plural constituida por cuatro formas significativamente diferentes de organización económica: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. Como organizaciones, estas instancias se convierten también en los más

importantes actores de la economía plural (Ministerio de Economía y Finanzas, 2011: 12). La Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria es parte de la reglamentación de este reconocimiento en el ámbito de la producción agropecuaria.

La nueva ley reconoce además la institucionalidad propia de una comunidad reflejada en las actuales prácticas de reciprocidad, solidaridad y ayuda mutua que caracterizan no solamente la vida social sino también la organización de la economía. Así “la reciprocidad y la solidaridad en la Ley son caracterizadas como principios, valores y prácticas ancestrales de los pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas referidos a la correspondencia, respeto mutuo, cooperación, intercambio y retribución entre sí de modo equivalente” (Art. 5). Estas son las instituciones que siempre han caracterizado la organización social y productiva de estas poblaciones y que ahora son reconocidas de manera oficial pasando a ser parte del conjunto de leyes y regulaciones que organizan la sociedad boliviana.

Incluir a la comunidad como instancia de organización con normas y leyes propias tiene dos implicaciones fundamentales en la forma de pensar el desarrollo agropecuario en Bolivia. En primer lugar, se reconoce que las instituciones comunitarias pueden lograr arreglos efectivos en el manejo de recursos productivos y naturales, asegurando el bienestar de la comunidad en su conjunto por encima del beneficio individual; lo que se confirma en la propia CPE que dice que el rol principal de la economía social y comunitaria es la complementación del interés individual con el vivir bien colectivo (CPE, Artículo 206).

Se asume también que el trabajo colectivo comunitario es el mejor arreglo posible en el manejo de los recursos productivos y de los recursos naturales. Es importante notar que el supuesto principal es la comunidad como la unidad de organización efectiva, lo que deja de lado otras instancias de organización colectiva como el cabildo, el ayllu, la subcentral, la mancomunidad, entre otras.

En segundo lugar, el reconocimiento de la comunidad como organización tiene también un impacto directo en la forma en que se deberán llevar adelante las políticas públicas orientadas al sector agropecuario en Bolivia. La ley identifica claramente que la comunidad se convierte en la

instancia de planificación, transferencia de recursos y ejecución de políticas y programas.² Se dice también que los recursos del Estado, además de otros mecanismos de financiamiento, deberán ser transferidos directamente a las comunidades (Art. 5.12), otorgándoles una autonomía no solamente en la identificación de sus necesidades y prioridades sino también en la asignación y manejo de sus recursos.

El Estado y la creación de nuevas instituciones y organizaciones

La ley identifica nuevas organizaciones e instituciones que deben acompañar el proceso de transformación productiva agropecuaria. Las nuevas organizaciones creadas son tres: 1) empresas estatales, 2) organizaciones estatales estratégicas y 3) consejos económicos productivos.

Las nuevas *empresas* creadas pertenecen a dos categorías. La primera incluye las empresas estatales de acopio y comercialización de productos e insumos agropecuarios. La segunda incluye un conjunto de organizaciones caracterizadas como “estratégicas” y que tienen como objetivo la provisión de servicios públicos que no son ofrecidos por el mercado.

La ley establece la creación de empresas que estarán “autorizadas para la compra de producción local a precio justo para los productores y venta de dichos productos a los consumidores” (Art. 19.4). El rol de estas nuevas empresas es regularizar los precios asegurándose de garantizar el acceso de estos productos a toda la población. Dentro de esta misma categoría se encuentran las empresas que tienen por objetivo asegurar el acceso a semillas y abonos a los productores. Estas nuevas organizaciones estatales creadas con el objetivo de asegurar el acceso a estos insumos son: la Empresa Estratégica de Apoyo a la Producción de Semillas y la Empresa de Producción de Abonos y Fertilizantes.

En la segunda categoría se encuentran *organizaciones estratégicas* creadas para apoyar el desarrollo productivo a través de la provisión de servicios y

2 La planificación es caracterizada como “estratégica (...) participativa desde las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas (...) sobre la base de su vocación y potencial productivo” (Art. 5.4, LRPCA, 2011).

recursos. Estas organizaciones incluyen el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF), encargado de las políticas de innovación agropecuaria; el Instituto del Seguro Agrario, a cargo de la administración del Seguro Agrario Universal Pachamama; los Institutos Técnicos Agropecuarios Públicos para la formación y capacitación técnica; y el Observatorio Agroambiental y Productivo, como la instancia encargada del monitoreo y la gestión de la información agropecuaria.

La característica común de todas estas organizaciones es que están a cargo de la provisión de lo que se podría llamar “bienes y/o servicios públicos”. El supuesto es que servicios tales como investigación para la innovación y transferencia tecnológica, así como la capacitación técnica, difícilmente pueden ser asumidos por el sector privado y necesitan ser provistos por el Estado. El mismo supuesto se aplica a la provisión de seguros agropecuarios para pequeños productores agrícolas.

Gráfico 1
La estructura de planificación a través de consejos



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria.

Los consejos económicos productivos representan la tercera categoría de organizaciones creadas y que responden a la estructura de planificación protagonizada por el Estado. Los consejos se crean en cinco niveles, comenzando con los consejos productivos organizados a nivel municipal, regional departamental y nacional (gráfico 1). El objetivo de estas organizaciones de planificación es “formular planes estratégicos para la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria de corto, mediano y largo plazo” (Art. 45).

Cada consejo está formado por delegados de las instancias a las que representan, e incluyen la participación organizada de los productores agropecuarios. El consejo productivo de más alto rango es el Consejo Plurinacional Económico Productivo, formado por “la Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional, ministras o ministros del área productiva, representantes de las organizaciones indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas del nivel nacional y un representante de la Confederación Agropecuaria Nacional (Art. 37). La base de esta estructura de planificación es la comunidad (gráfico 1).

Junto con este grupo de nuevas organizaciones la ley introduce un conjunto de instituciones (leyes y normas) que regirán su funcionamiento entre sí y con el Estado. La creación de estas nuevas leyes tiene un impacto directo en tres ámbitos de la producción agropecuaria: en el funcionamiento de los mercados agropecuarios, en el proceso de innovación y transferencia de tecnología, y en el financiamiento.

Mercados

La intervención en el mercado es una de las características más importantes de esta ley, que establece metas de producción, regulaciones a la exportación, a la importación y los precios de la producción agropecuaria en el mercado interno. Los precios son regulados a través de la creación de las empresas estatales, cuyo principal objetivo es asegurarse de que “los productos agropecuarios lleguen directamente a los consumidores a precios accesibles” (Art. 19, 2.4). La política de intercambio y comercialización identifica como “propósito supremo servir al ser humano y no así al mercado” (Art. 19, 1).

Innovación y transferencia de tecnología

La innovación es el resultado de una efectiva articulación entre la investigación, la formación en educación superior y educación técnica y lo que se conoce como el proceso de “extensión”, es decir, la forma en que la investigación se traduce en acción a través de la introducción de nuevas prácticas y tecnologías. La tecnología puede ser transferida pero para que sea verdaderamente efectiva tiene además que ser resultado de la investigación local. El desafío es lograr la articulación de los procesos de investigación y formación con la adaptación y creación de tecnologías.

Este importante tema es tratado en la ley a través del fortalecimiento del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria Forestal, cuyo objetivo es “generar tecnologías, establecer lineamientos y gestionar políticas de innovación agropecuaria y forestal para contribuir a la seguridad con soberanía alimentaria. Para lograrlo, esta organización deberá además asegurarse de que el proceso de innovación sea democrático, participativo y asegurando además la participación de “las universidades, institutos técnicos y tecnológicos, escuelas superior tecnológicas y otras instituciones públicas, privadas y comunitarias que desarrollan innovación productiva que deberán realizar investigaciones en el marco de las prioridades estatales en coordinación y siguiendo los lineamientos del ente rector del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal” (Art. 21, 1).

Si bien el principio es correcto, lo que queda por definir es el procedimiento. El énfasis en el rol del Estado y la planificación centralizada deja de lado el rol de los incentivos que tendrían que estar presentes para que la investigación se articule con la aplicación de nuevas prácticas, procedimientos y tecnologías.

En realidad, la ley dedica mucho más espacio a la identificación y reconocimiento de nuevas organizaciones y nuevas instituciones que al análisis de la forma en que la comunidad y sus instituciones efectivamente pueden llegar a formar parte del proceso de transformación productiva agropecuaria. De cierta manera, la comunidad pasa a ser un actor más, entre productores individuales, asociaciones de productores y otras representaciones, en la estructura institucional de este andamiaje.

Comunidad y acción colectiva

En varios artículos de esta nueva ley se enfatiza el rol de las instituciones y de las formas propias que tiene una comunidad para organizar sus recursos. La organización colectiva es una de las características más importantes de la producción agropecuaria y del uso de los recursos naturales. Sin embargo, la organización colectiva no se desarrolla única y exclusivamente a nivel de la comunidad.

La economía del manejo de los comunes: la teoría

Mucho se ha escrito y debatido sobre la comunidad y sus instituciones, particularmente desde la antropología y la sociología rural (Temple 2003, Núñez del Prado, 2010). Desde la perspectiva de la teoría económica, la acción colectiva no solo garantiza el bienestar colectivo sino también el individual (Olson, 1971). Este principio es todavía más relevante en un contexto caracterizado por pequeñas unidades de producción familiar con niveles limitados en escala y bajos rendimientos de la producción y con gran dependencia en “bienes de acceso y uso común” como el agua, los pastizales y los bosques en tierras comunitarias.³

Desde la perspectiva de la teoría económica, el dilema en el manejo de los comunes tiene que ver con la naturaleza “pública” de bienes y/o recursos y la presencia de polizones, es decir, personas que acceden a su uso sin invertir en su manejo y en su reproducción. Una comunidad se enfrenta al dilema de asegurar el acceso y uso de los recursos naturales a las personas que efectivamente contribuyen en su reproducción asegurando también la sostenibilidad de estos recursos para el uso de futuras generaciones.

Desde la teoría económica el manejo de los comunes se ha estudiado desde tres perspectivas diferentes y complementarias: la tragedia de los comunes, el dilema del prisionero y la lógica de la acción colectiva.

3 El término “bienes de acceso y uso común” viene del trabajo desarrollado por Elinor Ostrom sobre la gobernanza de los recursos naturales (Ostrom, 1990).

En el célebre artículo titulado “La Tragedia de los Comunes”, Hardin (1968) demuestra que la tragedia de la propiedad comunitaria es que fácilmente conduce a la degradación de los recursos que se tienen en común debido a los incentivos que impulsan a los individuos a obtener beneficios sin contribuir a su mantenimiento y sostenibilidad. El caso utilizado como ejemplo es la tierra comunitaria. Siguiendo esta lógica, el incentivo lleva a actuar de forma tal que: 1) se hace uso excesivo de la tierra comunitaria porque se recibirá todos los beneficios y se compartirá solo el costo de la degradación y 2) no se invertirá lo suficiente en el mantenimiento de la tierra (manejo apropiado de los cultivos y de pastoreo) porque en este caso se asumiría todos los costos de la inversión y solo se recibiría una parte de los beneficios.

El dilema del prisionero es una formalización del modelo de Hardin en el que se demuestra que siguiendo la lógica de la racionalidad individual, dos prisioneros incomunicados no pueden llegar a cooperar para obtener una sentencia menor. Lo interesante de esta paradoja es precisamente el hecho de que la racionalidad individual no conduce a la cooperación.

La lógica de la acción colectiva (Olson, 1965) cuestiona el supuesto de que la posibilidad del beneficio común es una condición suficiente para lograr actuar colectivamente. Desde esta perspectiva, el mayor problema para actuar colectivamente se deriva de la naturaleza de los bienes públicos y lo difícil que resulta excluir a las personas que no participan en su creación y en su mantenimiento. Olson concluye que el tamaño del grupo y la presencia de coerción externa orientada a facilitar el cumplimiento de las reglas de participación son factores que incentivan la cooperación y la acción colectiva. La probabilidad de que se pueda actuar colectivamente se incrementa en grupos pequeños y bajo la presencia de leyes y normas impuestas por un Estado.

Estas tres perspectivas reconocen que el trabajo colectivo asegura mayores beneficios para todos los participantes pero también confirman los problemas asociados a lograrlo. En términos de políticas una de las implicaciones más importantes de estas tres perspectivas es que identifican dos formas de organización de la acción colectiva. Por un lado, el Estado puede actuar de manera coercitiva, imponiendo una estructura institucional (leyes)

que incentive a la organización y trabajo colectivo, a través de penalidades e incentivos a la participación, es decir, creando el contexto institucional que facilite la organización y trabajo colectivo. Por otro lado, el mercado representa otra alternativa. La tragedia de los comunes, por ejemplo, refleja claramente que la propiedad individual de la tierra es una mejor alternativa que la propiedad comunitaria. Esta perspectiva impulsó en los años 90 la necesidad de ejecutar programas que garanticen la propiedad individual y la seguridad jurídica sobre la tierra.

Estado y mercado, por tanto, son las dos alternativas que podrían asegurar un manejo sostenible de recursos de propiedad colectiva como el agua, la tierra y los bosques. En el caso boliviano, el reconocimiento de la comunidad como organización de trabajo colectivo y de sus instituciones como leyes/normas que regulan esta organización representa una intervención del Estado orientada a facilitar el desarrollo de la acción colectiva comunitaria a través del reconocimiento de la institucionalidad local. Sin embargo, en los hechos, el énfasis en la creación de instancias de organización y planificación centralizada demuestra que esta ley asume que en Bolivia es el Estado, y no el mercado, el que puede crear las condiciones propicias para el manejo de los comunes.

Entre el Estado y el mercado: el rol de la organización local, la confianza y la identidad

“La construcción de instituciones que faciliten el desarrollo es un continuo proceso que deberá involucrar directamente a los usuarios. En lugar de diseñar recetas que se apliquen a todos y en todas las circunstancias, el Estado debería enfocarse en realzar las capacidades de los actores sociales en el diseño de sus propias instituciones” (Ostrom, 2003: 11).

Uno de los más importantes aportes del amplio trabajo de Elinor Ostrom (1990, 2003, 2010) es que ni el Estado ni el mercado pueden dar soluciones efectivas y sostenibles al manejo colectivo de los recursos naturales. Por su parte, a través de estudios de caso, Olson demuestra que la cooperación y el trabajo colectivo son posibles y están mucho más presentes de lo que se puede inferir de la teoría económica.

Cuadro 1
Los siete factores que facilitan la acción colectiva

I	Clara definición de la organización
II	Instituciones (reglas) claras
III	Posibilidad de modificar las instituciones
IV	Adecuado sistema de monitoreo
V	Sanciones que puedan ser aplicadas de manera "gradual"
VI	Mecanismos efectivos para la resolución de conflictos
VII	Reconocimiento de la organización por parte del Estado

Los estudios de manejo de recursos colectivos de Olson incluyen experiencias en el manejo de derechos de uso en pesquería, manejo de recursos hídricos y experiencias en el manejo de bosques, entre otras. Lo más relevante de estos estudios de caso es que demuestran que son los propios actores sociales los que logran organizarse y diseñar instituciones que responden mejor al contexto, a las circunstancias y a sus capacidades de organización. En algunos casos, la unidad de organización es la comunidad, en otros, es una asociación formada por varias comunidades e incluso existen casos en los que la organización no tiene mucho que ver con la comunidad pero sí con los intereses, expectativas y capacidades de algunos de sus pobladores. Muchas de estas experiencias son exitosas y se mantienen a lo largo del tiempo, muchas otras no logran mantener los incentivos y terminan sin alcanzar sus objetivos.

¿Qué factores determinan la efectividad de la organización colectiva? El trabajo de Olson identifica siete factores cuya presencia ayuda a lograr el éxito en el desarrollo de emprendimientos productivos colectivos y en el manejo de bienes de acceso común (cuadro 1). Desde esta perspectiva, la necesidad de identificar claramente la organización y las instituciones es determinante. Sin embargo, se tiene también que asumir un cierto grado de flexibilidad en respuesta a cambios en el contexto y a la necesidad de adaptación. Ni organizaciones ni instituciones deberán ser estáticas, su eficiencia más bien depende de su capacidad de adaptación frente a los cambios (North, 1993). Las instituciones asumidas (reglas de comportamiento)

deben incluir sanciones frente al incumplimiento, un sistema de monitoreo y mecanismos efectivos para la resolución de los conflictos. Finalmente, el hecho de que la organización no esté reconocida formalmente por el Estado no debería ser una razón para excluirla o subestimarla.

La organización del trabajo colectivo con normas propias que regulen la participación (y/o el incumplimiento) y con capacidad de adaptación a los cambios en el contexto es, sin duda, un gran desafío. Aquí es importante subrayar algunos aspectos como la confianza, la identidad compartida y las instituciones de solidaridad y ayuda mutua que caracterizan a algunas sociedades más que a otras. La reciprocidad andina, por ejemplo, puede interpretarse como una institución de ayuda compartida basada fundamentalmente en el nivel de confianza que existe dentro de la población que la practica. En este sentido, se podría concluir que los siete factores arriba identificados serán fácilmente implementados en poblaciones que comparten una identidad y que cuentan con instituciones que reafirman la confianza dentro de la organización.

En relación a la dicotomía entre mercado y Estado, los estudios de caso de Olson revelan que la propiedad individual y el mercado no garantizan la sostenibilidad en el manejo de los recursos productivos. De igual manera, leyes, regulaciones y estructuras organizativas diseñadas por el Estado tampoco representan soluciones óptimas para todos los casos.

El Estado puede diseñar e imponer reglas “desde arriba” asumiendo que éstas funcionarán en todos los contextos y en todas las circunstancias, pero el actual desafío que tienen las ciencias sociales, incluyendo la economía, es identificar precisamente cuáles son los factores que determinan el éxito de emprendimientos colectivos y orientar las políticas públicas hacia un contexto institucional que facilite este proceso, considerando que no hay reglas ni recetas que funcionen para todos y en todos los casos.

Una lección muy importante que se deriva de estas reflexiones es que son los propios actores los que dependiendo del contexto y de sus propias capacidades determinan la unidad de organización y las instituciones más apropiadas capaces de facilitar el trabajo colectivo. En muchos casos, la comunidad resulta ser la unidad de organización que responde mejor a los incentivos y a las oportunidades. En otros, son varias comunidades

organizadas bajo otras instancias (cabildos, ayllus, subcentrales, etc.) y que comparten los mismos desafíos, razón por la cual la mejor opción es organizarse de manera colectiva en uno de estos niveles. Otros casos involucran decisiones que se toman a nivel de la unidad familiar y que, por lo tanto, no requieren de la organización colectiva del trabajo.

Identificar a la comunidad como unidad de organización básica limita el análisis de muchas otras alternativas. La reciente movilización del área protegida TIPNIS en Bolivia reflejó, entre otras cosas, la diversidad de organizaciones asumidas para el desarrollo de la acción colectiva. En este caso, las demandas fueron organizadas a nivel de la sub-central del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore. Esta organización regional es la unidad máxima para definir el acceso y uso de los recursos naturales y representa a 64 comunidades moxeñas, yurakarés y chimanes que conviven en este territorio. Aunque seguramente existen otros niveles internos de organización intercomunal con instituciones específicas respecto del acceso y uso de los recursos naturales del territorio, lo que queda claro es que en este caso el manejo de recursos es colectivo y va más allá de la organización de una comunidad.

La acción colectiva en el manejo de recursos naturales

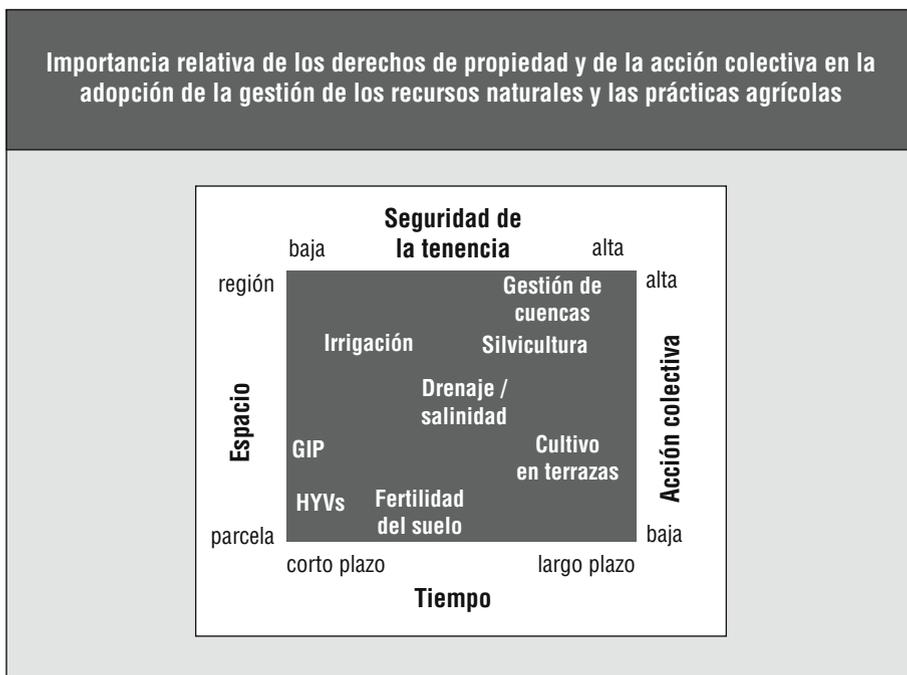
El gráfico 2, a continuación, resume la relación entre prácticas agrícolas y de gestión de recursos naturales y su grado de dependencia de la organización y del trabajo colectivo.

Las prácticas agropecuarias y de manejo de recursos naturales pueden interpretarse como resultado de cuatro factores: 1) el grado de seguridad de la tenencia de la tierra, 2) el tiempo que pasa entre la aplicación de práctica y los resultados obtenidos, 3) el espacio en que se desarrolla la práctica en términos de territorio y 4) la necesidad de cooperar y trabajar colectivamente. Un efectivo desarrollo de cada una de estas prácticas requiere un determinado grado de combinación en el uso de estos factores.

Introducir una variedad de papa mejorada y con mayores rendimientos, por ejemplo, es una innovación que se encuentra localizada en el extremo

izquierdo del diagrama bajo las siglas HYV,⁴ reflejando que en términos de espacio esta práctica se adopta en la parcela. Los resultados/retornos pueden ser observados en el corto plazo, básicamente en el tiempo que tome sembrar y cosechar. Para introducir esta práctica no hay necesidad de contar con altos niveles de seguridad sobre la tenencia de la tierra ni hacer uso del trabajo colectivo. La decisión de introducir una nueva variedad de cultivo se toma básicamente a nivel de la unidad de producción familiar y no incluye la necesidad de coordinación con la comunidad.

Gráfico 2
Acción colectiva, manejo de recursos naturales y prácticas agrícolas



Fuente: Mwangi y Meizen-Dick, 2007.

4 Por sus siglas en inglés HYV's, High Yielding Varieties o Variedades de Altos Rendimientos.

Sin embargo, no todas las decisiones de organización de la producción y manejo de los recursos naturales son individuales. La coordinación es necesaria cuando se trata de implementar nuevas tecnologías –como un manejo integrado de plagas, por ejemplo–, donde por muy efectiva que sea la aplicación de técnicas para reducir las plagas en una parcela individual, ésta no será sostenible a menos que sea también introducida en las parcelas cercanas. Las plagas pueden rotar de una parcela a otra aumentando su incidencia en parcelas cercanas, generando externalidades negativas y sin cumplir el objetivo de erradicar las plagas por lo menos en la parcela donde este manejo había sido introducido.

De igual manera, el manejo de cuencas involucra no solamente la acción colectiva de una comunidad sino de varias instancias de organización (mancomunidades, subcentrales, municipios, etc.) en una determinada cuenca geográfica. En este caso se requiere un alto grado de seguridad sobre el territorio de la cuenca y un alto grado de participación colectiva de todas las organizaciones involucradas, es decir, comunidades dispersas no podrán coordinar esfuerzos de forma efectiva si existen conflictos sobre los derechos de acceso y uso de la tierra y otros recursos dentro del territorio compartido de la cuenca.

En resumen, a medida que el tiempo entre la adopción del manejo y/o práctica agropecuaria y los retornos/resultados de esta adopción se amplía (corto versus largo plazo), el establecimiento de los derechos de acceso y uso se vuelven más importantes, y la necesidad de trabajar de forma coordinada y colectiva es vital.

Conclusiones

Sin duda, la comunidad es una organización con leyes y regulaciones propias que determinan la forma en que se organiza no solamente la vida social sino también la vida política y la economía.

Sostener que las instituciones comunitarias aseguran el bienestar colectivo sobre el individual ha sido y sigue siendo parte de un debate todavía no resuelto (Núñez del Prado, 2010). Las posiciones son pendulares, entre

un extremo donde se asume que comunidad es sinónimo de bienestar colectivo con igualdad y con racionalidad propia, y otro extremo que explica la presencia de la comunidad en un contexto precapitalista, amenazada por la modernización, que traería consigo su gradual desaparición.

Sin duda, ambos extremos resultan poco útiles para explicar la presencia de instituciones basadas en una identidad compartida y en la confianza de grupo que trascienden las fronteras exclusivas de una comunidad y caracterizan una gran parte de la vida social, económica y política no solo de las comunidades sino de la sociedad boliviana en su conjunto. Sin embargo, es importante notar que la continuidad en el uso de estas instituciones no necesariamente garantiza el beneficio colectivo y distribuido igualitariamente. En realidad, que el resultado beneficie a toda la colectividad es solo uno de los posibles resultados. Varios factores influyen el resultado final, incluyendo la distribución económica y del poder político (Acemoglu, 2003, 2012).

En este contexto, no se puede asumir que instituciones comunitarias sean necesariamente las que mejor garanticen la sostenibilidad en el acceso y uso de recursos naturales y en general en el manejo de los “comunes”. Otras instancias de organización podrían incluir un grupo de comunidades que comparten un territorio específico y/o área protegida, una mancomunidad, un cabildo, un ayllu y/o una sub-central.

El reconocimiento de la comunidad como organización con institucionalidad propia representa en sí mismo un avance significativo en la construcción de una nueva institucionalidad dentro del sector agropecuario en Bolivia. Sin embargo, de la forma en que está planteada la ley se puede concluir que no hay revolución productiva sin el Estado, y que el rol de la planificación y de la participación activa del Estado es crucial. En el proceso, el rol de la comunidad como organización y sus instituciones quedan significativamente relegados. El centralismo de la planificación no deja espacio para la participación de la propia comunidad y peor aún de otras formas de organización colectiva creativas, adaptadas a las circunstancias y probablemente con mejores resultados sobre la organización productiva y el manejo de los recursos naturales.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron, S. Johnson y J. Robinson
2012 *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Business. Nueva York.
- 2004 “Institutions as the fundamental cause of long- run growth”. NBER (papel de trabajo). Cambridge.
- CIPCA
2011 “Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria” Comentarios y propuestas.
- Flores, Gonzalo
2011 “La Ley INRA de Bolivia: ¿Una segunda Reforma Agraria? <http://www.fao.org/docrep/x1372t/x1372t09.htm#TopOfPage>
- Hardin, G.
1968 ‘The Tragedy of the Commons’, Science, pp. 1243-1248.
- Meizen Dick, Ruth
2007 “Acción colectiva y derechos de propiedad para el desarrollo sostenible”, CAPRI.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
2011 *El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo*. Unidad de comunicación. La Paz, Bolivia.
- North, Douglass C.
1993 *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de la Cultura Económica. México, D.F.
- Núñez del Prado, José
2009 *Economías Indígenas: Estados del Arte desde Bolivia y la Economía Política*. Colección 25 Aniversario. CIDES-UMSA. La Paz.
- Temple, Dominique
2003 *Teoría de la Reciprocidad: Tomo II La Economía de la Reciprocidad*. Padep, GTZ. La Paz.
- Olson, Marcur
1971 *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. Cambridge.

Ostrom, Elinor

2007 “Challenges and growth: the development of the interdisciplinary field of institutional analysis.” *Journal of Institutional Economics* 3, pp. 239-264.

2003 *Rethinking Institutional Analysis and Development: The Bloomington School* (entrevista a Elinor Ostrom).

1990 *Governing de Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press, Cambridge.

Zeballos, Hernán

2011 “La Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria” (artículo en *El Diario*, 16 de junio del 2011). La Paz.