



**Iniciativa de Políticas  
Pecuarias en favor de  
los Pobres**

# **La Política de las Directrices del Sector Pecuario y los Pobres Rurales en Bolivia**

**Tasha Fairfield**

Director de Investigación: David K. Leonard  
University of California, Berkeley



**Vivir del  
Ganado**

● **PPLPI Documento de Trabajo No. 15**

## ÍNDICE

Prefacio.....	ii
Siglas .....	iii
Resumen Ejecutivo.....	v
Estructura del Reporte .....	viii
I. Pobreza, Zona Rural, Sector Pecuario.....	1
II. Perspectiva General por Tipo de Sector Pecuario .....	5
El Sector Lácteo.....	5
El Sector Vacuno .....	6
El Sector Camélido.....	7
III. Políticas Públicas.....	11
Políticas Recomendadas, Programas Gubernamentales Actuales y sus Deficiencias.....	11
IV. El Estado Boliviano y Clientelismo Político .....	17
V. La Falta de Coordinación entre Instituciones y Actores .....	20
VI. El Contexto Político .....	22
Descentralización .....	22
El Ámbito Político Nacional .....	25
Actores Políticos .....	26
VII. Puntos Estratégicos de Entrada .....	33
Fortalecimiento de Asociaciones de Pequeños Productores .....	33
Fortalecimiento de Gobiernos Municipales .....	33
SENASAG.....	37
Fomentando la Coordinación.....	39
Reforma Agraria.....	39
Conclusión.....	40
¿Crisis Política como Oportunidad?.....	40
Bibliografía .....	41
Entrevistas .....	44

## PREFACIO

El presente es el decimoquinto de una serie de artículos de trabajo preparados para la Iniciativa de Políticas Pecuarias en favor de los Pobres (*Pro-Poor Livestock Policy Initiative*, PPLPI). El propósito de estos artículos es el de explorar asuntos relacionados con el desarrollo pecuario en el contexto de alivio de la pobreza.

El sector pecuario es vital para las economías de muchos países en desarrollo. Los animales constituyen una fuente de comida, más específicamente proteína para la dieta humana, ingreso, empleo y posiblemente moneda extranjera. Para productores de bajos ingresos, la actividad pecuaria puede servir como una fuente de riqueza, brindar poder de tiro y fertilizador orgánico para la producción de cultivos y como un medio de transporte. A pesar de estar comenzando de niveles bajos, el consumo de productos provenientes del sector pecuario está creciendo rápidamente en los países en vías de desarrollo.

Este artículo presenta un estudio de cómo las políticas pecuarias se crean e implementan en un contexto nacional, y cómo pueden mejorarse para servir mejor los intereses de los pobres. Por medio de políticas pecuarias el sector camélido podría brindar aparentemente una buena oportunidad para mejorar la forma en que los campesinos se ganan la vida. El mercado para la carne, fibra y cuero de camélidos es por el momento pequeño pero mantiene un potencial significativo para beneficiar a los pobres que se dedican a su crianza en el altiplano andino.

Esperamos que este artículo brinde información útil a sus lectores. Todo comentario será bien recibido por la autora, la PPLPI o la Rama Pecuaria de Información, Análisis de Sector y Políticas (AGAL) de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

### Aclaración

Los nombres empleados y la presentación de material en esta publicación no constituyen en absoluto una expresión de opinión por parte de la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas en lo que tiene que ver con la condición legal del cualquier país, territorio, ciudad o área o sus autoridades, o con respecto a las delimitaciones de sus fronteras. Las opiniones expresadas son solamente las de la autora y no constituyen en forma alguna una posición oficial de la FAO.

### Palabras clave

Bolivia, formulación de políticas, pecuario, desarrollo rural, pobreza, camélido, altiplano.

Fecha de publicación: 22 de marzo de 2005

## SIGLAS

ADN	Acción Democrática Nacionalista
AIGACAA	Asociación Integral de Ganaderos en Camélidos de los Andes Altos
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIOEC	Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia
CODEPES	Consejos de Desarrollo Económico, Productivo y Social
CONDEPA	Conciencia de Patria
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CV	Comités de Vigilancia
DANIDA	Real Ministerio Danés de Relaciones Exteriores
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (Department for International Development)
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, también conocido como DERP: Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)
FAM	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture Organization)
FDTA	Fundación para el Desarrollo de Tecnología Agropecuaria
FEGASACRUZ	Federación de Ganaderos de Santa Cruz
FMI	Fondo Monetario Internacional
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura)
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
LPP	Ley de Participación Popular
MACIA	Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios
MAGDER	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
MAS	Movimiento al Socialismo
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario
OECA	Organizaciones Económicas Campesinas
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
PDLA	Programa de Desarrollo Lechero del Altiplano
PPME	Países Pobres Muy Endeudados (HIPC: Highly Indebted Poor Countries)
PRODEM	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa
SBPC	Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad

<b>SENASAG</b>	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria
<b>SIBTA</b>	Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria
<b>UNEPCA</b>	Unidad Ejecutora Proyecto Camélidos
<b>UNIVEP</b>	Unidad Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades Animales
<b>UPC</b>	Unidad de Productividad y Competitividad

## RESUMEN EJECUTIVO

El sector pecuario en Bolivia podría ofrecer oportunidades importantes para mejorar la forma en que se gana la vida los pobres rurales. A pesar de una acelerada migración urbana, un porcentaje sustancioso de la población es todavía rural, y los animales, particularmente en las sierras andinas (el altiplano), podrían aportar una fracción importante de los ingresos familiares y las fuentes de nutrición. Este reporte se centra en los camélidos sudamericanos -llamas y alpacas-, el sector que parece poseer el mayor potencial para reducción de la pobreza. Las familias que practican la crianza de estos animales pertenecen casi exclusivamente a la siempre marginalizada población indígena boliviana. No obstante el mercado para la carne y la fibra de camélidos es por ahora pequeño, el desarrollo de este sector podría resultar en mejoras significativas del bienestar de las familias del altiplano.

Serán necesarias políticas coherentes y preventivas si se desea que la gente pobre involucrada en el sector de camélidos y otros sectores cosechen mejores beneficios de sus animales. El papel más claro para el estado es el de establecer y ocuparse del mantenimiento de zonas libres de fiebre aftosa. Esta labor requiere obviamente que el gobierno central planifique y haga cumplir la ley, ya que el movimiento de animales debe ser controlado en áreas que comprenden muchos municipios y departamentos. Además, es necesario tomar medidas para combatir el parásito sarcocistosis de la llama y para mejorar las condiciones de higiene en los mataderos. Más allá de estas recomendaciones, sin embargo, no es claro cuál es el papel exacto que el gobierno central puede y debe jugar para fomentar el desarrollo de un sector pecuario que favorezca a los pobres. El desafío surge debido a dos realidades relacionadas: primero, Bolivia posee un estado extremadamente débil, y segundo, desde 1985 éste ha seguido fielmente políticas económicas neoliberales que limitan fuertemente su capacidad de intervenir en la economía.

El estado boliviano adolece de un sistema político de clientelismo. Los políticos tienen la enorme presión de recompensar con puestos en el sector público a quienes los apoyan, y por ende las organizaciones gubernamentales experimentan renovaciones masivas de personal cada vez que nuevos administradores llegan al poder. La ausencia de un servicio civil profesional estable dificulta la articulación e implementación efectivas de políticas públicas. Bolivia fue uno de los primeros países latinoamericanos después de Chile en implementar reformas neoliberales tras una severa racha de hiperinflación. Sin embargo, los ajustes estructurales de los decenios de los años 80 y 90 han tenido hasta la fecha poco o ningún éxito fortaleciendo al estado boliviano.

Este reporte discute e ilustra con profundidad los problemas generados a partir de la falta de capacidad estatal y sus repercusiones en el sector pecuario. Además, el estudio explora en detalle las oportunidades y los obstáculos para el desarrollo a favor de los pobres creados por las reformas de descentralización de 1994. Finalmente, el reporte describe a los distintos actores políticos interesados en el sector pecuario y evalúa su potencial para ser protagonistas en las políticas pecuarias a favor de los pobres.

Los principales resultados de este reporte son los siguientes:

- La ausencia de una burocracia profesionalizada y basada en el mérito en la mayor parte de las organizaciones del sector público es un problema fundamental que dificulta cualquier intento de diseñar e implementar políticas públicas efectivas en el sector pecuario o cualquier otro sector. Además, la proliferación organizacional y la inestabilidad del sector público crean confusión y dificultan la existencia de relaciones efectivas con el sector privado, incluyendo al pequeño productor.
- La descentralización ha creado oportunidades para una mayor participación de los pobres en la política y una mejor distribución geográfica de recursos, pero también

ha producido varios problemas que deben ser remediados antes de que ésta pueda conducir a mejores resultados de desarrollo.

- En este momento básicamente no hay organizaciones internas, sean partidos, asociaciones de productores o sindicatos de campesinos, que tengan tanto el interés como el poder de impulsar políticas pecuarias que favorezcan a los pobres en el nivel nacional, y hay pocos grupos con la capacidad de ejercer presión para poner en práctica estas políticas en el nivel municipal.

Las asociaciones de pequeños productores son muy recientes y tienen poca experiencia a la hora de ejercer presión. Los sindicatos campesinos son más antiguos y se encuentran altamente movilizados, pero en este instante se están concentrando en el asunto del derecho a la tierra y poseen una vociferante ideología antineoliberal y antiglobalización. Los partidos políticos tradicionales no han mostrado ninguna capacidad para responder de manera efectiva a las necesidades de la mayoría indígena pobre. Finalmente, los dos nuevos partidos indígenas no poseen en este momento la capacidad de formular políticas rurales coherentes, ni tampoco tienen como prioridad el sector pecuario, dado el turbulento clima político en Bolivia y la magnitud del resentimiento indígena. De esta manera, es posible que tengan que ser donaciones las que se encarguen de promover políticas que favorezcan a los pequeños productores, por lo menos en el futuro cercano.

El reporte recomienda cinco puntos de entrada estratégicos para el fomento de normas pecuarias que favorezcan a los pobres y para el mejoramiento de oportunidades para que los pequeños productores se beneficien de la expansión del sector pecuario.

### ***Fortalecimiento de las asociaciones de pequeños productores***

Si las asociaciones de pequeños productores pudieran unir esfuerzos y obtener reconocimiento legal, y si sus líderes pudieran adiestrarse, estas asociaciones podrían pasar a ser actores importantes en el nivel municipal o incluso nacional, capaces de mejorar su propia causa de manera significativa. La comunidad internacional podría fomentar esta meta brindando entrenamiento a las asociaciones de pequeños productores o haciéndoles disponibles otros recursos.

### ***Fortalecimiento de gobiernos municipales***

Esta acción tiene dos partes: reformas institucionales en el nivel nacional para mejorar el marco legal que gobierna la descentralización, y entrenamiento y asistencia técnica para los municipios con el fin de ayudarles a desarrollar planes viables de desarrollo. Además, es necesario establecer normas claras que faciliten y estandaricen los canales de participación de los pequeños productores en los municipios. La presión de la comunidad internacional, en combinación con esfuerzos domésticos, podría ayudar a impulsar este plan.

### ***Reformas de institucionalización***

La comunidad internacional debe continuar ejerciendo presión sobre las administraciones para que éstas inicien y respeten reformas institucionales que mejoren la capacidad estatal y eliminen el sistema político clientelista a favor de una burocracia estable y basada en el mérito. Los esfuerzos de la comunidad internacional no han sido hasta la fecha muy impresionantes, pero hay potencial para éxito moderado si estas presiones se mantienen.

### ***Redirigir la atención del SENASAG hacia el altiplano***

El Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASAG) debe ser persuadido para que le preste una mayor atención a las necesidades de quienes crían camélidos en el altiplano en lugar de dedicarle toda su energía a la producción ganadera en las tierras

bajas, la cual beneficia principalmente a ganaderos ricos. Adicionalmente, debe mejorarse la capacidad de dicha organización para mantener y monitorear zonas libres de fiebre aftosa.

### ***Reforma agraria***

Es necesario que los pobres tengan acceso suficiente y seguro a la tierra si se quiere que las iniciativas centradas en el sector pecuario los beneficien de manera efectiva. Este punto cae fuera del alcance del presente reporte. Sin embargo, dada la magnitud de los problemas relacionados con el acceso a la tierra y su tenencia en Bolivia, debe realizarse investigación adicional para poder comprender a) cómo la inseguridad de tierra afecta la producción pecuaria, y b) cualquier repercusión relacionada con los puntos de entrada estratégicos recomendados anteriormente.



## ESTRUCTURA DEL REPORTE

En este reporte se procede de la siguiente manera. La Sección I describe las características básicas de la pobreza rural en Bolivia y la relación entre los pobres y el sector pecuario. La Sección II brinda una perspectiva del sector pecuario por animal y explica la lógica de concentrarse en camélidos sudamericanos. Se argumenta que este subsector es el que posee el mayor potencial para la reducción de la pobreza.

La Sección III comienza con una discusión de las recomendaciones de expertos sobre el desarrollo a favor de los pobres, de nuevo con énfasis en el sector de camélidos. Sigue una descripción de los programas y las políticas del gobierno que son pertinentes para el sector pecuario. El más importante de estos es el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASAG), una organización gubernamental nueva que se encarga de los asuntos que tienen que ver con enfermedades animales y condiciones de salubridad. Finalmente, se discuten los distintos puntos flacos de estos programas. Las políticas y los servicios gubernamentales no han beneficiado en la práctica al pequeño productor. Además, casi todos los informantes dejaron en claro que la administración de Sánchez de Lozada, la cual fue recientemente destituida debido a la protesta popular, carecía de una política agropecuaria coherente. Esta observación manifiesta una falta de capacidad generalizada por parte del gobierno central, un problema que emana de la lógica clientelista del estado boliviano. Este asunto es el objeto de la sección IV. Un problema adicional que entorpece el desarrollo del sector pecuario se detalla en la sección V: la falta de coordinación entre las muchas organizaciones y actores involucrados.

La sección VI discute el sistema político, comenzando con una perspectiva general de las reformas de descentralización que reestructuraron la política y el estado en 1994, siguiendo con una discusión del turbulento clima político nacional y concluyendo con una perspectiva de los distintos actores políticos, incluyendo a los sindicatos campesinos, las asociaciones de productores, los partidos políticos y la comunidad donante. Se evalúa la capacidad y predisposición de cada uno para promover políticas pecuarias a favor de los pobres.

La sección VII sugiere y analiza la viabilidad de algunas acciones estratégicas para los donantes que podrían ayudar directa o indirectamente a mejorar las oportunidades del pequeño productor en el sector pecuario. Entre las recomendaciones se encuentran el fortalecimiento de las asociaciones de pequeños productores, el fortalecimiento de los gobiernos municipales, presionar al gobierno central para que implemente y respete las reformas institucionales diseñadas para realzar la capacidad estatal, fortalecer al SENASAG y motivarlo para que se encargue de manera más efectiva de las necesidades de los pequeños productores, y tratar de fomentar una coordinación entre los distintos actores involucrados en esfuerzos de desarrollo. Este reporte finaliza sugiriendo la teoría de que la actual crisis política boliviana podría en realidad servir favorablemente para las intervenciones discutidas.

## I. POBREZA, ZONA RURAL, SECTOR PECUARIO

Bolivia es uno de los países más pobres de América Latina. En 1999, el 63% de las familias bolivianas vivían debajo del nivel de la pobreza, cifra muy superior al promedio regional del 36% (EBRP 2001: 22). El índice de incidencia de la pobreza (*headcount index*) ubicó al 70% de la población (5,6 millones de personas) con un ingreso inferior a \$2 (dólares estadounidenses) diarios y al 42% de la población en condiciones de pobreza extrema (ibid.: 21). Como es típico en América Latina, la desigualdad es también extremadamente alta. En 1997, el decil más rico tuvo ingresos del 37% del total, mientras que los dos deciles más pobres tuvieron ingresos de solamente el 4,7% (CEPAL 2002: 62).

De acuerdo con el Banco Mundial, la reducción de la pobreza dependerá tanto del crecimiento como de una distribución más equitativa de sus beneficios (EBRP 2001: 23). Los ajustes estructurales que comenzaron en 1985 produjeron un crecimiento económico que ha estado concentrado en la región de Santa Cruz, mientras que los valles occidentales y las sierras andinas (el altiplano) han mantenido altos índices de pobreza. La región andina representa el 27% del territorio, pero contiene el 70% de la población nacional (Bellot Alcázar et al. 2003: 23).

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha identificado al sector pecuario como un punto de entrada estratégico para reducir la pobreza, dado el rápido crecimiento proyectado de este sector y la importancia de los animales en la subsistencia rural. Esta perspectiva parece apropiada para el caso de Bolivia. En primer lugar, la pobreza rural es tanto amplia como severa. En segundo lugar, los animales son de hecho muy importantes para la subsistencia de la familia rural en Bolivia.

De acuerdo con el censo de 1992, el 42% de la población es rural (O'Neill 2003). A pesar de que las estadísticas del gobierno no son muy confiables,<sup>1</sup> es claro que la pobreza rural hoy es mucho más extrema que la pobreza urbana. El Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza de Bolivia (EBRP 2001: 34) reporta que las cifras de pobreza para las zonas rurales aumentaron al 80%, con un 60% en condiciones de extrema pobreza.<sup>2</sup> Los pobres rurales están distribuidos en tres regiones geográficas: el 47% se encuentra en los valles interandinos; el 31%, en el altiplano y el 22%, en las tierras bajas tropicales. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística boliviano, los niveles de pobreza basados en el acceso a bienes y servicios básicos fueron en 1998 del 91% en el altiplano y del 79% en los valles (Bellot Alcázar et al. 2003: 18). Los niveles más elevados de pobreza extrema se hallan en el altiplano, que abarca los departamentos de Potosí, parte de La Paz, Oruro, Chuquisaca y parte de Tarija (EBRP 2001: 32). En el altiplano, la densidad de población es baja, la agricultura no es productiva debido a las severas condiciones climáticas y la población, mayoritariamente indígena, no posee acceso a servicios e infraestructura básicos. El Documento EBRP (2001: 35) afirma: "La pobreza rural es atribuible en gran parte a las determinantes de la actividad agropecuaria, a la ausencia de infraestructura de producción y al acceso escaso a los mercados de productos agrícolas."<sup>3</sup>

A pesar de que el sector pecuario total representa solamente el 5% del PIB de Bolivia (Bojanic 2001), los animales constituyen una proporción significativa de los ingresos rurales en todos los departamentos excepto en el de Cochabamba, el cual posee muchos campesinos que cultivan la coca, y el departamento amazónico fronterizo de

---

<sup>1</sup> Algunos informantes hicieron notar que estas cifras son viejas y probablemente demasiado altas; afirmaron que hay incentivos para inflar aquellos números relacionados con políticas de asistencia.

<sup>2</sup> Estas cifras están basadas en gastos domésticos per cápita y en el costo de la canasta básica.

<sup>3</sup> Todas las citas de este artículo han sido traducidas del inglés al español por el traductor.

Pando (ver Tabla 1). En general, las familias pobres crían una variedad de diferentes animales para suplementar sus ingresos y para obtener una cierta seguridad por medio de la diversificación sus actividades. De acuerdo con Bellot Alcázar et al. (2003: 13), la crianza de ganado es una actividad más segura que la agricultura en los valles y en el altiplano, a pesar de la alta incidencia de enfermedades, debido a que los cultivos son más vulnerables que los animales a las condiciones cambiantes del clima tales como sequías o heladas. La mayoría de los campesinos en los valles y en el altiplano se encuentran haciendo agricultura de subsistencia debido al reducido tamaño de sus parcelas (ver más abajo), a restricciones ecológicas y a una falta de acceso a mercados en dónde vender sus productos. Los ingresos de la ganadería en el altiplano son particularmente importantes debido a lo poco predecible que es la agricultura. La precipitación es baja, las temperaturas tienen variaciones extremas y pocos cultivos son realmente apropiados. El porcentaje promedio de ingreso rural debido a animales en los departamentos que contienen una proporción significativa del altiplano —La Paz, Oruro y Potosí— es de 47,3 (Rushton et al. 2000: 65).

**Tabla 1: Proporción de ingreso rural proveniente de actividad pecuaria e índices de pobreza por región.**

Porcentaje Aproximado de Ingreso Rural Proveniente de Actividad Pecuaria, 1992 <sup>4</sup>		Índice de Pobreza: % de Población <sup>5</sup>	
Región	Ingreso rural proveniente de actividad pecuaria	Año	
		1992	2001
Pando (frontera amazónica)	12%	83.8	72.4
Cochabamba (valles)	20%	71.1	55.0
Santa Cruz (tierras bajas orientales)	28%	60.5	38.0
La Paz (altiplano y tierras bajas)	35%	71.1	66.2
Tarija	40%	69.2	50.8
Potosí (altiplano)	42%	80.5	79.7
Chuquisaca	50%	79.8	70.1
Oruro (altiplano)	65%	70.2	67.8
Beni (tierras bajas del noroeste)	100%	81.0	76.0
Bolivia		70.9	58.6

Fuente: Approximate Percentage of Rural Income Derived from Livestock, 1992 *Rushton et al. 2000: 65*  
Poverty Rates: % Population *Rushton et al. 2002*

<sup>4</sup> Estos datos excluyen la producción avícola industrial, la cual representa la mayor parte del sector avícola, debido a que ésta no tiene impacto en el ingreso de las familias rurales. (Rushton 17/6: conversación privada).

<sup>5</sup> Estos datos provienen del INE (Instituto Nacional de Estadística), 2002. El método usado para computar estos índices está basado en la valoración de vivienda no apropiada en términos de material de construcción y espacio, acceso inadecuado al agua, sistemas de alcantarillado y energía, educación insuficiente y servicio médico no apropiado. Rushton et al. (2002: 22-23) hacen notar que ninguno de estos factores es en realidad un indicador directo del ingreso familiar, pero que, debido a que este método ha venido usándose sistemáticamente desde 1976, las cifras proporcionan una buena medida de los cambios en los índices de pobreza entre los departamentos.

La variedad de animales criados por los pobres en Bolivia varía según la región geográfica. En los valles y las tierras bajas, los cerdos y las vacas son importantes para los pequeños granjeros. En los valles húmedos, una familia campesina tiene en promedio 6,3 vacas, 2,3 caballos, 17,9 ovejas y 6,7 cabras (Bellot Alcázar et al. 2003: 26). Las cifras para los valles secos son similares: 5,5 vacas, 1,7 caballos, 16,7 ovejas y 9,1 cabras. En el altiplano, los animales de mayor importancia son las ovejas, las cabras, los camélidos y, en algunas regiones, las vacas. Una familia del altiplano seco tiene en promedio 5,9 caballos, 38,6 camélidos, 30,2 ovejas y 7 cabras (ibid. 2003: 25).<sup>6</sup> En el altiplano húmedo, las familias poseen en promedio 2,7 vacas, 3,2 caballos, 8,7 camélidos, 46,2 ovejas y 4,6 cabras.

La información disponible sobre el sector pecuario por departamento es un indicador de cuáles animales son los más importantes para las distintas regiones en términos de su valor económico para la población rural (ver Tabla 2). El ganado es el subsector más importante en los departamentos de tierras bajas, Beni y Santa Cruz, y el segundo más importante en el departamento fronterizo de Pando. Los cerdos son el subsector más importante en Pando y son el segundo subsector más valioso en Santa Cruz. En los departamentos que contienen los valles interandinos, Cochabamba, Chuquisaca y Tarija, los animales más importantes son las vacas, ovejas o cabras, y cerdos. En los departamentos donde predomina el altiplano, La Paz, Oruro y Potosí, los animales más valiosos son las ovejas o cabras, los camélidos y las vacas.

*Tabla 2: Estimados Aproximados de Ingreso Rural Per Cápita en Dólares Estadounidenses por Sector, 1992<sup>7</sup>*

Región	Vacuno	Avícola	Ovino	Cabrío	Camélido	Porcino	Total
Beni	598	7	1	1	0	38	644
Chuquisaca	60	8	15	16	0	45	145
Cochabamba	48	9	16	4	1	12	91
La Paz	32	10	33	1	6	11	91
Oruro	25	11	91	0	69	7	203
Pando	14	7	1	0	0	33	55
Potosí	16	9	24	17	11	9	86
Santa Cruz	103	8	3	2	0	45	159
Tarija	98	8	18	18	0	58	200

Fuente: Rushton et al. 2000: 64

Como se mencionó, los pobres rurales son pequeños chacareros. Según el Documento EBRP (2001: 41), cerca de 2,7 millones de personas viven en pequeñas chacras, lo cual constituye el 87% de todas las unidades agrícolas. Estas pequeñas chacras cubren solamente el 14% de la tierra arable del país. Un 46% de estos pequeños agricultores vive en los valles, un 37% vive en el altiplano y un 17% vive en las tierras bajas. Las chacras del altiplano y los valles se definen como aquéllas que abarcan a lo sumo 3,5 hectáreas, en tanto que las pequeñas chacras en las tierras bajas se refieren a

<sup>6</sup>Según el MACIA 2003, una manada de camélidos promedia 54 animales, mientras que la cifra utilizada por Rushton et al. (2000) es 50.

<sup>7</sup>Se usó una equivalencia de un dólar estadounidense = 6,41bolivianos para calcular estas cifras.

aquéllas con menos de 50 hectáreas (ibid.: 41). El minifundismo es especialmente problemático en las regiones de valle. Éste resultó de una repetida subdivisión originada en la reforma agraria de 1953, la cual puso las tierras de las haciendas en manos de los campesinos. Por otra parte, la concentración de la tierra en manos de grandes productores en Beni y Santa Cruz es dramática. Apenas el 4% de los hacendados de la región fueron dueños del 82% de la tierra en la década de los años 90 del siglo XX (Urioste y Baldomar).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>El último dato cita cifras del Banco Mundial pero no menciona el año.

## II. PERSPECTIVA GENERAL POR TIPO DE SECTOR PECUARIO

Esta sección ofrece una consideración más refinada de tres de los subsectores del sector pecuario: el lácteo, el de ganado vacuno y el de los camélidos. Estos subsectores merecen consideración por distintas razones. El sector camélido es de especial interés porque estos animales son criados exclusivamente por las poblaciones pobres y marginalizadas del altiplano. Las políticas públicas diseñadas para promover este sector podrían tener un impacto potencialmente significativo como reductor de la pobreza. Por ello, tendrá nuestra atención en las siguientes páginas. El interés del sector lácteo radica en el hecho que involucra un gran número de pequeños productores en el altiplano, los valles y, en menor grado, las tierras bajas. No obstante, este sector no parece tener mucho potencial como reductor de la pobreza rural, como se discutirá más adelante. El sector ganadero merece atención por la fuerte influencia política que ejercen los rancheros que dominan la producción. Como discutiremos, su influencia política tiene repercusiones para la viabilidad de obtener políticas a favor de los pobres en otros subsectores pecuarios. El sector avícola, aunque de extrema importancia en Cochabamba y Santa Cruz, regiones de importantes centros urbanos, se halla dominado por la gran producción industrial (Rushton 2003, conversación privada). Dado su bajo potencial como reductor de la pobreza, el sector avícola no será tratado en nuestro estudio. Debido a falta de tiempo e información detallada, el sector porcino tampoco será considerado.

### El Sector Lácteo

El sector lácteo es de interés potencial ya que involucra un número significativo de pequeños productores, especialmente en el altiplano. Además, la demanda de leche está en alza; en este momento, Bolivia importa leche fresca para completar la brecha entre producción y demanda. El mercado para ciertos productos lácteos procesados, como queso y yogurt, también se está expandiendo. El queso es particularmente prometedor; los grupos de bajos ingresos tienden a consumirlo como sustituto de la carne. Bolivia no solamente provee su mercado interno con este producto, sino que además exporta algo de queso a Perú (Entrevista I).

A los pequeños productores de leche en el altiplano les ha ido aceptablemente bien en la última década, financieramente hablando. La agencia danesa de cooperación DANIDA ha estado involucrada de lleno con estos productores durante quince años con el financiamiento del Programa de Desarrollo Lechero del Altiplano (PDLA), el cual proveyó asistencia técnica, entrenamiento para los productores, servicios de inseminación artificial, así como un programa de crédito. Funcionarios del proyecto afirman que gracias a estos esfuerzos el ingreso de las familias involucradas ha subido de \$100-250 mensuales a \$500-800 mensuales (Entrevista E). Al privatizarse la industria lechera en 1996, el DANIDA le ayudó a las organizaciones de productores a obtener cerca de un quinto de las acciones de la planta procesadora de La Paz, PIL (Entrevista I). La planta procesadora ahora compra la leche casi exclusivamente a la asociación de productores.<sup>9</sup> El mayor problema de los productores del altiplano es, aparentemente, que ellos reciben un precio bajo de la PIL, que posee ahora el monopolio de compra. Mientras tanto, la planta ha ido incrementando los precios al consumidor. El sector lácteo también encara un futuro incierto con la llegada del tratado del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

A pesar de la creciente demanda de leche y el gran número de pequeños productores involucrados, el sector lácteo no satisface las condiciones necesarias para ser

---

<sup>9</sup>La ley exige que la planta compre directamente a los accionistas y les consulte antes de comprar a otros productores (Entrevista I).

prioritario en este estudio, principalmente porque no parece ofrecer ningún papel claro y políticamente viable para el estado a la hora de promover la reducción de la pobreza. El pequeño productor involucrado en la producción lechera no puede ya ser considerado como parte del sector más pobre de la población. El potencial para reducir la pobreza dependería en gran parte de poder incorporar nuevas familias en la producción de leche, y el mercado, no el estado, jugará un gran papel en regular la entrada de nuevos productores. Una mayor expansión en el altiplano no es muy probable debido a que la producción en esta región es relativamente cara comparada con los países vecinos así como en el departamento de Santa Cruz (Entrevista I). Además, dado el marco neoliberal de desarrollo que prevalece y la falta de confianza del sector privado en el estado, no es probable que el gobierno intervenga en las disputas sobre precios entre los productores y la PIL, o que regule las prácticas de la planta.<sup>10</sup> Si la planta reduce mucho los precios a los productores y aumenta el precio a los consumidores, el problema podría resolverse mediante el ingreso de nuevas lecherías al mercado. Este proceso ya está comenzando a ocurrir en la región de Santa Cruz. Pequeños productores en ese departamento están también vendiendo leche sin pasteurizar directamente a los consumidores (Entrevista I). La acción de mayor importancia para mejorar la situación del pequeño productor lechero sería el fortalecer la capacidad de cabildeo de sus asociaciones de productores, las cuales parecen ser más bien débiles en este momento. Ésta sería un área de trabajo adicional para agencias de cooperación y ONG.

## El Sector Vacuno

Tanto económica como políticamente, el sector vacuno se halla dominado por los grandes productores de las tierras bajas. Estos productores se encuentran representados por federaciones departamentales de ganaderos que tienen influencia política de peso. De estas federaciones, la rama de Santa Cruz, FEGASACRUZ (Federación de Ganaderos de Santa Cruz), es la más importante. A pesar del dominio de los grandes productores, alrededor del 50% de los ganaderos en los trópicos tienen menos de 50 cabezas de ganado, y solamente un 6% de ellos poseen más de 25 000 cabezas (MACIA 2003). Los pequeños productores pueden también ser miembros de las federaciones ganaderas, pero tienen voz limitada en dichas organizaciones (Entrevista g).<sup>11</sup> Las federaciones se hallan presentemente concentradas en asuntos relativos al mantenimiento y expansión de una zona libre de fiebre aftosa en Santa Cruz, programa que no brindará beneficio directo al pequeño productor al no tener éste los recursos para satisfacer los requisitos de salubridad necesarios para aprovechar las oportunidades de exportación. Sin embargo, algunos informantes sugirieron que los pequeños productores podrían beneficiarse indirectamente de una zona libre de la enfermedad (Entrevistas g, f). Si los grandes ganaderos transfieren a la exportación un volumen significativo de su producción, el suministro de carne al mercado interno podría disminuir. El pequeño productor se beneficiaría debido al aumento en los precios y a mayores oportunidades de mercado.

Dadas estas consideraciones, será importante apoyar los esfuerzos para eliminar la fiebre aftosa en las tierras bajas. No obstante, no se le dará prioridad al sector ganadero en este reporte debido al impacto probablemente limitado que las políticas del sector tendrán en los productores pobres. También cabe recalcar que, tal como ocurre en el sector lácteo, un pequeño productor que sea dueño incluso solamente de una o dos vacas no puede ya considerarse que esté entre los más pobres de los pobres (Entrevista I).

---

<sup>10</sup>Cabe mencionar, no obstante, que el gobierno ha dado señas de romper el monopolio de la PIL en el caso particular de la oferta de leche en polvo para un programa gubernamental de subvención para las madres.

<sup>11</sup>Otra fuente sugirió que productores más pequeños estaban aumentando su influencia en las asociaciones, pero limitaciones de tiempo impidieron que la autora pudiera investigar más a fondo esta posibilidad (Entrevista e).



## El Sector Camélido

En contraste, las intervenciones en el sector camélido podrían producir una significativa reducción de la pobreza. Las 54 000 familias que crían camélidos son casi todas residentes pobres indígenas del altiplano, la región más marginalizada del país (MACIA 2003, Entrevista N). Una familia típica del altiplano tiene ingresos anuales de \$200-300 aproximadamente (Entrevistas L, M, N).<sup>12</sup> En las regiones más pobres del norte de Potosí, los ingresos familiares pueden llegar a ser tan bajos como \$70 anuales. Los ingresos más altos de pequeños productores en el altiplano alcanzan los \$2000-3000 anuales (Entrevistas L y M). Programas recientes de asistencia del sector camélido tal como los administrados por la UNEPCA (Unidad Ejecutora Proyecto Camélidos), un proyecto gubernamental, no han sido sujetos a evaluación en términos de su impacto en el ingreso rural. No obstante, hay pruebas de que la producción de productos de camélidos para el mercado puede mejorar los niveles de vida de manera significativa. Healy (2001: 194) describe cómo la crianza de la llama en la provincia meridional de Pacajes hizo que los criadores vieran un alza en el ingreso anual de alrededor de \$996 a \$1752 en 1995 como resultado de los servicios brindados por AIGACAA, la Asociación Integral de Ganaderos en Camélidos de los Andes Altos, así como alguna asistencia por parte de universidades y ONG. Por lo tanto, las políticas diseñadas para apoyar a estos productores, en teoría, podrían tener un impacto grande en la reducción de la pobreza.

Económicamente, el subsector camélido es muy pequeño; Rushton (2003, conversación privada) hace notar que su importancia radica principalmente en su valor social. De las 54 000 familias que crían camélidos, aproximadamente 23 700 venden productos de camélidos en el mercado (Entrevista N). Rushton (2000) estima que, a finales del decenio de los años noventa, los productos de camélidos representaron aproximadamente el 3,68% de la economía pecuaria.<sup>13</sup> De acuerdo con el estudio de la UNEPCA (2000), en 1990 los camélidos generaban alrededor de \$25,2 millones, el 0,5% del PIB. Sin embargo, el sector camélido está creciendo. En 1997, se estima que llamas y alpacas generaron \$38,3 millones, lo cual representa el 0,6% del PIB nacional. Entre 1990 y 2000, la producción de carne fresca por kilogramo creció con una tasa del 6,7% y la de carne seca, con una tasa del 9,7%. Durante el mismo período, la producción de fibra creció con una tasa del 7,3% y el cuero creció con una tasa del 8,3%. En contraste, y de acuerdo con el MACIA (2003), el PIB de Bolivia creció menos de un 4% anual en el mismo período. La producción de carne de camélido genera el mayor valor en este sector, seguido por la fibra. De acuerdo con Rushton et al. (2000), la carne representa el 88% del mercado camélido, mientras que la fibra constituye apenas un 11%.<sup>14</sup> Debe recalarse que todas estas estadísticas deben tomarse solamente como aproximaciones dada la mala calidad de los datos disponibles.

El mercado para carne y fibra de llama también está en alza. A pesar de que la llama ha sido usada principalmente como bestia de carga, su carne ha sido consumida por la población indígena del altiplano desde la época de los incas. Sin embargo, su venta fue restringida durante la Colonia debido tanto a que los españoles querían expandir el mercado de su ganado como por el hecho de que la Iglesia Católica halló en dicha prohibición una manera útil de restringir la práctica de religiones

---

<sup>12</sup>El entrevistado N se refiere al dato de \$200 anuales como "pobreza crónica."

<sup>13</sup>Contrariamente al estudio de la UNEPCA, los estimados de Rushton no toman en cuenta el valor o empleo agregado posteriormente en la cadena de mercadeo.

<sup>14</sup>Las cifras de la UNEPCA para 1997 son algo distintas: el cuero representó el 22,3% de la producción bruta en 1997; el hilo, el 22,4%; la ganadería, el 16,2% y la carne, el 39,0%. Debe enfatizarse que la calidad de todos los datos en el párrafo no es probablemente muy buena. Las cifras de Rushton son solamente aproximaciones. Es más, un informante entendido promulgó la siguiente advertencia con respecto al estudio de la UNEPCA: los investigadores del país poseen un entendimiento muy pobre sobre la dinámica de rebaños, el cual debe ser incorporado correctamente en los análisis macro (Entrevista A).



autóctonas, en las cuales el sacrificio de la llama jugaba un papel central (Healy 2001: 191). La carne de llama siguió siendo ilegal hasta mediados de los años noventa del siglo XX; sin embargo, su importancia relativa para la población indígena aumentó cuando la proliferación de caminos y formas modernas de transporte debilitaron el papel de la llama como bestia de carga. El racismo, conjuntamente con una conexión entre la carne de llama y la población indígena pobre, llevó a las clases media y alta en Bolivia a considerar dicha mercancía como un artículo inferior. Sin embargo, la AIGACAA de los criadores de camélidos inició en la década de los años ochenta una campaña de cabildeo para promover la carne de llama. Como resultado de sus esfuerzos, el gobierno boliviano acabó legalizando la venta de carne de llama en 1996. Desde ese entonces, la imagen de la carne de llama ha mejorado gradualmente, en parte debido a las campañas publicitarias emprendidas conjuntamente por el gobierno y el sector privado. Ahora se sirve en los restaurantes finos de La Paz, y un nicho comercial para su consumo está surgiendo en Europa y Japón (Entrevista N). De hecho, la carne de llama podría resultar ser un producto de exportación altamente exitoso hacia el mundo desarrollado debido a tres cualidades deseables: es muy baja en grasa y colesterol, tiene un contenido muy alto de proteína y es producida orgánicamente.<sup>15</sup> Los nichos comerciales para la carne serían probablemente limitados, pero aun así puede que la exportación sea rentable ya que el cumplimiento de normas consiste principalmente en un asunto de mejorar la higiene (ver la discusión de más adelante), lo cual no involucra mayor gasto. En este momento, poca o ninguna carne está siendo exportada. De acuerdo con un funcionario del gobierno, el 60% de la carne es consumida por los productores y el 40% va al mercado de La Paz (Entrevista C).

La fibra proveniente de camélidos también tiene potencial de éxito en los mercados nacional e internacional. Perú es un competidor importante en términos de la producción de fibra; empero, su población animal es de alpacas mayoritariamente. En cambio, la población camélida de Bolivia está formada por llamas en un 88%, y el país tiene una población de llamas que, en 1990, duplicaba a la de Perú (UNEP/CA). La fibra de llama es de mayor calidad que la de alpaca cuando los pelos finos de aquella se separan correctamente de los más gruesos y ásperos. En términos generales, pues, puede decirse que Bolivia posee una ventaja comparativa latente en la producción de fibra.

El gobierno ha reconocido oficialmente el valor potencial del sector camélido; el Ministerio de Desarrollo Económico bajo la administración Banzer lo designó como una de las catorce cadenas de producción prioritarias seleccionadas por su potencial de competitividad y el valor de sus productos de exportación. Sin embargo, varias políticas serán necesarias para que el país explote su ventaja natural en el sector camélido. Antes de discutir las acciones requeridas, paso a describir los problemas que, en este momento, disminuyen la capacidad de los criadores del altiplano para proveer productos camélidos de alta calidad. Discutiremos estos subsectores uno por uno.

---

<sup>15</sup>La carne de llama contiene solamente un 3% de grasa y posee uno de los contenidos proteínicos más altos de todos los tipos de carne: 45%.

**Tabla 3: Valor de Exportaciones del Sector Camélido, en Miles de Dólares Estadounidenses**

Item de exportación	1990	1997
Animales	592	913
Productos de Fibra	2 561	51 647
Productos de Cuero	935	2 265

Fuente: UNEPCA 2000

Los factores clave que en este momento limitan la producción y el crecimiento económico en el sector de fibra son: la importancia de la calidad de la materia prima y la falta de una industria procesadora en Bolivia. Los productores necesitan información sobre la importancia de la calidad de la fibra del mercado, y necesitan ser entrenados para saber eliminar los pelos más gruesos. Además, si el país ha de cosechar un beneficio máximo de la producción de fibra, necesita desarrollar una industria nacional de procesamiento para producir el hilo y los topes, los cuales son entonces usados para confeccionar ropa. La mayor parte de la fibra boliviana cruza sin control la frontera con Perú, en donde es procesada y luego exportada ya sea directamente a Europa o a la propia Bolivia (Entrevista N). De acuerdo con un observador bien informado, la única planta boliviana procesadora de fibra, manejada por la AIGACAA y provista por sus miembros, no es eficiente desde el punto de vista económico (Entrevista N). De esta manera, Perú queda en ventaja con respecto a Bolivia por concepto de valor agregado.

Los factores más importantes que limitan el potencial del sector de carne tienen que ver con condiciones de higiene. En primer lugar, las enfermedades de animales limitan el potencial de mercado de la carne. Las llamas son susceptibles a un parásito llamado sarcocistosis, el cual produce quistes en la carne. Los quistes son en esencia un problema estético, ya que el parásito no es peligroso para el ser humano. Sin embargo, el sarcocistosis suele confundirse con el cisticercosis, el cual puede hallarse en el cerdo, y este último sí es dañino para los seres humanos. Los expertos involucrados en el sector camélido concuerdan que tanto la salud animal como las campañas de educación son necesarias para eliminar las limitantes económicas. impuestos por el sarcocistosis. Hace falta investigar más para comprender mejor cómo se transmite el parásito y cómo prevenirlo, detectarlo y curarlo.

En segundo lugar, es necesario alcanzar condiciones higiénicas en los mataderos. La mayor parte de la carne de llama proviene de animales que han sido carneados por familias en sus propias casas en desatención a condiciones higiénicas. Existen mataderos municipales y algunas operaciones de carneo manejadas por ONG; algunas han alcanzado un nivel suficiente para venderle carne a hoteles caros de La Paz. Sin embargo, los informantes hacen notar que hay una ausencia total de higiene tanto en los mataderos como en el proceso de transporte de la carne. Solamente unas pocas de las mencionadas operaciones cuentan con instalaciones de refrigeración para almacenar la carne y transportarla. La regulación de las condiciones de higiene en los mataderos cae en la jurisdicción de los municipios, las cuales fueron creadas mediante las reformas de descentralización en 1994. No obstante, los municipios no han estado a la altura. Los veterinarios municipales encargados de la inspección de animales que son traídos a los mataderos se hallan a menudo bajo una tremenda presión social de pasar por alto animales poco saludables en lugar de rechazarlos o sacrificarlos. También son necesarias mejores instalaciones. A pesar de que ha habido algunos esfuerzos por parte de los municipios para fomentar la inversión privada en los mataderos, tal vía no ha sido fructífera (Entrevista C). Dadas estas consideraciones, las exportaciones parecen un sueño distante. Una ONG contactada

durante la preparación de este estudio ha trabajado para desarrollar un sistema de mataderos ambulantes. A pesar de sus logros en términos de higiene, los inspectores japoneses le comunicaron a la organización que harían falta otros diez años de experiencia y mejoras antes de que pudiera obtenerse la calidad necesaria para la exportación (Entrevista U).

En tercer lugar, más allá de todas estas consideraciones, una zona libre de fiebre aftosa tendría que ser creada en el altiplano antes de que la carne de llama pudiera exportarse en cantidades importantes. A pesar de que la fiebre aftosa es un problema mayor entre el ganado de las tierras bajas, las llamas pueden ser portadoras de la enfermedad. Esto es un asunto importante dada la preocupación de la comunidad global por controlar la enfermedad.<sup>16</sup>

La productividad del sector camélido en general se ve afectada por un número de factores adicionales. Los informantes hacen notar que la calidad genética de los rebaños se está deteriorando debido a cruces endogámicos y a una falta de control sobre el proceso reproductivo. Las tasas de mortalidad entre los animales jóvenes son muy altas. Los animales requieren mejor cuidado y protección del duro frío nocturno. Los productores necesitan educarse y entrenarse para minimizar estos problemas. Además, hace falta investigación en tópicos como suplementos alimenticios apropiados y la edad óptima para el carneo de los animales.

Si los productores desean mejorar su condición de vida por medio de los camélidos, van a necesitar entrenamiento, mejores servicios veterinarios y mejores mercados para sus productos primarios. También es esencial el crédito con menor tasa de interés que la prevaleciente y con programas de pago adaptados al ciclo agrícola. Los informantes otorgan distinta prioridad a estas necesidades, pero parece haber consenso que todos estos elementos son críticos.

---

<sup>16</sup> Debe recalarse que no se ha registrado ningún brote de fiebre aftosa entre camélidos sudamericanos bajo condiciones naturales (conversación privada con el entrevistado A).

## Políticas Recomendadas, Programas Gubernamentales Actuales y sus Deficiencias

### Recomendaciones de Expertos para las Políticas Públicas

Los informantes están de acuerdo en los problemas particulares que enfrenta el sector de camélidos y las condiciones generales que serían necesarias para mejorar la producción. También están de acuerdo en que el estado ha de jugar un papel importante a la hora de fomentar el sector de camélidos y de apoyar al pequeño productor en general. El papel estatal más claro es el del establecimiento y mantenimiento de zonas libres de enfermedades. Esta tarea requiere obviamente la dirección del gobierno central y su capacidad de hacer cumplir la ley, ya que el movimiento de animales debe ser controlado sobre regiones que comprenden muchos municipios y departamentos. El sector público podría también estimular la demanda de carne de camélidos por medio de campañas de publicidad; el Ministerio de Agricultura ha sido activo en este terreno, aunque desconozco la magnitud de sus iniciativas de fomento o su impacto.

Más allá de estas recomendaciones, no es claro cuál es el papel exacto que el gobierno central debe jugar para fomentar el desarrollo del sector pecuario en miras a favorecer a los pobres. El presidente Paz Estensoro implementó un programa de ajustes estructurales en 1985 para contener la desastrosa hiperinflación del 26 000 %, y todas las administraciones desde ese entonces han seguido políticas económicas neoliberales. La influencia de donantes en este país tan pobre y altamente endeudado reafirma al neoliberalismo, aunque ha habido una creciente resistencia popular hacia estas políticas en años recientes (ver la sección VI). Sin embargo, es claro que han quedado en el pasado los días de los bancos agrarios estatales de desarrollo, así como otras medidas de intervención estatal directa en la economía. Recalquemos que este estado tampoco sería capaz de jugar un papel fuerte de desarrollo del tipo seguido por naciones de Asia Oriental como Japón, Corea del Sur y Taiwán.

Mostrando acuerdo con el marco económico neoliberal, la mayoría de los informantes propusieron un modelo en el cual el estado colabora con el sector privado para brindar servicios y facilitar el crecimiento. Por ejemplo, el sector público podría contratar proyectos de investigación o suministros de servicio para la salud animal a actores privados tales como universidades e instituciones de investigación (Entrevista S). El apoyo estatal indirecto para la producción fue un tema común en las entrevistas.<sup>17</sup> La mayoría de los informantes recalcó la importancia de las cadenas de producción, aunque le dieron énfasis a distintas etapas en dicha cadena. Por ejemplo, PRODEM, una institución comercial de microcrédito, favorece una estrategia de fomentar la inversión en las empresas intermedias que compran materiales sin procesar a los pequeños productores, con el fin de generar demanda de producción. La UNEPCA enfatizó la importancia de crear y expandir mercados. En la opinión de casi todos los informantes lo mejor es que el sector público se involucre lo menos posible en la administración de proyectos y políticas. Unos pocos informantes

---

<sup>17</sup>A pesar de repetidas indagaciones, la autora no fue capaz de obtener más que unos pocos ejemplos concretos que le ayudaran a aclarar qué significa exactamente tal apoyo indirecto. Un ejemplo involucra una certificación conjunta para paraveterinarios adiestrados por organizaciones privadas y firmados por gobiernos municipales y por el representante regional del SENASAG. El SENASAG es la nueva organización gubernamental responsable de las condiciones de salubridad y la salud de plantas y animales (Entrevista U). Otro ejemplo tiene que ver con el apoyo estatal indirecto para la producción de cadenas mediante el mantenimiento de tarifas bajas sobre el equipo de irrigación, con el fin de estimular la demanda rural (Entrevistas L y M).

concibieron el papel del estado como el de un mero agente que canaliza fondos de donación hacia los municipios, a cuyo nivel las decisiones de inversión se han de realizar por medio de procesos participativos, al menos en teoría. Todas estas visiones emanan de una extrema falta de confianza en el estado y su capacidad administrativa. El carácter del estado, su poca capacidad y su lógica patrimonial, así como las consecuencias para las posibilidades de desarrollo serán discutidos en detalle más adelante.

Los informantes mostraron alguna discrepancia en sus opiniones con respecto a la importancia relativa del mercado doméstico con respecto al del de exportación. Para algunos expertos hay que enfatizar las exportaciones, de acuerdo con el modelo económico prevaleciente. Ellos argumentan que el mercado interno boliviano es demasiado pequeño como para estimular el crecimiento necesario para reducir la pobreza. Otros dudan del potencial de una estrategia basada en las exportaciones, ya que el pequeño productor tiende a tener desventajas, dada la carencia de recursos, en el ámbito de exportación con sus altos requerimientos de calidad (Entrevista e). Montenegro (2002: 14) añade que la ubicación geográfica de Bolivia y su carencia de infraestructura hacen que la exportación sea menos competitiva tanto para grandes como para pequeños productores. Dicho autor y otros sienten que debe prestarse más atención a los mercados internos para así poder mejorar la posición del pequeño productor (Entrevista e).

### **Programas Gubernamentales Relacionados con el Sector Pecuario en Julio de 2003**

Bolivia ha creado algunas nuevas organizaciones, normas y proyectos gubernamentales relacionados con el sector pecuario. Éstos incluyen el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASAG), el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) y el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA).

El SENASAG es probablemente la más importante de estas iniciativas. Es una nueva agencia gubernamental creada en el 2000 para ocuparse de asuntos relacionados con enfermedades de plantas y animales, así como de precauciones relacionadas con el manejo de alimentos. Los recursos del SENASAG hasta la fecha han sido empleados principalmente en una campaña para la creación de una zona libre de fiebre aftosa en la región de Santa Cruz en las tierras bajas orientales de Bolivia, con el fin de abrir nuevos mercados de exportación para la carne. El SENASAG declaró recientemente que la parte oriental de esta región está libre de la enfermedad. La Organización Mundial de Sanidad Animal otorgó un certificado oficial confirmando el logro en mayo de 2003 (Entrevista g). Desde entonces se ha negociado con Chile con respecto a la exportación de carne. La meta del SENASAG es la de erradicar la fiebre aftosa en Bolivia para el año 2006 de acuerdo con un acuerdo hemisférico impulsado por el Centro Panamericano de Fiebre Aftosa. Según oficiales del gobierno, el SENASAG ha iniciado labores en el altiplano también. Una región occidental de Oruro cerca de las fronteras con Perú y Chile funcionará como el núcleo de una zona libre de fiebre aftosa en el altiplano (Entrevista a). Este logro prepararía el camino para la exportación de carne de llama a Europa.<sup>18</sup> El SENASAG es responsable por ley de mantener estas zonas libres de toda enfermedad. Para hacerlo, no obstante, está tratando de coordinarse con una diversidad de entidades tales como federaciones de productores, ONG, universidades y municipios (Entrevista J).

SBPC grew out of the National Dialog that was held in 2000 as a required step in formulating the PRSP for the World Bank's Highly Indebted Poor Countries (HIPC) debt relief initiative.

---

<sup>18</sup>Aparentemente, los suizos muestran interés en comprar una cantidad grande de carne de esta región (Entrevista a).

El SBPC es manejado por el Ministerio de Desarrollo Económico e involucra un abanico de otros ministerios relacionados, incluyendo el Ministerio de Comercio Exterior. El SBPC surge del Diálogo Nacional ocurrido en el 2000 como requisito para la formulación del Documento EBRP para la iniciativa (de ayuda con la deuda) Países Pobres Muy Endeudados (PPME) del Banco Mundial. La meta del SBPC es ayudar a coordinar alianzas estratégicas entre distintos actores en el sector privado para así fortalecer catorce cadenas de producción prioritarias, las cuales incluyen tanto al ganado de carne como a los camélidos.<sup>19</sup> Diversas instituciones en el sector público ayudarán a proveer capital operativo para las cadenas. Cada cadena de producción procederá como un proyecto de tres etapas. Primero, el gobierno comisionará un estudio de la cadena de producción con el fin de planificar los distintos vínculos e identificar las posibles trabas. Una vez que dicho estudio esté listo, si el SBPC decide que la cadena ha alcanzado un nivel mínimo de desarrollo como para beneficiarse del programa, comienza a trabajar en el sector privado. En esta segunda etapa, el SBPC ayuda a los distintos actores en la cadena de producción a seleccionar representantes para un Comité de Producción. En la tercera etapa, el SBPC organiza un número de talleres para que los representantes del sector privado y los representantes de las instituciones públicas del caso unan esfuerzos en un planeamiento estratégico para la cadena de producción. Al final de este proceso, los participantes firman un Pacto Productivo. Los comités de producción ayudan a supervisar la distribución de fondos provenientes de varios ministerios (y, en teoría, también de donantes) a la cadena de producción. Hasta la fecha, solamente se han firmado pactos con dos de los catorce productos prioritarios en cadenas de producción: quínoa y soya. Un informante indicó que las cadenas de producción eran candidatas para ser uno de los tres centros de atención del próximo Diálogo Nacional, el cual ocurriría a fines de 2003. El informante indicó que era probable que tres pactos más se firmaran durante el Diálogo (Entrevista R). Sin embargo, dada la renuncia del presidente Sánchez de Lozada en octubre de 2003, después de haberse concluido el trabajo de campo de este proyecto, la situación de los pactos de producción resulta ahora incierta.

El SIBTA fue creado en el 2000 con fondos provenientes de diversas fuentes, incluyendo el Banco Interamericano de Desarrollo. El SIBTA entra en reemplazo del poco efectivo Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria, IBTA. El patrimonio exclusivo del SIBTA es el desarrollo y la extensión tecnológicos para el sector agropecuario. El SIBTA posee una organización descentralizada. Se compone de cuatro Fundaciones para el Desarrollo de Tecnología Agropecuaria, o FDTA. Estas fundaciones regionales tienen autonomía administrativa y pretenden ser entidades privadas de derecho público. Ellas poseen estatuto privado pero operan con fondos públicos. La naturaleza pública-privada de las FDTA se nota claramente en la composición de las consejos asesores. Dos terceras partes de los miembros son representantes del sector privado, mientras que el tercio restante proviene del sector público. Este diseño de organización tiene como finalidad aislar las instituciones de posibles presiones políticas (Entrevista o). Las FDTA actúan, en principio, como agentes intermediarios entre los servicios ofrecidos por el sector privado y la demanda generada por estos servicios por parte de los productores. Las federaciones evalúan las propuestas de proyectos presentadas por productores, campesinos, organizaciones indígenas y otros tipos de asociación. Los proyectos seleccionados son entonces encargados al sector privado. El SIBTA debe recibir, en principio, recursos humanos y financieros de un abanico amplio de entidades que incluyen el Ministerio de Agricultura, las asociaciones de productores, prefecturas y gobiernos municipales, el sector privado y cooperación internacional.

Finalmente, mientras se realizaba la investigación de este proyecto, fue presentado al gobierno un nuevo documento nacional de estrategia para la agricultura, redactado

---

<sup>19</sup>La lista completa de productos prioritarios es: quínoa, soya, madera, textiles de algodón, cuero, aves de corral, turismo, banano, palmito, carne de res, uva, vino y trigo.

por un grupo de consultores. El documento sería distribuido y discutido en talleres departamentales. Sería de esperar que fuese otro punto central del Diálogo Nacional, pero - reitero - con el desconcierto político de setiembre y octubre de 2003, su situación es incierta. Este documento utiliza una metodología que enfatiza no solamente las cadenas de valor agregado sino también la red de actores e instituciones que proveen servicios y aportes en las distintas etapas. Entre los ejes de la estrategia, podemos mencionar: el fortalecimiento de municipios y el principio de participación popular, el cual fue introducido con las reformas de descentralización de 1994;<sup>20</sup> el facilitar la cooperación entre todos los actores económicos en una región dada con el fin de llegar a un acuerdo para hacer prioritarias dos o tres actividades productivas clave con ventaja competitiva; y el acelerar el proceso de otorgamiento de títulos de propiedad y aclarar el asunto de su derecho de tenencia.<sup>21</sup> Asimismo, hay varias propuestas en la estrategia dirigidas específicamente al pequeño productor. Primeramente está la sugerencia que los recursos financieros se transfieran directamente a los campesinos sin que medien condiciones. Los beneficiarios serían capaces así de decidir por ellos mismos cuándo y dónde invertir dichos fondos. En la forma en que la autora entiende esta propuesta, estos fondos provendrían directamente de donantes como el Banco Mundial, sin pasar a través del nivel nacional o el nivel municipal de los gobiernos.<sup>22</sup> Tales transferencias de recursos constituirían subsidios directos a quienes están en la parte más baja de las cadenas de producción. En segundo lugar, hay una propuesta para fortalecer las asociaciones de pequeños productores. Las más efectivas de las asociaciones existentes recibirían recursos para que mejoren su capacidad de articular las necesidades de sus miembros. Se introduciría un nuevo marco legal para fortalecer las asociaciones, el cual podría implicar el regreso a un sistema de membresía con cuota obligatoria. El documento de estrategia se centra tanto en el mercado doméstico como en el de exportaciones (Entrevista k, Entrevista S).

### La Brecha Entre Teoría y Práctica

Estos programas e instituciones pueden impresionar en teoría, pero la realidad ha sido decepcionante. Los informantes no asociados con el gobierno están de acuerdo que esencialmente no hay políticas públicas de peso relacionadas con el sector agropecuario, problema que es todavía más marcado en relación con el pequeño productor.<sup>23</sup> Uno de los informantes, al preguntársele sobre la nueva política agrícola en preparación, expresó indignado que el gobierno de Sánchez de Lozada, después de más de un año de mandato, todavía no tenía una política agrícola oficial más allá de los proyectos que fueron heredados del gobierno anterior. Varios informantes hicieron notar que la metodología de las cadenas de producción es sensata y útil en teoría, pero que en los varios años de existencia del SBPC muy poco se había logrado. Opiniones similares fueron expresadas en relación con las FDTA. Con respecto al SENASAG, hubo variedad de opiniones en relación con la campaña en contra de la

<sup>20</sup>Ver la sección VI.

<sup>21</sup>La situación de la tenencia de la tierra en este momento está urgida de aclaración. Las propiedades distribuidas en la reforma agraria de 1953 han experimentado desde entonces varias generaciones de subdivisión. Muchas familias que han trabajado su parcela durante décadas no poseen títulos legales de propiedad, mientras que, en el extremo opuesto, distintos dueños pueden poseer títulos de propiedades que se traslapan. La situación se complica por la constante migración desde la región del altiplano hacia las tierras bajas por parte de familias que buscan un mejor nivel de vida y tierra a precio cómodo. Además, un nuevo movimiento de campesinos sin tierra, modelado en el MST brasileño, ha incrementado su actividad en los últimos seis meses. La ley INRA, aprobada durante el primer mandato de Sánchez de Lozada, fue diseñada para "hacer limpieza" en problemas de tenencia de la tierra y para crear registros de propiedad viables. A pesar de haber una amplia ayuda financiera de fuentes externas, tales como el Banco Mundial, el proceso ha ido a paso muy lento y no se ha logrado mucho debido a la magnitud del desorden que enfrenta el INRA. Sánchez de Lozada ha mostrado un cierto interés en darle prioridad al proceso de limpieza durante su segundo, e incompleto, mandato (Entrevista k).

<sup>22</sup>No pudo obtenerse una copia de la propuesta.

<sup>23</sup>La frase "no hay políticas" fue un tema común.

fiebre aftosa en las tierras bajas. Los informantes sí coincidieron, sin embargo, en que esta institución, como ocurre básicamente con todas las instituciones gubernamentales, está politizada al punto que su desempeño se ve seriamente amenazado.

Las críticas relacionadas con la brecha entre las políticas gubernamentales teóricas y la práctica son especialmente cruciales en el caso del sector camélido. Incluso aceptando que el SENASAG esté considerando la posibilidad de crear una zona libre de fiebre aftosa en el altiplano, no deja de ser cierto que esta entidad no ha concentrado atención en el problema del sarcocistosis, problema de igual o mayor importancia para la salud de la llama y el mercadeo de su carne. Con respecto a los esfuerzos de la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC), la división operativa del SBPC, se puede decir que el progreso en la cadena de producción camélida ha sido lento. La primera etapa, la cual involucra un estudio de dicha cadena, está apenas en sus inicios; el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) está comenzando la investigación.<sup>24</sup> En un esfuerzo para acelerar el proceso, la UPC ha convocado ya a un comité para la cadena camélida. Además, de acuerdo con un informante, la UPC se encuentra actualmente refinando un modelo dinámico para el sector camélido con la colaboración de economistas del Banco Mundial (Entrevista R). Sin embargo, la cadena camélida no estaba entre las cadenas de producción que se esperaba que fueran firmadas en el Pacto de Producción a fines de año (ibid.).

Más en general, ninguno de los programas gubernamentales parece haber alcanzado al pequeño productor. El SENASAG, por ejemplo, no ha tratado todavía directamente las necesidades del pequeño productor, ya sea en el altiplano o en los trópicos. Con su prioridad en la erradicación de la fiebre aftosa en la región de Santa Cruz, el SENASAG está sirviendo principalmente los intereses de los grandes productores de carne. Este sector, dirigido por FEGASACRUZ, está muy bien organizado y es políticamente de peso. Como se mencionó previamente, serán solamente los grandes productores quienes se beneficien de las oportunidades de exportación creadas por una zona libre de la enfermedad; los pequeños productores no serán capaces de alcanzar los niveles de calidad exigidos. FEGASACRUZ se encuentra de hecho apoyando financieramente las actividades del SENASAG en las tierras bajas. Ante esta situación, las asociaciones de productores de camélidos en el altiplano ciertamente no pueden competir.

Tampoco el SIBTA ha tenido todavía un impacto real en el sector del pequeño productor. El hecho que las FDTA sean tan recientes, sumado al largo proceso que deben seguir, ha contribuido a una lenta producción de resultados en términos de la aprobación de proyectos y a hacer disponibles los fondos a las instituciones ejecutoras. En un caso, una organización seleccionada para ejecutar un proyecto particular esperó por casi un año para que la FDTA del caso le autorizara el comienzo del mismo (Entrevista I).<sup>25</sup> Otro conjunto de problemas tiene que ver con la demanda de proyectos. Muchos productores no están todavía enterados que ellos pueden presentar propuestas de proyectos a estas instituciones. Además, a los grupos que presentan propuestas se les exige dar a la FDTA un 15% de los fondos del proyecto para poder capitalizar la institución. Este requisito ha disminuido la demanda por parte de productores pobres, los cuales no están en capacidad de obtener tales recursos financieros (Entrevista I, Entrevista m). Durante su primera etapa de

---

<sup>24</sup>Este progreso tan lento parece particularmente sorprendente tomando en cuenta el número considerable de estudios de la cadena de camélidos que hasta la fecha han sido realizados por una variedad de investigadores en los últimos cinco a diez años.

<sup>25</sup>Tales demoras son altamente inconvenientes. Para el momento en que los fondos se hacen disponibles, puede que el liderazgo del grupo que propuso el proyecto haya ya cambiado y los nuevos directores podrían querer otro proyecto completamente distinto (Entrevista I). Claro está, esta situación también indica una debilidad y una articulación ineficaz de las demandas por parte de las asociaciones de productores involucradas, un problema general que será discutido más adelante.



existencia, las FDTA han compensado una ausencia de demanda con un fomento de las cadenas de producción de prioridad del SBPC, la mayoría de las cuales son irrelevantes para el pequeño productor (Entrevista I). Además, en las tierras bajas tropicales, en donde se encuentran los poderosos productores agropecuarios, la FDTA regional parece estar sirviendo predominantemente los intereses de estos grandes productores. Aparte de unos pocos proyectos que están en sus primeras etapas, la FDTA del Trópico Húmedo no ha logrado todavía extender los servicios técnicos a los pequeños productores.<sup>26</sup> Finalmente, un informante añadió que el SIBTA y las FDTA ni siquiera han podido liquidar sus presupuestos y aseguraron que el modelo estaba fallando claramente en alcanzar sus objetivos establecidos (conversación privada con el entrevistado B).<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup>La autora no preguntó directamente a los informantes sobre la FDTA del altiplano, por lo que estas observaciones podrían ser o no ser del caso para esta organización. Sin embargo, la FDTA del altiplano fue raramente mencionada en entrevistas previas con los expertos en camélidos, lo cual sugiere que la organización todavía no se había establecido como un actor importante en este sector.

<sup>27</sup>Este informante afirmó además que un modelo similar al SIBTA y las FDTA había sido previamente adoptado y desechado en Chile, supuestamente debido a deficiencias similares.

#### IV. EL ESTADO BOLIVIANO Y CLIENTELISMO POLÍTICO

Para entender por qué las políticas gubernamentales no han llenado las expectativas, uno debe comprender primero la naturaleza del estado boliviano. El estado boliviano es extremadamente débil y posee muy poca capacidad en la mayor parte de las áreas sobre políticas, de las cuales las del sector agropecuario son tan solo un ejemplo. Los informantes describen al estado como patrimonial y "medio prebendal" (Entrevista P). De hecho, Gamarra y Malloy (1995) clasifican al estado boliviano como un caso extremo de política patrimonial. Consecuentemente, el estado no ha sido capaz de jugar un papel efectivo a la hora de fomentar y dirigir el desarrollo.

Esta lamentable situación tiene profundas raíces históricas. De acuerdo con Malloy (1977: 459), Bolivia alcanzó una de las mayores aproximaciones al "desarrollo dependiente atrasado" en América Latina. Con su economía de exportación de un solo producto, basada en el estaño, Bolivia tenía similitudes con las "repúblicas bananeras" de América Central más que sus vecinos sudamericanos. Las exportaciones de estaño representaban esencialmente toda la actividad económica hasta los años cincuenta del siglo XX, y las operaciones mineras estaban en las manos de apenas tres grandes compañías privadas. Dada esta concentración extrema de poder y riqueza, la clase media urbana desarrolló vínculos de tipo usuario-cliente con aquellos que controlaban la economía de exportación. Adicionalmente, la clase media se volvió cada vez más dependiente del sector público para la obtención de empleos. El sistema político de partidos se desarrolló alrededor de una lógica de tráfico de influencias basada en la repartición de trabajos del sector público (ibid.: 460). Hubo una proliferación de faccionalismo, personalismo y clientelismo.

Esta lógica continúa siendo fuerte hasta el día de hoy. Bolivia está lejos de tener una burocracia weberiana caracterizada por lealtad institucional, prestigio y nombramientos basados en el mérito (Evans 1989). En lugar de eso, las posiciones en todas las instituciones son nombramientos políticos. Cuando cambian las administraciones, los funcionarios del sector público son reemplazados por un nuevo conjunto de nombramientos políticos. Esta situación genera una tremenda inestabilidad. De acuerdo con Gamarra y Malloy (1970: 404): "Una de las constantes de la política boliviana ha sido el conflicto entre aquellos que están en el poder y quienes exigen mayores beneficios del clientelismo político."

Esta lógica de clientelismo se ve agravada por las normas electorales. Bolivia es única en América Latina al poseer lo que Mayorga (1996, 1997) ha llamado un "sistema presidencial parlamentarizado." Si ninguno de los candidatos gana la mayoría en las elecciones, el sistema legislativo decide entre los dos candidatos con mayor cantidad de votos recibidos. Dado el fragmentado sistema de partidos en Bolivia, el resultado de todas las elecciones presidenciales desde la redemocratización de 1982 ha sido decidido en la asamblea legislativa. Este sistema electoral está diseñado para promover la gobernabilidad, una preocupación real en la década de los años ochenta dado el mencionado carácter fragmentario del sistema partidista, requiriendo la formación de una mayoría legislativa que apoye al presidente. Mayorga argumenta que este sistema de hecho ayudó a disminuir el número de partidos y creó un sistema multipartidista moderado en la década de los noventa.<sup>28</sup> En el lado negativo, sin embargo, tenemos que la distribución del clientelismo es una característica sobresaliente de la politiquería que rodea la selección del presidente. Las batallas sobre clientelismo no terminan tras la conformación de la coalición legislativa. De hecho, muchos de los actuales conflictos con la coalición gobernante MNR-MIR surgen sobre la distribución de cuotas de poder y posiciones políticas. Un informante, por

---

<sup>28</sup>El surgimiento de dos nuevos partidos indígenas con retórica bastante radical y opuesta a la élite política en las elecciones de 2002 podría señalar una inversión de esta tendencia. (Ver Sección VI.)

ejemplo, exclamó indignado que el presente gobierno, después de un año en el poder, se encuentra todavía negociando nombramientos al nivel de los choferes de los políticos (Entrevista X).

La dinámica descrita anteriormente claramente entorpece la capacidad estatal. El cambio repentino de puestos públicos y cuerpo técnico destruye cualquier continuidad efectiva en políticas públicas que podría lograrse si la situación fuera distinta. Las estrategias pensadas a largo plazo son difíciles de mantener. Además, con la ausencia de criterios de selección basados en el mérito, no hay seguridad que los funcionarios públicos tendrán la pericia o la competencia necesaria para ejecutar sus labores eficazmente.

Los esfuerzos hacia la construcción de la capacidad estatal, principalmente impulsada por donantes, han seguido una lógica similar a lo que Evans (1989: 577) describe para el caso de Brasil: "Los líderes políticos, incapaces de transformar la burocracia como un todo, intentan crear 'paquetes de eficiencia' en la burocracia [...] modernizando así el aparato estatal por adición más que por transformación." Las instituciones que se vuelven ineficaces debido a la dinámica del clientelismo u otros problemas son reemplazadas frecuentemente por nuevas instituciones con la ayuda de donantes internacionales, cuando no por la presión que estos ejercen. No está claro si existe en Bolivia algún enclave exitoso en este momento;<sup>29</sup> un informante mencionó, como posible ejemplo, el servicio fiscal, el cual recibió una ayuda técnica extensa del Banco Mundial a mediados de la década de los ochenta (Entrevista T).<sup>30</sup> El punto central, sin embargo, es que el clientelismo y el personalismo continúan siendo la lógica dominante del estado y que éstos amenazan con devorar cualquier enclave de eficiencia establecido a menos que éste sea fuertemente defendido.

La historia reciente del SENASAG es ilustrativa de los puntos tocados anteriormente. A pesar de que el SENASAG posee oficinas regionales, es una institución centralizada, y es de importancia nacional. Una lógica de eficiencia y eficacia hubiese dictado que las oficinas se hallaran ya sea en la capital política, La Paz, o bien en Santa Cruz, el centro económico del país. Sin embargo, la política generó un resultado distinto. Las oficinas centrales del SENASAG están en Trinidad, la remota capital de Beni, debido a la influencia de funcionarios en el Ministerio de Agricultura del momento, quienes tenían conexiones con dicho departamento. Hay poca infraestructura en esta zona tropical fronteriza. Un informante afirmó que el correo demora varias semanas en llegar o salir de Trinidad al resto del país (Entrevista J). El hecho que el SENASAG se encuentre en esta ciudad claramente dificulta la eficiencia de sus operaciones. Las oficinas regionales dependen administrativamente de la oficina central, con la cual deben coordinarse y de la cual deben recibir autorización para las iniciativas que proponen (Entrevista g, Entrevista f).<sup>31</sup>

La inestabilidad laboral en el SENASAG debido a presiones políticas ha entorpecido también su capacidad. Este problema data de la época de creación del SENASAG. El SENASAG asumió las funciones de todos los otros programas que tenían que ver con salud animal y condiciones de salubridad. La UNIVEP (Unidad Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades Animales), una institución que previamente se había encargado de toda la investigación epidemiológica y económica,

---

<sup>29</sup>Una voz disidente afirmó que distintas empresas estatales incluyendo la compañía petrolera, el Banco Nacional y la industria láctea, PIL, eran bastante exitosas y lucrativas antes de que diera inicio el ajuste estructural. Este informante argumentó que estas empresas fueron privatizadas por motivos meramente ideológicos (Entrevista X).

<sup>30</sup>Esta sugerencia se halla parcialmente confirmada por Bird (1992: 15), quien señala el éxito relativo del impuesto de 1986 y las reformas de administración fiscal en Bolivia. Sin embargo, él sospecha que la administración fiscal estaba deteriorándose a comienzos de la década de los noventa debido a una insuficiencia de recursos (ibid.: 18).

<sup>31</sup>Se expresó una gran frustración con respecto a esta situación. Un informante exclamó pintorescamente que tratar con las oficinas de Trinidad era tan malo como vivir con la suegra.

fue por tanto absorbida en la nueva estructura.<sup>32</sup> En la región de Santa Cruz, no obstante, el SENASAG mantuvo un único técnico de la UNIVEP, lo cual resultó en una pérdida clara de experiencia y pericia (Entrevista g). Con el traspaso de gobierno en el 2002, los funcionarios del SENASAG en distintos niveles fueron reemplazados con nuevos nombramientos políticos.<sup>33</sup> Los informantes afirmaron que el nuevo presidente director del SENASAG es un profesional con un título en un campo que no tiene la menor conexión con la salud de plantas o animales y salubridad. De acuerdo con varios informantes, la oficina de Santa Cruz sobrevivió la transición relativamente ileso, debido al fuerte apoyo que recibe del sector privado y al hecho que ha tenido un desempeño razonable en los últimos dos años (Entrevista g, Entrevista f). A otras oficinas no les fue tan bien; las de Beni, por ejemplo, fueron fuertemente afectadas por injerencia política (Entrevista g, Entrevista f).

El SIBTA se ve afectado por muchos de estos mismos problemas. Los informantes indicaron que las FDTA estaban teñidas con la misma inestabilidad de personal debida a presiones políticas, a pesar de una fuerte presencia del sector privado en las FDTA, el cual se supone que las aísla de dichas presiones (Entrevista l, Entrevista m, Entrevista n). Además, los representantes del sector privado tienen sus propios intereses, y estos intereses influyen la toma de decisiones en las FDTA. Un informante afirmó que, en el caso de la FDTA del Trópico Húmedo, la política es el principal criterio operativo a la hora de seleccionar organizaciones para ejecutar proyectos, muy a pesar de los procedimientos formales. Tanto así, que esta persona consideró como una pérdida de tiempo el tratar de obtener la organización de alguno de los proyectos. Los grandes productores con contactos políticos, afirmó, son los beneficiarios de esta dinámica (Entrevista n).

La ausencia casi total de una burocracia profesionalizada y basada en el mérito en las instituciones del gobierno es un problema fundamental que dificulta cualquier intento de implementar políticas públicas eficaces en el sector pecuario así como cualquier otro sector. La proliferación institucional y la inestabilidad organizacional, dos puntos relacionados que emanan del mismo problema de un estado débil y patrimonial, entorpecen todavía más los esfuerzos de desarrollo. Las instituciones gubernamentales son reestructuradas frecuentemente. Por ejemplo, el presidente Sánchez de Lozada reorganizó los ministerios en febrero de 2003 tras una revuelta popular causada por una propuesta de reforma fiscal. Lo que había sido hasta ese momento el MAGDER (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural) se convirtió en el MACIA (Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios). Este cambio fue más organizacional que sustantivo; varios de los programas existentes fueron barajados entre ministerios.<sup>34</sup> Sin embargo, este tipo de inestabilidad institucional crea confusión y dificulta la existencia de relaciones eficaces entre el sector público y el privado. Este problema es exacerbado por el hecho que diferentes instituciones son responsables por distintos aspectos de las políticas agropecuarias. El Ministerio de Desarrollo Económico, el Ministerio de Comercio Exterior y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), además del MACIA, el SENASAG y el SBPC, se encuentran entre estas instituciones. El sector agropecuario, por lo tanto, no posee un único punto de referencia a través del cual establecer comunicación con el Estado (Entrevista k).

---

<sup>32</sup>Un informante entendido afirmó que la UNIVEP era un programa razonablemente eficaz que chocó con problemas políticos debido a que operaba demasiado independientemente del Ministerio de Agricultura. (Entrevista A).

<sup>33</sup>Un informante del gobierno afirmó que en el nivel nacional solamente uno de cada ocho funcionarios fue reemplazado. Señaló que los cambios fueron más comunes en el nivel regional. (Entrevista a).

<sup>34</sup>Por ejemplo, Asuntos Campesinos e Indígenas había sido previamente un ministerio independiente (EIU Country Report, abril 2003:14).

## V. LA FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE INSTITUCIONES Y ACTORES

La proliferación institucional es solamente una parte de un problema más general: una falta impresionante de coordinación entre las instituciones y actores involucrados en los esfuerzos de desarrollo en Bolivia. Primeramente, hay poca organización efectiva entre las distintas instituciones del gobierno central que tienen que ver con asuntos agropecuarios; en lugar de eso, hay una proliferación de ideas dispares y proyectos de corta vida (Entrevista H). En segundo lugar, la descentralización ha generado una falta de coordinación entre distintos niveles gubernamentales. Ni el gobierno central, ni los departamentales, ni, en la mayoría de los casos, los municipales, han podido coordinar programas de desarrollo entre municipios que conforman lo que debería ser unidades económicas coherentes. Con unas pocas excepciones, cada municipio lucha por articular su propio plan de desarrollo de manera aislada de sus vecinos. Sin embargo, estos planes están destinados al fracaso en ausencia de coordinación en el nivel regional, si no es que en el nivel nacional también (Entrevista H). Por ejemplo, es difícil imaginar un control efectivo sobre una zona libre de fiebre aftosa en el altiplano en ausencia de una coordinación eficaz entre el SENASAG, los gobiernos departamentales y los municipios.<sup>35</sup>

Además de este laberinto institucional del estado, existe una proliferación saporífera de proyectos y programas financiados por donantes, organizaciones de cooperación internacional y ONG. Los proyectos financiados o administrados por estos sectores, tal parece, han proliferado como expresión de numerosos intentos individuales de llenar los vacíos que ha dejado el estado. No hay duda que algunos de estos proyectos y programas han experimentado algún éxito en el nivel micro, pero desde una perspectiva de desarrollo su impacto es más bien limitado. Estos problemas son más aparentes en el sector camélido que en cualquier otro sector. A pesar del hecho que una gran cantidad de fondos ha sido canalizada a las tierras altas por distintos actores, incluyendo el gobierno central (Entrevista a), la región sigue siendo pobre y subdesarrollada. Una ausencia de coordinación entre los distintos esfuerzos es uno de los factores claves que ha obstruido el éxito en el nivel macro.<sup>36</sup> La duplicación de esfuerzos es la norma.<sup>37</sup>

Los informantes expresaron opiniones divergentes con respecto al grado de coordinación entre donantes y agencias de cooperación en Bolivia. En el nivel macro, hay un claro consenso en promover un modelo de desarrollo neoliberal con un papel restringido para el estado y en ejercer presión para forzar reformas institucionales diseñadas para levantar la capacidad estatal.<sup>38</sup> Un informante en el sector de cooperación internacional afirmó que Bolivia es el país en el cual el sector donante está más coordinado (Entrevista o). Hizo notar que, por ejemplo, un abanico amplio de donantes, incluyendo el BID, agencias de cooperación de los gobiernos de Holanda, Dinamarca, Gran Bretaña, Alemania, Japón y USAID, se encuentra contribuyendo a un "fondo colectivo" el cual financia al SIBTA. Por otra parte, otro informante en el sector de cooperación internacional afirmó que, a pesar del acuerdo en cuestiones en el nivel macro, los donantes y las agencias de cooperación en general no coordinan

---

<sup>35</sup>La descentralización y los problemas que ha engendrado serán discutidos con mayor detalle en la sección VI.

<sup>36</sup>Otros problemas que han debilitado estos esfuerzos incluyen costos administrativos excesivos y una incapacidad para canalizar eficazmente los recursos a los productores debido a una falta de infraestructura y de atención a los factores más generales que influyen la producción, tales como los mercados y otros vínculos en la cadena de producción. Una estrategia asistencialista también ha hecho disminuir el impacto a largo plazo de muchos proyectos. Los recursos fueron comúnmente provistos gratis a los productores sin ninguna determinación de si estos proyectos serían sostenibles después de finalizado el financiamiento externo.

<sup>37</sup>De nuevo, esto es visible en el sector camélido. Los estudios proliferan—la UNEPCA produjo un reporte, la FAO tiene sus reportes y el SBPC está por empezar un estudio—y sin embargo la etapa de implementación parece nunca alcanzarse (Entrevista N).

<sup>38</sup>Estos esfuerzos se discutirán con mayor detalle más adelante.

sus programas de desarrollo en el nivel de proyectos específicos; cada uno tiende a trabajar individualmente con el gobierno y espera dejar así su propio legado (Entrevista H).<sup>39</sup> En su opinión, dada la ausencia de coherencia y perspectiva a largo plazo en el gobierno, la falta de coordinación entre los donantes no logra proveer oportunidades estratégicas para que el gobierno escoja de entre distintos proyectos o ponga a los donantes a competir unos contra otros en su beneficio; más bien, simple y llanamente acentúa la ineficiencia.

---

<sup>39</sup>USAID se considera como el peor de los donantes en términos de querer llevar a cabo un plan sin tener que coordinarse con otros esfuerzos (Entrevista S).

## VI. EL CONTEXTO POLÍTICO

Antes de pasar a considerar las estrategias para mejorar las políticas y los servicios gubernamentales relacionados con el sector pecuario y las posibilidades para beneficiar al pequeño productor, es importante comprender con mayor detalle al sistema político boliviano así como los actores de los cuales éste consta. En esta sección, comenzaré describiendo la descentralización y algunos de los desafíos, además de las oportunidades, que ha creado con miras al desarrollo. Luego discutiré los distintos actores políticos que poseen intereses relacionados con el sector pecuario y evaluaré su potencial como protagonistas de las políticas a favor de los pobres.

### Descentralización

En 1994 se aprobaron amplias medidas de descentralización en Bolivia. Múltiples factores, incluyendo presión de los donantes, se combinaron para hacer posibles dichas reformas. Los donantes creían que la descentralización ayudaría a hacer del estado un ente más receptivo a las necesidades de los ciudadanos y que llevaría a un mejor gobierno y a mejores resultados de desarrollo. De acuerdo con O'Neill (2003), Sánchez de Lozada, quien encabezó la descentralización durante su primera administración presidencial, creía que su partido, el MNR (Movimiento Nacional Revolucionario), se beneficiaría políticamente de las reformas.<sup>40</sup>

La descentralización, como reza la Ley de Participación Popular (LPP), hizo posible que más recursos estuvieran disponibles para los nueve gobiernos departamentales existentes, los cuales están encabezados por funcionarios nombrados por el ejecutivo. Lo más importante fue que la LPP creó 308 nuevos municipios (O'Neill 2003: 4).<sup>41</sup> Estos municipios unieron áreas rurales marginalizadas con centros urbanos, en un esfuerzo de brindarle a la población rural una mayor voz en el gobierno y una mejora en el acceso a recursos (Hiskey y Seligson 2003). Las reformas hacían que la responsabilidad por el mantenimiento de la infraestructura recayera en los municipios (Faguet 2000) y los proveyó con recursos financieros; veinte por ciento de la renta pública se distribuye entre los municipios de manera proporcional a su población. De acuerdo con Faguet (2000:4): "El criterio per cápita resulta en una transferencia masiva de recursos a favor de los municipios más pequeños y pobres de Bolivia."

La LPP estableció nuevos mecanismos de gobierno en el nivel local diseñados para fomentar la participación popular en el gobierno y aumentar el "control social" sobre el manejo de recursos. Los gobiernos municipales consisten en alcaldes, consejos municipales y comités de vigilancia (CV). Los alcaldes, si ningún candidato recibe la mayoría de votos, son seleccionados por los consejos municipales, cuyos miembros se eligen con base en un principio de representación proporcional (Hiskey y Seligson 2003). Los comités de vigilancia están formados por representantes de organizaciones territoriales de base (OTB). Éstas pueden ser asociaciones de vecinos, organizaciones indígenas u otras organizaciones de base que se forman en los municipios y solicitan personería jurídica. La LPP otorgó a las OTB la autoridad de participar en la elaboración de los planes operativos anuales de los municipios. En el presente, en principio, los CV revisan y aprueban el presupuesto y plan operativo anual del municipio respectivo (Rowland 2001). Los municipios no reciben sus fondos del gobierno central hasta que los CV aprueben el presupuesto (ibid.). La principal función de los CV es la de supervisar al gobierno municipal y asegurarse de que los

---

<sup>40</sup>El MNR había sufrido una reorganización estructural regional en 1990 y todavía era merecedor de un apoyo rural significativo debido al legado de la reforma agraria de 1952, la cual había implementado (O'Neill 2003).

<sup>41</sup>Algunos otros municipios adicionales se han creado desde 1994, alzando la cifra total a 320 (FAM: Agenda Municipal Boliviana. La Paz, Bolivia).

fondos recibidos del gobierno central son manejados sin corrupción e invertidos de acuerdo con los planes acordados. De acuerdo con la ley, no más de un 10% de los fondos pueden gastarse en costos administrativos (O'Neill 1988). Si un CV determina que el gobierno municipal ha violado las normas, puede presentar un reporte al gobierno central y solicitar que se suspenda el financiamiento (ibid.). Un segundo mecanismo de "control social" es el "voto constructivo de censura." Los consejos municipales tienen el poder de revocar al alcalde en casos de mala conducta con el voto de tres quintas partes del total (Hiskey y Seligson 2003).

La descentralización es de extrema importancia en la perspectiva de este estudio porque ésta crea nuevas oportunidades para que los pobres puedan expresar sus necesidades y defender las políticas a favor de sus intereses. Sin embargo, el sistema descentralizado es muy reciente y, por tanto, hay muchos problemas que deben ser resueltos antes de que este sistema funcione como un medio eficaz para reducir la pobreza e impulsar el desarrollo. Primeramente haré una lista de algunos de los problemas políticos en general que influyen en el sistema en el presente, debido a que es importante tener una visión general de cómo funciona la política en el nivel local. Seguidamente, discutiré con mayor detalle los aspectos más importantes de la difícil situación del pequeño productor.

La descentralización ha brindado ciertamente una oportunidad importante para los pobres en su afán de participación en el gobierno. No obstante, los distintos mecanismos diseñados para hacer que los gobiernos locales tengan que responder a los ciudadanos no han funcionado muy bien en el caso general. Se ha abusado con frecuencia del voto constructivo de censura por motivos meramente políticos. Por ejemplo, cuando el gobierno nacional cambió en 1997, el voto constructivo de censura fue usado en muchos municipios para expulsar a alcaldes en el cargo y reemplazarlos con los del partido de la nueva administración (Hiskey y Seligson 2003). El voto constructivo de censura ha contribuido a generar una inestabilidad apreciable en el nivel del gobierno municipal, lo cual puede crear dificultades en el desarrollo de proyectos que requieran de la cooperación del municipio (Entrevista A). Los CV en general tampoco han funcionado de manera muy eficaz. En muchos casos, éstos han sido calados por la corrupción. Sus miembros sirven voluntariamente sin remuneración (Entrevista e). Las OTB a las cuales representan están a menudo compuestas por gente muy pobre sin acceso a recursos. Esta situación crea un criadero de clientelismo y corrupción. Los alcaldes o miembros de consejos a menudo son capaces de comprar el apoyo de los miembros de los CV, neutralizando así su capacidad de ejercer un control independiente sobre los gobiernos municipales (Entrevista T).

Además de estos problemas políticos generales, hay varios asuntos relacionados con patrones de inversión municipal y procesos de toma de decisión que impactan más directamente al pequeño productor y su capacidad de promover sus intereses. Los municipios han invertido hasta la fecha muy poco en actividad productiva a pesar de que éstos poseen la obligación por ley de invertir el 25% del dinero que reciben, en producción (Entrevista G). Los recursos a fines de la década de los noventa fueron usados para lidiar con el déficit social; los nuevos municipios invirtieron abrumadoramente en servicios sociales e infraestructura. En 1996, los municipios gastaron el 80% de sus fondos en desarrollo urbano (32%), educación (22%), salubridad (16%) y transporte (10%) (Kohl 2001). La inversión en el sector agropecuario en realidad disminuyó como resultado de la descentralización (Faguet 2000: 4). En 1995, la inversión en este sector sumaba apenas el 1,7% de la inversión total de los municipios (Bade y Casanovas 1998: 18). El gasto en servicios y mejoras sociales respondió a una clara demanda y ha beneficiado obviamente a los ciudadanos pobres; el gasto del gobierno central en educación, desarrollo urbano y salubridad juntos ha representado menos del 10% de la inversión del gobierno central entre 1991 y 1993 (Faguet 2000: 6). Sin embargo, los municipios no serán viables económicamente a menos que aumenten la inversión en producción.



La falta de atención a la producción a fines de la década de los noventa fue exacerbada probablemente por el hecho que a las asociaciones de productores no se les permitía inscribirse como OTB, lo cual les hubiese permitido participar en decisiones de inversión municipal. Este problema fue mejorado en teoría como resultado del Diálogo Nacional de 2000. En la Ley del Diálogo Nacional, ley preparada por representantes de organizaciones de la sociedad civil que participaron en el proceso, y unánimemente aprobada por la legislatura nacional en el 2001 (Morrison y Singer 2003: 23), las asociaciones de productores obtuvieron el derecho a reconocimiento legal en el nivel municipal, y se abrieron canales para su participación en decisiones de inversión municipal (Ley del Diálogo Nacional 2000: Artículo 4). En la práctica, sin embargo, la ley no resolvió el problema que intentó arreglar. La letra de la ley es ambigua con respecto al mecanismo a través del cual estos grupos han de participar en decisiones de inversión municipal.<sup>42</sup> Un informante explicó que los consejos municipales tienen ahora el poder de convocar Consejos de Desarrollo Económico Productivo y Social (CODEPES), los cuales han de congregar representantes de los sectores económicos más importantes en el municipio. Sin embargo, este informante señala que muy pocos de estos CODEPES se han convocado en la realidad y los existentes no funcionan muy bien (Entrevista i). Otro informante añade que los CODEPES simple y llanamente no han funcionado (Entrevista V).

En los últimos tres a cinco años, se ha reconocido ampliamente el problema de la subinversión en las actividades productivas. Se habla mucho sobre el "municipio productivo." No fue posible obtener cifras que permitieran evaluar si esta conciencia ha sido traducida o no en un aumento de la inversión productiva. Sin embargo, dos factores adicionales a los ya descritos siguen dificultando el progreso hacia esta meta: una falta de capacidad en el nivel municipal y la mencionada falta de coordinación entre municipios. En el presente, hay una escasez de líderes en el nivel municipal con la capacidad y el entrenamiento necesarios para diseñar eficazmente y ejecutar los planes de desarrollo (Entrevista e, Entrevista Y). Los municipios a menudo proponen proyectos que o bien carecen de metas claras, o bien no están acordes con necesidades reales de inversión, o simplemente no son viables. Los miembros de los gobiernos municipales necesitan tanto entrenamiento como asistencia para obtener la competencia necesaria que les permita construir un planeamiento estratégico que funcione. Con respecto al segundo factor, el presente marco legal estructurador del sistema descentralizado no ha facilitado la coordinación entre municipios. Los gobiernos departamentales no han jugado un papel central en funciones de desarrollo (Entrevista V, Entrevista T).<sup>43</sup> La coordinación parece haberse dejando a la voluntad de los municipios individuales. Existen algunos casos de municipalidades que han formado mancomunidades, las cuales son asociaciones voluntarias de municipios que trabajan juntos para elaborar planes de desarrollo regional coherentes y coordinados. Ninguna de las dos mancomunidades que se han identificado como exitosas se halla en el altiplano y ninguna de éstas ha identificado al sector pecuario como sector de cooperación estratégica. De nuevo, no está claro a partir del marco legal cuáles funciones deben servir las comunidades y cuáles deben manejar los gobiernos departamentales. En resumen, se necesita un mejoramiento de capacidad en el nivel municipal, un mayor refinamiento institucional de descentralización y una mayor coordinación entre los distintos niveles de gobierno si es que los proyectos de desarrollo, incluyendo aquellos concentrados en el sector pecuario, han de tener éxito.

---

<sup>42</sup>Simplemente afirma que los gobiernos en los distintos niveles deben "facilitar" la participación de pequeños productores y que el poder ejecutivo elaborará normas para su participación (Ley del Diálogo Nacional 2000).

<sup>43</sup>De acuerdo con un académico, este problema emana de una escasez de recursos (Entrevista T).

## El Ámbito Político Nacional

Bolivia parece estar en un estado de crisis política perpetua. Como ocurre en gran parte de América Latina, los partidos políticos tradicionales están en decadencia en el sentido que ya no cumplen sus funciones de representación ni contribuyen a un gobierno efectivo.<sup>44</sup> Dado el clientelismo y la corrupción constante de los partidos, junto con su incapacidad para resolver asuntos sociales y económicos urgentes, los ciudadanos han desarrollado sentimientos profundos en contra de éstos. Estos sentimientos han sido expresados en la forma de llamados crecientes para que haya mecanismos de gobierno que burlen los partidos políticos y haya un avance hacia una democracia más directa. La sociedad, mientras tanto, se halla altamente movilizada. Y grupos sociales movilizados continúan dirigiendo sus demandas al estado, a pesar de que el último posee una reducida base de recursos. La tesis neoliberal de que el cortar el tamaño y las funciones del estado evitará que los actores sociales acudan al estado para solucionar sus problemas puede que haya sido correcta en el Chile de Pinochet, pero ha fallado definitivamente en Bolivia. Los pueblos largamente marginalizados del país se hallan entre los grupos más movilizados, y el estado parece verlos a ellos y sus exigencias como amenazas serias. Dado que los grupos indígenas representan el 62% de la población de acuerdo con el censo de 2001, las preocupaciones del estado no son sorpresa (Van Cott 2003: 3). En la última década, Bolivia ha experimentado una violenta reacción popular en contra de la privatización, como se nota en el caso de las guerras sobre el agua de Cochabamba durante la administración de Banzer, bloqueos de carretera periódicos y huelgas generales, a menudo de carácter nacional, por parte de un abanico de actores tales como mineros, camioneros, grupos indígenas, todos ellos en busca de atención a sus demandas. Otras manifestaciones incluyen marchas nacionales indígenas y campesinas hacia la capital por el asunto de la tenencia de la tierra, y, en febrero de 2003, un levantamiento popular en La Paz provocado por el intento por parte del presidente de introducir un nuevo impuesto sobre la renta bajo presión del FMI. El último incidente culminó en disturbios que cobraron la vida de 32 personas y hubo rumores de una conspiración de golpe en contra del gobierno.

Estos ejemplos deben dar una idea de la magnitud de la confusión política en la cual está inmerso el país. Las olas de la crisis de febrero estaban todavía propagándose a través del sistema político en el momento de realizarse el trabajo de campo de este proyecto. La administración de Sánchez de Lozada claramente tenía esperanzas que el próximo Diálogo Nacional, programado para fines de 2003, ayudara a calmar los numerosos grupos sociales resentidos y restableciera la gobernabilidad. Mientras tanto, la tensión dentro de la coalición MNR-MIR gobernante continuaba incólume, y el gobierno enfrentaba en el congreso una oposición intransigente de dos nuevos partidos indígenas.

La crisis política boliviana creció a niveles sin precedente a mediados de setiembre y octubre, después de acabado el trabajo de campo para este reporte. Las tensiones entre la oposición indígena y el gobierno aumentaron en lo que tiene que ver con la propuesta de exportación de gas natural. La oposición indígena exigía que se llenaran primero las necesidades energéticas de todos los bolivianos antes de pensar en exportar gas. Algunos sectores denunciaron los planes de exportación como una explotación perpetua por parte de las multinacionales e incluso hicieron un llamado al gobierno para que nacionalizara las reservas de gas y estimulara el desarrollo económico promoviendo una industria doméstica de gas capaz de quedarse con el valor agregado (EIU 2003). Líderes de la oposición indígena iniciaron una serie de protestas, bloqueos de carreteras y huelgas a nivel nacional que se prolongaron

---

<sup>44</sup>Ver, por ejemplo, Conaghan, Catherine M. 1996. "A Deficit of Democratic Authenticity: Political Linkage and the Public in Andean Politics." *Studies in Comparative International Development* 31 (3): 32-55.

durante setiembre y octubre. Las llamas de la protesta popular se alimentaron de sentimientos nacionalistas. El gas natural saldría del país por medio de un gasoducto a través de Chile, pero sentimientos antichilenos originados a partir de la pérdida que tuvo Bolivia de su único puerto en la guerra de 1879-1883 hizo que la propuesta no fuera popular. La crisis culminó con la renuncia del presidente Sánchez de Lozada el 17 de octubre. Su cargo ha sido asumido por quien había sido hasta ese momento vicepresidente, Carlos Mesa. En el momento en que se escribe esto, no está claro si Mesa continuará con el puesto de presidente lo que queda del período de cuatro años de Sánchez de Lozada o si habrá un llamado a elecciones en el futuro próximo.<sup>45</sup>

## Actores Políticos

Contra este turbulento telón de fondo político, ¿quiénes son los actores políticos que poseen interés en las políticas pecuarias? ¿Qué influencia política tienen las organizaciones que representan al pequeño productor? ¿Cómo afecta la dinámica política indígena las posibilidades para implementar políticas pecuarias a favor de los pobres? Exploraré estas preguntas en las siguientes secciones. Concluiré que no hay esencialmente organizaciones domésticas, sean éstas partidos, asociaciones de productores o sindicatos campesinos, que tengan en el presente tanto el interés y el poder para impulsar políticas pecuarias favorables a los pobres en el nivel nacional y pocos grupos que posean la capacidad de hacer cabildeo para tales políticas en el nivel municipal. Las organizaciones domésticas puede que sean capaces para servir como aliados a la hora de promover políticas a favor de los pobres, pero el ímpetu detrás de dichos esfuerzos tendrá que venir probablemente del extranjero.

### Sindicatos Campesinos, Organizaciones Indígenas y Asociaciones de Pequeños Productores

Bolivia tiene una historia de organizaciones campesinas e indígenas que datan de la Revolución de 1952 del MNR. El MNR tenía esperanzas de fundar un régimen estable y hegemónico basado en el modelo del PRI mejicano. El MNR intentó, pues, imitar la organización interna del PRI, el cual está basado en la incorporación de trabajadores y campesinos (Malloy 1977: 465). El MNR fracasó en sus esfuerzos de crear un partido institucionalizado basado en la clase media, trabajadores y campesinos, pero los sindicatos campesinos y las organizaciones de trabajadores que una vez estuvieron asociados con él continuaron existiendo por mucho tiempo después de la revolución.

Los sindicatos campesinos fueron organizados por el MNR a comienzos de la década de los años cincuenta para ayudar a llevar a cabo la reforma agraria (Healy 2001: 71). Los campesinos han representado tradicionalmente el pilar del MNR debido a la reforma de 1953, la cual distribuyó la tierra a ellos y rompió el sistema de hacienda que había subyugado a la población indígena a un nivel casi de servidumbre. En las décadas de dictadura militar que siguieron a la revolución, los campesinos apoyaron a los gobernantes militares a cambio de una reforma agraria continua, la cual incluía concesiones de tierra y programas de colonización (Klein 2003). En los años setenta, sin embargo, nuevas exigencias campesinas de crédito y apoyo de precios colocó al campesinado en conflicto con la administración de Banzer, culminando en una masacre en 1974 (ibid.: 230). Bajo un nuevo líder militar, los sindicatos de campesinos interrumpieron su apoyo al estado a fines de la década de los años setenta (Healy 2001: 71).

<sup>45</sup>Ver, por ejemplo, Rohter, Larry, "Bolivia's New Leader Takes Over a Chaotic and Angry Nation," *The New York Times*, 19 de octubre de 2003; Rohter, Larry, "Bolivian Leader Resigns and His Vice President Steps In," *The New York Times*, 18 de octubre de 2003; "COB and Evo Follow Quispe's Lead," *Latin American Weekly Review*, 30 de setiembre de 2003; "Highly Flammable: Bolivia," *The Economist* 368 (8341), 13 de setiembre de 2003.

Los sindicatos campesinos poseen un nivel nacional de representación en la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia), una confederación de trabajadores fundada en 1979 por intelectuales aymarás (Van Cott 2003). Ese año, la confederación organizó un bloqueo de carreteras de diez días que paralizó la economía nacional y llevó a la suspensión temporal de un paquete del FMI (Healy 2001: 71). Bajo el liderazgo de Felipe Quispe, un líder nacionalista radical aymará, la CSUTCB “encabezó enormes bloqueos de carretera en el altiplano que forzaron concesiones en materia de política agraria” en el 2000 (Van Cott 2003: 7). De acuerdo con Van Cott, la confederación sigue siendo hoy día “[l]a más importante organización indígena del momento en el altiplano.”

A pesar de su larga historia y capacidad de movilización, la CSUTCB se encuentra hoy altamente fragmentada. La confederación decayó en fuerza política en la década de los ochenta, pero esta situación cambió con el surgimiento de sindicatos de productores de coca, los cuales se organizaron en respuesta a los acelerados esfuerzos del gobierno de eliminar ese cultivo (Van Cott 2003). La CSUTCB abarca ahora los sindicatos de campesinos aymará del altiplano, los sindicatos campesinos quechua de los valles, los productores de coca, así como grupos indígenas occidentales. Cada uno de estos sectores posee intereses particulares bien definidos (Entrevista T, Entrevista W, Entrevista d). Los sindicatos de productores de coca se concentran en presionar al gobierno para que cambie su política con respecto a la producción de coca, mientras que los grupos indígenas occidentales y los grupos aymará tienen demandas relacionadas principalmente con asuntos étnicos y culturales (Entrevista T). La diversidad en la organización hace difícil que la CSUTCB mantenga una unidad y articule exigencias coherentes en el nivel nacional. Adicionalmente, la CSUTCB ha estado plagada de rivalidades políticas internas. Quispe, quien posee ahora una plaza en el congreso como líder del partido político MIP, todavía lidera una facción de la CSUTCB, pero su posición está siendo cuestionada por un líder rival. Un periódico nacional reportó en julio que esta situación había creado una confusión importante; el gobierno no estaba seguro a cuál líder debía reconocer.

Además de impulsar las exigencias específicas de los productores de coca, la CSUTCB no parece estar promoviendo ninguna política coherente de desarrollo rural. Este hecho, en combinación con su presente debilidad, lo hace un protagonista poco probable en el ámbito de las políticas pecuarias a favor de los pobres. En las palabras de un informante, los sindicatos campesinos e indígenas están a lo sumo retóricamente interesados en asuntos de producción (Entrevista X). En este momento, estos grupos tienden a estar altamente, e incluso exclusivamente, movilizados en torno a problemas de tenencia de la tierra. Los grupos indígenas presionan al gobierno para que éste reconozca formalmente las tierras indígenas, mientras que todos los incipientes movimientos de trabajadores sin tierra basados en el modelo brasileño han iniciado invasiones de tierra para forzar a que el gobierno acelere la reforma agraria y el proceso de otorgamiento de títulos de propiedad sancionado por la Ley INRA de 1996.<sup>46</sup> Probablemente sea justo afirmar que estos grupos perciben las políticas pecuarias como asuntos de poco interés inmediato.

Existe un surgimiento de asociaciones de pequeños productores; algunas de ellas están interesadas en políticas pecuarias. En el presente, estas asociaciones son más bien pocas y políticamente muy débiles tanto en el nivel municipal como en el nacional. Estas asociaciones son de una naturaleza distinta a los sindicatos indígenas y campesinos. Hay acuerdo entre los informantes en que los sindicatos son de un carácter más político. Su propósito es exigir recursos al estado, legitimando sus demandas con llamados a la justicia social (Entrevista X). Sus tácticas poseen frecuentemente un elemento de desobediencia; los bloqueos de carreteras son una de

<sup>46</sup>Ver también la nota número 21. Los asuntos de tenencia de la tierra son fundamentales en la Bolivia actual; sin embargo, un análisis detallado de este complejo problema queda por fuera del alcance de este artículo.

las formas preferidas de obligar al gobierno a tomar en cuenta sus problemas. En las ocasiones en que los sindicatos campesinos e indígenas se han involucrado en proyectos en el rubro de producción, a menudo con el impulso de financiamiento externo, éstos no resultaron ser viables económicamente (Entrevista N, Entrevista S). Las nuevas asociaciones de pequeños productores están comenzando a separarse del modelo sindical. Están más interesadas en asegurar condiciones necesarias para aumentar la producción y la rentabilidad.

Sin embargo, las asociaciones de pequeños productores son más débiles, políticamente hablando, que los sindicatos campesinos e indígenas. Al contrario que éstos, no poseen vínculos con partidos políticos, y no se las han ingeniado en general para ejercer presión de manera eficaz a favor de sus intereses. Algunos informantes han reportado casos de asociaciones de pequeños productores que han tenido algún éxito trabajando con gobiernos municipales para estimular la producción. En general, sin embargo, la mayoría de los informantes están de acuerdo que estos grupos tienen por el momento muy poca influencia política en los municipios. Muchos de estos grupos, por ejemplo, todavía no tienen personería jurídica (Entrevista e). Las asociaciones de pequeños productores son todavía más débiles en el nivel nacional. Existe un número de diferentes asociaciones de productores regionales, pero al menos en el sector camélido, parece haber muy poca coordinación entre ellas (Kuan 2003: 8). Un informante hizo notar que existen muchas rivalidades entre las distintas asociaciones de productores; cada una desea mostrarse como la organización más representativa y abarcadora (Entrevista R).<sup>47</sup> Estas asociaciones no son eficaces a la hora de articular sus exigencias o de ejercer presión con éxito sobre el gobierno (Entrevista N).

Está surgiendo una confederación nacional de pequeños productores, la CIOEC (Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia), que media entre distintas Organizaciones Económicas Campesinas, OECA. La CIOEC, que sí trata de ejercer presión sobre el gobierno en materia de políticas, es una organización relativamente nueva que no parece tener todavía una influencia política de peso. Un informante sugirió que la confederación ha logrado algún éxito en el pasado con respecto a asuntos relacionados con el agua (Entrevista d). Otro informante opinó que, a pesar que las OECA han prosperado, el gobierno no le ha prestado suficiente atención (Entrevista k). Morrison y Singer (2003: 27) afirman que “los sindicatos de pequeños productores [...] fueron capaces de incluir sus inquietudes en el Documento EBRP debido a su enorme organización y presión constante.” (Los autores no detallan la naturaleza de dichas inquietudes.) La CIOEC pudo perfectamente haber sido la fuerza que coordinadora de estos esfuerzos. De ser así, esta observación podría indicar que la CIOEC tiene el potencial de convertirse en un actor político importante en el futuro. En el presente, la CIOEC no es especialmente activa con respecto a asuntos pecuarios (no se dieron las condiciones, sin embargo, de poder entrevistar a funcionarios de la organización para corroborar esta impresión). A pesar de todo, es posible que la CIOEC pueda llegar a ser un actor político importante en el campo de las normas pecuarias en el futuro. La CIOEC, como la mayoría de las demás organizaciones indígenas y campesinas, mantiene una firme posición antineoliberal.

La endeblez política de las asociaciones de pequeños productores perpetúa la falta de atención gubernamental a sus necesidades. Las asociaciones tales como FEGASACRUZ, que representan a grandes productores, poseen el poder político necesario para asegurar la existencia de políticas públicas a su favor. Además, su fortaleza de organización le facilita al gobierno el proveerles servicios. Las asociaciones de pequeños productores, por el contrario, no han sido capaces de

---

<sup>47</sup>Este informante fue el único en afirmar que las asociaciones de productores de camélidos poseen, no obstante, peso político significativo y que son capaces de ejercer presión eficazmente sobre el gobierno central.

articular exitosamente sus demandas al gobierno, al cual le es por tanto difícil trabajar con ellas (Entrevista S).

## Partidos Políticos

Como se discutió anteriormente, las políticas de la coalición MNR-MIR antes de la renuncia forzada de Sánchez de Lozada respondían en la práctica principalmente a las necesidades de productores grandes y políticamente poderosos como FEGASACRUZ, y tenían un impacto más bien limitado en el pequeño productor. De acuerdo con un informante, la mayor parte de los representantes del MNR en el Congreso provienen de Santa Cruz y se hallan conectados a los poderosos actores agropecuarios (Entrevista n). A pesar que el MNR poseía niveles altos de apoyo rural –un legado de la reforma agraria de 1953, inclusive en fechas tan recientes como 1995 –, parece haber perdido ahora la mayor parte de su atractivo al campesinado. Dadas estas consideraciones, no es probable que estos partidos tradicionales jueguen un papel importante a la hora de promover e implementar políticas pecuarias a favor de los pobres en el futuro cercano.

De hecho, el MNR se encuentra en una crisis profunda, al igual que el resto de los partidos políticos tradicionales bolivianos. El electorado ha perdido confianza en estos partidos dada su incapacidad para resolver los problemas sociales y económicos que enfrenta el país y el alto nivel de corrupción en sus filas, como ya se hizo notar. Es bastante probable que haya un colapso del sistema partidista como ya ocurrió en Venezuela y Perú (Entrevista X, Entrevista W), particularmente tras la crisis de octubre de 2003. En Venezuela y Perú, los partidos principales que habían competido por el poder durante varias décadas vieron sus votos disminuir a niveles de olvido en el transcurso de no más de dos elecciones presidenciales; políticos desconocidos con fuertes tendencias autoritarias, Chávez y Fujimori, se aferraron a las olas del desencanto popular del poder.<sup>48</sup> A Bolivia podría pasarle lo mismo, ya que, como anota Van Cott (2003), “el eje de competencia se ha desplazado de una competencia intra-élite a una competencia entre los partidos del sistema y los que no lo son.” Estos partidos antisistema se están esforzando por representar a la largamente marginalizada mayoría indígena de la nación.

La frustración popular con los partidos políticos, en conjunción con el nuevo marco institucional creado por la descentralización y otros factores coyunturales, ha permitido el surgimiento de dos nuevos partidos indígenas, el MAS y el MIP, los cuales se disputan el dominio de los poderes tradicionales en Bolivia. Juntos, estos nuevos actores lograron conquistar el 27% de los votos en las elecciones de 2002 (ibid.: 3). Van Cott (2003: 3) describe su desempeño electoral como “un resultado revolucionario para la subrepresentada mayoría indígena. En elecciones nacionales previas, el mejor resultado obtenido para el conjunto de todos los partidos indígenas había sido del 4,6 por ciento.”

El MAS (Movimiento al Socialismo) es el mayor de los dos nuevos partidos indígenas. Este partido de base campesina surgió de los sindicatos de productores de coca que se habían organizado en los años ochenta en respuesta a los programas gubernamentales

---

<sup>48</sup>El colapso de sistemas partidistas es un área clave de investigación en la política latinoamericana actual. Ver, por ejemplo, Seawright, Jason, “The ‘Demand Side’ of Party System Collapse: Political Preferences and Votes for Insurgent Parties” (en preparación); y Roberts, Kenneth, 2002, “Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America’s Neoliberal Era,” *Studies in Comparative International Development* 36 (4): 3-33. Para mayor información sobre el caso peruano, ver Levitsky y Cameron, “Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Peru” (en preparación) y, para Venezuela, Coppedge, Michael, “Explaining Democratic Deterioration in Venezuela through Nested Induction,” artículo presentado en la *Annual Meeting* de la *American Political Science Association*, San Francisco, 2-5 de setiembre, 2001. Ver también Stokes, Susan, 2001, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge University Press.

de erradicación.<sup>49</sup> Los sindicatos de coca decidieron organizar un ala política para poder competir en las primeras elecciones municipales de 1995. Otra reforma institucional, promulgada en 1995, facilitó la entrada del MAS en el escenario político nacional: la creación de 68 distritos electorales de un miembro. Previamente, todos los diputados eran elegidos por medio de representación proporcional, y las listas de partido eran nacionales. Bajo este sistema, era difícil para los incipientes partidos indígenas, a menudo regionalmente basados, competir y ganar el 3% del voto popular al nivel nacional requerido para mantener inscripción legal (Van Cott 2003: 4). En las elecciones de 2002 el líder del MAS, Evo Morales, obtuvo el segundo lugar en las elecciones presidenciales y el partido ganó 27 puestos en el Congreso, convirtiéndolo en la oposición más importante contra la coalición MNR-MIR. El MAS también recibió votos de protesta provenientes de un electorado más amplio que se encontraba desilusionado con los partidos políticos tradicionales.<sup>50</sup>

El segundo nuevo partido indígena es el MIP (Movimiento Indígena Pachakutik), liderado por Felipe Quispe. Este partido tiene su base en los sindicatos campesinos aymarás del altiplano. El MIP se ha beneficiado también de las reformas electorales descritas anteriormente y ha tenido mejor desempeño que el esperado en la elección de 2002, obteniendo seis puestos en el Congreso. El colapso de dos partidos políticos tradicionalmente importantes, la ADN y la CONDEPA, también contribuyó al éxito tanto del MIP como del MAS (Van Cott 2003).<sup>51</sup>

El potencial del MAS y el MIP para mejorar sus posibilidades electorales dependerá en su capacidad de atraer votos más allá de sus bases. El MIP es el más estrecho de los dos partidos; su apoyo se restringe a un puñado de provincias en el distrito de La Paz (Entrevista W, Entrevista T). Su ideología radical de etnonacionalismo aymará le impedirá probablemente que se expanda más allá de su base de apoyo. Quispe ha llegado al extremo de sugerir la creación de una nación aymará aparte, organizada alrededor de la unidad social indígena, el *ayllu*. Las posibilidades del MAS podrían ser más prometedoras; está creciendo en el nivel municipal (Entrevista X) y podría ser capaz de expandir su atractivo por medio del apoyo del movimiento de los trabajadores sin tierra, cada vez más activo, así como de otras causas populares (Entrevista k). Sin embargo, el futuro del MAS dependerá del desempeño de su delegación en el Congreso en los próximos tres años, así como en su capacidad de distanciarse de los sindicatos de coca con el fin de hacerse más atractivo a un electorado más amplio (Entrevista T). Esto último involucrará un equilibrio difícil, dado que la base organizacional del MAS se halla fuertemente enraizada en los sindicatos de coca. El partido también se encuentra luchando para equilibrar exitosamente una estrategia política sindical de acción en masa y una estrategia política parlamentaria.

Ya sea que estos dos partidos se las ingenien para aumentar sus votos o no, lo cierto es que ambos muestran poco potencial para funcionar como defensores de políticas pecuarias a favor de los pobres. Tal como ocurre con los sindicatos campesinos e indígenas con los cuales mantienen vínculos, estos partidos no poseen en el presente la capacidad de proponer y promover políticas coherentes de desarrollo rural. El MAS, por ejemplo, ha hecho poco progreso en este frente. Su discurso está basado principalmente en retórica antineoliberal, la oposición a las políticas de erradicación de la coca y, más recientemente, en la oposición a las exportaciones de gas natural y llamados a una mayor participación estatal en la economía; todavía no ha sido capaz

<sup>49</sup>Debido a detalles técnicos, este nuevo partido, originalmente el Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos, fue obligado a inscribirse bajo el nombre del desaparecido partido de izquierda (Van Cott 2003).

<sup>50</sup>El MAS también se benefició, electoralmente hablando, de la hostilidad que mereció del embajador estadounidense; sus advertencias a los ciudadanos bolivianos de no votar por el candidato presidencial del MAS, Evo Morales, resultó contraproducente y generó un aumento en la popularidad del líder (ver Van Cott 2003).

<sup>51</sup>Los líderes de ambos partidos fallecieron antes de las elecciones. Además, la ADN sufrió un colapso debido a la tremenda impopularidad de la desastrosa administración de Banzer.

de proponer concretamente estrategias de desarrollo diferentes. Un informante nota la ironía de lo que él llama un partido campesino-indígena que no tiene una política de desarrollo rural campesino-indígena (Entrevista X). Además, el MAS es un partido político muy pobremente organizado, a tal punto que un informante afirmó que raya con el caos interno (Entrevista X). No posee cuadros políticos formales y carece de líderes con experiencia (Entrevista W). Esta desventaja se agrava por el hecho que los activistas del partido tienden a desconfiar de los intelectuales (Entrevista X). Debido a su débil organización y falta de capacidad, como por el hecho de que tiene otras prioridades, no es de esperar que el MAS se convierta en un firme defensor de políticas pecuarias a favor de los pobres en el futuro cercano. Las posibilidades de que el MIP juegue tal papel no son mejores.

Vale la pena recalcar en este punto que los partidos y sindicatos campesinos e indígenas no parecen tener la capacidad para ejercer presión sobre el gobierno para que éste implemente políticas concretas que beneficien a sus constituyentes y miembros, a pesar de sus niveles extremadamente altos de movilización. Sin embargo, al mismo tiempo, sí son capaces de paralizar al país e incluso derrocar al presidente, como se demuestra en los eventos de octubre. De hecho, fue Quispe quien inició las primeras huelgas que pusieron en marcha la protesta popular a mediados de setiembre, y Morales pidió prontamente a sus seguidores participar en manifestaciones similares en contra del gobierno y sus planes de exportación de gas. El fracaso más bien sorprendente de los partidos y sindicatos indígenas para ganar concesiones concretas en materia de políticas con respecto a asuntos de importancia cotidiana, a pesar del poder de sus tácticas de movilización, puede atribuirse parcialmente al hecho que el gobierno simplemente no ha tenido los recursos para alcanzar las demandas exigidas. Como debe estar claro de la presente discusión, sin embargo, este resultado es también atribuible a las numerosas divisiones internas que debilitan las organizaciones indígenas particulares y les impide que formen alianzas efectivas (Entrevista T). En el nivel nacional, por ejemplo, el MAS y el MIP no han cooperado en una forma coordinada o formalizada; Morales y Quispe son representados por la prensa como archirrival. La debilidad de las organizaciones y partidos indígenas se agrava por la ausencia de agendas claras y la naturaleza idiosincrática, regional de muchas de sus demandas (Entrevista X, Entrevista W).

### Donantes y la Comunidad Internacional

Las instituciones internacionales financiadoras y las agencias de cooperación son jugadores políticos importantes en Bolivia. Este hecho no es sorprendente dada la dependencia de Bolivia en ayuda externa; los Indicadores de Desarrollo Mundial (Banco Mundial) muestran que en el 2001 la ayuda representó el 33% de los gastos del gobierno central, la cifra más alta entre naciones sudamericanas.<sup>52</sup> El FMI y el Banco Mundial tienen una larga historia en el país. A mediados de la década de los años ochenta, Bolivia servía como el primer terreno de pruebas para las políticas de ajuste estructural del FMI. El Banco Mundial es de particular influencia en Bolivia, y el país ha servido también como piloto para muchos de sus proyectos (Entrevista H). El Banco Mundial ha impulsado fuertemente la descentralización, y una nueva institución política, el Diálogo Nacional, fue institucionalizada en el 2000 como requisito para participar en el programa de ayuda de deuda Países Pobres Muy Endeudados (PPME) del Banco Mundial. También hay bastante actividad en Bolivia por parte de USAID y agencias de desarrollo de numerosos gobiernos europeos.

La influencia del sector donante parece variar de un proyecto a otro y de un área de políticas a otra dependiendo qué tanto sus metas resuenen o entren en conflicto con

---

<sup>52</sup>Esta cifra disminuyó gradualmente en la década de los noventa a partir de un valor máximo de 70%. Bolivia tenía, hasta el año 2001 inclusive, la tasa de ayuda para gastos más alta en Sudamérica; sin embargo, naciones centroamericanas como Nicaragua y El Salvador tenían tasas mucho más altas en el 2001 (Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial).



los intereses del gobierno. Estas dinámicas son complicadas. El ejemplo crítico de reformas promovidas por donantes diseñadas para fortalecer la capacidad estatal será discutido con profundidad más adelante. A pesar de que no puedo brindar acá pruebas detalladas para sustentar la siguiente afirmación, parece claro que el sector internacional posee mucho más poder político que aquellos actores domésticos con interés en políticas pecuarias favorables a los pobres. Además, el sector de cooperación internacional y donante ha sido muy activo con respecto a asuntos relacionados a la política pecuaria. Ellos se encuentran brindando fondos no solamente para proyectos específicos de desarrollo (por ejemplo, el DFID ha trabajado por muchos años con pequeños productores lecheros en el altiplano), sino también para programas gubernamentales incluyendo al SENASAG y al SIBTA. Por estos motivos, estos actores internacionales tienen el potencial de convertirse en los más importantes defensores de políticas pecuarias, así como otras políticas relacionadas, a favor de los pobres en Bolivia.

## VII. PUNTOS ESTRATÉGICOS DE ENTRADA

Esta sección recomienda algunas estrategias que podrían ayudar a efectuar un avance en políticas pecuarias a favor de los pobres y mejorar las oportunidades del pequeño productor para que éste se beneficie de la expansión del sector pecuario. Estas estrategias se presentan como acciones sugeridas para la comunidad de donantes, aunque en algunos casos hay actores domésticos trabajando en estos planos. La agenda sugerida incluye fortalecer las asociaciones de pequeños productores, fortalecer los gobiernos municipales, presionar al gobierno central para que implemente y respete reformas institucionales diseñadas para realzar la capacidad estatal, fortalecer al SENASAG y alentarle para que inicie activamente programas en el altiplano, e intentar impulsar una coordinación entre actores involucrados en esfuerzos de desarrollo. Se discuten las posibilidades para el éxito de cada acción, tomando en cuenta la viabilidad política.

### Fortalecimiento de Asociaciones de Pequeños Productores

Todos los informantes están de acuerdo en la necesidad de fortalecer las asociaciones de pequeños productores. Si sus organizaciones pudieran unirse y obtener inscripción legal y si sus líderes obtuvieran las habilidades requeridas, estas asociaciones podrían convertirse en actores significativos en el nivel municipal, capaces de hacer adelantos en términos de sus intereses. En un municipio, por ejemplo, una asociación de productores bien organizada fue capaz de convencer al municipio que le brindara los fondos que necesitaba para poder presentar una propuesta de proyecto al SIBTA (Entrevista I). Las asociaciones de pequeños productores en el nivel regional y nacional deben ser asimismo fortalecidas. Necesitan que se les permita presentar una agenda articulada y ejercer presión sobre el gobierno de la misma forma en que lo hacen las grandes federaciones de productores. Algunas organizaciones internacionales se encuentran ya involucradas con asociaciones de pequeños productores. Por ejemplo, la agencia de cooperación de Holanda ha trabajado hasta cierto punto con las OEAC.

Políticamente, esta acción recomendada debería ser del todo viable. Las asociaciones de productores, en fuerte contraste con los sindicatos campesinos los cuales poseen en el presente un mayor poder político, siguen más una lógica de autofinanciamiento y no exigen recursos al estado en la misma manera en que lo hacen los sindicatos. Como tales, son funcionales en un sistema neoliberal, y el estado debería tener interés en fortalecerlas con relación a las otras organizaciones campesinas tales como la CSUTCB. Varios informantes en el gobierno reconocieron la importancia del fortalecimiento de las asociaciones de productores y, como se mencionó, la estrategia de políticas agrícolas presentada a la administración de Sánchez de Lozada trató también este punto. Sin embargo, dadas las consideraciones expuestas anteriormente, el fortalecer a las asociaciones de pequeños productores puede ciertamente ser considerado un punto de entrada estratégico.

### Fortalecimiento de Gobiernos Municipales

Esta acción posee dos componentes: reformas institucionales en el nivel nacional para mejorar el marco legal que rige la descentralización, y el entrenamiento y la asistencia técnica para los municipios con el fin de ayudarles a elaborar planes viables de desarrollo. Las reformas institucionales deben ser diseñadas no solamente para fortalecer la capacidad municipal, sino también para aclarar cuáles funciones le corresponden a los gobiernos municipales y cuáles pertenecen a gobiernos departamentales. El papel de las mancomunidades y de los gobiernos departamentales necesita también aclararse en el marco institucional. Es de esperar que dichas aclaraciones ayuden a allanar el camino para una mejor coordinación

entre gobiernos departamentales y los municipios que cubren. Adicionalmente, deben establecerse lineamientos claros que faciliten y normen los canales de participación del pequeño productor en los municipios.

El entrenamiento y la asistencia técnica a los municipios a lo largo del proceso de diseño, evaluación e implementación de planes de desarrollo podría en teoría ser provisto por el gobierno, a pesar que probablemente lo más viable sea que el apoyo provenga de ONG y donantes en este campo. La FAO en La Paz posee un programa muy prometedor en esta área. Esta organización se encuentra trabajando con siete municipios en el altiplano. Dándole énfasis a la participación popular, la FAO ayuda a que los municipios evalúen sus necesidades de desarrollo y diseñen proyectos viables en lo económico. También trata de fomentar estrategias de desarrollo regional y reafirmar el papel coordinador de las prefecturas. Además, el equipo de la FAO ha firmado recientemente un acuerdo con el Ministerio de Educación para crear un programa de educación para adultos paralelo que otorgará títulos en el nivel de educación secundaria sobre desarrollo municipal (Entrevista Y). La FAO se encuentra en el presente desarrollando el plan de estudios para dicho programa, el cual se está diseñando para darles a los líderes locales las habilidades necesarias para administrar el desarrollo municipal.

De ser exitosas las estrategias sugeridas aquí, éstas deberían preparar el terreno para el surgimiento de verdaderos "municipios productivos," en los cuales el pequeño productor trabajaría activamente con gobiernos locales en las decisiones de inversión y planes de desarrollo, y en los cuales existirían suficientes recursos y capacidad para garantizar condiciones higiénicas en los mataderos. Este proceder también allanaría el terreno para una acción conjunta más eficaz a la hora de crear y mantener zonas libres de fiebre aftosa.

La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, FAM, será un aliado doméstico importante para los actores internacionales interesados en impulsar la agenda previamente presentada. Esta organización, formada en 1999, se compone de representantes de asociaciones municipales y mancomunidades en cada uno de los nuevos departamentos. Ejerce presión activamente sobre el gobierno central en un abanico de asuntos relacionados con la profundización de la descentralización y el fortalecimiento de municipios y mancomunidades.<sup>53</sup> Además, intenta coordinar los municipios y trata de actuar como intermediario entre los distintos niveles gubernamentales (Entrevista e).

Dos eventos políticos en el 2003 tuvieron un impacto importante sobre las posibilidades de fortalecer los municipios. En primer lugar, en el período subsiguiente a la crisis de febrero, el presidente Sánchez de Lozada disolvió al Ministerio de Desarrollo Municipal. De acuerdo con un informante experto, este acto fue una movida política diseñada para minar la creciente firmeza política del MIR, el cual controlaba dicho ministerio (Entrevista e).<sup>54</sup> El cierre del ministerio constituyó un revés serio; la FAM había mantenido buenas relaciones de trabajo con la institución, y los actores que promovían el desarrollo municipal ya no poseen un punto de referencia institucional obvio en el estado. En segundo lugar, la crisis de setiembre y octubre atrasaron los planes para un Diálogo Nacional. Cuando el trabajo de campo para este proyecto fue completado en julio, parecía que el Diálogo Nacional, que se esperaba que ocurriera a fines de 2003, presentaría una oportunidad importante para progresar en este frente, especialmente en el área de reformas institucionales. La FAM participó activamente en el último Diálogo Nacional y había ya elaborado una agenda detallada para el siguiente. En el momento de escritura, los

---

<sup>53</sup>Ver FAM: Agenda Municipal Boliviana. La Paz, Bolivia (sin fecha).

<sup>54</sup>El MNR temía que el MIR usase su posición en este ministerio para impulsar su posición electoral en cara a las siguientes elecciones municipales. El hecho de que el MIR participa en la alianza de gobierno con el MNR aparentemente no hizo disminuir la rivalidad entre ambos.

periódicos bolivianos reportan que un Diálogo Nacional ocurriría a fines de noviembre, un paso lógico desde el punto de vista del nuevo presidente dada su necesidad de legitimar su liderazgo y apaciguar la crisis.<sup>55</sup> Sin embargo, no fue posible obtener información detallada sobre la agenda planeada del Diálogo más allá de un plebiscito sobre planes de desarrollo de gas natural.

A pesar de estos contratiempos, es de esperar que sea posible en el futuro negociar la implementación de a) reformas diseñadas para crear un marco institucional más coherente con el cual gobernar la descentralización, b) mejores canales para la participación de pequeños productores en la toma de decisiones. Tales reformas parecerían estar en el interés de la mayoría de los actores, o, al menos, no parecen amenazar los intereses de ningún actor político poderoso. Podría ser posible impulsar esta agenda significativamente si la presión de actores internacionales coincidiera (o se coordinara) con la presión proveniente de organizaciones de la sociedad civil tales como la FAM.

### Reformas de Institucionalización

Como se discutió anteriormente, la falta de capacidad estatal se halla en el corazón de las aflicciones bolivianas. Todos los actores se han percatado de este problema y de la dificultad de lidiar con él. La comunidad internacional en los últimos años ha estado particularmente activa en presionar a los gobiernos bolivianos para que éstos comiencen a efectuar reformas institucionalizadas que realcen la capacidad estatal y eliminen el clientelismo a favor de una burocracia estable basada en el mérito. Al menos en lo que atañe a instituciones involucradas con el sector pecuario, podemos decir que estas reformas no han hecho grandes logros. Sin embargo, hay al menos algún potencial para éxito moderado si la comunidad internacional mantiene la presión.

En el 2001, al finalizar la administración de Banzer, los miembros de la comunidad internacional, incluyendo al Banco Mundial, el BID y las agencias de cooperación europea, iniciaron un programa de reforma institucional con el gobierno. El Ministerio de Agricultura sirvió como un piloto para el proyecto. El programa de reforma para este ministerio tenía dos objetivos: primero, reestructurar su organización para hacerlo más eficiente, y segundo, crear un personal técnico profesional que estuviese aislado de las presiones del clientelismo. Los donantes financiaron un concurso público para seleccionar a los candidatos más calificados y acordaron en pagar sus sueldos durante un período de cuatro años. Después de eso, los donantes pagarían una fracción cada vez menor de los sueldos de los funcionarios en tanto que el gobierno pagaría el resto (Entrevista a). Un programa de institucionalización similar tiene al SENASAG como objetivo.

En términos generales, estos procesos de institucionalización no han sido muy exitosos. Los informantes del gobierno pintan un cuadro muy positivo, afirmando que la administración de Sánchez de Lozada, quien asumió en el 2002, mantuvo aproximadamente un 80% del personal técnico en el Ministerio de Agricultura que había sido seleccionado a través del proceso de institucionalización sobre la base del mérito. Sin embargo, el cuadro no es tan bello como esta cifra indica. Varios informantes fuera del ministerio dudan de la veracidad de esta cifra (Entrevista k, Entrevista o). Además, muchos de los técnicos que fueron mantenidos han sido trasladados dentro del Ministerio y no se encuentran haciendo el trabajo para el cual fueron seleccionados, o bien han sido marginalizados mediante algún otro medio (Entrevista o). Además, la nueva administración ha rechazado la reorganización estructural propuesta por los consultores que trabajan con los donantes. En lugar del recomendado viceministerio único, el Ministerio de Agricultura posee ahora cinco

---

<sup>55</sup>La Razón (18/11/2003). [http://ea.gmcsa.net/2003/11-Noviembre/20031118/El\\_evento/Noviembre/eve031118a.html](http://ea.gmcsa.net/2003/11-Noviembre/20031118/El_evento/Noviembre/eve031118a.html)

viceministros, una disposición que permite mayores oportunidades para el clientelismo de puestos (ibid.). El proceso de institucionalización del SENASAG ha sido todavía menos exitoso. La administración de Sánchez de Lozada, ante la frustración de la comunidad de donantes, reemplazó muchos funcionarios dentro de la institución, cediendo así a la poderosa lógica del clientelismo político (Entrevista S, Entrevista J, Entrevista g).

Dadas estas experiencias, muchos informantes son más bien pesimistas en cuanto a la viabilidad de las reformas de institucionalización (Entrevista W, Entrevista k). Ellos sienten que la lógica del clientelismo es sencillamente demasiado fuerte de superar, a pesar de la presión de los donantes. Un informante indicó que el MIR mantuvo el control del Ministerio de Agricultura después de las elecciones de 2002, pero que a pesar de esto el nuevo ministro no apoyó el proceso de institucionalización (Entrevista o). De ganar otro partido político el control del ministerio, serían todavía más fuertes las presiones para reorganizar al mismo y reemplazar al personal con un nuevo conjunto de nombramientos. Además, hay preocupación de si el proceso de institucionalización se mantendrá una vez que el gobierno herede la responsabilidad completa de los salarios del personal técnico (Entrevista a). Finalmente, incluso si una institución como el SENASAG pudiera moldearse como un "paquete de eficiencia" dentro del estado, su futuro a largo plazo sería probablemente incierto. Existe un peligro constante de que tal paquete de eficiencia pueda caer otra vez en el status quo en un sistema que por lo demás se caracteriza por un clientelismo generalizado tan pronto como la vigilancia merma (Evans 1989: 577-578, Geddes 1990).<sup>56</sup> En las palabras de Evans (1989: 577): "En la medida en que estos paquetes estén rodeados por un mar de normas tradicionales del clientelismo, son dependientes de la protección personal de presidentes individuales."

Sin embargo, a pesar de las anteriores consideraciones, el proceso de institucionalización promovido por los donantes posee potencial de lograr un cierto grado de éxito en Bolivia si se ejecuta estratégicamente. De acuerdo con un informante experto, el proceso de institucionalización estaba destinado a fallar porque fue iniciado al final de una administración presidencial (Entrevista S). El nuevo gobierno, el cual no había tomado parte en el proyecto, procuraría insertar su propia gente en el Ministerio de Agricultura y el SENASAG. La institucionalización necesita impulsarse en los comienzos de una nueva administración. Si el desempeño de la institución mejora claramente como resultado de las reformas antes de que la administración cambie de nuevo, puede que escape a la injerencia política (Entrevista S), siempre y cuando la comunidad internacional continúe ofreciendo resistencia a tal injerencia. Los políticos tienden a dejar tranquilas aquellas instituciones que funcionan eficazmente para no rodearse de publicidad negativa (Entrevista S, Entrevista g). El hecho de que la oficina de Santa Cruz del SENASAG haya podido sobrevivir el cambio de administración con relativamente poca injerencia, comparado con otras oficinas regionales, sustenta esta tesis. La oficina de Santa Cruz, de acuerdo con muchos informantes, se está desempeñando bien en su campaña en contra de la fiebre aftosa y posee un firme apoyo del sector privado. Los políticos

---

<sup>56</sup>Tal fue el destino del Banco de Desarrollo Nacional de Brasil, el cual había sido un buen ejemplo de paquete de eficiencia en la década de los cincuenta. Esta institución se convirtió para efectos prácticos en una rama del estado bajo la presidencia de Kubitscheck, quien lo usó como una pieza clave para ejecutar sus proyectos de desarrollo. Al contrario que la mayor parte de la burocracia estatal, el personal del Banco de Desarrollo era seleccionado con base en el mérito por medio de exámenes públicos, y la institución ofrecía a sus empleados una carrera gratificante y estable (Evans 1989: 577). De esta manera, puede decirse que había alcanzado a grandes rasgos el tipo ideal de la burocracia weberiana. Sin embargo, cuando Goulart heredó la presidencia después de la renuncia del sucesor de Kubitscheck, el Banco de Desarrollo comenzó a sucumbir ante las presiones del clientelismo. La posición política de Goulart era extremadamente débil, por lo que él buscó el apoyo a través de cualquier medio disponible, incluyendo la repartición de posiciones en el Banco de Desarrollo y otros sectores de la burocracia que habían estado hasta ese entonces aislados de esa injerencia. El Banco de Desarrollo fue así incapaz de sobrevivir como institución burocrática eficaz más allá del servicio de su defensor principal Kubitscheck, a pesar de que sí fue capaz de ofrecer alguna resistencia a la injerencia política (Geddes 1990).

puede que estén bajo presión para distribuir empleos entre sus partidarios, pero no tienen deseo de “matar la gallina de los huevos de oro” (Entrevista g).

En el momento de escritura del presente trabajo en julio de 2003, las condiciones eran favorables para hacer avanzar el proceso institucional, a pesar de los reveses sufridos en el 2002. Algunas fuentes afirmaron que el presidente se encontraba fuertemente comprometido a institucionalizar el SENASAG (después que su administración introdujo exitosamente sus propios nombramientos en la institución) (Entrevista J, Entrevista H, Entrevista a). Además, el sector privado apoyaba firmemente las reformas. En el período subsiguiente a la turbulencia política de setiembre y octubre y la renuncia de Sánchez de Lozada, puede que las condiciones para la institucionalización sean todavía propicias. Carlos Mesa es una persona externa al medio político tradicional: no pertenece a ningún partido político establecido. Sánchez de Lozada originalmente escogió a Mesa, un periodista de televisión e historiador, precisamente por su condición de independiente y debido a que Mesa posee una fuerte reputación de pelear en contra de la corrupción (Rohter 2003). Al ser ajeno al medio político tradicional, Mesa podría ser más inmune a la lógica del clientelismo: en contraste con un político de carrera, él no posee un bloque de electores al cual deba recompensar con empleos en el sector público.<sup>57</sup> Por otra parte, sin embargo, Mesa no tiene seguidores propios en la legislatura que automáticamente apoyen sus iniciativas. Una evaluación profunda de posibilidades para institucionalización requeriría un estudio más cuidadoso de los intereses de los políticos actuales, incentivos políticos y procesos de toma de decisión en el estado de lo que puede hacerse aquí.<sup>58</sup> Sin embargo, estas especulaciones preliminares sugieren que la combinación de presión por institucionalización de los sectores público y privado al unísono podría lograr buenos resultados en Bolivia.<sup>59</sup>

## SENASAG

Además de institucionalizar al SENASAG, hay que tomar medidas para corregir el problema de la ubicación de su oficina central, e instar a que el organismo se concentre en el altiplano. Un informante sugiere que dada la poca viabilidad política de la oficina central, la descentralización, la cual daría mayor autonomía a las oficinas regionales, sería una acción ingeniosa (Entrevista g). Conjuntamente con los esfuerzos de dirigir la atención del SENASAG al altiplano, los productores de camélidos necesitan recibir educación sobre la importancia de la creación de una zona libre de fiebre aftosa con el fin de abrir oportunidades de exportación, a pesar que la fiebre aftosa no es una enfermedad que afecte por lo general a llamas y alpacas. En el presente, hay poca comprensión de este punto (Entrevista P) y los esfuerzos del SENASAG podrían dificultarse por la desconfianza popular hacia el

<sup>57</sup>La literatura sobre reformas neoliberales en América Latina sustenta esta posibilidad. Geddes (1994) argumenta que los ejecutivos que son neófitos en el medio político son más propensos a iniciar reformas neoliberales, tales como reducir empleos en el sector público, ya que tal medida no amenaza sus propios intereses. Quienes son ajenos al medio político tradicional no poseen redes de clientelismo establecidas, por lo que tales reformas dañan únicamente a sus oponentes políticos, quienes sí dependen de los recursos del clientelismo, como lo son, por ejemplo, los empleos en el sector público (Weyland 2003:31). Siguiendo esta lógica, uno podría especular que al presidente Mesa le conviene apoyar las reformas que establecen el reclutamiento basado en el mérito en instituciones estatales, porque hacer esto socavaría los recursos del clientelismo político de los partidos tradicionales con los que él chocó frecuentemente durante su puesto previo como vicepresidente (Rohter 2003). Por supuesto, hace falta mayor investigación para refinar y evaluar tal hipótesis.

<sup>58</sup>Esta indicación para futura investigación sigue el enfoque de Geddes (1990: 232) de estudiar reformas estatales:

“Puede esperarse que los líderes políticos promuevan reformas diseñadas para aumentar la honestidad burocrática y la competencia solamente cuando los beneficios a ellos como individuos por hacer esto pesen más que los costos [de una disminución de acceso a los recursos del clientelismo]. Sus intereses individuales dependen de las instituciones políticas en las cuales ellos funcionan.”

<sup>59</sup>Otro informante piensa que a los donantes les conviene olvidarse de institucionalizar el Ministerio de Agricultura y concentrar esfuerzos exclusivamente en servicios tales como el SENASAG y el SIBTA. En su opinión, el Ministerio siempre será dominio de los políticos, pero los servicios pueden aislarse de la política por medio de planes como el diseño administrativo privado-público del SIBTA (Entrevista o).

estado. De acuerdo con un informante, el SENASAG mostró interés en llevar a cabo un censo de la población camélida, pero hubo resistencia por parte de los propios productores por miedo a impuestos adicionales (Entrevista Q).<sup>60</sup> Además de tratar de conseguir una zona libre de fiebre aftosa en el altiplano, debe convencerse al SENASAG que invierta recursos en la prevención del sarcocistosis, un problema todavía más sobresaliente para el sector camélido, así como en otros asuntos de salud animal y condiciones de salubridad particulares de los camélidos.

A pesar de lo desafiante que puedan parecer estas acciones, es posible que sean viables. Primero, a los grandes productores les conviene tener un SENASAG fuerte y funcional para así beneficiarse de las oportunidades de exportación. Las federaciones regionales de ganaderos podrían ser potenciales aliados a la hora de descentralizar la institución, si éstas están convencidas que tal acción mejoraría el desempeño del SENASAG. Además, siempre y cuando el SENASAG continúe su trabajo en las tierras bajas, los poderosos ganaderos no tendrán nada que perder si la institución concierta acciones en el altiplano, por lo que no es probable que monten una oposición. Dada la debilidad de las asociaciones productoras de camélidos, sin embargo, el ímpetu político y financiero para este cambio de perspectiva tendrá que originarse probablemente en la comunidad donante.

Al SENASAG hay que alentarlos para que preste una mayor atención al pequeño productor de las tierras bajas, quien necesita un mejor acceso a medicinas y vacunas para animales, por ejemplo. Las vacunas a menudo son vendidas en cantidades que son demasiado grandes. Es posible que el viento esté soplando favorablemente en este momento. Los informantes en el organismo afirmaron que el SENASAG ha comenzado a trabajar con los pequeños productores. Por ejemplo, se ha planeado una campaña de vacunación para fines de 2003 con énfasis en pequeños terratenientes. Brasil ha donado vacunas para ser usadas con este fin y el SENASAG las hará disponibles a los pequeños productores al costo (Entrevista g, Entrevista J). De nuevo, si el SENASAG se las arregla para mantener exitosamente la zona libre de enfermedades, los pequeños productores podrían ser capaces de beneficiarse indirectamente debido a una mayor demanda doméstica de carne (Entrevistas g, f).

Hay variedad de opiniones sobre la capacidad del SENASAG para mantener zonas libres de enfermedades. Algunos informantes se muestran bastante escépticos con respecto a la capacidad del SENASAG de controlar la recientemente declarada zona libre de enfermedades en las tierras bajas. Ellos destacan que será bastante fácil para los ganaderos el evitar los puntos de control diseñados para regular el movimiento de animales (Entrevista A, Entrevista O). Otros informantes, incluyendo a los del SENASAG (pero no solamente éstos), y especialmente aquellos informantes entrevistados en Santa Cruz, están en cambio más optimistas. En cualquier caso, los donantes necesitan trabajar con la institución para realzar su capacidad. Es de esperar que una presión constante de los donantes en pro de la institucionalización, como se discutió anteriormente, resulte en un paso hacia adelante.

Una zona libre de fiebre aftosa en el altiplano debe de ser, logísticamente hablando, más fácil de establecer y mantener (Entrevista g). La enfermedad es mucho menos corriente en esta región; la población de ganado es mucho menor y los camélidos son menos susceptibles. Una zona libre de fiebre aftosa se establecerá en una región cerca de la frontera con Chile y podrá ser extendida gradualmente hacia el altiplano

---

<sup>60</sup>Debe hacerse notar, sin embargo, que realizar un censo de camélidos no constituye necesariamente un uso inteligente o necesario de recursos (conversación privada con el entrevistado A). Este ejemplo se usa aquí solamente para recalcar la desconfianza hacia el estado que existe entre los habitantes del altiplano. El mismo informante comentó que los veterinarios del SENASAG también necesitan información relativa a qué pasos son verdaderamente esenciales a la hora de establecer una zona libre de fiebre aftosa. Este informante opinó que los veterinarios del SENASAG no tienen una buena posición en la mesa de negociaciones con los funcionarios chilenos, quienes exigen medidas difíciles de cumplir.

del norte. Los esfuerzos para fortalecer las asociaciones de productores, los gobiernos municipales y los gobiernos departamentales sugeridos anteriormente deberían también facilitar la declaración y el mantenimiento de una zona libre de fiebre aftosa en el altiplano.

Adicionalmente, si el SENASAG iniciara operaciones serias en el altiplano, existe la posibilidad que ayude a establecer una dinámica de mutua comunicación con las asociaciones de pequeños productores. El SENASAG podría ser capaz de proveer incentivos y un espacio para la organización entre productores. La literatura sobre el Estado en las ciencias políticas señala que las instituciones estatales eficientes pueden crear una sociedad civil fuerte (Evans 1995). En el mejor de los casos, un SENASAG fortalecido podría ayudar a reafirmar las organizaciones de productores y ayudar a que se involucren más productivamente con el estado. Dichas asociaciones, al comprometerse con el estado y al formular exigencias que podrían ser concedidas en un sistema de mercado (en oposición con el ejemplo de las demandas antiglobalización que los grupos indígenas han estado haciendo para prevenir la exportación de gas natural), podrían simultáneamente reafirmar la importancia institucional y la capacidad del SENASAG. Sin embargo, dado que la población indígena del altiplano es extremadamente desconfiada del estado (por no decir más) y no posee todavía una comprensión de por qué las medidas de salubridad relativas a la fiebre aftosa son necesarias o por qué podrían beneficiarlos potencialmente, va a ser difícil establecer tal dinámica de comunicación mutua entre las asociaciones de productores y el SENASAG.

## Fomentando la Coordinación

Los actores internacionales necesitan prestar especial atención al fomento de la coordinación y la cooperación entre todos los actores, organizaciones y niveles gubernamentales involucrados en el sector de desarrollo pecuario. Se han realizado muchos estudios al respecto, particularmente con respecto al sector camélido. Parece haber un consenso firme sobre los problemas que afectan al sector y es hora de tomar acciones definitivas y coordinadas más que realizar proyectos aislados adicionales.

## Reforma Agraria

Finalmente, a pesar de que el tema de la reforma agraria se halla fuera del alcance del presente reporte, es importante resolver los problemas que tienen que ver con el acceso a la tierra y la tenencia legal. Estos puntos son de mayor prioridad en varios sentidos para las políticas de desarrollo a favor de los pobres que se concentran en el sector pecuario o cualquier otro sector. Los pobres deben tener un acceso suficiente y seguro a la tierra antes de que las iniciativas centradas en el sector pecuario puedan beneficiarlos eficazmente. Hace falta investigación adicional sobre el agro para poder comprender cómo la inseguridad de la propiedad afecta la producción pecuaria y los puntos de entrada estratégicos recomendados en el presente reporte.



## ¿Crisis Política como Oportunidad?

Distintos académicos han postulado que el cambio institucional tiende a ocurrir durante épocas de crisis. En 1984, Krasner, en su repaso de literatura sobre el estado, emplea la noción de equilibrio puntuado de la biología evolutiva para describir la formación y evolución de las instituciones. Él enfatiza que “durante los períodos de crisis se originan nuevas estructuras” (Krasner 1984: 240). Existen numerosos trabajos en la literatura sobre América Latina que siguen un enfoque similar al de Krasner en cuanto a la formación de instituciones. Collier y Collier (1991), por ejemplo, ubican el origen de las instituciones representativas que le dieron forma a la política de América Latina durante la mayor parte del siglo XX, incluyendo los partidos políticos y las estructuras que gobiernan las relaciones laborales-estatales, en un período de crisis precipitado por el surgimiento de la clase obrera y la necesidad de incorporarla de alguna manera en el sistema político. Además, muchos autores han discutido la importancia de las crisis económicas para crear las condiciones políticas necesarias para implementar reformas neoliberales del tipo llevado a cabo en muchos países de América Latina a fines de los años ochenta y en los años noventa.<sup>61</sup> De hecho, la hiperinflación extrema a mediados de los años ochenta es uno de los factores que parece haber motivado a los políticos en Bolivia, Argentina y Perú a aprobar iniciativas de estabilización que causaron considerable dolor en la población (Weyland 2002, Remmer 1998). Mayorga (1997: 145) argumenta que la crisis económica y política de comienzos de los años ochenta en Bolivia “marcó el comienzo de un notable [...] proceso de aprendizaje y edificación institucional” que condujo al sistema nacional de “presidencialismo parlamentarizado” discutido en la sección IV.

Siguiendo un argumento similar, la actual crisis política de Bolivia podría facilitar las intervenciones estratégicas relacionadas con las dimensiones discutidas anteriormente. Es concebible que la administración Mesa esté predispuesta a tomarse a pecho las recomendaciones de la comunidad internacional para probar así su voluntad de gobernar más eficazmente. Puede que también esté más abierto a implementar propuestas que surjan del seno de la sociedad civil en un esfuerzo de dirigir al país lejos de la crisis. Las posibilidades de reformas diseñadas para fortalecer a los municipios y a los canales de participación de asociaciones de pequeños productores en ese nivel podrían ser particularmente prometedoras si los actores internacionales y domésticos se comprometen a presionar al gobierno. La hipótesis que la crisis política boliviana podría facilitar las reformas institucionales y otras reformas promovidas por actores internacionales y la sociedad civil es claramente más bien tentativa dado el inestable clima político que prevalece en el país al momento de escritura y el poco tiempo que lleva Mesa de presidente. Sería necesaria, pues, una cantidad importante de investigación para poder evaluar la viabilidad de tal hipótesis. Sin embargo, las consideraciones presentadas aquí sugieren que el clima político turbulento en Bolivia no debe verse automáticamente como un obstáculo para la puesta en práctica de los puntos de entrada estratégicos identificados en este reporte.

---

<sup>61</sup>Ver, por ejemplo, Weyland (2002). Para el caso boliviano, ver Morales (1993) y Mayorga (1997). Bird (1992) discute el papel de las crisis económicas como prerrequisito para las reformas fiscales en América Latina, y particularmente para la reforma fiscal de Bolivia de 1986.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bade, Max F. y Mauricio Casanovas Sainz. 1998. "Análisis de las Políticas de Descentralización y Participación Popular en Bolivia." Comisionado por la Universidad de Toronto.
- Bellot Alcázar, Ronald, Miguel Ángel Morales Sánchez y Abel Rojas. 2003 (marzo). "Case Study: Livestock Services and the Poor in Bolivia." Borrador. DANIDA, IFAD y el Banco Mundial.
- Bird, Richard M. 1992. "Tax Reform in Latin America; A Review of Some Recent Experiences." *Latin American Research Review* 27 (1): 7-36.
- Bojanic, Alan H. 2001. "Bolivia's Participation in International Trade Negotiations." Overseas Development Institute.
- Collier, Ruth Berins y David Collier 1991. *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University Press.
- Economic Commission on Latin America and the Caribbean. 2002. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*.
- Economic Intelligence Unit (EIU). 2003. "Country Report: Bolivia." Octubre. Londres: Economic Intelligence Unit.
- Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. 2001. La Paz Bolivia. <http://poverty.worldbank.org/files/boliviaprsp.pdf>
- Evans, Peter. 1989. "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: a Comparative Political Economy Perspective on the Third World State." *Sociological Forum* 4 (4): 561-587.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Faguet, Jean Paul. 2000. "Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia." Banco Mundial.
- Gamarra, Eduardo A. y James Malloy. 1995. "The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia." En: Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, compiladores, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press. Pp. 399-433.
- Gamarra, Eduardo y James Malloy. 1990. "Bolivia: Revolution and Reaction." En: Howard J. Wiarda y Harvey F. Kline, compiladores. *Latin American Politics and Development*.
- Geddes, Barbara. 1990. "Building 'State' Autonomy in Brazil, 1930-1964." *Comparative Politics* 22 (2): 217-235.
- Healy, Kevin. 2001. *Llamas, Weaving, and Organic Chocolate: Multicultural Grassroots Development in the Andes and Amazon of Bolivia*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Hiskey, Jonathan y Mitchell Seligson. 2003. "Pitfalls of Power to the People: Decentralization, Local Government Performance, and System Support in Bolivia." *Studies in Comparative International Development* 37 (4): 64-89.
- Klein, Herbert. 2003. *Bolivia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohl, Benjamin. 2001. "Stabilizing Neoliberalism in Bolivia: Popular Participation and Privatization." *Political Geography* 21 (4): 449-473.
- Krasner, Stephen D. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* 16 (2): 223-246.

- Kuan, Judith. 2003. CONDESAN. Abril. "Proyecto de Políticas Para La Reducción de La Pobreza en Zonas Ganaderas Alto Ansinas. Informe del Caso Boliviano."
- Ley del Diálogo Nacional 2000.
- Malloy, James. 1977. "Authoritarianism and Corporatism: The Case of Bolivia." En: James M. Malloy, compilador. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. University of Pittsburgh Press: 459-485.
- Mayorga, Rene. 1997. "Bolivia's Silent Revolution." *Journal of Democracy* 8 (1): 142-156.
- Mayorga, Rene. 1996. "Parliamentarized Presidentialism. Moderate Multiparty System and State Transformation: The Case of Bolivia." [www.cebem.com/centdocum/documentos/d-parlamen.htm](http://www.cebem.com/centdocum/documentos/d-parlamen.htm)
- Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuario, Dirección de Política Ganadera (MACIA). 2003. "Livestock Politics in Bolivia." Junio. Dirección de Política Ganadera." MACIA / VAGP / DGPS / DPG
- Montenegro, Diego. 2002. "Nuestra mayor desventaja competitiva es estar en el corazón de Sudamérica." *Bolivia Competitiva* No. 3 (agosto): 14-15. La Paz, Bolivia.
- Morales, Juan Antonio. 1993. "Política Económica en Bolivia Después de la Transición a la Democracia." En: Juan Antonio Morales y Gary McMahon, compiladores, *La Política Económica en la Transición a la Democracia: Lecciones de Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay*. Santiago, Chile; CIEPLAN: 99-115.
- Morrison, Kevin y Matthew Singer. 2003. "Participation, Deliberation, and Policy Reform: Evidence from Bolivia." Preparado para ser presentado en la reunión de LASA en Dallas, Texas. March 27-29, 2003.
- O'Neill, Kathleen. 2003. "Decentralization in Bolivia: Electoral Incentives and Outcomes." Manuscrito para un próximo volumen compilado, Cornell University.
- O'Neill, Kathleen. 1998. "Social Capital in a Multi-Ethnic Society." Presentado en el congreso de la American Political Science Association el sábado 5 de agosto de 1998 (Panel 12-20T: Asociaciones, Civismo y Resultados Políticos).
- Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). 2001. La Paz, Bolivia <http://www.imf.org/external/np/prsp/2001/bol/01/033101.pdf>
- Remmer, Karen L. 1994. "The Politics of Neoliberal Economic Reform in South America, 1980-1994." *Studies in Comparative International Development* 33 (2): 3.
- Rohter, Larry. 2003. "Bolivian Leader Resigns and His Vice President Steps In," *The New York Times*, 18/octubre. [www.nytimes.com/2003/10/18/international/americas/18BOLI.html](http://www.nytimes.com/2003/10/18/international/americas/18BOLI.html)
- Rowland, Allison. 2001. "Population as a Determinant of Local Outcomes Under Decentralization: Illustrations from Small Municipalities in Bolivia and Mexico." *World Development* 29 (8): 1373-1389.
- Rushton, Jonathan, Gabriel Hoyos y Martin Sonco, con contribuciones de Guillermo Ribera, Roberto Telleria y Simon Anderson. 2000. "Análisis de la Economía Pecuaria en Bolivia." Santa Cruz: UNIVEP, Cooperación Técnica Británica. MAGDR.

- Urioste, Miguel y Luis Baldomar. Sin fecha (no es anterior a 1997). "Bolivia: Participación Popular, Descentralización y Ley de Tierras: Políticas Diferenciadas Para el Desarrollo Rural." [www.rimisp.cl/webpage.php?webid=142](http://www.rimisp.cl/webpage.php?webid=142)
- UNEPCA. 2000. CD con datos sobre el sector camélido.
- Van Cott, Dona. 2003. "Bolivia's 2002 Elections: From Exclusion to Inclusion." Manuscrito inédito.
- Weyland, Kurt. 2002. *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.

## ENTREVISTAS

- A. La Paz, 8/6/03. Profesional en el campo pecuario.
- B. La Paz, 10/6/03. Sociólogo.
- C. La Paz, 11/6/03. Funcionario gubernamental.
- D. La Paz, 11/6/03. Funcionario gubernamental.
- E. El Alto, 13/6/03. Profesional en el campo de desarrollo.
- F. El Alto, 13/6/03. Profesional en el campo pecuario.
- G. El Alto, 13/6/03. Funcionario de una asociación de productores.
- H. La Paz, 12/6/03. Funcionario de un organismo de cooperación internacional.
- I. La Paz, 12/6/03. Funcionario de un organismo de cooperación internacional.
- J. La Paz, 13/6/03. Funcionario del SENASAG.
- K. La Paz, 16/6/03. Director de una ONG.
- L. La Paz, 16/6/03. Profesional en microcrédito.
- M. La Paz, 16/6/03. Profesional en microcrédito.
- N. La Paz, 17/6/03. Funcionario de un proyecto de desarrollo.
- O. La Paz, 17/6/03. Funcionario de un organismo de cooperación internacional.
- P. La Paz, 20/6/03. Funcionario de una ONG.
- Q. El Alto, 20/6/03. Funcionario de una asociación de productores.
- R. La Paz, 23/6/03. Profesional que trabaja en el gobierno.
- S. La Paz, 24/6/03. Consultor.
- T. Cochabamba, 24/6/03. Entrevista telefónica. Académico.
- U. Cochabamba, 25/6/03. Entrevista telefónica. Funcionario de una ONG.
- V. La Paz, 25/6/03. Funcionario de una ONG.
- W. La Paz, 25/6/03. Académico.
- X. La Paz, 25/6/03. Académico.
- Y. La Paz, 26/6/03. Asesor de la FAO.
- Z. La Paz, 26/6/03. Académico.
- a. La Paz, 26/6/03. Funcionario gubernamental.
- b. La Paz, 30/6/03. Académico.
- c. La Paz, 30/6/03. Funcionario de una ONG.
- d. La Paz, 1/7/03. Funcionario de una ONG.
- e. La Paz, 2/7/03. Funcionario de una ONG.
- f. Santa Cruz, 3/7/03. Funcionario del SENASAG.
- g. Santa Cruz, 3/7/03. Funcionario del SENASAG.
- h. Santa Cruz, 3/7/03. Funcionario de una asociación de productores.
- i. Santa Cruz, 3/7/03. Funcionario de una ONG.
- j. Santa Cruz, 4/7/03. Profesional en el campo de extensión técnica.

- k. Santa Cruz, 4/7/03. Funcionario de una asociación de productores.
- l. Santa Cruz, 7/7/03. Profesional en el campo de extensión técnica.
- m. Santa Cruz, 7/7/03. Profesional en el campo de extensión técnica.
- n. Santa Cruz, 7/7/03. Funcionario de una ONG.
- o. La Paz, 8/7/03. Funcionario de un organismo de cooperación internacional.