



SE HACE CAMINO AL SEMBRAR

Revista anual 2008-2009

40 AÑOS
SOCIOS DE BOLIVIA



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE



40 años asociados al desarrollo de Bolivia

Se hace camino al sembrar

Marco Rossi*

La cooperación suiza cumple cuatro décadas en Bolivia. Cuando llegaron los primeros cooperantes suizos en 1969, muchos de los lectores de esta Revista probablemente no habían nacido y algunos de los que acompañaron las primeras acciones de cooperación ya no están con nosotros. El país vivía entonces una época de cambio político “revolucionario” y de nacionalización del petróleo. Cuarenta años después, los signos de los tiempos parecen repetirse, pero esta vez bajo la impronta de los sectores sociales “empoderados” durante las dos últimas décadas: los pueblos indígenas y los pequeños productores campesinos que contaron con la activa promoción de la cooperación internacional.

La cooperación suiza ha definido su presencia en Bolivia como una asociación: *40 años asociados al desarrollo de Bolivia*. Esta sociedad puede –simbólicamente– adquirir la forma de una “sociedad anónima” o una “sociedad de riesgo compartido” y creo que nuestra modalidad de trabajo admite esas dos posibilidades: por un lado, hemos procurado anteponer siempre las necesidades y demandas de la sociedad boliviana, aportando junto a otras agencias de cooperación nuestros recursos financieros y técnicos pero procurando pasar casi desapercibidos o “anónimos”; y, por otro lado, nuestra apuestas han sido frecuentemente riesgosas y hemos procurado acompañar los desafíos de un país que experimenta profundas transformaciones desde hace varias décadas. Al examen de los aprendizajes acumulados en esta experiencia asociativa está consagrado este número de la Revista que publica desde hace 23 años.

Junto a consideraciones generales sobre los cambiantes enfoques del desarrollo, nos propusimos evaluar las acciones e impactos en dos áreas de prioridad de la cooperación suiza: los programas de desarrollo rural –y dentro de ellos los de producción de semillas y seguridad alimentaria– y los de descentralización y participación popular.

A tal efecto, COSUDE solicitó a Rodolfo Soriano y Javier Medina la sistematización de las experiencias en estas dos temáticas y convocó a un Coloquio para compartir sus principales hallazgos y profundizar el debate. Y junto a esos temas, nos propusimos hacer un recuento de las experiencias acumuladas en otros tres ámbitos de trabajo: el sistema financiero rural, la conservación de la biodiversidad y el diálogo intercultural. El intercambio de saberes entre el mundo del que forma parte Suiza y el “nuevo mundo” indoamericano ha sido uno de los principales logros de nuestras acciones.

Esta revista incluye un CD con información abundante sobre los planes nacionales de desarrollo, los debates sobre la orientación y los impactos de la cooperación internacional y las acciones de la cooperación suiza. Junto a estos documentos, presentamos un plegable con indicadores o información estadística –económica, social y política– de las últimas décadas.

Nuestros emprendimientos han tenido diversas consecuencias en la conformación de instituciones y en la creación de redes de trabajo entre organizaciones sociales, centros de investigación, empresas productivas e instituciones estatales. La formación de una ciudadanía más responsable, de una democracia más participativa y la defensa de los derechos humanos han guiado nuestras iniciativas. A este proceso de larga maduración le llamamos *empoderamiento*: sus frutos son hoy claramente perceptibles en la conducción del Estado boliviano.

Las personas pasan pero quedan las instituciones, con sus complejos y discontinuos procesos de aprendizaje. Durante cuarenta años nos hemos dedicado a sembrar institucionalidad y ciudadanía, pero como toda siembra, esos emprendimientos requieren un suelo propicio y continuos cuidados para germinar y fructificar. Dice el poeta que se hace camino al andar: nuestra experiencia nos dice que también se *hace camino al sembrar*. Los invitamos a recorrer juntos este camino.



* Embajador de Suiza en Bolivia.

7 enfoques sobre el desarrollo

Encuentros y desencuentros entre lo global y lo local

Marco Rossi*

1. Tras la guerra mundial, el paradigma de la cooperación internacional fue la modernización de los países en vías de desarrollo, procurando que las sociedades tradicionales piensen y actúen, produzcan y consuman como las sociedades de los países industrializados.

Desde los escombros de la segunda guerra mundial nacen tanto las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) como las Naciones Unidas. Tienen el mandato de fomentar el bienestar y la seguridad de la humanidad.

El paradigma de la política de desarrollo de esta época es la modernización –que tendrá validez durante décadas. El llamado subdesarrollo se explica en primer lugar por las deficientes condiciones internas de los países. A través de la cooperación al desarrollo se pretende influir en las sociedades tradicionales para que estas piensen y actúen, produzcan y consuman como las sociedades de los países industrializados. Se descuidan la diversidad de culturas, normas y el pasado colonial de muchos países. En la retrospectiva no sorprende que estos esfuerzos no logran reducir la pobreza, el esperado efecto de “goteo” no se da, la brecha entre países ricos y pobres sigue ampliándose y la crítica a la cooperación se generaliza.

Surge una nueva corriente del pensamiento: la teoría de la dependencia. Según ésta, los obstáculos al desarrollo no son endógenos, sino más bien exógenos: el sistema económico mundial y las condiciones políticas. El mundo industrializado sigue –de manera encubierta–



explotando a sus anteriores colonias y dificultando las iniciativas propias de los países. Se manifiesta un fuerte escepticismo en relación a las políticas pasadas, particularmente a la hipótesis de que el crecimiento económico automáticamente llevará al desarrollo. Nacen nuevos enfoques, orientados en las necesidades básicas, la cooperación sur-sur y la reivindicación de un nuevo orden económico mundial.

Aquí se originan los primeros lazos de la cooperación gubernamental suiza con Bolivia, a través de proyectos lecheros,

semillas forrajeras, mecanización agrícola y otros, todos enfocados a apoyar a los pequeños productores agropecuarios. Las contrapartes son el Ministerio de Agricultura, universidades y algunas Corporaciones departamentales de desarrollo. El apoyo cuenta con un fuerte componente de asistencia técnica por cooperantes suizos.

El debate teórico es estimulado por la publicación de *Los límites del desarrollo* (Meadows, 1972) y por las primeras fotografías de la tierra desde el espacio exterior, en las que el observador se siente parte del conjunto. Es así que surge el concepto de desarrollo sustentable, en el que predomina la responsabilidad de la

* Embajador de Suiza en Bolivia.



comunidad de países para evitar los daños ecológicos –causados por los hombres– y preservar el medio ambiente. En el marco de las Naciones Unidas, el Informe Brundtland, *Nuestro futuro común*, (*Our Common Future*, 1982) sintetiza la necesidad de implementar un desarrollo sustentable tanto en los países industrializados como en los en vías de desarrollo.

Tarda algunos años hasta que Suiza integra este enfoque en su programa de cooperación. A mediados de los años 80 se inician los primeros proyectos forestales y de manejo integrado de cuencas, buscando introducir mecanismos sustentables al desarrollo rural. Se mantiene la metodología de trabajar con pequeños productores y comunidades campesinas. Sigue la cooperación con universidades y prefecturas, adicionalmente se empieza a apoyar a ONG nacionales.

Por el crecimiento de las tensiones Este-Occidente la carrera armamentista se acelera y el péndulo vuelve nuevamente hacia una política económica liberal, orientada al crecimiento económico. Los temas Norte-Sur pierden su importancia en la agenda internacional. La situación económica y social en muchos países del hemisferio sur empeora, los indicadores sociales testimonian de la degradación de la calidad de vida. El endeudamiento global exacerba la crisis de la política de desarrollo. El manejo de las deudas enfoca mayormente a la recuperación de la solvencia de los países endeudados, dejando el mayor peso de la carga a éstos. Los ajustes estructurales interfieren en el orden social, los recortes de subvenciones y gastos públicos afectan en primer lugar a los estratos pobres. Empieza la era del Consenso de Washington.

En Bolivia la cooperación de Suiza inicia su apoyo a medidas de ajuste estructural: proyectos de apoyo a la balanza de pagos y otros para mitigar los efectos de los ajustes estructurales (Fondo de Inversión Social, cofinanciamiento Banco Mundial). Desde estos años Suiza coadyuva a iniciativas de los tres niveles micro, meso y macro, tratando de interrelacionar las diferentes intervenciones.

A fines de los años 80, el Banco Mundial empieza a fomentar los programas de lucha contra la pobreza. Su estrategia se basa en la



economía de mercado y crecimiento, complementado por elementos sociopolíticos, las necesidades básicas de los pobres como también del concepto de desarrollo sustentable. Recobran mayor importancia los ajustes estructurales y los esfuerzos propios de los países.

Suiza participa en la realización de la reforma del Estado, fortaleciendo particularmente la gestión económica, la reforma del servicio civil y los esfuerzos de descentralización sectorial del país (salud, educación, caminos, agropecuaria). Pronto también se realiza la recompra de la deuda comercial de Suiza, convirtiéndola en un fondo de contravalor.

Con la caída del muro de Berlín algunos de los anteriores motivos políticos y estratégicos de la cooperación se vuelven obsoletos y son reemplazados por nuevos retos: la seguridad internacional amenazada por la criminalidad, el terrorismo, las pandemias y las catástrofes naturales. La superación de la violencia estructural socio-económica, política y ecológica se vuelve crucial para asegurar una convivencia pacífica entre y al interior de los Estados. Prevención y transformación de conflictos y crisis –y de manera general los aspectos de la gobernabilidad– se evidencian como nueva tarea de la cooperación al desarrollo.

2. Según la teoría de la dependencia los obstáculos al desarrollo no son endógenos, sino más bien exógenos: el sistema económico mundial y las condiciones políticas.

3. En el concepto de desarrollo sustentable predomina la responsabilidad de la comunidad de países –tanto industrializados como los en vías de desarrollo– para evitar los daños ecológicos y preservar el medio ambiente.

4. Empieza la era del Consenso de Washington. El péndulo vuelve nuevamente hacia una política económica liberal, orientada al crecimiento económico. El endeudamiento global exacerba la crisis de la política de desarrollo y se aplican los ajustes estructurales.

5. A fines de los años 80, el Banco Mundial empieza a fomentar los programas de lucha contra la pobreza. Su estrategia se basa en la economía de mercado y el crecimiento, como también en el concepto de desarrollo sustentable.

En estos años la comprensión de la pobreza se amplía. Ésta ya no se entiende solamente como un déficit en las necesidades básicas (seguridad alimentaria, agua, vestimenta, vivienda, instalaciones sanitarias, empleo e ingreso) sino también como la exclusión política, social y cultural. Consecuentemente en los programas de cooperación se incluyen paulatinamente la participación de la población en las decisiones que les concierne.



6. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio ofrecen un nuevo marco orientador para la comunidad internacional: un nuevo partenariado entre países en vías de desarrollo y países cooperantes.

Suiza apoya los esfuerzos de la Participación Popular desde sus inicios. Ésta redistribuye fondos del Gobierno central hacia los municipios y delega poderes de decisión a través de la planificación participativa. El fortalecimiento de la gobernabilidad local se vuelve un tema central del apoyo de Suiza. En estos años también se inicia el apoyo a la reforma de justicia.

A nivel internacional los *Objetivos del Milenio* y la *Declaración del Milenio* de las Naciones Unidas (2000) ofrecen un nuevo marco orientador para la comunidad internacional. Estos acuerdos hacen hincapié en una responsabilidad compartida para el bienestar del mundo. A nivel programático se enfoca estos objetivos a través de un marco de desarrollo global (Comprehensive Development Framework), el que a su vez se materializa en las estrategias de lucha contra la pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers). Estos documentos pretenden ser la base de un nuevo partenariado entre países en vías de desarrollo y países cooperantes. Dan énfasis a la interdependencia de todas las dimensiones de desarrollo: social, estructural, humano, gobernabilidad, medio ambiente, económico y financiero. Recomiendan una estrategia holística de largo plazo.

El trabajo de Suiza a nivel municipal incluye el fortalecimiento democrático y la gestión territorial. Paulatinamente y con una intensidad creciente, el Programa de Apoyo de

Suiza también prioriza el sector productivo, el municipio productivo. Suiza mantendrá estas prioridades sectoriales hasta hoy día.

En 2005 el acuerdo arriba mencionado entre países en vías de desarrollo y países industrializados se concretiza todavía más a través de la AAA (Apropiación, Alineamiento, Armonización) de la *Declaración de París*, con la cual se quiere mejorar los efectos de la cooperación en el marco de una responsabilidad compartida. La *Apropiación* se refiere a la responsabilidad de los países en vías de desarrollo de elaborar estrategias operativas de lucha contra la pobreza para su país. El *Alineamiento* implica la orientación de los países cooperantes hacia políticas públicas y el uso paulatino de los sistemas nacionales. Y la *Armonización* se refiere básicamente a reducir los costos de transacción de la cooperación, coordinando mejor entre los países cooperantes y usando un enfoque programático. En la agenda de acción de Accra (2008) se destaca el rol de todos los actores del país, por lo tanto la cooperación debe trabajar con un enfoque de múltiples actores.

Con la Estrategia de Cooperación de Suiza para Bolivia (2008-2012), el enfoque se vuelve más y más programático en las tres áreas de apoyo: Gobernabilidad, Medio Ambiente y Promoción económica con equidad. Suiza está buscando valorizar sus experiencias institucionales y sectoriales en un contexto cambiante. Sigue trabajando con la diversidad de actores (estatales y no-gubernamentales) y priorizando el trabajo local.



Cuatro décadas entre paradojas y desafíos

Carlos Carafa Rada*

Los últimos 40 años en Bolivia reeditan una historia más larga de contrastes y turbulencias sociopolíticas e institucionales en un juego casi pendular entre períodos con gobiernos de facto y que obtuvieron el poder por la armas y otros que fueron resultado de procesos electorales.

De hecho, cuando COTESU llegó a Bolivia fue en pleno proceso de regímenes militares que se prolongaron por unos 12 años. Interesante recordar que en septiembre de 1969 los dos pioneros suizos Daniel Blanc y Felipe Chollet¹ estaban de viaje trayendo por barco 90 vacas y 18 sementales pardos suizos cuando se enteraron en Panamá que el Gral. Ovando dio un golpe de Estado en Bolivia. Resulta fácil imaginar el impacto que esta información provocó en estos dos jóvenes técnicos suizos que empezaban a aprender castellano y no conocían casi nada del país de su destino, y para los cuales su principal preocupación era que el ganado llegue en buenas condiciones.

Después de pasar por el Perú arribaron a La Paz en octubre de 1969, mes en que se producía la nacionalización de los hidrocarburos (que estaban en manos de la Gulf Oil desde 1956). Fue Marcelo Quiroga Santa Cruz como Ministro quien ejecutó esta medida... este líder socialista dejó una profunda influencia ideológica a futuro que fue retomada retóricamente incluso por el actual gobierno. Además, arribaron a los predios del Ministerio de Agricultura en el barrio de Seguencoma de la ciudad de La Paz, donde actualmente se llevan a efecto las ferias

artesanales de pequeños productores, microempresarios y las ferias municipales.

Quizás estos hechos fueron premonitorios de alguna manera, pues, por un lado, el Ministerio de Agricultura se constituyó desde entonces en una contraparte del nivel central a lo largo de los 40 años, con una historia que puede dar materiales para alimentar varios géneros literarios (cuentos, novelas, poesías) pero también algunos ensayos, trabajos científicos e intentos de políticas públicas.

Por otro lado, el ganado suizo (recurso fundamental y estratégico de la economía helvética) fue "nacionalizado de facto" y rápidamente redistribuido en el Altiplano de la Paz, en Cochabamba a través de la Universidad de San Simón y también otra parte se envió al Oriente (Santa Cruz y Beni). El Programa de COTESU (hasta 1994, luego COSUDE) tuvo que ver con las historias y procesos diferentes en cada sitio: en La Paz después de algunas experiencias de mejoramiento ganadero se diluyó; en el Oriente estos mejoramientos se convirtieron en cabañas reproductoras de fomento ganadero a cargo

Los 40 años precedentes transcurrieron entre las "armas y las urnas", entre "pardos suizos y balanza de pagos", entre nacionalizaciones y privatizaciones, entre lo intercultural y lo plurinacional.



* Sociólogo. Asesor permanente de COSUDE desde 1985.

¹ Anuario COTESU 1989. 20 años de Cooperación. Mariano Baptista recogió las impresiones de Daniel Blanc y Felipe Chollet, los pioneros de esta experiencia, a ellos se les añadieron en Bolivia Kart Steiger y otros suizos posteriormente. Daniel Blanc vivió en Bolivia desde 1969 y murió en mayo 2005 en Sta. Cruz. Felipe Chollet, vive en Reyes (Beni) casado con boliviana y con 7 hijos reyesanos.

José Luis Roca, Ministro de Agricultura, posa junto a un semental pardo suizo en 1969.

de las entonces Corporaciones de Desarrollo y en Cochabamba, de la ganadería se pasó rápidamente a la producción de forrajes para ese ganado; de allá se fue desarrollando la producción de semillas certificadas hasta llegar en la actualidad a empresas como SEFO, SEPA, PROINPA. Indudablemente, la UMSS fue y es actualmente una contraparte histórica muy importante en la que se desarrollaron otras iniciativas y proyectos como CIFEMA y AGRUCO y más aún en el futuro la UMSS seguirá siendo un socio estratégico.



También "Segucoma" fue premonitoria al cobijar y dar espacio a temas, sectores y actores como los pequeños productores, la micro empresa, las ferias municipales, actores que actualmente constituyen parte fundamental del Programa de COSUDE en las perspectivas de una descentralización con base local-municipal, de una "economía de base ancha" centrada en las capacidades de los sectores de pequeños emprendedores e innovadores que dinamizan la economía desde sus reducidas oportunidades y además de promover el potenciamiento de la "otra frontera", igualmente dinamizada por dichos actores con recursos de la biodiversidad² para el mercado interno y externo.

Justamente, si uno recuerda el período Banzer (71-78) caracterizado por el boom exportador, el retorno de las privatizaciones, la expansión de la agroindustria del Oriente y la afectación negativa a los derechos humanos y la democracia, el Programa COTESU seguía empeñado en el pequeño productor organizado, pequeñas empresas, fomentar la capacitación y la formación de cooperativas, en semillas, mecanización agrícola y fruticultura. Obviamente el Programa estaba "desalineado" a las políticas nacionales, pero sí enfocadas en la "apropiación" de los pequeños productores que constituyen la población objetivo del Programa suizo... este signo de **apropiación** se constituye en un "leit motiv" del Programa en su conjunto.

Cuando la cooperación suiza cumplía 10 años en el país, se dio una corta primavera

democrática que culminó con una suerte de "sismo catastrófico", políticamente hablando, con el golpe militar de García Mesa en 1980. Una dictadura vinculada al narcotráfico, a la desaparición de personas, de instituciones democráticas y del Estado de Derecho. Suiza se retiró del país interrumpiendo sus programas y sólo regresó cuando la democracia fue reconstituida en 1982 con el Presidente Siles Suazo, ganador en las elecciones de 1980.

Los 27 años de democracia que vive el país están fuertemente matizadas por visiones y posiciones políticas diversas. Recordemos que esa recuperación de la democracia fue acompañada de un proceso hiperinflacionario no sólo en lo económico, sino en lo ideológico/político. Luego vino el Ajuste Estructural con reformas de 1ra, y 2da. generación centradas en un concepto de Estado normativo regulador y en que las fuerzas del mercado y la iniciativa privada constituyeron el motor del desarrollo. Las mismas que se implementaron en base a diferentes pactos/alianzas políticas basadas en resultados electorales de una democracia representativa. Actualmente, estamos iniciando otro ciclo de una democracia considerada más "participativa", de carácter populista, pluricultural y plurinacional, con fuerte participación de sectores campesinos e indígenas, en la que se plantea la recuperación del Estado y su papel central para luchar contra el anterior modelo neoliberal y la recuperación de los recursos naturales por vía de las nacionalizaciones.

En todo este trayecto democrático el Programa suizo enfrentó los desafíos de ir ajustando el "alineamiento" a diversos cambios de políticas tratando de no perder coherencia,

² La base municipal del Programa es un elemento estratégico para relacionar con los niveles meso y macro, como también con las organizaciones sociales y de productores en diferentes temas. Igualmente el fortalecimiento de su asociatividad a través de la FAM, sus representaciones departamentales y las mancomunidades. El Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2004 recoge y refleja muy bien experiencias del desarrollo de base ancha en las que el Programa COSUDE se encuentra totalmente identificado. Asimismo, en el informe temático sobre Desarrollo Humano 2008, *La otra frontera: usos alternativos de RR.NN. en Bolivia* se recoge y proyecta experiencias directas del Programa de COSUDE.



pues se buscó acompañar esfuerzos de “armonización” más allá de discurso diplomático y fundamentalmente se intentó no perder el norte de la **apropiación** que finalmente constituye un criterio rector para conjugar, equilibrar y monitorear los dos anteriores.

Notas complementarias

• Es bueno recordar que ya en 1983 se produjo la 1ra. Mesa redonda de cooperación en torno al tema de desastres naturales y bajo el liderazgo del Ministerio de Planificación y el PNUD. Desde el 86 y a raíz de las reformas estructurales empezaron periódicamente los grupos Consultivos hasta el año 2003. Por último, la instauración de las reuniones de comisiones mixtas del gobierno con cada país, con Suiza desde 1990 hasta 2002. Por lo que puede apreciarse, los términos de *alineamiento* y *armonización*, son solamente nuevos títulos y cambio de envolturas de un conjunto de iniciativas prácticas y experiencias de diferente calidad que tienen antecedentes más lejanos: las mismas cholitas con diferentes polleritas según un dicho popular.

• El Programa COSUDE fue ampliando y diversificando sus acciones y contrapartes, tanto públicas como privadas, promoviendo la participación de organismos no gubernamentales en el sector agropecuario, se fue profundizando el desarrollo rural en general, buscando además que las acciones emprendidas en el pasado en semillas y en ganadería se proyecten como empresas / sociedades anónimas mixtas (público-privadas), bajo el signo de apropiación

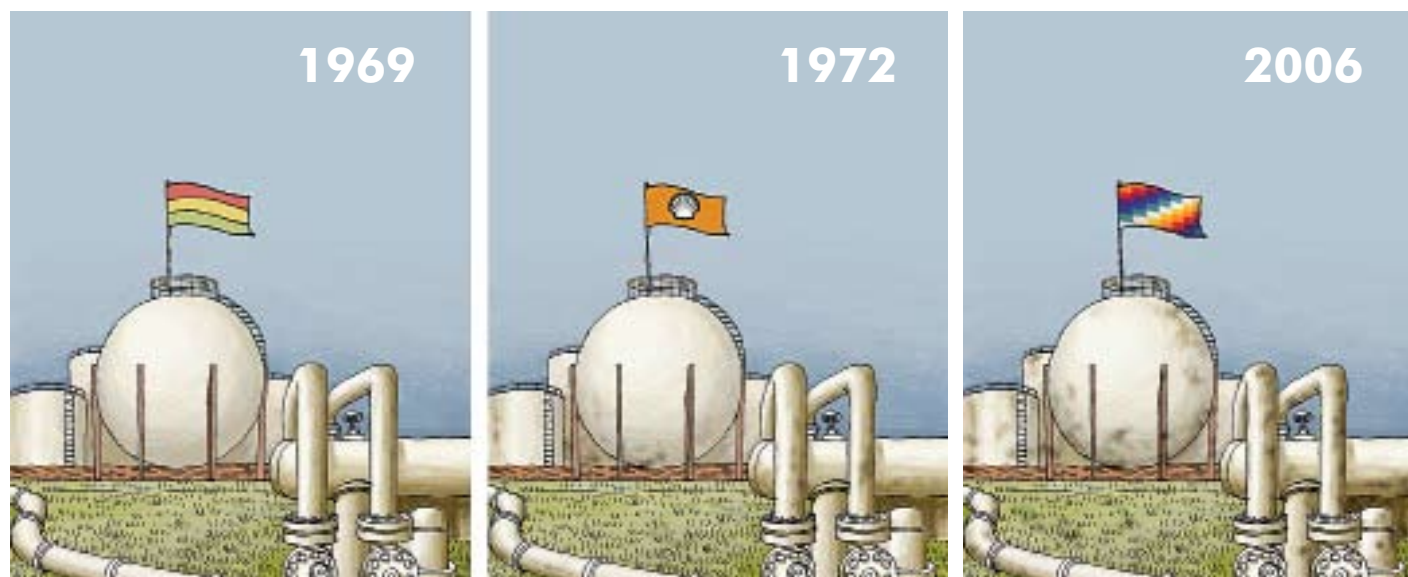
–sostenibilidad. En este sentido, el camino más largo y fructífero fue el semillerista y esta experiencia se recoge en el artículo de Rodolfo Soriano (p. 25 y CD adjunto).

• A raíz de las reformas estructurales se produce en el Programa un verdadero “salto” muy atrevido y audaz tanto por el incremento de los recursos como por el cambio de mentalidad de un programa más bien modesto de intervenciones “micro”, concretas y de cierta artesanía relojera; al respecto, diría el colega P. Veglio “del pardo suizo al ajuste estructural”³, que contenía programas de apoyo a la balanza de pagos, recompra de la deuda comercial, cofinanciamiento con el Banco Mundial para créditos de ajuste estructural incluyendo las mentadas privatizaciones hasta los programas de cofinanciamiento a la compensación social vía el Fondo Social de Emergencia, luego el Fondo de Inversión Social y sus variantes posteriores como de Fondo de Desarrollo Campesino.

• La municipalización del Programa que justamente a raíz de sumar experiencia con el trabajo de ONG en el Programa NOGUB, el trabajo con FSE, luego los cofinanciamientos con el Banco Mundial (EMSO-PDCR) para la descentralización y Participación Popular, da por resultado un alineamiento sistemático del conjunto del Programa suizo a esta Reforma del país, hasta la actualidad, porque claramente tuvo y tiene efectos e impactos en la **apropiación** de los actores. Javier Medina recoge esta experiencia en las siguientes páginas (p. 13 y CD adjunto).

Actualmente estamos iniciando otro ciclo de una democracia considerada más “participativa”, de carácter populista, pluricultural y plurinacional, con fuerte participación de sectores campesinos e indígenas, en la que se plantea la recuperación del Estado y su papel central para luchar contra el anterior modelo neoliberal y la recuperación de los recursos naturales por vía de las nacionalizaciones.

3 Anuario COTESU 1989 “20 años de Cooperación” Pietro Veglio fue Director de la Sección América Latina, representante de Suiza en el Banco Mundial. Actualmente está retirado.



Evaluar los resultados y las lecciones del trabajo realizado durante cuarenta años no es una tarea sencilla. Bolivia es un país de alta concentración de la cooperación suiza en América Latina. ¿Por cuánto tiempo más? ¿Cumplió la cooperación su cometido? Las respuestas a estas interrogantes no pueden ser solamente el resultado de una evaluación interna. La opinión de los “beneficiarios” bolivianos de esa ayuda es tan importante como la de los “donantes” suizos y ambas admiten distintas interpretaciones.

Coloquio: 40 años asociados al desarrollo de Bolivia

La cooperación suiza en debate

José Antonio Quiroga T.*

Se cosecha lo que se siembra

Al ganado pardo-suizo que trajo la cooperación suiza hace 40 años había que alimentarlo adecuadamente. Un examen de la calidad de los forrajes existentes en esa época recomendó encarar un programa de mejoramiento de ciertos cultivos, para lo cual se desarrollaron diversas iniciativas de producción y certificación de semillas. Con el curso de los años, esa iniciativa dio lugar a la creación de varias instituciones y empresas, entre las que destaca SEPA, PROINPA, BASFOR y SEFO.

Al evaluar esos programas, Rodolfo Soriano llegó a la conclusión de que uno de los principales logros ha sido desarrollar una capacidad competitiva entre los productores de semillas, articulándolos al mercado formal. La prueba del mercado resultó más eficiente que la propia sobrevivencia de los programas

oficiales, el principal de ellos el desaparecido Programa Nacional de Semillas (PNS). Soriano sostuvo que cualquier intervención en la producción agropecuaria no puede dejar de tomar en cuenta las lecciones del cultivo más eficiente que tiene Bolivia: la coca. Sin necesidad de créditos, cartillas de sensibilización, asistencia técnica o subvenciones, la coca es un producto boyante, fuertemente vinculado a la industria transnacional de sus derivados. He ahí el mercado –aunque ilegal– en toda su eficacia. ¿Puede lograrse algo similar en otros rubros legales como los cultivos tradicionales andinos? La experiencia dice que sí, aunque parece imprescindible en ese caso acompañar las tendencias del mercado con acciones estatales y de la cooperación internacional que mejoren la productividad, articulen los mercados y generen capacidades autogestionarias entre los peque-

Coloquio COSUDE

Al Coloquio asistieron Gonzalo Flores, coordinador del Grupo DRU y representante adjunto de la FAO en Bolivia; Antonio Rodríguez, consultor en temas de desarrollo y autor del libro, *El proyectorado, 20 años de cooperación internacional a Bolivia*; Fabian Yacsic II Feraudy, ex Viceministro de Descentralización del actual gobierno; Martha García, ex Secretaria de Desarrollo Rural y Directora de CEDEAGRO en Cochabamba; Fernando Medina, asesor de la cooperación de Dinamarca; Isabel Canedo, ex Directora del Programa Nacional de Semillas; Freddy Delgado, Director de AGRUCO; Marcelo Collao, Oficial nacional de programas de COSUDE; Carlos Soria Galvarro, ex Director de PADEM; Renata Hofmann, directora de la Ayuda Obrera Suiza en Bolivia; Geraldine

Zeuner, Jefa de cooperación de COSUDE; Ricardo Cox Aranibar, ex Viceministro de Turismo del actual gobierno; María René Bejarano, Directora de ProRural; Erica Brockmann, ex Senadora de la República y experta en temas de descentralización; Carlos Carafa Rada, asesor permanente de COSUDE; Mídory Arzadum, administradora de COSUDE; Jorge Treviño, técnico del Banco Mundial; Úrsula Läubli, Directora residente adjunta de COSUDE; Rodolfo Soriano, ex Director de ProRural y autor de *la Evaluación del programa de semillas*; el escritor Javier Medina, ex sub Secretario de Desarrollo Rural y autor de *La cooperación suiza al proceso boliviano de descentralización y participación popular, un ensayo de interpretación*; y José Antonio Quiroga T. director de Plural editores.

* Editor. Director de Plural editores.



ños productores. Esas intervenciones –concluyó Rodolfo Soriano– deberían encararse con la lógica de sistema y no de acciones aisladas y estar sujetas al principio de subsidiaridad que dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto del problema, lo cual nos remite a la planificación y gestión descentralizada del desarrollo.

A propósito de ello, Isabel Canedo recordó que el desaparecido PNS fue durante sus 28 años de vida un programa fuertemente descentralizado y ajeno a las inge-rencias políticas. Los miembros de los Consejos regionales se seleccionaron mediante concurso de méritos y se capacitó a los técnicos hasta el nivel de post grado para formar una institución estable y eficiente. El PNS logró pasar de una producción inicial de 420 toneladas a 70 mil toneladas anuales en 33 cultivos. El Programa nació de un convenio del gobierno de Bolivia con PL-480 de USAID y consiguió ampliar su cartera con los aportes de otras agencias de cooperación, entre ellas COSUDE. Para Canedo, la construcción institucional fue uno de los logros del programa, hasta que con el actual gobierno cambiaron los objetivos y procedimientos de la gestión pública.

Pero además de apoyar al PNS, COSUDE apoyó otras iniciativas semilleras. Freddy Delgado describió el trabajo que hizo la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba, articulando la formación académica con la investigación en el programa BASFOR. Luego nació SEFO que se convirtió en un modelo de sostenibilidad al transformarse en una empresa rentable. SEFO exporta semillas forrajeras además de atender al mercado nacional con semillas certificadas. Todo este trabajo se realizó en estrecha relación con las comunidades campesinas, de las que AGRUCO rescató saberes y tecnologías ancestrales. Freddy Delgado recordó el proceso de



elaboración de la Ley de semillas, en el que participaron activamente otras dos instituciones fuertemente vinculadas a la cooperación suiza: AGRECOL y PROINPA. Las discusiones sobre las semillas transgénicas de papa mostraron los distintos enfoques sobre el uso de estas innovaciones tecnológicas. La visión democrática de la cooperación suiza permitió un amplio debate interno sobre las acciones de desarrollo, explicó Delgado. Los proyectos semilleros gozaban de autonomía y no siempre coincidían en sus orientaciones políticas. AGRUCO am-

plió el concepto de certificación de las semillas a un diálogo con las comunidades, un “diálogo de saberes” entre las nuevas tecnologías y las tradicionales. Sin embargo, Delgado observó que en todo el proceso de producción de semillas faltó un enfoque más intercultural. Y, efectivamente, la producción de semillas no puede comprenderse al margen del conjunto de condiciones de producción y de vida de las comunidades campesinas.

Los procesos de migración, por ejemplo, han afectado la disponibilidad de mano de obra para la labranza y postcosecha, promoviendo una mayor tecnificación en muchas zonas tradicionales de cultivo. Los pocos migrantes que retornan con capital propio se encuentran con que ya no hay mano de obra suficiente y deben hacer inversiones mayores en mecanización.

El Coloquio permitió relacionar la producción de semillas con otros componentes del desarrollo agrícola. Marcelo Collao vinculó el cultivo de variedades mejoradas con la preservación de la diversidad genética, un objetivo de los bancos de germoplasma de las instituciones semilleras. Carlos Soria analizó los cambios en el uso de los plaguicidas y fertilizantes que siguen las fluctuaciones del mercado. Pero todos expresaron las dificultades para medir los

Los procesos de migración han afectado la disponibilidad de mano de obra para la labranza y postcosecha, promoviendo una mayor tecnificación en muchas zonas tradicionales de cultivo. Los pocos migrantes que retornan con capital propio se encuentran con que ya no hay mano de obra suficiente y deben hacer inversiones mayores en mecanización.



Martha García observó el impacto de los cambios sociales y naturales en la producción agrícola en Mizque. Los campesinos están atentos al cambio climático que ha alterado el calendario agrícola y los riesgos derivados de heladas o sequías. Las mujeres han tomado un rol más activo en el cruzamiento de semillas en pequeñas parcelas, revalorizando la diversidad genética. Pero los impactos del clima y la falta de mano de obra masculina se dejan sentir en la productividad de ciertos cultivos, como el trigo, que ha reducido su frontera tradicional. La baja productividad resultante de las condiciones sociales y económicas induce al monocultivo: "En Mizque todo se hace a mano" reveló. "Hay comunidades que sólo producen semilla de papa".

impactos reales de la producción de semilla en la seguridad alimentaria y en la productividad de los cultivos andinos. Gonzalo Flores apuntó que la medición de impactos es un desafío que comparten otras agencias de cooperación y sugirió no confundir el desempeño individual de los productores con los resultados institucionales. Los impactos pueden apreciarse en otros ámbitos como la conservación del medio ambiente, el incremento de la productividad, la innovación tecnológica, el empleo, el consumo derivado de la mayor disponibilidad de recursos, la creación de cadenas de valor, etc. A este catálogo añadió Ricardo Cox la gestión del agua y la emergencia de la economía comunitaria que permaneció oculta a los ojos del desarrollo tecnocrático. "Las comunidades permanecieron hasta hace poco tiempo en la clandestinidad", sentenció. Y sin ellas no hay sostenibilidad alguna para las acciones de desarrollo.

La cooperación bajo sospecha

Llegados a este punto, Geraldine Zeuner preguntó si 40 años no eran ya suficientes para apreciar los logros o fracasos en la reducción de la pobreza, que es el objetivo principal de todas las acciones apoyadas por la cooperación internacional. Los contribuyentes suizos se interrogan sobre el sentido de mantenerse "asociados al desarrollo" cuando los "socios" no responden adecuadamente. Las estadísticas del INIAF, por ejemplo, muestran que, pese a los esfuerzos realizados durante tantos años, la mayoría de los productores rurales no tiene

acceso a semillas de calidad. A los impactos reducidos hay que añadir los retrocesos en la construcción de institucionalidad. Toma décadas edificar instituciones sólidas pero muy poco tiempo y esfuerzo defenestrarlas. ¿Alguien se atrevería a evaluar los impactos de COSUDE en la reducción de la pobreza?, desafió Zeuner.

Fabian Yaksic aceptó el reto y cuestionó severamente el papel de la cooperación internacional, a la que calificó como un fracaso. Pero en lugar de lamentarse por ello, recomendó comprender las causas estructurales que impidieron abatir la pobreza, una tarea en la que la responsabilidad mayor recae sobre las angostas espaldas del Estado. "Tal vez la institucionalidad elegida no fue la más adecuada", reflexionó al responder a las críticas de "desinstitucionalización" que se hacen a la actual gestión gubernamental. Prueba de ello sería la mayoría de los proyectos apoyados por COSUDE terminaron convertidos en fundaciones o empresas privadas. La privatización del programa de semillas afectaría la conservación de variedades que no son atractivas para el mercado, como habría ocurrido con el banco de germoplasma de la quinua. Y concluyó proponiendo pasar del concepto más restringido de "seguridad" al de "soberanía" alimentaria, una consigna que acompaña la orientación estatista y nacionalizadora del gobierno de Evo Morales.

A esa crítica se sumaron las observaciones de Renate Hofmann que cuestionó la dispersión de esfuerzos de la cooperación al desarrollo. "¿Fueron los proyectos de COSUDE una visagra entre innovación tecnológica y conocimiento local?" interrogó. Y llamó la atención sobre el rol de las mujeres, un aspecto que no debería descuidar cualquier intervención de desarrollo. Otra voz femenina, la de María René Bejarano, preguntó por qué se eligió el programa de semillas y no el de microriego o el de finanzas rurales. ¿Qué pretendía sembrar COSUDE: soberanía, tecnología, capacitación? Isabel Canedo respondió: las transferencias de tecnología hechas por el PNS fueron directas y lo que se sembró fue institucionalidad. Cuando se siembran instituciones se cosecha ciudadanía, pudo haber agregado. Pero la defensa de la institucionalidad privada cuestionada por Yaksic provino de Gonzalo Flores, que recordó que una de esas empresas, SEFO, es un emprendimiento privado que tiene como socios a la Universidad de Cochabamba a nada menos



que 1.800 semilleristas. Sin ese enfoque hacia los emprendimientos privados, los proyectos no se habrían convertido en instituciones sostenibles, argumentó. Por lo demás, ¿no son todos los campesinos bolivianos propietarios privados de la tierra y de sus implementos de trabajo?

Javier Medina se preguntó entonces: ¿qué sentido tuvo enseñar a los inventores de la agricultura –los pueblos indígenas de los Andes– a “mejorar” semillas? La crianza de las semillas siempre fue un oficio femenino y está asociado a la crianza de la vida. El trabajo con las mujeres, por tanto, no es una opción que la cooperación internacional pueda o no adoptar: es una condición impuesta por la misma realidad social de las comunidades indígenas.

Cambio de paradigmas

La segunda parte del Coloquio estuvo consagrada al examen de la sistematización de experiencias sobre descentralización y participación popular elaborada por Javier Medina. En su opinión, la mayoría de las intervenciones de COSUDE en este ámbito revelan una larga apuesta por la construcción de institucionalidad. Los proyectos analizados ofrecen, por tanto, una “memoria técnica” de todo el proceso. Pero si de tecnología se trata, Medina observa algunas deficiencias conceptuales. En la planificación microregional, por ejemplo, primó una visión plana del espacio, no apta para la montaña tropical de alta biodiversidad. “Hubiese sido mejor aprender de la visión indígena del territorio, que lo concibe como un ser vivo con el que se mantienen relaciones personales”, argumentó. En lugar de la administración tecnocrática de los proyectos, Medina sostiene que sería más provechoso ensayar la gerencia cosmobiológica del desarrollo que reclama el diálogo de civilizaciones. Bolivia pudo haberse convertido en un laboratorio de cambio de nuestra relación con la naturaleza. Los países considerados “atrasados” pueden aportar más que los industrializados al cambio de paradigma global para enfrentar temas como el del calentamiento del planeta, aseveró.

Medina reivindicó a los municipios como la única institucionalidad que sobrevive en este país y aconsejó a la cooperación internacional no insistir en el “empoderamiento” de los actores sociales –ya tienen poder suficiente y saben cómo conservarlo solos– sino incentivar la creación de buenos emprendedores capitalistas, lo cual implica apuntar a otros estamentos dirigenciales. Finalmente, observó que la cooperación interna-

cional y sus contrapartes tradicionales no acaban de calibrar la magnitud del cambio social y político que Bolivia experimenta hoy justamente como fruto del empoderamiento.

El desconcierto actual

El primer comentario a la ponencia de Javier Medina lo hizo Renate Hofmann. Aunque comparte el diagnóstico sobre el desconcierto actual de la cooperación internacional, criticó el carácter más bien ensayístico de las explicaciones que ofrece Medina y la sobrevaloración de la actuación del Grupo DRU, al que dedica varias páginas en el documento preparado para COSUDE (ver artículo y CD adjunto). En cambio, Erica Brockmann coincidió en que los municipios constituyen el ámbito más institucionalizado que tiene hoy Bolivia y que esa es una conquista del periodo democrático, tan denostado hoy desde el gobierno. Pero incluso las bondades de este proceso de descentralización podrían venirse abajo con la implantación de las autonomías indígenas y regionales previstas en la nueva Constitución. La unión de territorio e identidad, advirtió, puede provocar una mayor fragmentación político administrativa. El mayor reto para ella es cómo construir ciudadanía responsable en aquellos espacios en los que el colectivismo se impone sobre las decisiones individuales. A su turno, María René Bejarano sugirió pasar de las interpretaciones ensayísticas a una medición de impactos más precisa. Un criterio, por ejemplo, sería ver cuántas iniciativas apoyadas por COSUDE tuvieron la capacidad de replicarse sin su intervención. Y a las críticas de Javier Medina al enfoque general del desarrollo, añadió la falta de una articulación de la planificación en los niveles nacional, departamental y local.

A Fabian Yaksic no le sorprendió que la cooperación internacional no tenga una comprensión cabal del proceso de cambio que experimenta Bolivia, porque los propios conductores de la “revolución democrática popular” no llegan a ver todos los alcances y consecuencias que tendrán las reformas en curso. “Nos guste o no, el país tiene una nueva Constitución y algunos de sus efectos sólo se verán en el mediano y largo plazo. Seguramente éste no es el país que COSUDE vio hace 40 años, ni el que nosotros mismos vimos hace diez” sentenció. Puso el ejemplo del mundo indígena: hasta hace poco tiempo se pretendía “incluir” a los indígenas en un mundo



Siguiendo su conocida comparación entre Occidente y Amerindia, Javier Medina advirtió que aquí se confrontan dos paradigmas: el del PNS y el que los indígenas sostienen desde hace 7 mil años en los Andes. ¿Cuál resultó más sostenible?, interrogó irónicamente. Para responder, tal vez habrá que esperar que transcurra al menos este milenio, comentó el relator del Coloquio: ¿a dónde nos llevará la innovación tecnológica en las próximas centurias? Para cerrar esta ronda de intervenciones, Rodolfo Soriano sostuvo que el criterio de periodización para la evaluación de impactos no debería atenerse a las cuatro décadas que cumple la cooperación suiza en Bolivia. Y recordó que COSUDE no apoyó a un tipo específico de institución, sino a un rubro de producción. Se necesita un apoyo diversificado para que la cosecha sea también variada, aseveró.

Si es posible criticar lo que se hizo es porque al menos queda aquella "memoria técnica" de los proyectos, a diferencia de lo que sucede con el actual gobierno que presenta serias deficiencias en la gestión pública del desarrollo: "no hay propuestas nuevas ni capacidad de acción", observó Medina. El desafío sigue siendo de naturaleza intercultural: Bolivia tiene dos economías complementarias, una de acumulación y otra de reciprocidad, que no pueden permanecer desconectadas en la planificación del desarrollo y en la construcción de las instituciones públicas.

ajeno; ahora se trata de negociar con ellos. Y luego retomó su vena crítica: responsabilizó a las prefecturas –particularmente las que están sometidas a los "caprichos" de la oposición– de la pervivencia de una visión conservadora del desarrollo; calificó de fracaso al programa de "municipio productivo" que auspició COSUDE a través del PADER; y dijo que la Participación Popular concluyó su ciclo, puesto que el Estado tiene finalmente presencia en todo el país. Finalmente, señaló que el mayor desafío en el futuro inmediato será la puesta en vigencia simultánea de las autonomías departamentales, municipales, indígenas y regionales, lo cual implica un amplio desarrollo legislativo y un complejo proceso de negociación entre distintos actores territoriales. Se requerirán nuevas capacidades institucionales para administrar las 199 competencias que reconoce la Constitución; habrá problemas de límites distritales y municipales; se redistribuirán los recursos públicos sin contar aún con un pacto fiscal y una planificación que integre todas las entidades territoriales; el proceso se hará con un "control social" cuyas atribuciones no están bien definidas; y todo ello en clave intercultural o plurinacional.

Carlos Soria, en cambio, reivindicó los logros de la Participación Popular en la democratización del país –no sólo en el "empoderamiento" de algunos actores sociales– y en la construcción de ciudadanía. Sugirió poner más atención en la gestión pública, distorsionada por un deficiente control social (comités de vigilancia). Y recordando la experiencia de PADEM, rescató lo mucho que se puede hacer con pocos recursos. Una asignatura pendiente, concluyó, es la democratización de las organizaciones sociales. Freddy Delgado dijo que impactos de la descentralización municipal no se deben medir sólo cuantitativamente, sino que se pueden apreciar en la autoestima de la gente y en el desarrollo de procesos de aprendizaje. Cuestionó la contraposición entre comunitarismo e individualidad a las que describió como dos dimensiones complementarias de la vida rural.

Repartiendo responsabilidades

Tantas observaciones al trabajo de la cooperación internacional motivó que Geraldine Zeuner pregunte cómo andamos por casa: los continuos cambios políticos hacen que no exista continuidad en la gestión pública; actualmente, por ejemplo, no hay una contraparte clara para

los emprendimientos de desarrollo rural. En ese contexto, la cooperación internacional ha sido un factor de continuidad y de creación de institucionalidad que tal vez no habría existido si se optaba por un desarrollo autosuficiente. No siempre gozó Bolivia de la situación superavitaria que disfruta hoy y que le permite prescindir de créditos y donaciones externas. Por otro lado, muchos de los "socios del desarrollo" de COSUDE –incluidas organizaciones de base o pequeños productores– no comparten las cosmovisiones indígenas que se presentan como generales o mayoritarias. Obviamente, ningún proyecto intentó jamás convertir a los campesinos bolivianos en capitalistas suizos, puntualizó. Y además existen dificultades políticas en la articulación de acciones entre el ámbito central y los niveles subnacionales de gestión, que no son responsabilidad de la cooperación internacional. Esta discusión hizo que el relator recuerde el poema de Sor Juana Inés de la Cruz: "O cuál es más de culpar, aunque cualquiera mal haga: la que peca por la paga o el que paga por pecar?".

Fue entonces que Antonio Rodríguez intervino para exponer las limitaciones de la cooperación internacional y sus efectos nocivos para la gestión pública nacional. Recordó la enorme brecha que existe entre los proyectos y las políticas públicas: los primeros se vuelven refugio de lo técnico, lo que debilita a la institucionalidad pública. La respuesta a esta inducción sería un modelo de gestión pública intercultural. Las lecciones aprendidas no deben ser sólo para los bolivianos sino también para los suizos que, como recordó Geraldine Zeuner. Los donantes suizos saben que hay países que tienen hoy mayores necesidades que las que Bolivia tuvo a lo largo de las últimas cuatro décadas. Carlos Carafa añadió que en la medición de impactos no se puede prescindir de la evaluación del contexto institucional y del objetivo principal de todas las intervenciones: la reducción de la pobreza. Los proyectos apoyados por COSUDE procuraron inducir cambios sostenidos en el tiempo, extensibles y multiplicables. Con esas motivaciones, los 40 años de trabajo de la cooperación suiza en Bolivia aportan criterios para evaluar el desarrollo de las propias capacidades nacionales. A pesar de las diferencias de opinión, la evidencia empírica parece corroborar que la sociedad suiza con Bolivia fue fructífera. No todas las siembras dieron los frutos esperados pero la cosecha deja satisfactorias lecciones.



Descentralización y participación popular. Un pantallazo sinóptico

Javier Medina*

En mayo de 1984, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación dirige a la cooperación suiza de ese entonces (COTESU), una solicitud de cooperación técnica y financiera para la planificación del desarrollo del país en las vertientes de la planificación regional, micro regional y la descentralización político administrativa. No sospechaban la aventura en la que se metían y en lo que desembocaría: la toma democrática del poder político por los propios empoderados.

A mediados de los 80, la cooperación suiza empezó a andar este camino simultáneamente desde dos puntas, por así decir; una descentralizada: las Corporaciones de Desarrollo del eje sur –Potosí, Chuquisaca y Tarija– y otra centralizada: el Ministerio de Planeamiento y Coordinación en La Paz.

Planificación participativa

En el caso de las Corporaciones, el diagnóstico recomienda priorizar la planificación; concretamente: el fortalecimiento de unidades departamentales de planificación, capaces de generar un marco de desarrollo regional y microregional apropiado. Esta primera prueba sólo la salva Chuquisaca. Así nace y se consolida el Proyecto de Apoyo a la Planificación Regional (PLAREG), cuyo objetivo es implementar un sistema de planificación subregional, tendente a mejorar la coordinación e integración de proyectos de desarrollo regional y microregional, tanto de instituciones públicas como privadas, así como fortalecer las capacidades locales.

La metodología es trabajar, en la Unidad de Planificación de la Corporación de Desarrollo Regional de Chuquisaca, el Plan de Desarrollo subregional Chuquisaca Centro, que contempla un estudio de recursos naturales, un diagnóstico socio-económico, estudios de factibilidad, elaboración de perfi-



les y proyectos a diseño final, programación de actividades e inversiones y búsqueda de financiamiento. En 1988 se da un paso más grande: la elaboración del Plan de Desarrollo General 1988-2010.

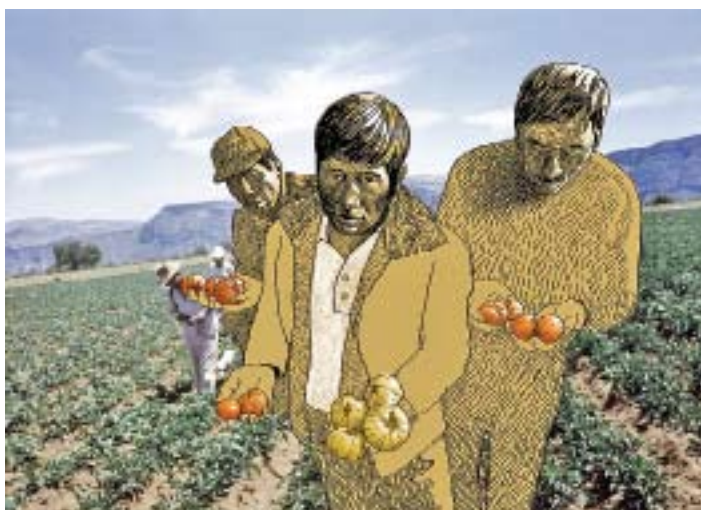
Cuando, diez años más tarde, la descentralización se efectúa en el nivel municipal, experiencias como la del PLAREG entran a formar parte de la política pública de la Planificación Participativa. No es ocioso recordar qué aportaron estas experiencias: metodologías de diagnóstico, sondeos rurales rápidos, bases de datos, sistemas de información estadística, diagnósticos sectoriales y espaciales, criterios técnicos de priorización, elaboración de proyectos, sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los mismos. Asimismo, la capacitación de recursos humanos técnicos.

Descentralización

La otra punta de la Descentralización está representada por el proyecto EMSO: Economic Management Strengthening Operations, del

La planificación participativa y la descentralización político administrativa desembocó en la toma democrática del poder por los propios "empoderados".

* Escritor y consultor.



Banco Mundial, cuya finalidad era diseñar la descentralización político administrativa para mejorar la eficacia de los servicios públicos en los proyectos de desarrollo, que funciona en el corazón del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. El interés es reforzar la conducción general del proceso de descentralización y la práctica en la aplicación de políticas públicas con especial énfasis en la planificación regional y subregional. Se preparó una ley general de descentralización, de base departamental, que llegó hasta el Parlamento y ahí quedó; se puso a punto métodos apropiados para la descentralización de actividades en materia de salud, educación y transporte; se hicieron ejercicios en materia fiscal; se elaboraron asimismo borradores referidos a la planificación

regional y subregional, que, luego, no sirvieron de mucho, dado su carácter nada participativo y tecnocrático.

Vale la pena, a propósito de este proyecto, llamar la atención sobre un procedimiento bien COSUDE: la construcción de la contraparte, para garantizar al proyecto, a la vez, continuidad y apoyo político al más alto nivel. En este caso, la contraparte directa era, nada menos que la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros y, en particular, los ministros de

Planeamiento, Educación, Salud, Agricultura y Transporte; eso de parte gubernamental. De parte de la cooperación estaban de contrapartes directas: el Banco Mundial y la COSUDE. Eso significaba que los primeros eran informados puntualmente del avance del proyecto y, tanto si asistían como si no a las reuniones de monitoreo, el proyecto avanzaba con su tácita aprobación. Como tenía que ver con leyes, la contraparte indirecta era el Parlamento y, en particular, la Comisión responsable de elaboración y aprobación de leyes; también los partidos políticos, los sindicatos y los comités cívicos.

El Grupo DRU

Ahora bien, este trabajo no hubiera sido eficiente sin redes inter-institucionales, como el Grupo de Desarrollo Rural, impulsado por Adrián Schlöpfer, Hernán Zeballos, Fausto Jordán y Carlos Carafa, más conocido como G-DRU: un nodo relacional que ha facilitado y vehiculado su cooperación. Lo cierto es que por primera vez, el G-DRU logra sentar en una mesa técnica: público-privada, intersectorial y multidisciplinaria, que se reúne regularmente, a todos los actores involucrados en el proceso de descentralización y participación popular.

Si bien el G-DRU sigue hasta ahora, fue, empero, en la década de los 90 en la que prestó sus máximos servicios al proceso que nos concierne y coadyuvó a que fuera irreversible. Este fue, por así decir, el aporte de la COSUDE a la orquestación general de la puesta en escena de la Descentralización y la Participación Popular, pero también tuvo incursiones más específicas.

Por primera vez, el G-DRU logra sentar en una mesa técnica público-privada, intersectorial y multidisciplinaria, que se reúne regularmente, a todos los actores involucrados en el proceso de descentralización y participación popular.





Democracia municipal

Dos años después de haberse proclamado la Ley de Participación Popular, en abril de 1996, nace el Programa de Apoyo a la Democracia Municipal, PADEM, sobre la base de un convenio entre la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y Ayuda Obrera Suiza (AOS). El PADEM ve en el municipio un espacio privilegiado para la democratización de la sociedad y del Estado y que, además, ofrece condiciones favorables para luchar contra la pobreza e impulsar procesos de desarrollo sostenible y equitativo, a partir del empoderamiento de las organizaciones campesinas e indígenas, a través de su participación en la gestión municipal, con capacidades propositivas y voluntad de concertar con los otros actores.

El PADEM se inserta propositivamente en el eslabón más débil: campesinos e indígenas, que precisan de un impulso especial para apropiarse de una herramienta que le es útil, la democracia municipal, pero que, sobre todo, supo desarrollar un enfoque conceptual –el *empoderamiento*– que corona no sólo la trayectoria de la cooperación suiza, sino de cuantos han estado involucrados en el “desarrollo rural”. El PADEM habla de empoderamiento para referirse a procesos multidimensionales que abarcan al menos los siguientes ámbitos: a) personal: conciencia y confianza en sí mismos, libertades y posibilidades; b) social: visibilidad y presencia social, respeto y organización; c) político: derechos políticos y participación; d) jurídico: seguridad jurídica, influencia sobre la legislación; e) intercultural: superar el colonialismo interno; económico: el derecho al intercambio y a la reciprocidad: a la vida buena.

El otro proyecto específico de la COSUDE fue el PADER. Este proyecto tiene como dos orígenes que son vividos desvinculadamente. Uno, teórico y remoto: casi una decena de textos escritos por Michel Rey, CEAT, para orientación del PADER. Otro, práctico y local, que se inscribe en la tradición del “desarrollo local” que el PADER focaliza en definir lo que sea el “Municipio Productivo”, qué sea “Apoyo a la Producción” y qué “Promoción económica” y trata de promover que las organizaciones de productores y los gobiernos municipales emprendan proyectos de promoción económica, tanto a nivel de sus municipios como de sus mancomunidades.



Cultura del diálogo

Ahora bien, un punto señero del proceso de descentralización y participación popular fueron los Diálogos Nacionales: 1997, 2000 y 2003. El paradigmático, empero, fue el Diálogo Nacional 2000. Me referiré a él, pues muestra la capacidad creativa, metodológica, organizativa, logística y comunicativa de los miembros del G-DRU. Se cosechó lo que se había sembrado a lo largo de década y media.

Ese año, 2000, convergieron tres “diálogos”. El primero estuvo animado por la Iglesia católica, en el contexto del Jubileo: la condonación de la deuda externa. Los recursos de esa condonación debían ser asignados a luchar contra la pobreza. Para ello, la iglesia católica convocó a un Foro Jubileo para preguntar a los pobres en qué querían que se invierta esos recursos condonados. La Secretaría Técnica supo convertir ese diálogo que le hacía deliberadamente la competencia, en un insumo más.

Al interior del propio gobierno, ante el sesgo municipalista, pro pobre y pro indígena que asume el diseño y la implementación del Diálogo Nacional, la corriente liberal arma en paralelo otro diálogo bautizado como la Agenda Estratégica de Desarrollo Económico. Objetivo: que no sólo los pobres se beneficien con la deuda condonada, sino también la empresa privada. Otra vez, la Secretaría Técnica del Diálogo tuvo la sabiduría de hacer de esa desvergonzada pugna por acceso a los recursos de los pobres, algo compatible y complementario.

El municipio es un espacio privilegiado para la democratización de la sociedad y del Estado y que, además, ofrece condiciones favorables para luchar contra la pobreza e impulsar procesos de desarrollo sostenible y equitativo, a partir del empoderamiento de las organizaciones campesinas e indígenas.

El tercer diálogo, obviamente, es el Diálogo Nacional 2000 que se convierte en el lecho madre donde las otras iniciativas van a desembocar. Los objetivos del Diálogo Nacional II fueron los siguientes: a) transformar iniciativas sociales en políticas de Estado; b) afianzar la credibilidad de la sociedad civil en el diálogo como método de interlocución; c) priorizar el uso de los recursos destinados a la reducción de la pobreza; d) institucionalizar una instancia participativa de control social para el seguimiento de compromisos establecidos.

El Diálogo Nacional II buscó que los actores del sistema político y la sociedad civil acordasen políticas públicas, en este caso: la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), así como los mecanismos participativos de control social y los instrumentos de evaluación y monitoreo del uso de los recursos del alivio de deuda externa.

Los aportes del Diálogo Nacional II a la EBRP fueron los siguientes: a) focalización en los más pobres, entendidos como comunidad no como individuos; b) la asignación fue un aprendizaje en la búsqueda del equilibrio entre intereses encontrados; c) el control social implica responsabilidad público-privada en la gerencia del bien común; d) privilegiar la producción como fundamento para encarar la pobreza; e) profundizar la descentralización hacia los municipios; f) clamor imperioso por la transparencia; g) apoyar

incondicionalmente a los actores principales de este proceso: los municipios, los pequeños productores y los pueblos indígenas.

Los modos cómo el Estado respondió a ese abierto desafío democrático, fueron: a) en complicidad con el Banco Mundial, copió el formato que ya tenía el World Bank: los así llamados PRSP: Poverty Reduction Strategies, y los espolvoreó con los significantes más llamativos y emotivos del Diálogo Nacional II; el poder Legislativo, por su parte, trató, todo lo que pudo, de captar los consensos del Diálogo en la así llamada "Ley del Diálogo"; con nocturnidad, el poder Ejecutivo fue drenando y destinando a otros fines los recursos HIPC.

Gran aprendizaje: tomarse en serio el *Policy Dialogue*, el diseño participativo de políticas públicas de Estado, ratificadas por leyes, participativamente redactadas, como que llevara la elasticidad del Estado de derecho vigente a un límite peligroso para su propia supervivencia.

El Estado de derecho tercermundista no soporta una inyección de democracia participativa y empoderamiento como la que se gestó en Bolivia y que culminó con la toma del poder político, democráticamente, por los empoderados por esas políticas de descentralización y participación popular. Ahora, el desafío es cómo colaborar en un contexto plural: civilizationalmente, culturalmente, económicamente, jurídicamente.



El Estado de derecho tercermundista no soporta una inyección de democracia participativa y empoderamiento como la que se gestó en Bolivia y que culminó con la toma del poder político, democráticamente, por los empoderados por esas políticas de descentralización y participación popular.



No sólo se vive de educación y salud, también de un ingreso

Javier Zubieta*



Recuerdo una entrevista a una concejala campesina del municipio de Irupana, que me decía que le agradecía mucho al anterior alcalde la construcción de una posta de salud, pero que ella lastimosamente no tenía la plata suficiente para comprar los medicamentos que le habían recetado. Eso, por una parte, muestra los avances del país en términos de cobertura de servicios públicos pero, por la otra, muestra la necesidad de las familias de contar con ingresos económicos para cubrir sus necesidades básicas.

Municipio productivo

Tomando como marco de referencia el Índice de Desarrollo Humano que mide el nivel de

salud, educación e ingresos de las personas, la situación del contexto del país que para fines de la década de los 90 del siglo pasado mostraba incrementos en las variables de Salud y Educación, pero bajos resultados en la variable de Ingresos, por lo que un reto en el proceso de Participación Popular que se iba desarrollando esos años tenía pendiente atender este tema a nivel local, es decir el desarrollo económico local. En ese sentido, la cooperación suiza apoyó la promoción y/o fortalecimiento de actividades emprendedoras en el ámbito rural a través de la creación de un entorno favorable desde el sector público local, desde los gobiernos municipales. Apoyó entonces el proyecto de promoción al desarrollo económico rural, PADER, que se inició en su primera fase en 1997 y concluyó en 2006. El proyecto PADER partió de la observación y análisis de la realidad municipal del país, sistematizando experiencias concretas de gobiernos municipales que habían hecho algo por promover la actividad económica en su municipio, respondiendo a necesidades y demandas específicas de los emprendedores rurales. Como resultado de esa sistematización, se elaboró un concepto y se produjo un modelo de promoción económica local que dio carne al "slogan" de Municipio Productivo. Se desarrollaron también instrumentos específicos en lo político, a través del logro de acuerdos para alcanzar el desarrollo económico (visión compartida); en lo institucional mediante la creación de mecanismos estables de concertación público-privado (consejos de desarrollo económico) y; en lo económico, la prospección de las cadenas de valor a nivel local.

Se apostó fundamentalmente por la gobernabilidad de las redes sociales y económicas, generadas a través de la concertación entre actores locales para definir medidas de promoción económica, rompiendo la cultura de la confrontación y de los juegos de suma cero

“Los investigadores deben mirar a los indígenas –campesinos, urbanos, clase baja, clase media, originarios o mestizos– tal como son e indagar sobre lo que ellos y ellas hacen y quieren, y no en lo que (los investigadores) quisieran que sean, hagan o deseen”.

Alison Spedding Pallet

* Economista. Representante de Interooperación en Bolivia.



Bolivia no puede darse el lujo de descuidar la generación de riqueza, porque si solamente nos ocupamos de distribuir lo existente, seguiremos siendo igual de pobres.

en las relaciones entre actores. Las decisiones legitimadas por acuerdos negociados producen mejores resultados que las decisiones impuestas.

¿Existen emprendedores en el área rural? La respuesta contundente es Sí, ¡Por supuesto que existen! Basta abrir los ojos y escudriñar la realidad del área rural; muchos de ellos quizás no se ajustan al concepto o estereotipo del empresario occidental, puesto que la mayoría de ellos trabaja en el ámbito de la economía informal, pero está claro que asumen riesgos, realizan innovaciones y tratan de maximizar sus beneficios... al igual que los demás emprendedores.

Políticas redistributivas

Es de larga data la discusión entre generación y distribución de riqueza. Lo más justo y equitativo es distribuir lo mejor posible la riqueza existente y evitar que ésta se acumule y concentre en pocas manos. Estos últimos años Bolivia vive un momento económico ideal, en el que coyunturalmente el país puede encarar medidas de redistribución "asistencialista" de riqueza (bonos, entrega de maquinaria agrícola, créditos artificialmente baratos, etc.) que están bien si son justas y se las pueda realizar mientras existan excedentes económicos. Sirven además para acumular capital político, pero podrían ser letales para el desarrollo económico. El proceso de "destrucción creativa" producido por los empresarios *shumpeterianos* se anquilosa con ciertas "distribuciones" gubernamentales; los emprendedores actuales y futuros se dan cuenta que es más rentable tener buenas amistades entre los jefes públicos y ser incluidos en alguna de las categorías definidas para ser acreedor de las dádivas gubernamentales.

Bolivia no puede darse el lujo de descuidar la generación de riqueza, porque si solamente nos ocupamos de distribuir lo existente, seguiremos siendo igual de pobres. Ahí es donde vuelve a surgir la necesidad de apoyar emprendimientos económicos desde el sector público, pero a través del establecimiento de medidas transparentes y claras que estimulen la creatividad, la innovación, la propensión al riesgo y la competitividad, no estimulando la búsqueda y captura de rentas que terminan erosionando la capacidad emprendedora del país.

Es innegable que en ciertas áreas rurales o dentro de grupos indígenas existen otras

cosmovisiones, y que pueden y deben haber otras formas de entender la "calidad de vida". Esto no significa que estas poblaciones estén al margen de la economía globalizada, donde "todos" buscan mejorar sus ingresos y tratan de disfrutar de las comodidades de la vida moderna (celulares, computadoras, vehículos, energía, etc.). Ambas lógicas se combinan, complementan y necesitan; la tradición y las costumbres no son incompatibles con el desarrollo económico y la economía moderna. Se puede producir en el campo haciendo ofrendas a la *pachamama* para venderlas en el mercado a cambio de dinero, con el que luego se podrá comprar radios, bicicletas y zapatillas. Pero tampoco la modernidad es incompatible con la identidad: seguramente los japoneses se sienten tan japoneses cuando exhiben las espadas de los Samuráis en sus museos como cuando presentan los vehículos híbridos de la Toyota en la exposición del automóvil de París (esto lo pueden corroborar también otros pueblos exitosos... finlandeses, coreanos, botsuanos, suizos, etc.).

Es evidente que una mejor calidad de vida no solamente está relacionada con el nivel de ingresos de las familias. Existen otros factores (relación con la naturaleza, seguridad, libertad, capital social, igualdad, solidaridad, etc.) que pueden ser mucho más importantes, pero no podemos negar que el dinero ayuda... y ¡cómo ayuda!: no hace el amor ni la felicidad, pero ayuda...

Espíritu emprendedor

El proyecto PADER contribuyó a una tarea mucho más amplia, porque sólo en la medida en que se puedan tener otras iniciativas que colaboren en la generación de un entorno local favorable para el desarrollo de la actividad emprendedora estaremos promoviendo la posibilidad de salir de la pobreza. Para contribuir a mejorar la calidad de vida, es necesario promover el espíritu emprendedor –sobre todo en los jóvenes– para que se genere y acumule más riqueza en el país de manera justa y transparente, y se la pueda distribuir mejor a través de los impuestos y programas sociales focalizados para revertir patrones empobrecedores, no solamente a través de la distribución indiscriminada de canonjías y rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales.

La posibilidad de generar un espíritu emprendedor debería estar al alcance de quien



quiera aprovecharla, tanto en el ámbito urbano (donde hay más oportunidades) como en el rural donde hay más limitaciones. Sin embargo en muchas áreas rurales de nuestro país los niveles de pobreza son tan altos que no se puede trabajar pensando en desarrollar grandes empresarios aunque a veces hay historias sorprendentes. Para los lectores curiosos

les invito a indagar sobre el origen y la historia de la familia Añaños en Perú.

No he vuelto a saber de aquella concejala de Irupana, seguramente ya no es concejala, pero espero que haya podido encontrar y desarrollar alguna actividad económica que le haya brindado un ingreso económico con el cual mantenerse ella y su familia en condiciones dignas.

Los emprendedores actuales y futuros se dan cuenta que es más rentable tener buenas amistades entre los jerarcas públicos y ser incluidos en alguna de las categorías definidas para ser acreedor de las dádivas gubernamentales.

La cosa es proponiendo

El ejercicio ciudadano de la participación

A partir de 2003, la creciente conflictividad que vivió el país determinó que esa democracia que empezaba a germinar y a institucionalizarse, sufriera un duro golpe. Lo que se había avanzado en términos de corres-



podía reducirse a un segmento social o geográfico. Es así que, a partir de 2009, el PADEM se hizo parte de un nuevo enfoque en el que se amplía la mirada hacia lo urbano –como actor determinante de lo público– y hacia

jóvenes y mujeres –participantes no escuchados de todo proceso social. Esta involución demostró no solamente el dinamismo de los procesos de participación social, sino la necesidad de apostar por el desarrollo de un ejercicio ciudadano que resalte los intereses comunes y los valores compartidos antes que las particularidades y diferencias que empezaban a primar; de reforzar la práctica de una ciudadanía que valore la institucionalidad democrática por la que había trabajado.

El PADEM interpretó este momento de inflexión como la necesidad de aportar a la construcción de este tipo de ciudadanía; asumiendo que la participación de las organizaciones sociales no es suficiente, sino que hace falta extender estos principios a diferentes sectores y actores sociales. El objetivo de edificar una ciudadanía democrática capaz de anteponer el bien común, de compartir valores, de ser igual ante la ley y respetar derechos y obligaciones, no

podía reducirse a un segmento social o geográfico. Es así que, a partir de 2009, el PADEM se hizo parte de un nuevo enfoque en el que se amplía la mirada hacia lo urbano –como actor determinante de lo público– y hacia jóvenes y mujeres –participantes no escuchados de todo proceso social. Lo que había surgido como un concurso para alentar la participación juvenil, “La Cosa es Proponiendo”, fue adoptándose como un espacio para fortalecer la capacidad de propuesta de los jóvenes; reivindicar y cualificar su participación ciudadana. “Nuestra propuesta responde a la necesidad de transformar la situación de nuestro municipio. Aquí no se conocen los derechos humanos, no se sabe que es permitido y que no. Creo que podemos ayudar a que esto cambie, para que se nos respete y aprendamos a respetar; para que no haya violencia en las casas y podamos vivir en paz. (...) Nos sentimos muy bien por haber logrado que esta idea (Proyecto “Juventud en marcha”) pueda hacerse realidad”, dice Melania Aguirre, de Colquechaca, Potosí. O, como sostiene Juan Pablo Vargas, de La Paz, “los jóvenes tenemos muchas ideas para aportar para que el país mejore, sólo necesitamos que se nos escuche”. (PADEM).

La democracia permite al ser humano ser responsable de sí mismo y de la colectividad de la que forma parte.

Fernando Savater

El peso del pasado colonial, los largos períodos de dictaduras así como las grandes desigualdades que siguen persistiendo, son algunos de los factores que obstruyeron la construcción de una sólida cultura ciudadana en Bolivia.

Democracia y ciudadanía son conceptos difíciles de definir, en Bolivia y en cualquier país del mundo. La manera cómo se desarrollan y concretizan depende en gran medida de la cultura política y del momento histórico de cada sociedad. Sin embargo, no son conceptos que puedan ser interpretados al libre albedrío; existen principios, reglas y valores básicos que marcan los límites entre un Estado democrático y un régimen autoritario o totalitario. Valores como tolerancia, solidaridad, igualdad, libertad y respeto al otro, son la base de un conjunto de derechos y deberes que definen la cultura ciudadana y, por tanto, la calidad de la democracia que se ha alcanzado.

El peso del pasado colonial, los largos períodos de dictaduras así como las grandes desigualdades que siguen persistiendo, son algunos de los factores que obstruyeron la construcción de una sólida cultura ciudadana en Bolivia. Sin embargo, a pesar de la desconfianza en el Estado y en el sistema político, la participación social fue uno de los pilares que impulsó el proceso de democratización de Bolivia.

Hitos de la democratización

Existen, por lo menos, tres momentos históricos que remarcan el rol particular de la participa-

Cultura ciudadana y democratización **Del camino recorrido a las tareas pendientes**

*Renata Hofmann**

ción social en el proceso de democratización boliviano. El primero, lo constituye la Revolución Nacional de 1952, que puso fin al Estado semifeudal y amplió los derechos políticos a toda la población. El fuerte rol del Estado en la economía y su estrecha relación con las organizaciones sindicales son parte de una visión corporativa que aún hoy persiste en la cultura política. Un segundo momento histórico está representado por los casi 20 años de dictaduras militares y la tenaz lucha popular –liderada por la Central Obrera Boliviana– por reconquistar la democracia. El tercer momento se cristaliza con la descentralización del país y la puesta en marcha de un proceso de municipalización que arranca con la implementación de la Ley de Participación Popular en 1994 y se traduce en la creación de más de 300 municipios. Este paso representa la expresión más concreta de inclusión política y una gran oportunidad para impulsar el desarrollo de una cultura ciudadana que asume corresponsabilidad por el desarrollo del país.

Desde 1982 se mantiene en curso un proceso de democratización que ha ido transformando al país, pero que hasta ahora no ha conseguido concretar las expectativas de desarrollo y generación de mejores condiciones

* Socióloga. Ex Directora de Ayuda Obrera Suiza en Bolivia.





de vida que la población viene demandando. Más allá de las grandes expectativas que el cambio propagado por el actual gobierno de Evo Morales despierte, especialmente en los sectores menos privilegiados del campo y de la ciudad, será finalmente la capacidad de dar respuestas a estas demandas concretas la que definirá el curso futuro de la política.

El rol de COSUDE

En este complicado y enmarañado escenario no fue fácil para la cooperación suiza avanzar de enfoques de trabajo básicamente técnico hacia una nueva visión de desarrollo humano que incluía el apoyo a procesos de democratización. Los enfoques del buen gobierno o de gobernabilidad aparecieron a mediados de los años 90, no solamente en la cooperación suiza sino en la mayoría de las grandes agencias de cooperación bi- y multilateral. Aunque se critique hoy en día este enfoque centrado en gobernabilidad como un enfoque "top-down" e incluso instrumental, fue el inicio de una reflexión que permitió entender cada vez mejor la importancia de la sociedad civil en estos procesos de democratización.

Estos nuevos enfoques de la cooperación internacional coincidieron con los procesos de descentralización en Bolivia al igual que en muchos otros países. Fue así que en 1995 se creó en COSUDE como nueva área de trabajo la de Reformas del Estado, centrada en el apoyo al proceso de descentralización. Una particularidad y gran acierto de la cooperación suiza fue que desde un inicio se trabajó de forma complementaria con el Estado y la sociedad. A la vez de apoyar a las instituciones estatales en la definición de las nuevas políticas de descentralización, se creó con el Programa de Apoyo a la Democracia (PADEM) un proyecto que

informe y capacite a la población rural sobre la nueva Ley de Participación Popular. Fue un esfuerzo que contribuyó a que la población pueda apropiarse de esta reforma profunda y que la Ley de Participación Popular no se quede simplemente en papel, como tantas otras leyes. La experiencia del PADEM dio lugar a una estrategia de empoderamiento para las comunidades campesinas e indígenas que aportó al proceso de ciudadanización de esta población históricamente excluida.

Una década más tarde, se planteó en COSUDE una nueva estrategia para contribuir a la buena gobernabilidad y a la democratización local (GODEL). Es cuando se plantea con mayor precisión la importancia de una cultura ciudadana que defienda los derechos ciudadanos, pero que cumpla también con los deberes que conlleva la vida en una sociedad democrática. Para el PADEM implicó un paso grande en sus conceptos y formas de trabajo. Sin dejar de lado la estrategia de empoderamiento y el compromiso con los sectores más desfavorecidos, se entendió que la consolidación de la democracia no se logra únicamente con participación social: de igual manera se necesita una institucionalidad estatal democrática que garantice el cumplimiento de las reglas de convivencia y que sea capaz de consensuar e implementar políticas sociales que permitan crear condiciones más equitativas en la sociedad.

Estas experiencias y aprendizajes de la cooperación suiza a lo largo de los últimos 15 años son la base de un compromiso de largo plazo con el desarrollo de una cultura ciudadana y una institucionalidad democrática en Bolivia que sea capaz de contribuir a una reducción efectiva de la pobreza y a la consolidación de una sociedad democrática.

La consolidación de la democracia no se logra únicamente con participación social: de igual manera se necesita una institucionalidad estatal democrática que garantice el cumplimiento de las reglas de convivencia y que sea capaz de consensuar e implementar políticas sociales que permitan crear condiciones más equitativas en la sociedad

En un encuentro entre proyectos de COSUDE en el año 2003, se solicitó a Alejandro Salazar representar una secuencia del proceso de empoderamiento en Bolivia. La última escena fue añadida en 2009 para esta revista.



Participación social

Empoderamiento y ciudadanía

Isabel Mercado*

Rómulo Alcons, 32 años, alcalde municipal de Curahuara de Carangas: “No es posible la gobernabilidad si no hay buena gestión. Yo creo que esa ha sido la principal lección de los gobiernos municipales después de haber conocido la Participación Popular (...) La democracia nos había llegado de pronto y tuvimos que aprender. Lo fundamental es consensuar entre las instancias de la sociedad civil, las organizaciones sociales y la comunidad, para que se entienda que no sólo es cuestión de política sino de trabajar de manera complementaria entre Estado y sociedad civil, ese es el verdadero fortalecimiento municipal”.



El ejercicio de la función pública, la administración y manejo de recursos estatales, la inversión social y, por supuesto la participación social, aterrizaron en los espacios locales, en 1994, junto a la novel Ley de Participación Popular (LPP). Hasta entonces, fuera de las ciudades capitales, tan sólo una veintena de municipios fungían como tales; el 90% de los recursos de coparticipación tributaria se centralizaba, únicamente, en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz y no existían elecciones democráticas de autoridades locales. Así, fuera de este pequeño grupo de ciudades capitales e intermedias que tenían cierta visibilidad para el conjunto de la nación, las provincias eran parte de un Estado distante y ajeno, que aparecía esporádicamente para buscar sus votos, los mismos que jamás eran devueltos o, al menos traducidos, en alguna mejora en su calidad de vida.

Con la LPP llegaron tal cantidad de transformaciones a los espacios locales que, para que las comunidades hicieran suya la ley en

todos sus alcances, fue necesario impulsar un largo proceso de apropiación, que empezó por el conocimiento de normas, la asunción de responsabilidades y por la adecuación de sus formas tradicionales de organización social a las estructuras democráticas e institucionales.

Como era de esperar, éste no fue un proceso sencillo. El nuevo sincretismo, en el que los usos y costumbres que normaron la vida de las comunidades y provincias, convivieran junto a las particularidades de la gestión municipal en el marco de la democracia, demandó un largo recorrido.

“Yo vengo a ser el tercer alcalde elegido democráticamente en mi municipio”, comenta Rómulo Alcons, 32 años, alcalde municipal de Curahuara de Carangas; “recuerdo las primeras incursiones de la Participación Popular, cómo se empezó a estructurar la gestión municipal a partir de la planificación participativa y el control social, tratando de encontrar acuerdos con las OTB (Organizaciones Territoriales de Base) y las autoridades originarias. Recuerdo las primeras acciones del PADEM, cómo los promotores locales han trabajado junto a nosotros en todo este proceso. Ellos (los promotores locales) se capacitaban en los temas, en las normas y en las formas de organización, y luego compartían esta información con las comunidades. En Curahuara ha sido muy valioso el aporte de (los promotores) René y Elena, junto a ellos hemos ido conformando el gobierno municipal, planificando las acciones. También hemos reflexionado sobre nuestra responsabilidad como organizaciones, que no era cuestión de esperar todo del alcalde, sino compartir responsabilidades, de proyectar nuestro municipio hacia adelante, de mejorar la calidad de vida para la gente”.

En efecto, para abril de 1996, cuando nació el Programa de Apoyo a la Democracia Municipal, las comunidades de gran parte del

* Comunicadora. Responsable de comunicación en PADEM.



territorio nacional se enfrentaban al reto de revalorizar sus capacidades y acercarse al Estado. Con el financiamiento de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), el PADEM surgió sobre la base de un convenio entre la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y Ayuda Obrera Suiza, con el fin de “bajar” las leyes a las autoridades locales y originarias, a las organizaciones sociales y a la sociedad civil, para empoderarlas, democratizarlas y apoyar sus esfuerzos por encaminar acciones de desarrollo que contribuyeran a disminuir la pobreza y la exclusión. Con base en la información y la reflexión conjunta, el PADEM focalizó su trabajo en diversos municipios en siete de los nueve departamentos, y definió una metodología de trabajo que se fue consolidando en el espacio municipal: la pirámide del empoderamiento.

“Una organización fuerte y democrática, con capacidad de propuesta, con capacidad para concertar, que contribuya a un control social responsable y nos ayude a mirar más allá. En eso consiste la pirámide del empoderamiento, con la que muchas comunidades, como Curahuara, hemos ido trabajando. Ese fue el principio también de nuestra gobernabilidad, porque nosotros entendimos que no se trataba de hacer tareas aisladas o de confrontarnos entre nosotros, tampoco de dar luz verde a la corrupción o no dejar trabajar. La idea de nosotros, como curahuareños, era tener una buena gestión para llegar a ser la capital de los camélidos, ésta es nuestra vocación productiva. (...) La prueba (de la gobernabilidad) es que sólo tres alcaldes hemos tenido, no ha habido ingobernabilidad. Yo dejo la alcaldía con la satisfacción de haber puesto mi granito de arena para que Curahuara sea reconocida ya como una ciudad intermedia”, agrega Alcons.

Del empoderamiento a la gobernabilidad

El énfasis tan valioso que se puso en impulsar el empoderamiento político al inicio del proceso de implementación de la Ley de Participación Popular, buscaba contribuir a cerrar la brecha que separaba a las comunidades rurales del ejercicio del poder. Esa exclusión política que había impedido que, desde los espacios locales también se pudiera administrar el Estado, fue transformándose en un ejercicio cotidiano de aplicación de leyes, normas y procedimientos para la administración de lo público y, parale-



lamente, la democratización de las organizaciones sociales.

Luego de más de 10 años de trabajar en esta dirección, el PADEM pudo apreciar los primeros frutos, cuando promotores locales y dirigentes sociales, incursionaron en la función pública, poniendo en práctica lo que ellos mismos habían ayudado a difundir y aprehender: las reglas de una democracia participativa en el nivel local.

Pero, como todo proceso es dinámico, para entonces habían surgido nuevos retos. Uno de ellos era garantizar que estos gobiernos locales pudieran encarar gestiones eficientes, en un clima de entendimiento y diálogo político y con una participación ciudadana propositiva. Fue a partir de ese momento que, ya en una segunda etapa de trabajo, el PADEM volcó sus esfuerzos al fortalecimiento de la capacidad de gestión local, para la construcción de gobernabilidad.

A partir de los aprendizajes de esta primera etapa —el empoderamiento de las organizaciones locales—, que en su momento era imprescindible para que la democracia avanzara en espacios donde nunca antes había ingresado, se apostó a alimentar una convivencia democrática pacífica y generadora de oportunidades, como una acción de responsabilidad compartida entre la sociedad y sus organizaciones y el Estado y sus autoridades.

“No es posible la gobernabilidad si no hay buena gestión. Yo creo que esa ha sido la principal lección de los gobiernos municipales

Paso a paso... La participación ciudadana es un proceso en continua evolución. Aquella sociedad con una importante herencia de cultura organizacional pero marginada de los procesos democráticos ha cambiado. Aquella sociedad respetuosa de sus organizaciones sociales, pero poco dispuesta a incorporar en ellas a los jóvenes, está en proceso de cambio.



“Una organización fuerte y democrática, con capacidad de propuesta, con capacidad para concertar, que contribuya a un control social responsable y nos ayude a mirar más allá. En eso consiste la pirámide del empoderamiento, con la que muchas comunidades, como Curahuara, hemos ido trabajando. Ese fue el principio también de nuestra gobernabilidad, porque nosotros entendimos que no se trataba de hacer tareas aisladas o de confrontarnos entre nosotros”.

después de haber conocido la Participación Popular (...) La democracia nos había llegado de pronto y tuvimos que aprender. Por un lado es cuestión de conocimientos, y son muchas las instituciones de la cooperación que nos han ayudado con apoyo técnico, (no obstante) lo fundamental es consensuar entre las instancias de la sociedad civil, las organizaciones sociales y la comunidad, para que se entienda que no sólo es cuestión de política sino de trabajar de manera complementaria entre Estado y sociedad civil, ese es el verdadero fortalecimiento municipal”, agrega el alcalde Alcons.

Parte esencial de todo este proceso fue la comunicación. Y así como en una primera etapa fue esencial apoyar el trabajo de los promotores locales, para “bajar” la complejidad de las normas de administración y planificación a las bases, a las organizaciones y a las autoridades; se asumió que la construcción de gobernabilidad no podía prescindir de la comunicación masiva. Difusión de experiencias replicables, cuñas para la movilización, radionovelas, cartillas para la capacitación y videos para la discusión, fueron tan esenciales como la capacitación de comunicadores locales. En una relación de reciprocidad, el PADEM aportó al fortalecimiento de las capacidades comunicacionales de trabajadores de medios locales que –en una gran mayoría– no tenían acceso a una formación profesional ni a una actualización de sus conocimientos; mientras que estos comunicadores, se comprometían a asumir un rol socialmente responsable con

la información y con los destinos de sus municipios. Este fue el génesis de una fructífera relación que ha permitido consolidar una red voluntaria de comunicadores y medios locales que, sólo por compartir un proyecto común de bien social, difunden y producen “otro” tipo de programas y han fortalecido apreciablemente sus capacidades técnicas.

“En la radio uno hace de todo, desde producir hasta informar. Y no es fácil. Por eso nos parece importante aprender para mejorar nuestro trabajo; informarnos de lo que a veces por la distancia no es posible, conocer a otros compañeros... Así hemos conseguido consolidar nuestros medios. Lo principal es asumir que tenemos que ser serios con la información y no parcializarnos con nada. Siempre nos han presionado (políticamente), pero la gente nos puede pedir cuentas si no cumplimos”, comenta Juan Carlos Chambilla, comunicador del municipio de Copacabana y ganador del Premio Nacional de Televisión 2008.

Fernando Rocabado, periodista de Capinota, Cochabamba, que ha desarrollado una interesante experiencia en radio Magnal, produciendo programas independientemente, los cuales por su calidad se han convertido en los más escuchados del municipio, resalta la influencia de los medios en la construcción de gobernabilidad. “Los medios a veces olvidan que tienen una responsabilidad con la sociedad y se dedican a contribuir a la confrontación. El servir para informar no para enfrentar es algo de lo que nos hemos ido apropiando poco a poco. Podemos encender o apagar incendios, pero ante todo, debemos actuar por compromiso”.





La experiencia de producción de semillas

Innovación, desarrollo económico local y seguridad alimentaria

Rodolfo Soriano

Sistematización de experiencias

En Bolivia coexisten dos sistemas semilleros: uno *formal*, donde instituciones producen semilla pre-básica y básica, a partir de las cuales, los productores certificados producen la semilla certificada que será entregada a consumidores directos (un sector que no era muy significativo: en 1995 se estimó que representaba sólo el 2% del país en papa); y uno *no formal* donde muchos agricultores usan semillas seleccionadas de sus propios stocks y hacen un intercambio horizontal con otros productores.

Efectos de la intervención en semillas

Pese a las dificultades, y desafíos, el balance final resulta positivo:

1. Se ha dado un incremento importante en la producción nacional de semilla: de 1987 a 2005 pasó de 7.000 a 60.000 toneladas. Y en lo cualitativo se ha diversificado la producción para atender con diferentes variedades.

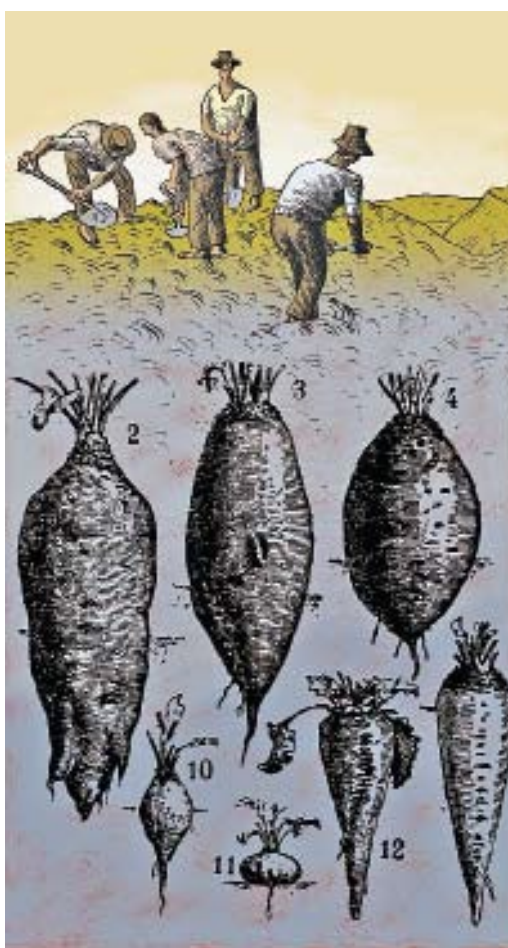
2. Se ha cubierto una parte importante de la demanda de semilla a nivel nacional.

3. Se ha logrado articular a todos los actores de la cadena desde la pre básica hasta la comercial y se ha generado un sistema de "puestos de distribución" al alcance de los usuarios.

4. Se ha contribuido a crear más de un centenar de pequeñas empresas asociativas de producción de semilla que agrupan a más de 1.500 productores

5. Se ha tenido un importantísimo trabajo a nivel del mejoramiento genético en la recuperación de variedades locales y a partir de ello la conservación de germoplasma nacional.

6. Se ha generado un sistema de capacidades locales, desde profesionales altamente calificados—incluso a nivel de doctorado— hasta pequeños productores especializados en manejo de semilla básica, capacidades instituciona-



lizadas en entidades estatales y académicas, empresas o entidades sin fines de lucro.

7. Dinamización de las lógicas de cambio: Casi toda la producción de semilla certificada se convierte en dinero en efectivo pues está dirigida al mercado. Ello da lugar a una nueva lógica pues exige de los productores flexibilidad para orientarse hacia las demandas cambiantes de los mercados. Esto ha permitido la innovación en muchas zonas tradicionales.

8. Un buen número de mujeres se han involucrado en la producción de semillas, in-

Esta sistematización sirve para trabajar impactos cualitativamente y para obtener lecciones, analizando "modelos" de intervención en el ámbito del desarrollo de mediano y largo plazo, y busca aportar a "Generar una metodología para 'mirar' el pasado y el futuro".

La base de la sistematización son las experiencias de los siguientes proyectos / instituciones que se presentan en orden alfabético: BASFOR, FOSEFOR, PNS, PROFRIZA, PROINPA, PRONALAG, SEFO, SEPA, Y la experiencia del Programa Campesino de Desarrollo, de UNITAS apoyada por NOGUB-COSUDE.

* Arquitecto. Ex Director de ProRural.



crementando sus ingresos, así como su "poder" frente a su familia, comunidad e instituciones. Cuando se trabaja en ámbitos que son "competencia" de mujeres y que tengan un buen desempeño económico, el empoderamiento se logra de manera significativa.

Los impactos

Hubo fracasos, pero el balance final también es positivo: de manera general, se han tenido impactos en reducción de la pobreza y el aporte a la seguridad alimentaria:

1. Se ha logrado proveer de semilla de calidad a un importante número de pequeños productores pobres, los cuales han podido mejorar su producción y por tanto su ingreso.

2. Se ha incrementado la producción y el ingreso. Incremento de rendimientos: papa 62%, maíz 25%, trigo, 209%; Incremento promedio de ingresos de los productores usuarios de semilla del 83%; generación de empleo, pues requiere más mano de obra, lo que mejora el ingreso y permite reducir la migración.

3. Mejorar los niveles de consumo en cantidad y en calidad: mayor consumo de los pequeños productores rurales, por mayor disponibilidad de alimentos, o por mayores ingresos. Un estudio realizado en 1994 demostró que el consumo medio rural de frijol en Santa Cruz pasó de 4 a 11 kg. por persona al año. Mayor consumo urbano: el consumo medio urbano de frijol pasó de 2,2 a 5,7 kg. por persona al año.

4. Como lo central se ha dirigido a alimentos, es claro que la mayor producción y

consumo devienen en mayor seguridad (mayor disponibilidad y acceso) y en soberanía alimentaria (producción nacional). En una Valoración Participativa de Impacto, el 85% de los productores semilleros consultados señaló que su disponibilidad de alimentos era buena o muy buena, frente al 38% del año 2001.

Lecciones aprendidas

1. Se puede tener una producción semillera de buena calidad, trabajando con pequeños productores

Se ha podido cambiar el paradigma de que la producción de semillas de calidad sólo puede hacerse por empresas especializadas, y que no hay lugar para el pequeño productor.

El cambio en actividades tradicionales: Si se hace una adecuada lectura del sistema de percepción y valores de los pequeños productores, y se trabaja con tecnología sencilla, se facilita el acceso a semilla e insumos, está claro el comprador y sus condiciones, y sobre todo una buena rentabilidad, el cambio es liderado por los productores/as.

Se puede articular el mercado formal y el no formal. Lo central fue articular la propuesta formal técnica de alto nivel, con el sistema no formal que no tendría tanto nivel técnico pero estaba hecho a la medida de las condiciones específicas de los productores de pequeña escala. Sin esa articulación explícita de ambos, los avances hubieran sido mínimos.

Hay que trabajar en base al potencial de los pequeños productores: Continuamente se presentan propuestas de mejora para los pequeños productores que se basan en las ventajas del producto, y muy pocas veces en los potenciales o limitaciones del productor: en semillas, la intervención se apoyó en los potenciales reales de cientos de pequeños productores, por lo cual la propuesta se diseminó tan ampliamente.

Se debe interpretar adecuadamente la demanda: Al leerla adecuadamente, la propuesta logró ajustarse plenamente a las expectativas pues ofreció buenos rendimientos, las variedades que el productor veía como más viables, y sobre todo fue accesible en términos de conocimiento y distancia.

Trabajar en un marco adecuado de rentabilidad: No hay duda que si la propuesta semillera ha tenido tal impacto es porque todo

En una Valoración Participativa de Impacto, el 85% de los productores semilleros consultados señaló que su disponibilidad de alimentos era buena o muy buena, frente al 38% del año 2001.



el sistema económico fue positivo, y permitía concretar oportunidades económicas.

El cualificar la base productiva requiere de intervenciones de mediano y largo plazo: Se requiere una visión estratégica e intervenciones de largo plazo para obtener efectos sólidos y duraderos, pues se busca afectar i) una nueva forma de producción, donde la calidad es lo central; y ii) el nivel de oferta nacional de un producto (en este caso la semilla).

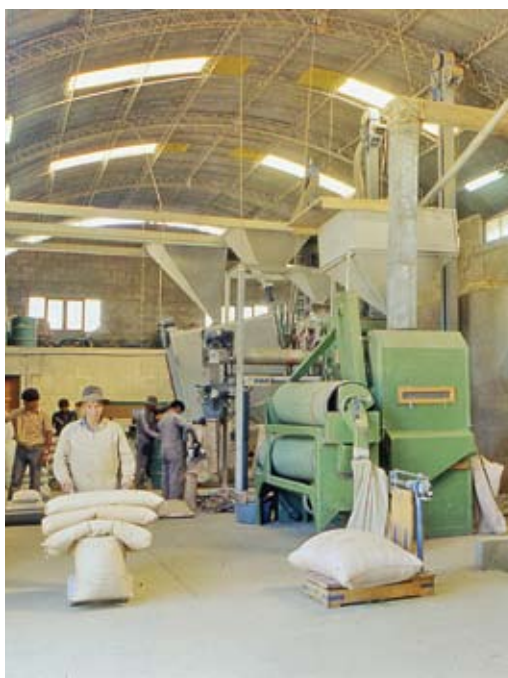
2. Se pueden tener logros cuando el conjunto de instituciones trabaja bajo la lógica de un sistema articulado e inter-dependiente

La propuesta usó –de hecho, y tal vez sin conocer el término– el principio de movilización social, al incluir la población y la institucionalidad existente (como las ONG) para poder llegar a más gente y con mayor intensidad. Ello explica sus importantes alcances, mayores a los recursos utilizados.

Hay que encontrar la coincidencia de intereses de los diferentes actores: Un elemento clave: la producción de semillas es un tema de interés de todos. El acierto estuvo en que las necesidades y los intereses específicos de cada uno fueron atendidos. Esto pudo ser posible ya que se trataba de un sistema, con muchos ejecutores, públicos y privados.

El trabajo próximo al nivel de la realidad tiene mayor capacidad de adaptación y ajuste: El dicho “lo pequeño es hermoso” se aplica porque en pequeña escala, se pueden encontrar las particularidades que respondan a las necesidades y expectativas específicas. Cuando hay una sola institución centralizada, la “distancia” geográfica y cultural entre la institución y los productores de las últimas comunidades es muy grande y no permite la articulación. En un sistema donde actúan múltiples instituciones a nivel local, la posibilidad de articular los niveles extremos es mucho mayor, llevando “hacia arriba” los mensajes específicos de cada una de las realidades.

Es fundamental desarrollar capacidades: entendido no sólo como la adquisición de habilidades personales ni se limita a una capacitación técnica, sino la posibilidad de utilizarlas en una organización y en la cooperación entre organizaciones. Ha sido clave apoyar procesos de desarrollo de los recursos humanos como



Ha sido clave apoyar procesos de desarrollo de los recursos humanos como proceso en cadena, que ha llevado el conocimiento desde los centros técnicos hasta los productores de semilla a más pequeña escala, no sólo transmitiendo destrezas, sino también reflexionando, analizando temas y métodos, discutiendo valores y actitudes.

proceso en cadena, que ha llevado el conocimiento desde los centros técnicos hasta los productores de semilla a más pequeña escala, no sólo transmitiendo destrezas, sino también reflexionando, analizando temas y métodos, discutiendo valores y actitudes.

Apoyar el desarrollo organizacional y la gestión del cambio organizacional: La certificación de la calidad exige una red de cooperación interinstitucional, desde los semilleros, que esté preparada para un proceso de largo aliento, ya que los requerimientos de calidad siempre van avanzando y es un proceso que “nunca termina” y que permite flujos diversos y multi variables de técnicas y conceptos que estuvieron dinamizando todo el sistema, pese a la gran diversidad y heterogeneidad de condiciones.

Se debe trabajar un marco normativo institucional adecuado y abarcador: la certificación exigió un marco normativo e institucional adecuado, como una necesidad real para superar las limitaciones, que fue dado desde el Programa Nacional de Semillas, complementado por instituciones de apoyo y centros técnicos nacionales, que sin ser parte de la estructura, sí eran parte del sistema.

3. Hay que trabajar las condiciones centrales de viabilidad

La experiencia muestra que estas condiciones se han cumplido plenamente.



Trabajar con fuerte base local: Sin lugar a dudas, los y las productoras trabajaron siempre en la selección y cuidado de la semilla. Y ahí se daban todas las condiciones de la base local: motivación, auto valoración sobre las capacidades propias, creatividad y mucha experiencia. La intervención partió de todo ello.

Trabajar con orientación específica al grupo destinatario: Se ha dado un proceso de integración multi nivel que ha permitido no

sólo orientarse al grupo destinatario, sino integrar ambos “mundos”. Las intervenciones han sido viables porque no sólo los grupos destinatarios convirtieron las actividades en propias, sino que también los centros lograron avances importantes en la apropiación de procesos y técnicas tradicionales.

Respetar el principio de subsidiariedad: Siempre fue claro que la semilla es un elemento crítico para el pequeño productor, pero el enfoque tradicional no consideraba que el pequeño productor tenía un rol fundamental como primer eslabón de la cadena de producción. Lo que hace la intervención es reconocer ese rol y fortalecerlo desde la propia visión de los productores.

Desarrollar la capacidad organizativa: La organización adquiere sentido cuando se define el para qué. Y en la producción semillera, donde mucho tiene que ver las capacidades individuales (de hecho, muchos consumidores locales buscan específicamente la semilla de determinado productor), se requiere organización para: 1) Conseguir la semilla básica, pues es algo que uno no puede lograr de manera atomizada, 2) Lograr acceder a la certificación; y 3) Vender en escala. Y como además las Asociaciones de Semilleras no requerían asesoramiento externo especial ni mayores costos de transacción para formalizarla, se pudo consolidar rápidamente.

Prudencia y observación

Fausto Jordán*

Revisando importantes documentos sobre el proyecto de “promoción económica local” practicado en Bolivia, se puede aseverar que para entonces, la búsqueda de empresarios privados en los municipios rurales no fue lo más acertado para bañar de buenas prácticas a los intentos de transferir tecnología y métodos de actuación apropiados para incidir en la cultura rural. Se podría asegurar que la historia y los procesos de la Reforma Agraria inconclusa, no fueron profundizados en los antecedentes del proyecto que se emprendía. Algo faltaba para alcanzar un “final feliz”.

Las grandes aperturas para contar con políticas de desarrollo “sectoriales” especialmente en las realidades rurales en el centro de la América andina, adolecen de observación y prudencia, no sólo cuando se considera que comenzó el despegue, por cuanto desconocen las buenas

prácticas que, por pocas que fueren, merecen recrearse en el amplio horizonte de las oportunidades de cambio en beneficio de la sociedad o de la población objetivo, para decirlo en léxico de proyecto. Métodos por aplicar; disciplina para escuchar, asimilar y aceptar; y práctica real participativa, son tres elementos fundamentales que los expertos deben aceptar en la realidad local, con los matices culturales que hacen la diferencia de una región a otra.

Van cuatro lustros desde que arrancaron las iniciativas de planificación regional y los brotes de la visión micro regional. La Participación Popular replanteó en profundidad la institucionalidad, facilitando el fortalecimiento institucional, de la mano con el fortalecimiento de las organizaciones de base sobre todo en el área rural. De esa forma se plantaron los cimientos de la institucionalidad del desarrollo local. Pero hace falta mirar lo interno, interpretar lo externo y promover la innovación.

* Ex Ministro de Agricultura de Ecuador. Consultor internacional y miembro del G-DRU boliviano.



El apoyo de COSUDE a la producción de semillas: algunas hipótesis de impacto

Gonzalo Flores*

A lo largo de más de veinte años, Suiza ha colocado en Bolivia una cifra superior a los 40 millones de dólares en varios aspectos de la producción de semillas de varias especies, principalmente papa, fréjol y forrajeras (gramíneas, leguminosas y cereales). ¿Qué ha cambiado en el país después de todo ese esfuerzo?

Es difícil saberlo por cinco razones: los impactos no son necesariamente visibles al terminar las inversiones o podrían ser efímeros; lo que parece ser un pequeño impacto al terminar el proyecto podría resultar un gran impacto años después; la inversión podría haber removido limitaciones (de mercado o de políticas), cuyo efecto tarda en hacerse evidente; fuerzas de distinta naturaleza que actúan a nivel nacional (como desastres naturales, enfermedades o políticas económicas erradas) pueden haber borrado los impactos de las inversiones y, cuando no, faltan datos para realizar los análisis esenciales. Sin embargo, hay que intentar encontrar una respuesta a la pregunta.

Para ello, he acuñado el término APS 5/20¹ para designar a todas las inversiones de COSUDE en la producción de semillas en Bolivia. Los programas contenidos en el APS 5/20 han tenido los siguientes objetivos explícitos: a) producir semillas de especies "clave" de buena calidad y abastecer el mercado con ellas; b) influir en el aumento de la productividad, y con él, en el aumento de los ingresos y el consumo; c) fortalecer instituciones y asegurar su permanencia sostenible y prolongada en el tiempo. Existieron además objetivos secundarios e implícitos como: i) fortalecer la relación Estado-productores; ii) demostrar la conveniencia o superioridad de apoyos sostenidos a largo plazo respecto a apoyos de corto plazo; iii) demostrar la ventaja del enfoque de crecimiento progresivo; iv) crear capacidades a varios niveles y articularlas.

Las actividades más frecuentes de estos programas han sido: a) apoyo a la capacitación gerencial y de mercadeo; b) apoyo a la formación técnica de profesionales de diverso grado; c) apoyo a la formación de semilleristas; d) apoyo a la educación del agricultor usuario de semillas; e) adquisición de equipos, maquinaria e insumos agrícolas; f) ensayos agrícolas; g) difusión y comunicación;

Los programas del APS 5/20 no se han ejecutado en una taza de leche. Por el contrario, hubo variaciones de las orientaciones estratégicas, nacidas de los mismos programas, y "re-estructuraciones", cambios de mando y tensiones nacidas del entorno institucional y político. Estos cambios influyen en la capacidad de impacto de los programas, a veces amplificándola, generalmente reduciéndola. Es muy difícil evaluar su influencia en los impactos agregados y, que yo sepa, no existe método de evaluación reconocido al respecto.

He revisado mucha documentación relacionada con el APS 5/20 y, aprovechando los viajes que hago frecuentemente a zonas rurales, he visitado parcelas y entrevistado a un número grande de funcionarios, semilleristas, usuarios de semilla y consumidores de productos finales. Sobre esa base, me he atrevido a plantear algunas hipótesis de impacto. Es decir, tengo razones más o menos fundadas (pero todavía no probadas) para pensar que el APS 5/20 ha producido los siguientes impactos:

- Un **incremento en el número de usuarios** de las nuevas semillas. Este cambio no es despreciable, dado que antes del APS 5/20 los usuarios de semilla mejorada (especialmente campesinos) eran poquísimos. Naturalmente, hay diferencias entre el adoptador pleno, el adoptador parcial y el que adopta y luego abandona. Hay también un interesante efecto de sustitución entre insumos que no vale la pena explorar acá.



* Sociólogo. Representante adjunto de la FAO en Bolivia.

¹ APS 5/20 = Apoyo a la Producción de semillas en 5 instituciones durante 20 años. Los programas más importantes han sido: PNS (Programa Nacional de Semillas); PROINPA (inicialmente: Programa de Investigación de la Papa, hoy: Fundación Promoción e Investigación de Productos Andinos); PRONALAG (Programa Nacional de Leguminosas Alimenticias de Grano); SEFO (Semillas Forrajeras) y SEPA (Unidad de Producción de Semilla de Papa). APS 5/20 es sólo una palabra corta para facilitar la comunicación.



El empleo causado por las nuevas semillas puede tener un “efecto de género”, pues muchas actividades de las mujeres rurales están ligadas a actividades productivas, como labores culturales, ordeño y procesamiento de leche, etc

• Incrementos en la productividad.

Casi no tengo dudas de que las nuevas semillas resultaron en rendimientos más altos por hectárea. Esto es casi seguro allá donde las nuevas semillas se usaron también con fertilizantes, agua y mejores prácticas culturales.

• Más empleo: las nuevas semillas tendrían que haber creado más empleo, al requerir más esfuerzo para la siembra pero también para la cosecha y postcosecha. Esta característica varía según el cultivo (por ejemplo, la papa requiere más trabajo que cualquier pasto). Es muy interesante notar que el empleo causado por las nuevas semillas puede tener un “efecto de género”, pues muchas actividades de las mujeres rurales están ligadas a actividades productivas, como labores culturales, ordeño y procesamiento de leche, etc.

• Ingresos más altos: las nuevas semillas resultaron en más producto, que al venderse generó más ingresos. El efecto principal radica en el nivel del precio. En Bolivia, lamentablemente, hay una política no escrita, pero continua, de protección del consumidor urbano, que tiende a evitar que suban los precios de los alimentos al consumidor. Si bien esa política protege a los consumidores urbanos, perjudica profundamente a los productores rurales (cuyos ingresos son menores que los de los consumidores urbanos). Pero hay que notar que la nueva semilla puede crear el efecto inverso: un incremento repentino de la oferta del producto puede llevar a una baja de los precios y por tanto a una caída de los ingresos,

especialmente si la demanda del producto es muy elástica a cambios en su precio.

• Mejor calidad de vida: los ingresos incrementados han contribuido a una mejor calidad material de vida. Naturalmente, hay un gran debate sobre el uso que le dan los agricultores a sus nuevos ingresos: ¿mejor salud para la familia o más chicha los fines de semana? No hay respuestas a priori y la única manera de saberlo es medirlo.

• Reducción de inequidades económicas: en general, si se mira a sectores sociales más o menos homogéneos, más ingresos (incluso si los productores grandes también producen más) tienen que haber reducido la distancia entre los productores pobres y los adinerados.

• Desarrollo de mercados: pienso que las nuevas semillas no sólo intensificaron el funcionamiento de los mercados existentes, sino que pudieron abrir nuevos, lo cual incluiría nuevos productos (como el yogurt campesino), nuevas plazas de mercado y más puntos de venta (como las varias agencias donde se vende semilla), más participantes en la comercialización, más servicios a la comercialización, etc. Cada tonelada incremental de producto implica una tonelada incremental de consumo y de transporte.

• Fortalecimiento institucional: algunas instituciones han pasado de un modelo en que recibían casi todo de COSUDE a otro, en que son independientes y no reciben nada. La aparición –y hasta ahora consolidación– de empresas como SEFO y SEPA, ya independientes del patrocinador, indica claramente que el paisaje institucional ha sido modificado y que la nada precedente ha sido reemplazada por instituciones capaces de mantener las actividades de producción y asistencia técnica, pagar sus costos y entregar dividendos a sus asociados. Ninguna, sin embargo, tiene certificado de vida eterna. Tienen que ser rentables y competitivas para seguir siendo independientes.

• Conservación de los recursos naturales y el medioambiente: me parece que en este punto los impactos son ambiguos: las nuevas semillas pueden tanto haber contribuido a proteger el suelo (al producir más producto en la misma superficie) como a dañarlo (más productividad alienta más deforestación y conversión de suelos). Si las nuevas semillas se usaron con fertilizantes, podrían haber contribuido a la mineralización de los suelos y



quizá eutrofización de cuerpos de agua, pero el impacto no ha ocurrido si los agricultores estaban apropiadamente entrenados en el uso de fertilizantes. En cambio, si las nuevas semillas fueron usadas con pesticidas, es casi seguro que contribuyeron a incrementar la contaminación en aire, suelos y agua por efecto del uso de estos productos.

• **Sistemas de granja:** Puedo especular un poco: las nuevas semillas tienen la capacidad de influir en el uso de la tierra, la composición trabajo/capital, la combinación de máquinas y herramientas usadas. En casos extremos, pueden

haber llevado al cambio de un sistema de granja por otro (por ejemplo, al paso de un sistema de cultivos mixtos a secano a uno de menos cultivos bajo riego), pero hay que probarlo. Es de esperar que se ejecute una evaluación de impacto del esfuerzo de COSUDE en la producción de semillas en Bolivia. Hasta donde sé, se han dado ya algunos pasos. Si estas hipótesis se confirman, estaríamos aprendiendo unas lecciones muy buenas sobre las ventajas de la continuidad de los programas y el uso juicioso del dinero, que podríamos aplicar a otros campos que necesitan urgente desarrollo.

Algunas instituciones han pasado de un modelo en que recibían casi todo de COSUDE a otro, en que son independientes y no reciben nada. La aparición –y hasta ahora consolidación– de empresas como SEFO y SEPA, ya independientes del patrocinador, indica claramente que el paisaje institucional ha sido modificado por empresas capaces de mantener las actividades de producción y asistencia técnica, pagar sus costos y entregar dividendos a sus asociados.



Ispälla

Hasta donde he podido entender, sugiero que el equivalente homeomórfico del *Germoplasma* de la Genética: protoplasma celular con capacidad regenerativa, que conforma la base de la herencia y se transmite de una a otra generación, en el modelo animista andino, es convocado con el concepto de *Ispälla*, que Gerardo Fernández Juárez califica de: “Ser sobrenatural responsable de la proliferación de los productos agrícolas en las cosechas; está representado por los productos especialmente grandes y extraños”. Arnold y Yapita abren más el abanico semántico: “*Ispalla*: Nombre ritual para todos los productos agrícolas en la región de la orilla del lago, especialmente la papa. *Ispall juyra*: Nombre ritual para todos los productos agrícolas, utilizados en la época de la siembra. *Ispall juyr ampara*: Nombre ritual para las personas que siembran y siempre hacen producir. Se las considera como el brazo derecho del producto. *Ispall Mama*: Madre producto, la papa misma. *Ispall Tayka*: Madre Melliza. Término ritual para la Madre Papa, también llamada *Ispa Tayka Ch’uqi*. *Ispall wawanaka*: Criaturas gemelas o mellizas. *Ispa warmi*: Se dice así a las mujeres que nacieron mellizas. *Isp’at’awalla* o *Isp’at’awall Mama*: la Madre Papa. *Ispall T’all Mama*: En la provincia Omasuyus se llama así a la esposa de una autoridad de la comunidad”. He aquí, pues, la telaraña semántica que, en vez de “definir” hacia el átomo mínimo de sentido, “abre” hacia la red autopoietica de la vida. (Javier Medina).

Evolución, dependencia, régimen institucional y cobertura

El Programa Nacional de Semillas

Isabel Canedo Rocha*

“Veo con preocupación el retorno a la estatización de un programa que durante treinta años ha luchado para dar los empoderamiento necesario al sector agropecuario y eliminar la injerencia política en su desarrollo”.

En Bolivia, a principios de la década de los 70, el entonces Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) crea dentro su estructura los departamentos de semillas en Chuquisaca, Cochabamba, Potosí, Santa Cruz, Tarija y Gran Chaco, estas instancias estatales producían, certificaban, fijaban precios y comercializaban la semilla en el país.

Estas políticas seguidas por el Ministerio, anulaban la participación de otros actores. El subsidio a los precios y la política de monopolio desalentaba a la mayoría de las empresas privadas que deseaban producir semillas. El funcionamiento de este sistema significaba inversiones estatales en tierras, equipos, plantas de beneficiado y fuertes gastos de personal e insumos, siendo Bolivia el país menos desarrollado en América Latina en producción de semillas, según estudios de la FAO (Seed Review 1979-1980).

A principios de la década de los 80 se da un nuevo enfoque a fin de acelerar el desarrollo semillero nacional, contando con la cooperación de Organizaciones Internacionales y la coordinación del sector agrícola privado de pequeños, medianos y grandes productores de

semillas, además de los centros de investigación y el Estado.

Esta nueva forma de concebir la estructura del sector semillero, se basa en el giro conceptual de cuál debería ser el papel del Estado, entendiéndose que éste es solamente el de crear las condiciones que favorezcan la inversión y el control y fiscalización de semilla de calidad. Así se delega la investigación, producción, distribución y utilización de semillas a los sectores privados especializados.

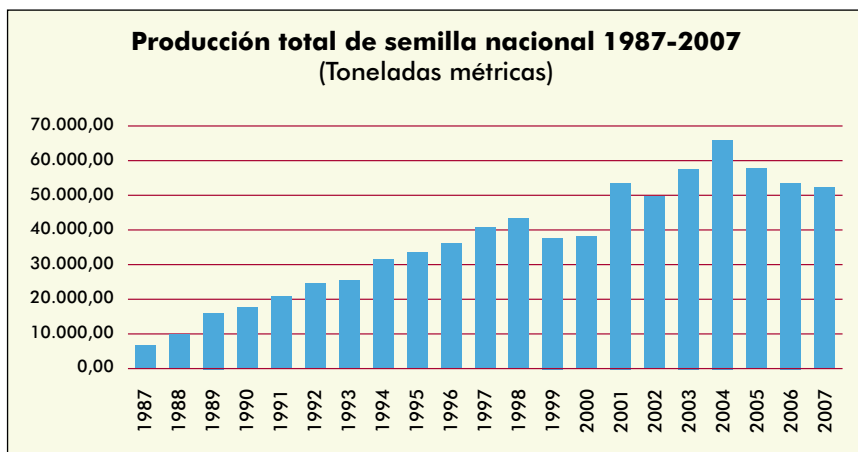
En esta década y bajo este enfoque, se crea el Consejo Nacional de Semillas y los Consejos Regionales de Semillas en Cochabamba, Tarija, Potosí, La Paz, Chuquisaca, Santa Cruz y Yacuiba, con sus respectivos servicios regionales de certificación, hoy conocidos como Oficinas Regionales de Semillas (ORS) los cuales, liderados por el Consejo Nacional de Semillas fijan la política semillera nacional, buscan el desarrollo departamental coordinado y normado con el Gobierno central.

Los pilares de la estructura que constituyó al Programa Nacional de Semillas (PNS), son:

- Capacitación institucional (técnicos) y de productores.
- Procesos de certificación y fiscalización transparente y de alta credibilidad en el sector productivo.
- No existía injerencia política.
- Anulación de toda clase de paternalismo hacia el productor (Gobierno, ONG).
- Valoración del productor de su trabajo y de la calidad de semilla obtenida.
- En la tabla se muestran los resultados alcanzados por el Programa Nacional de Semillas, en las gestiones 1987 a 2007, en lo referente a producción de semilla.

Se puede apreciar claramente la reducción en la producción de semilla en las gestiones 2006 y 2007 cuando la semilla producida en Santa Cruz no es tomada en cuenta, mostrán-

* Administradora de empresas.
Ex Directora del Programa Nacional de Semillas.



Fuente: Informe Anual 2005 PNS.



donos el nivel de producción en los demás departamentos. Santa Cruz aún mantiene la línea progresiva de producción, dado que su estructura no varió a lo largo de los últimos años, a diferencia de las demás regionales. Adicionalmente, no se cuenta con datos de la gestión 2008.

Es importante notar también el valor de la producción de semilla en 2005 que alcanzó alrededor de 30 millones de dólares.

Parte del éxito del PNS fue la creación de componentes estratégicos que ayudaron a alcanzar los objetivos y metas fijadas. El primer componente fue la Asistencia Técnica Semillera (ATS), diseñado para prestar asesoramiento técnico a los agricultores en el desarrollo de capacidad para ofertar y demandar servicios, generar y aprovechar oportunidades de negocio en torno a la producción y uso de semilla de calidad.

El componente de servicios técnicos nació con el fin de coadyuvar a la creación de un sistema nacional de abastecimiento de semillas, y puso a disposición de los semilleros varios servicios, entre los cuales están la certificación y fiscalización, el registro nacional de semillas y la protección de variedades vegetales.

El tercer componente, actualización profesional, tuvo como objetivo el de reforzar el

conocimiento de los técnicos de instituciones relacionadas al Programa, así como de sus propios técnicos en temáticas relativas a la cadena productiva de semillas, la toma de decisiones y temas administrativos, tanto en el ámbito nacional como internacional.

El financiamiento a la producción y comercialización de Semillas, fue el cuarto componente creado para gestionar un Sistema de crédito accesible destinado a cubrir los requerimientos financieros de pequeños y medianos agricultores especializados en la producción y comercialización de semilla de buena calidad.

El quinto y último componente fue el de validación de variedades, que cubre las necesidades en la recuperación y adopción de nuevas variedades por agricultores.

Si bien se han logrado importantes metas en la producción de semillas de buena calidad en nuestro país, semilla reconocida y de fácil tránsito a nivel internacional, veo con preocupación el retorno a la estatización de un programa que durante treinta años ha luchado para dar los empoderamiento necesario al sector agropecuario y eliminar la injerencia política en su desarrollo. La producción de semilla es un patrimonio nacional que nos da seguridad alimentaria y fomenta el crecimiento agroindustrial del país.



La producción de semilla es un patrimonio nacional que nos da seguridad alimentaria y fomenta el crecimiento agroindustrial del país.

Recordando la experiencia de Murumamani

Semillas del desarrollo en una comunidad de montaña en Bolivia

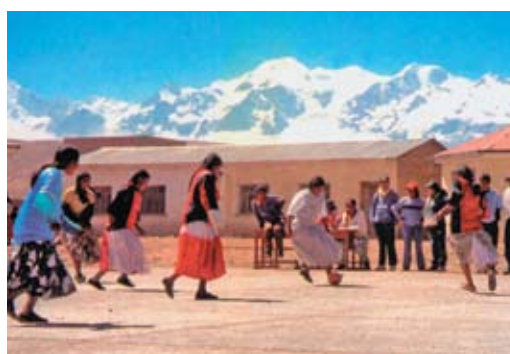
Edith Foronda, Isabel Canedo y Willi Graf*

En 1996, el primer grupo de productores de semilla en Murumamani se formó con seis familias. Al inicio fueron pocos productores. Pero las discusiones en la comunidad y el trabajo perseverante de los técnicos rendían frutos. En 2001, la Asociación de Productores de Semillas de Murumamani (ASEM), se estableció allí oficialmente con 14 grupos y más de 150 familias.

El campeonato de fútbol femenino

Es domingo a las nueve de la mañana. Hace frío en Murumamani (4.200 metros de altura sobre el nivel del mar). Es un domingo muy especial. El sol calienta lentamente la cancha de fútbol, en el centro del pueblo, cuando el majestuoso Illampu despliega su maravillosa cúpula de nieve eterna.

La gente de Murumamani se despierta temprano en este día especial. Las mujeres, con la ayuda de los hijos menores para llevar, y los varones ya mayores para atar a los animales. Hoy nadie les llevará a pastear. Una vez lista la comida, las mujeres cargan el tradicional awayo (un tejido utilizado como mochila), llenado con ropa deportiva, sobre sus hombros y toda la familia se dirige hacia el campo de fútbol. Los líderes del sindicato campesino del lugar habían hecho ya el último llamado para iniciar las actividades del día. Hoy, el campo de fútbol que en otras ocasiones sirve como lugar de encuentros de la comunidad, tales como las fiestas en honor del patrón del pueblo, auspiciará uno de los eventos más importantes del año: el campeonato de fútbol femenino. Este día las mujeres jugadoras visten sus camisetas



numeradas, cuidadosamente conservadas, y solamente quedan las largas trenzas negras que les da su apariencia usual. La práctica de jugar fútbol vistiendo las polleras tradicionales y que es todavía muy común en muchos lugares, ha sido abandonada en Murumamani luego de largas discusiones por asegurar la máxima agilidad en la cancha de fútbol.

Con un silbato agudo, el árbitro inicia el partido tan esperado. Amalia Quispe, en el mejor estilo de jugadores profesionales, pasa la pelota a los pies ágiles de Encarnación Silvestre, quien lanza un tiro en dirección del arco adversario. Gooooool! El grito de triunfo sale de docenas de gargantas y es rebotado por los muros del nuevo edificio de la escuela y de la iglesia, donde la tranquilidad reinaba justamente hasta antes de las movidas de las dos jugadoras estrellas. Cuando se termina el partido, el equipo de Murumamani, ha cumplido, una vez más, con las expectativas de su comunidad. El cansancio del equipo no pesa nada ante al orgullo y el entusiasmo de todos los comunarios frente a este nuevo triunfo.

La Asociación de productores de semilla hace la diferencia

El trofeo es desfilado y exhibido por las calles del pueblo y se hace evidente que Murumamani no tiene mucho que ver con otros pueblos en la





región con sus humildes casas y muchas veces en abandono. Algunas casas en Murumamani son completamente nuevas, construidas con el mismo material que se usa en las ciudades. La mayoría han sido pintadas y muchas tienen antenas de radio o televisión sobre el techo. Andrea de Silvestre, la capitana del equipo de fútbol explica: "Hace algunos años atrás, nos enteramos a través de una emisión radial que otras comunidades del altiplano (planicie de altura interandina en Bolivia) hacían experiencias muy positivas con la producción y la comercialización de semilla de papa certificada y que se organizaron en asociaciones." Entonces la gente de Murumamani pidió a los técnicos del programa de semilla (PROSEMPA, apoyado por el Gobierno de los Países Bajos) y de la oficina regional de semillas (ORS-La Paz) que se les ayude a crear su propia asociación de productores de semilla. Al inicio, los técnicos no se entusiasmaron por trabajar en Murumamani. La región es conocida como una de las áreas más difíciles de Bolivia y donde se producen ocasionalmente violentos conflictos. El pueblo aymara se rebela periódicamente evocando sus derechos sobre sus terrenos, frente a lo que ellos consideran la usurpación europea de su territorio nacional. Pero la comunidad insistió y terminó por convencer a los técnicos que era posible trabajar en la zona. En 1996, el primer grupo de productores de semilla se formó con seis familias. Al inicio fueron pocos productores. Pero las discusiones en la comunidad y el trabajo perseverante de los técnicos rendían frutos. En 2001, la Asociación de Productores de Semillas de Murumamani (ASEM), se estableció allí oficialmente con 14 grupos y más de 150 familias.

No obstante, el proceso que condujo a la creación de ASEM no siempre fue fácil. A un principio, las mujeres mayores se opusieron a la iniciativa y sobre todo a la idea de enviar mujeres jóvenes a Chuquiago Marka –el nombre aymara dado a la capital de La Paz– e incluso Cochabamba, donde la empresa de semillas de papa (SEPA) y el programa de investigación PROINPA (ambos apoyados por la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo - COSUDE) tienen sus oficinas y laboratorios. Pero poco a poco creció la convicción de que la comunidad tenía que saber más sobre nuevas tecnologías de producción de la papa y también sobre mercados para vender la semilla. Un grupo de mujeres se fue entonces para ver las papas en botellas (in vitro) en los laboratorios de SEPA y



aprendieron que esta técnica permite producir plantas libres de virus.

Se estima que el Programa Nacional de Semillas y sus socios, como SEPA y PROINPA y productores privados de semilla, generan beneficios para Bolivia en el orden de varios millones de dólares americanos. Estos beneficios se distribuyen entre productores de semilla, productores de papa de consumo (cosechas más importantes) y a través de la reducción de precios en el mercado y mayor calidad del producto a consumidores de papa, entre los cuales los pobres en zonas urbanas, son un componente importante.

El desafío de producir y vender semilla de papa certificada

Actualmente, ASEM está produciendo seis variedades de papa y espera extender su oferta a nuevas variedades aprovechando la creciente demanda por variedades nativas. No obstante, los productores de semilla se ven frente a un problema constante: Los productores de papa de consumo tienen dificultades en pagar el alto precio por la semilla certificada de alta calidad producida por ASEM. Como consecuencia, ASEM, en colaboración con el Programa Nacional de Semillas (PNS) ha introducido una nueva categoría de semilla, la cual es todavía de buena calidad y es reconocida por el PNS, pero responde a criterios menos estrictos que la semilla certificada de la calidad más alta. Gracias a este nuevo producto, más campesinos pueden

Se estima que el Programa Nacional de Semillas y sus socios, como SEPA y PROINPA y productores privados de semilla, generan beneficios para Bolivia en el orden de varios millones de dólares americanos. Estos beneficios se distribuyen entre productores de semilla, productores de papa de consumo (cosechas más importantes) y a través de la reducción de precios en el mercado y mayor calidad del producto a consumidores de papa, entre los cuales los pobres en zonas urbanas, son un componente importante.

permitirse la compra de semilla de buena calidad y aprovechar las mejores cosechas que esta semilla ofrece.

Hablando en nombre de la mayoría de la comunidad, Don Clemente Quispe, el actual Presidente de ASEM, confirma que a la comunidad de Murumamani le va mucho mejor que hace diez años. Sus perspectivas sociales y económicas han mejorado de manera significativa. Las políticas de descentralización implementadas por el Gobierno central han contribuido en cierta medida al crecimiento de inversiones públicas por parte de los Municipios, pero el impulso decisivo tiene su origen en la venta de semilla de papa.

Muchas personas e instituciones han contribuido al éxito de ASEM

A través de su apoyo conceptual y financiero de largo plazo a actores de la cadena de semillas de papa, incluyendo al Programa Nacional de Semillas y al Ministerio de Agricultura, COSUDE ha contribuido al éxito de Murumamani. La producción de semilla de alta calidad por SEPA y los insumos de investigación de PROINPA, han apoyado adecuadamente el proceso. Naturalmente, el apoyo de otras agencias internacionales también fue esencial para el éxito del PNS. Pero nada hubiese cambiado, sin los esfuerzos de la comunidad de Murumamani y de otras comunidades, cuyo éxito se hizo una realidad por su confianza en sí mismos y las

Poco a poco creció la convicción de que la comunidad tenía que saber más sobre nuevas tecnologías de producción de la papa y también sobre mercados para vender la semilla. Un grupo de mujeres se fue entonces para ver las papas en botellas (in vitro) en los laboratorios de SEPA y aprendieron que está técnica permite producir plantas libres de virus.



oportunidades de desarrollo que se presentaron gracias al tema de semillas.

Perspectivas

No obstante las historias de éxito, mucho queda que hacer por el PNS y por la comunidad de Murumamani. Solamente un 3% de la semilla sembrada en Bolivia es controlada por su calidad. Todavía hay un gran potencial de crecimiento para la industria de semilla. Esta última necesita el apoyo del Gobierno, como por ejemplo una reducción de la carga impositiva sobre semilla para poder competir con las importaciones de semilla. Murumamani debe diversificar y mejorar constantemente su producción. También debe adoptar un enfoque de uso sostenible de los recursos de agua y suelo para evitar la reducción de productividad y de calidad. Los campesinos reconocen este desafío. Muchos jóvenes salen del pueblo para estudiar agricultura y volver para continuar el trabajo de ASEM. La semilla del desarrollo fue planteada en la Pachamama (Madre tierra). Esfuerzos continuos serán necesarios para mantenerla viva.





Construyendo servicios financieros rurales sostenibles e integrales: experiencia boliviana 1991-2008

Reynaldo Marconi*

1. Introducción

La crisis de 1982-1985¹ impactó dramáticamente en los hogares y en la economía boliviana. Según información del Banco Central de Bolivia (BCB), las captaciones del Sistema Financiero Nacional (SFN) entre 1977 y 1981, registraban un promedio de \$us 486 millones en ese quinquenio y cayeron a un promedio de \$us 56 millones entre 1983-1984, representando solo el 12% respecto al periodo precedente. La tasa de inflación de 32% en 1981 pasó a 25.000% en 1985, año de mayor dureza de la crisis, llevando a Bolivia al triste record de la séptima experiencia de mayor hiperinflación en el mundo, en la historia de las inflaciones. El Tesoro Nacional estaba quebrado. Las tasas de interés² reales activas que eran de 3,18% anual para actividades comerciales y particulares y 0,76% para actividades productivas en 1980, alcanzaron el nivel negativo de 95,98% en 1985.

En ese contexto, el punto de partida para una correcta valoración del entorno destinado a superar la crisis 1982-1985, es la promulgación del DS 21060 que marca la ruptura del modelo prevaleciente en las décadas precedentes de políticas públicas basadas en un fuerte intervencionismo estatal y el inicio de una nueva tendencia de políticas públicas basadas en la liberalización de los mercados como base para la generación del desarrollo y la superación de la pobreza. El DS 21060 de 1985, reenfoca las políticas públicas reconfigurando a la economía boliviana de los siguientes veinte años. Las principales medidas vinculadas a los servicios financieros, adoptadas en ese entonces, que inclusive hoy continúan impactando a las operaciones del Sistema Financiero Nacional (SFN) son: la liberalización financiera particularmente de los contratos de préstamo y de las tasas de interés y la dolarización de las operaciones financieras. El principal objetivo de las políticas públicas del periodo buscaba establecer un



renovado marco legal financiero a fin de darle modernidad al SFN, particularmente al sistema bancario privado. En ese contexto, cuatro ejes encaminaron la configuración del SFN durante los dos últimos decenios, respondiendo a las políticas públicas prevalecientes: a) Liquidación de la banca estatal; b) Modernización de la normativa financiera y el sistema bancario privado; c) Mercantilización de las microfinanzas reguladas y desatención al sector productivo; y, d) Emergencia de las microfinanzas con visión de desarrollo y apoyo al sector productivo actuando con restricciones normativas. En esta nota describiremos el proceso de construcción

* Economista y abogado. Gerente de FINRURAL desde 1995 a la fecha.

1 Marconi Reynaldo: "¿Cómo surgió el Microcrédito como Opción Nacional?", en *Lecciones de las Microfinanzas para la Macroeconomía*, 2007, La Paz, Bolivia.

2 Careaga Juan: "Estabilización y Desarrollo: Importantes Lecciones del Programa Económico de Bolivia", 1996, Cuadro 3c, página 251.



El cierre de la banca estatal produjo un enorme vacío para la prestación de servicios financieros al área rural y atención al sector agropecuario.

del denominado Sistema Financiero Rural producido en los últimos 20 años. De los puntos referidos de la evolución del Sistema Financiero Nacional, prescindiremos de la descripción de la modernización de la normativa financiera y el sistema bancario privado, cuyo tratamiento es transversal.

2. Fases del proceso de construcción

2.1. Retiro estatal de los Servicios Financieros Rurales

La liquidación de la banca estatal se produce el 15 de julio de 1991, con la aprobación de cinco medidas vía Decreto Supremo que liquidan a las instituciones estatales vinculadas a la prestación de servicios financieros de primer piso, bajo el siguiente detalle: a) Disolución y liquidación del Banco Agrícola de Bolivia; b) Evaluación del patrimonio del Banco Minero de Bolivia, como paso previo a su liquidación; c) Prohibición al Fondo de Desarrollo Campesino para otorgar créditos directos a clientes; d) Suspensión de las operaciones crediticias del Banco del Estado, anticipando su posterior liquidación; y, e) Liquidación del Fondo Nacional de Explotación Minera (FONEM). Luego, el DS 23334 de 1992, dispuso la liquidación del Banco del Estado. Finalmente, el DS 23459 de 1993, dispuso la liquidación del Banco Minero de Bolivia. La política implantada

desde 1985, dispuso la liquidación total de la banca pública con la esperanza de promover una banca privada activa.

Con información a diciembre de 1986,³ el vacío generado por el cierre de los cuatro bancos públicos, correspondía a un total de 100 oficinas de atención al público, de las cuales un 29% se encontraban en las ciudades capitales de departamento y el restante 71% en localidades rurales. Por su parte, la banca privada a esa misma fecha tenía un total de 108 oficinas de atención al público entre los 16 bancos existentes, las cuales mayoritariamente se localizaban en las ciudades capitales de departamento, alcanzando al 70%, y sólo el 30% correspondía a localidades rurales. Tras el cierre de la banca pública, la banca privada no pudo atender a la escasa población pobre que era atendida por los bancos estatales, ni tuvo interés de hacerlo. Su conducta fue hasta ese entonces renuente a trabajar con los productores de la pequeña producción agropecuaria y campesinos y de manera general operar en el área rural; en el presente sólo permanecen 6 de los 16 reportados en ese entonces, los diez restantes quebraron o se encuentran en proceso de liquidación, y en varios casos sus ejecutivos se encuentran bajo procesos judiciales o en prisión. En suma, el cierre de la banca estatal produjo un enorme vacío para la prestación de servicios financieros al área rural y atención al sector agropecuario.

2.2. Construcción de una política pública sobre el "Sistema Financiero Rural"

Hacia 1995 uno de los desafíos planteados en el marco del Grupo DRU fue el análisis, construcción y acompañamiento del denominado Sistema Financiero Rural⁴ (SFR). El diagnóstico elaborado por la Comisión SFR⁵ establecía: "En el presente, la ausencia de una política para desarrollar un Sistema Financiero Rural formal y sostenible, constituye un vacío importante, en lo que toca a la responsabilidad del Estado en la formulación e implementación de políticas de desarrollo rural". Dada esta falencia, a principios del mes de agosto de 1995, el Comité SFR hizo la entrega del documento denominado "Lineamientos de Política para el Desarrollo del Sistema Financiero Rural", al Ministro de Desarrollo Económico de entonces, para su consideración por parte del gobierno. Este documento tenía una doble virtud. En primer término, su

3 Méndez Morales Armando: "Crédito Refinanciado: Necesidad de una Nueva Política Crediticia", Proyecto FOCAS 1988.

4 En ese entonces se definió al Sistema Financiero Rural como el conjunto institucional, público y privado, cuyo ordenamiento, objetivos y actividades, responden a la finalidad de coordinación e interacción en los servicios financieros rurales.

5 El Comité SFR fue conformado a raíz de una recomendación expresa del Seminario sobre Políticas para el Desarrollo del Sistema Financiero Rural realizado en el Lago Titicaca a fines de marzo pasado. Se encuentra integrado por representantes de la cooperación externa (Banco Mundial, COTESU y GTZ), Estado (FDC y Secretarías de Desarrollo Rural y de Agricultura y Ganadería) y las IPDS representada por FINRURAL



elaboración fue consensuada entre representantes del Estado, la Cooperación Externa y las instituciones financieras rurales representadas por FINRURAL. En segundo lugar, constituye el resultado de un proceso previo iniciado en gestiones pasadas, que tomó mayor impulso en dos seminarios participativos organizados por la Comisión SFR en marzo de 1995. Claramente este documento se constituyó en un ejemplo de proceso colectivo de construcción de la política pública, el cual formulaba planteamientos concretos para avanzar en los campos de la normatividad y reglamentación, programas de expansión de la cobertura de servicios crediticios rurales y programas de fortalecimiento de las instituciones de intermediación financiera en el área rural. El punto culminante de los trabajos de la Comisión SFR, preveía **dos escenarios** posibles en ese entonces: en el primero, en la eventualidad de la adopción de las políticas propuestas, podía esperarse una expansión y desarrollo de los servicios financieros en el área rural, en un marco sujeto a políticas públicas comunes y el control y fiscalización de las operaciones financieras por las instancias pertinentes. En el segundo escenario, los servicios financieros se desarrollaban según las posibilidades individuales de los actores involucrados, donde el rol del Estado como un ente normativo, regulador, no tenía incidencia para el medio rural. Es este segundo escenario que prevaleció hasta la gestión 2007.

2.3. Desarrollo del Modelo Regulatorio para las Microfinanzas de Visión Comercial

El retiro del Estado generó un vacío en la atención de SFR que progresivamente fue atendido vía el microcrédito, por las denominadas ONG Financieras, hoy denominadas Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD). En esas circunstancias surge el interés gubernamental hacia el campo de las microfinanzas, para dar lugar en mayo de 1995 a un *marco de regulación*, con una visión estrictamente comercial postulando la política de formalización de las microfinanzas en base a la conformación de Fondos Financieros Privados (FFP) organizados como sociedades anónimas de objeto comercial y lucrativo, induciendo a la mercantilización de las microfinanzas, como un proceso, donde las microfinancieras buscaban maximizar sus retornos financieros. Esta política pública es definida por medio del Decreto que regula la constitución y funcionamiento de los

FFP. Como resultado de esa política, hoy existen dos bancos especializados (Banco Sol y Banco Los Andes ProCredit) y seis FFP (FIE, ECOFUTURO, PRODEM, COMUNIDAD, FASIL y FORTALEZA) con visión comercial, agrupadas en ASOFIN. Los dos bancos y los tres primeros FFP tienen origen en ONG Financieras y los tres FFP restantes provienen estrictamente del sector privado. El posicionamiento de estas microfinancieras a nivel sectorial es de clara preferencia por el sector de comercio y de servicios de manera general. Obviamente este enfoque de la política pública ha condicionado el desarrollo de las microfinancieras con un enfoque mercantilista, cuyo posicionamiento en el mercado ha privilegiado la atención al sector comercial en desmedro del sector productivo.

2.4. Emergencia del modelo regulatorio para las microfinanzas con mandato social

Las Instituciones Financieras de Desarrollo, se mantuvieron en el mercado aunque con operaciones de pequeña envergadura hacia 1995 cuando se emite el Decreto Supremo sobre los FFP, manteniendo su estatus jurídico privado pero no lucrativo. Las IFD dan origen a la segunda generación de microfinancieras, con una visión de sumisión a su mandato social, planteándose el reto de ampliar la cobertura y profundizar los servicios hacia las áreas periurbanas y rurales y, en particular, atender al sector productivo. Es importante reconocer que estas entidades realizaron sus actividades en un entorno normativo desfavorable para sus operaciones y con recursos financieros muy limitados y caros, por cuanto no accedían al fondeo con sus clientes y sus fuentes de financiamiento de segundo piso, operaban con tasas de interés en promedio del 9 a 10%, cuando las IMF de visión comercial lo hacían con una tasa pasiva de alrededor de 3%.

Las IFD a partir del 2004 dan origen al denominado Sistema de Autorregulación, que opera con normas similares a las del sistema regulado y otras que generaron adicionalmente para regular allí donde la regulación convencional tenía vacíos; instituyen un sistema de supervisión y *rating* privados. En ese contexto, en marzo de 2008, la SBEF incorpora a las Instituciones Financieras de Desarrollo al ámbito de la Ley de Bancos y Entidades Financieras, consiguientemente a la regulación y la facultad de proporcionar servicios de ahorro.



El enfoque de la política pública ha condicionado el desarrollo de las microfinancieras con un enfoque mercantilista, cuyo posicionamiento en el mercado ha privilegiado la atención al sector comercial en desmedro del sector productivo.

Hoy existen dos bancos especializados (Banco Sol y Banco Los Andes ProCredit) y seis FFP (FIE, ECOFUTURO, PRODEM, COMUNIDAD, FASIL y FORTALEZA) con visión comercial, agrupadas en ASOFIN. Los dos bancos y los tres primeros FFP tienen origen en ONG financieras y los tres FFP restantes provienen estrictamente del sector privado.

Esta resolución es el resultado de un conjunto de acciones propositivas y de cabildeo y, sobretudo luego de un proceso preparatorio de varios años. En particular desde la gestión 2004, las IFD, suscribieron en forma voluntaria un Convenio de Adhesión al Sistema de Autorregulación o Supervisión Privada por un periodo de cuatro años (2004-2007). La evolución del Sistema ha incluido acciones orientadas a operativizar cuatro componentes: 1) Normas y estándares únicos; 2) Supervisión privada para facilitar y monitorear la adopción y correcta aplicación de la normativa y el fortalecimiento de las entidades; 3) *Rating* con el concurso de empresas externas de calificación fiduciaria y/o de riesgo; y, 4) Difusión. Sin duda este trabajo fue plenamente reconocido por la SBEF, institución que hizo seguimiento de todo este proceso.

3. Resultados obtenidos

Después de 18 años de cerrado el Banco Agrícola de Bolivia, de esfuerzos de los actores públicos y privados, Bolivia cuenta con un SFR consolidado e integrado al SFN. No representa una isla financiera ni un paraíso financiero, más bien plantea múltiples desafíos y retos futuros. Los resultados más incuestionables alcanzados en estos últimos 15 años son en el desarrollo de la base de intermediación rural y los clientes atendidos.

Consolidación de una base de intermediación financiera rural diversificada

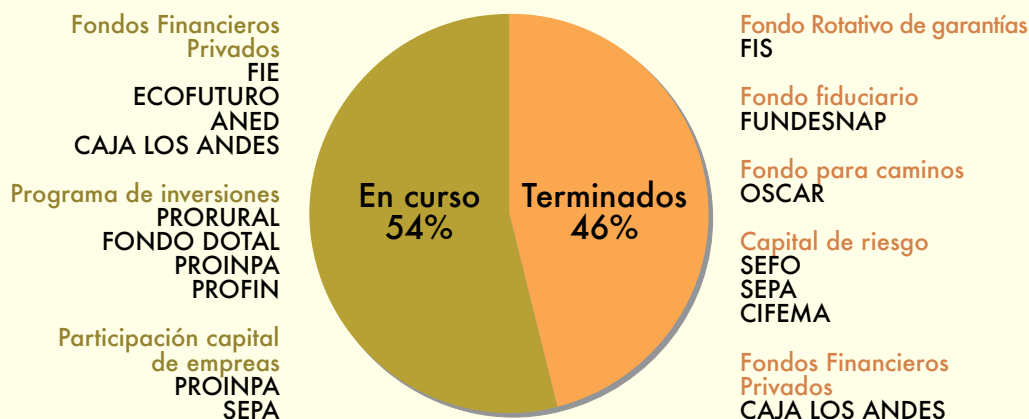
(instituciones). Durante estos últimos años, las IFD se han constituido en la fuente de expansión y profundización del SFN. En efecto, el año 2000, el 19% de las agencias del SFN correspondían a las IFD, mientras que el 2008 la cobertura alcanza a 32%. El año 2000, el 30% de las agencias rurales del Sistema Financiero Nacional correspondían a las IFD, mientras que el 2008 la cobertura alcanza a 38%. No cabe duda que la expansión de las IFD se ha producido en el ámbito rural y en áreas cada vez más pobres y, hoy, estas instituciones tienen la red de agencias más expandida que los bancos y las IMF comerciales.

Cobertura y penetración financiera relevantes (puntos de atención y clientes atendidos). Entre los años 2000 y 2008, se ha producido un incremento en la clientela atendida por el Sistema Financiero Nacional, con una tasa de crecimiento anual de 3%. Las IMF comerciales e IFD registraron un promedio anual de 10%, pasando de 404.372 clientes a 809.995. Asimismo, en estos últimos ocho años, las IFD se han constituido en la fuente de expansión hacia el área rural, puesto que el año 2000, el 23% de los clientes atendidos por el SFN correspondían a las IFD, mientras que el 2008 la cobertura alcanza a 28%. Es incuestionable que el crecimiento y la expansión de la clientela atendida se ha producido merced a las estrategias de las IFD de cada día llegar más al área rural y a municipios pobres.



* M. Hügli (COSUDE, La Paz, 2001). Informe sobre cierre de Proyectos, transformados en empresas y fundaciones, aporte a FFP a través de Fondos Rotativos. Los procesos cerrados y terminados de estas transferencias a la fecha de ese informe llegaban al 46% y el 54% se consideraban todavía en curso.

Aportes de COSUDE al SFR a través de Fondos Rotativos US\$ 13,6 millones (1990-2009)*





Conservación de la biodiversidad

Mario J. Baudoin W.*

Estamos en un especial momento para evaluar el avance que ha experimentado nuestro país en conservación de la biodiversidad y los desafíos que plantea la nueva Constitución Política del Estado.

Avances históricos

Cuando alrededor de 1900 se inició el movimiento conservacionista en Norteamérica, estuvo asociado al concepto del razonable uso de los recursos naturales, en particular del agua y los bosques y entró rápidamente en contradicción con el movimiento preservacionista.¹ No es éste el espacio para entrar en el análisis de las causas de estas contradicciones. Esta contradicción se ha mantenido hasta la fecha y sigue siendo fuente de conflicto. Sus bases son, por un lado, la negación de la larga relación existente entre el ser humano y su entorno natural y, por otro lado, la aceptación de las poblaciones locales como los actores reales de todo posible cambio perdurable de la situación actual, para bien o mal. La duración de esta discusión se deriva de los enfoques fundamentalmente diferentes de los dos campos, esto incluye además diferencias de intereses y diferencias de actores. En el caso de los Estados Unidos esta discusión tiene una amplia referencia en su literatura. En nuestro caso es sólo recientemente que se ha entrado en esta discusión. Bolivia en realidad estuvo al margen de estos debates hasta la década de los 80. A pesar de que la primera área protegida se creó en 1939, el Parque Nacional Sajama, y a pesar de que los primeros gobiernos de la República promulgaron una serie de disposiciones de precaución con relación al uso de recursos naturales y a la calidad ambiental, en realidad el Estado boliviano prestó escasa atención al tema de conservación. A partir de 1985 la sociedad civil boliviana desarrolla una serie de iniciativas y apoya la gestión gubernamental



para lograr en 1992 la Ley de medio ambiente y una serie de otras disposiciones menores, relacionadas al inicio de conservación efectiva en Bolivia. Esto implicó una reorganización de las instituciones ambientales del poder Ejecutivo dada la trayectoria del Centro de Desarrollo Forestal, con relación a los bosques que tenía a su cargo, su negligencia en relación al tráfico ilegal de fauna silvestre y su escasísima atención al desarrollo de un sistema de áreas protegidas en el país. El inicio del establecimiento de un sistema nacional de áreas protegidas se da a partir de noviembre de 1991 cuando se crea la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre con el objetivo de establecer el sistema y diseñar finalmente el programa financiado por la cooperación suiza y el Fondo Mundial de Medio Ambiente (GEF) cuyo inicio oficial fue el 1 de julio de 1993. El gráfico que sigue muestra el crecimiento del sistema nacional de áreas protegidas en tan sólo 10 años. El área de incremento es en relación a las áreas bajo

Aproximadamente 40 áreas protegidas habían sido creadas entre 1939 y 1992. Actualmente el sistema nacional de áreas protegidas cubre aproximadamente un 20% del territorio. Uno de los principales logros del sistema ha sido el desarrollo de una política de gestión con la participación de las poblaciones residentes al interior de las áreas.

* Biólogo. Director del Museo Nacional de Historia Natural.

¹ Samuel P. Hays, 1975. *Conservation and the Gospel of Efficiency, The progressive Conservation Movement, 1890-1929*, Harvard University Press – Atheneum.



Bolivia es uno de los países de más alta diversidad de cultivos nativos, de sus parientes silvestres y centro de origen de algunas de las más importantes plantas domesticadas, tales como la papa, el maní, los ajíes y la quínoa.

un manejo y no tan sólo declaradas, una tasa 10 veces mayor que el promedio mundial.

La historia reciente

Desde la Colonia, Bolivia ha sido un país minero. Ni el Estado ni las instituciones académicas prestaron mucha atención al tema biodiversidad, siendo la carrera de Biología de la Universidad Mayor de San Andrés la más antigua en este campo (1972). Tanto la gestión de conservación como el desarrollo de políticas coherentes en el Estado ha sido una tarea retrasada y en la cual tenemos sólo una historia reciente. Sin embargo es necesario destacar que en el corto tiempo a partir de mediados de los 80 se han realizado grandes logros en el país, aunque no todos están de acuerdo con esta visión. A partir de 1993 se incrementó grandemente el número de áreas protegidas pero cabe destacar que hasta ese momento no había existido un sistema nacional que fuera percibido como un administrador de áreas especiales, en otras palabras hasta ese momento el conjunto del país básicamente no conocía los costos que implica la gestión de áreas protegidas.

Aproximadamente 40 áreas protegidas habían sido creadas entre 1939 y 1992 cuando se inicia el sistema, estando sólo cuatro bajo gestión en ese momento. Actualmente el sistema nacional de áreas protegidas cubre aproximadamente un 20% del territorio. Uno de los principales logros del sistema nacional de áreas protegidas ha sido el desarrollo de una política de gestión con la participación de las poblaciones residentes al interior de las áreas. Esto se muestra claramente por la presencia actual como Director del sistema, de una persona nacida en una de las áreas protegidas del país, que además accedió a ese cargo por decisión de las propias comunidades. Por otra parte aunque el país ha estado ocupado por poblaciones humanas en toda su extensión desde mucho antes de que llegaran los españoles es también y todavía una de las áreas mejor conservadas del planeta.

Los avances de Bolivia no han ido tan sólo en lo que es conservación de la diversidad silvestre, un área en la que Bolivia tenía muy poca historia. A partir del trabajo pionero del doctor Martín Cárdenas, la atención a los recursos genéticos relacionados a la agricultura, una de las principales riquezas naturales y culturales en nuestro país, ingresó lentamente a recibir atención de los organismos del Estado a cargo de estos temas. Sin embargo las iniciativas de conservación de recursos genéticos del sector estatal no tuvieron la claridad necesaria, por la aceptación tácita del Estado del crecimiento del sector agrícola vía su relación con los conceptos de la Revolución Verde más relacionados a la agroindustria de exportaciones.

Bolivia es uno de los países de más alta diversidad de cultivos nativos, de sus parientes silvestres y centro de origen de algunas de las más importantes plantas domesticadas, tales como la papa, el maní, los ajíes y la quínoa. Por la dinámica política del país, mediante la Ley de descentralización se desmanteló la capa-

INCREMENTO EN AREAS PROTEGIDAS (datos: mundo, UICN; Bolivia, SERNAP)

MUNDO			BOLIVIA		
AÑO	NÚMERO	AREA 10 ⁶ KM ²	AÑO	NÚMERO	AREA 10 ⁶ Ha
1992	48,388	12.3	1992	3	1,317
2003	102,102	18.8	2004	19	16,600
Incremento %	211.01%	152.85%	Incremento %	633.33%	1260.44%





ciudad del Estado en el área de conservación de recursos genéticos para la agricultura. En vista de que el sector estatal agrícola estuvo orientado principalmente a las grandes empresas exportadoras, este colapso no recibió el tratamiento que debería de haber tenido. Es sólo gracias a la integridad y el esfuerzo de grupos de profesionales en este campo que se logró salvar tan importantes recursos. Los ingenieros Humberto Gandarillas y Martín Cárdenas, ya en la década de los 60, impulsaron la creación de una colección boliviana de germoplasma de granos andinos; inicialmente en la estación experimental de Patacamaya del entonces Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria, IBTA. La destrucción de las estaciones experimentales del IBTA, producto de la Ley de Descentralización² tuvo en el caso de Patacamaya el riesgo de pérdida del banco de germoplasma de quinua. Esto fue evitado gracias a la intervención de la Fundación PROINPA, apoyada por COSUDE, que además ha contribuido ampliamente a la conservación de otras especies de importancia para la agricultura.

Manejo de bosques

Aparte del primer período de desarrollo del Centro de Desarrollo Forestal, el manejo de los bosques en Bolivia se caracterizó hasta la promulgación de la Ley forestal en 1993, por una ausencia de gestión por parte de las poblaciones locales y un énfasis total en la extracción de madera de los bosques naturales. En los años posteriores, debido a avances impensables en el momento de promulgación de la Ley, el país logró tener más de 2 millones de hectáreas de bosque manejado bajo certificación independiente. Este gran avance se extendió al desarrollo de las actividades del Instituto Boliviano de Investigación Forestal que en relativamente poco tiempo ha producido una considerable cantidad de investigaciones sobre dinámica de los bosques tropicales, tarea en general ausente de nuestro país anteriormente.

Bosques nativos andinos

Quiero resaltar otra área en la cual el país ha cambiado considerablemente, la atención prestada a los bosques nativos andinos. Es el occidente del país el área más afectada por ocupación intensa y son los bosques andinos los que más han sido impactados en el curso de los últimos cinco mil años. Algunas de estas áreas abrigan una gran diversidad biológica y

en muchos casos incluyen ecosistemas frágiles por la topografía, propensión a la desertificación e impacto de las actividades humanas. Los programas PROBONA y ECOBONA, también financiadas por COSUDE, tuvieron el gran mérito de concentrarse en estos ecosistemas que requieren de urgente atención. Los bosques andinos fueron tradicionalmente ignorados tanto por el Estado como por la sociedad civil. A partir de las actividades esos programas se ha podido desarrollar un conjunto de normas de acceso a los bosques producto de las propias comunidades creando por lo menos una esperanza de continuidad en la gestión y conservación.

Es evidente de lo anteriormente expuesto que Bolivia ha tenido un gran desarrollo en conservación a partir de la década de los 90. Este desarrollo se basó en las iniciativas de la sociedad civil y las instituciones de gobierno que incorporaron la temática ambiental y de biodiversidad en la agenda política. Este desarrollo se dio simultáneamente a los cambios en el contexto internacional que facilitaron recursos y atención a estos temas. Baste mencionar que a partir de 1992 el tratamiento de los temas de conservación pasó a ser parte de las relaciones entre los Estados y no solamente una discusión entre ONG. El cambio fue de fundamental importancia para nuestro país dado su carácter de pobreza y baja disponibilidad de recursos económicos para estos temas en vista de las urgencias en las áreas de salud, educación, servicios básicos, etc. Gracias a la cooperación externa bilateral y a nuevos mecanismos de financiamiento multilateral como el Fondo Mundial del Medio Ambiente (GEF) que se pudo en Bolivia lograr un sitio destacado en conservación de la biodiversidad. Las bases institucionales en las universidades del

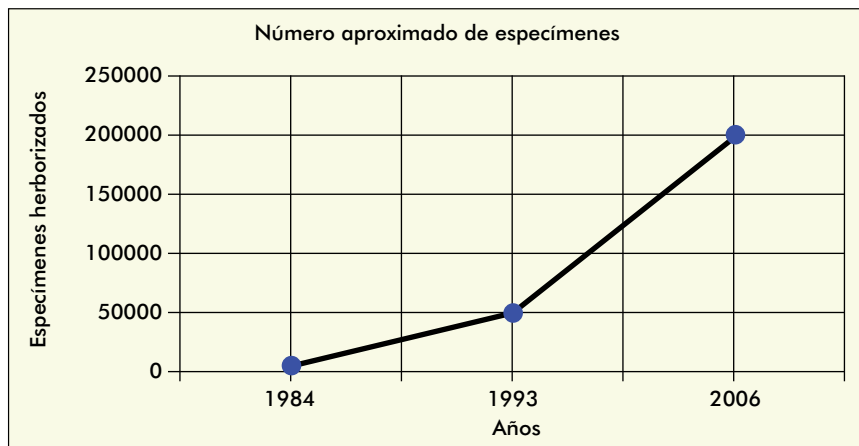


A partir de 1992 el tratamiento de los temas de conservación pasó a ser parte de las relaciones entre los Estados y no solamente una discusión entre ONG.

² Ley n° 1654 de 28 de julio de 1995, Ley de descentralización administrativa.



Crecimiento del Herbario Nacional de Bolivia 1984 - 2006



país, que nos permiten ahora tener institutos de investigación en el área forestal, de ecología, herbarios y colecciones de fauna han recibido apoyo fundamental de esta cooperación y han potenciado y permitido el desarrollo de las acciones de conservación.

Desafíos

¿Cuáles son los desafíos que nos quedan por delante?

- Queda mucho por avanzar en el logro de una gestión participativa de las áreas protegidas que mantenga los objetivos de conservación. El establecimiento de un sistema de formación constante, el fortalecimiento de los mecanismos de participación en la gestión, lograr la sostenibilidad financiera y potenciar los usos turísticos, de investigación y educativos de las áreas son algunos de los desafíos para el sistema nacional de áreas protegidas.

- Es de importancia nacional lograr incorporar el uso de los recursos genéticos relacio-

nados a plantas medicinales y a otros usos, en beneficio de nuestra población, fundamentalmente en la solución de nuestros problemas de salud y seguridad alimentaria. Teniendo plantas que podrían contribuir a la curación de enfermedades que afectan a la población más pobre, tales como la espundia (leishmaniosis), el mal de Chagas y la malaria, necesitamos desarrollar tratamientos baratos para estos males. La obsesión con la obtención de grandes beneficios económicos a partir de contratos con las transnacionales farmacéuticas ha mostrado carecer de contenido real. El valor de los contratos actuales, no sólo a nivel nacional, es virtualmente nulo. Es necesario desarrollar nuestra capacidad de generar soluciones propias y cooperación sur-sur. El beneficio derivado de este tipo de tratamientos ha de ser, sospecho, muy superior al dinero que se obtenga de contratos comerciales.

- La recuperación y regeneración de los bosques actualmente cubiertos por pastizales improductivos y la recuperación de los barbechos abandonados son tareas que probarán ser no sólo importantísimas desde el punto de vista de conservación sino también generadoras de recursos económicos. La gestión de estos y de otros ecosistemas es una de las áreas en las cuales el Estado y la cooperación internacional deben trabajar para desarrollar experiencia y acumular conocimientos. Es bueno recordar que el 80% de la superficie del país se encuentra fuera de las áreas protegidas.

- El fortalecimiento de las instituciones dedicadas a la ciencia, la formación de recursos humanos y la formación de conciencia en esta área es también una tarea de prioridad, si es que pensamos tanto en la independencia de nuestro país como en su futuro. Si bien se han hecho importantes avances en el rescate de conocimientos tradicionales, es mucho más lo que se tiene que avanzar en un diálogo de saberes que logre una integración de forma positiva al servicio de nuestro país.

- Todos los programas mencionados anteriormente han recibido cooperación, tanto bilateral como de organismos internacionales. En este momento el país ha avanzado considerablemente. Sin embargo, a pesar de que las bases fundamentales pueden estar dadas, la sostenibilidad no sólo financiera sino social política y cultural de lo que es conservación requieren de atención constante. Hay bases para el optimismo pero mucho queda por hacer.





El diálogo intercultural e intercientífico

Freddy Delgado* y Stephan Rist**

A lo largo de los últimos 24 años, el centro Universitario de excelencia AGRUCO de la Facultad de Ciencias Agrícolas, Pecuarias, Forestales y Veterinarias (FCAPFyV) de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), con el apoyo de la Agencia Suiza de Cooperación al Desarrollo (COSUDE) hasta 1997 y de la Cooperación Holandesa desde 1996, ha desarrollado un enfoque teórico conceptual coherente que permite integrar la formación superior –mediante el diálogo de saberes– en las transformaciones de las condiciones estructurales de Bolivia. Se plantea una estrategia de descolonización de la producción y circulación de conocimientos, basados en los objetivos del desarrollo endógeno sustentable y la transdisciplinariedad. Esto implica apoyar al Estado plurinacional de Bolivia y la implementación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE), considerando sus propias nociones de tiempo, espacio, naturaleza y sociedad y las interrelaciones que existen entre ellas.

Es decir que partimos de un acercamiento de la visión de “desarrollo” de los pueblos originarios, indígenas y campesinos, mejor expresado en los conceptos del “vivir bien” (grupos de habla español), *sumaj kausay* (quechua) *suma qamaña* (aymara) y *ñandereco* (guaraní). Estos conceptos expresan, como un denominador común, una praxis-visión de la vida, basada en soberanía, equidad, justicia social, reciprocidad y complementariedad. Las capacidades propias emergentes de las luchas históricas de los movimientos sociales y pueblos indígenas, originarios y campesinos para recuperar y ampliar espacios culturales, sociales, ecológicos y económicos para el “vivir bien”, constituyen un importante aporte para reducir la enorme brecha existente entre la sociedad explotadora y la naturaleza sensible y deteriorada, y entre una sociedad dominante y otra subyugada a través de siglos y que ahora tiene la oportunidad de reivindicarse como pueblo indígena, originario

y campesino, asumiendo la dirección del Estado Plurinacional, planteado en la CPE.

Hacia el diálogo de saberes

El camino para consolidar un enfoque teórico conceptual tuvo importantes hitos basados en la experiencia realizada con comunidades indígenas, originarias y campesinas, realizándose ajustes al enfoque teórico metodológico en base a un proceso de reflexión y sistematización permanente con diferentes movimientos sociales y comunidades científicas nacionales, latinoamericanas y mundiales.

Nuestra experiencia se inicia con la adaptación de la *agricultura biológica* en la que se enfatizó en la promoción de una agricultura sana y limpia, que conserve el medio ambiente y fortalezca el uso de técnicas orientadas a preservar las bases productivas y por ende mejorar la calidad de vida de las familias indígenas, originarias y campesinas (1985-1987). Se aprendió que las comunidades tienen una gran riqueza de saberes y tecnologías que coinciden con las prácticas fundamentales de la agricultura biológica, siendo la única diferencia que lo agro-pecuario en las comunidades forma parte de una concepción de vida basada en la *Agri-Cultura* integral. Era por tanto necesario comprender y aplicar estas tecnologías en forma integral lo que nos llevó a adoptar la perspectiva de la *Agroecología*. Ella permitió desde una dimensión política, social y cultural un acercamiento hacia la concepción indígena, originaria y campesina de la naturaleza y su relación con la sociedad; para ello fue necesario ampliar los conocimientos más allá de lo técnico agronómico y complementarlos con las ciencias sociales y humanas, desarrollándose un enfoque interdisciplinario que estableció un diálogo permanente al interior del equipo y con las comunidades indígenas, originarias y campesinas, en busca de alternativas cada vez



AGRUCO promueve una agricultura sana y limpia, que conserve el medio ambiente y fortalezca el uso de técnicas orientadas a preservar las bases productivas y por ende mejorar la calidad de vida de las familias indígenas, originarias y campesinas.

* Director Ejecutivo del Centro Universitario AGRUCO de la UMSS, Bolivia.

** Catedrático de la Universidad de Berna, Suiza. Coordinador Científico del Consorcio de cooperación científica para atenuar los síndromes del cambio global entre el norte y el sur (NCCR-NS). Ex Codirector AGRUCO (1990-1997).

Los representantes de la comunidad científica tienen que reconocer que su forma de saber es solamente una entre muchas otras y que ningún saber tiene por naturaleza más valor que otros.



más integrales, en la perspectiva de aportar con nuevos paradigmas de las ciencias y las visiones de desarrollo. En la gráfica 1 se sintetiza los aprendizajes desde la intraculturalidad de AGRUCO y su relación con comunidades campesinas de la región occidental de Bolivia.

Un aporte importante fue el *enfoque transdisciplinario* que plantea que la solución de los problemas sociales requiere ir más allá de la idea occidental que las ciencias crean las soluciones para transferirlas luego a la sociedad ("transferencia" de conocimientos y tecnologías). Se plantea un "modo" de generación de conocimientos, basado en la co-producción, que considera la necesidad de articular el trabajo científico con procesos de aprendizaje societal basados en la acción emancipadora y comunicativa, lo que requiere la co-generación de conocimientos sistémicos, normativos y transformativos entre actores científicos y todo tipo de grupos que representan la diversidad cultural de los pueblos indígenas, campesinas, criollos y otros que coexisten en el mundo.

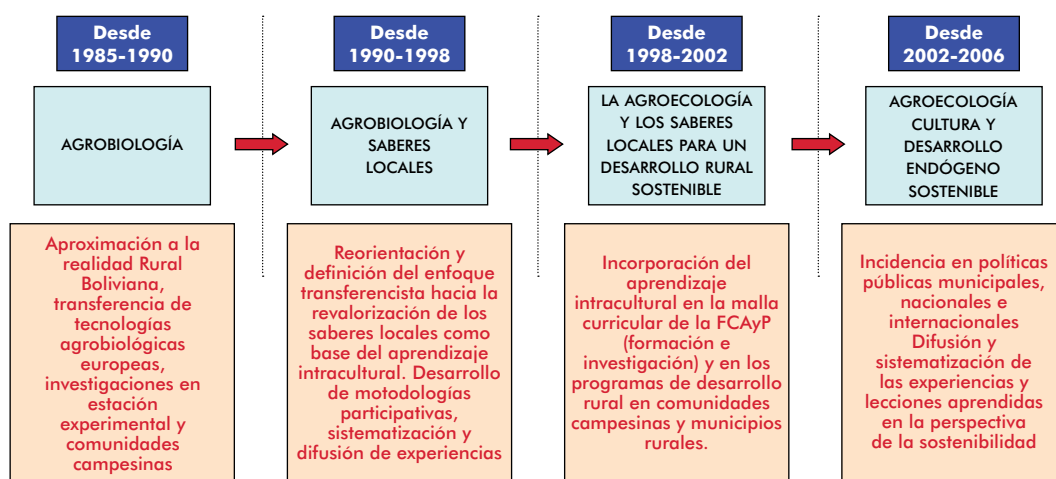
Establecer un diálogo entre el conocimiento científico y la sabiduría y los saberes de los pueblos indígenas, campesinos y mestizos implica asumir una postura epistemológica y ontológica diferente a aquella de la ciencia materialista y occidental: Se admite 1) la coexistencia de diferentes niveles de realidad aunque las mismas sean contradictorios (por el momento); 2) la lógica del "intermedio incluido" lo que implica que no todos los fenómenos tienen que ser reducidos a visión dualista del mundo, sino que pueda haber muchas realidades constituidas

más allá de categorías opuestas; y 3) que los actuales problemas son "complejos" lo que obliga, antes que asumir la prueba científica como base de la acción, basar todo el proceso de co-producción de conocimientos en un diálogo permanente entre todas las formas de conocimientos, siendo conscientes que las probabilidades de convivir exitosamente con un sistema complejo es más alta cuando más perspectivas cognitivas se considera.

Resulta que el saber requerido no estaba escrito en los libros, ni era tratado en cursos de posgrado, por tanto se llegó a comprender que el saber de los pueblos indígenas está latente en las comunidades y es allí donde se deben volcar los esfuerzos de investigación para revalorizar esos saberes, habiendo sido facilitado este proceso por la Investigación Acción Participativa (IAP), dando origen por la definición de sus principios y objetivos, dirigidos a fortalecer la identidad cultural y la sabiduría de los pueblos indígenas originarios y campesinos, a lo que hemos denominado en AGRUCO como la Investigación participativa revalorizadora (IPR).

Estos avances representaron un gran desafío, puesto que el método experimental era el aplicado de forma generalizada por la ciencia y hasta casi dogmáticamente, negando la coexistencia con otros métodos de investigación y desconociéndolas; tenía limitaciones para explicar aspectos sociales y espirituales de la vida cotidiana de las comunidades indígenas y sus estrategias, cuyo análisis demandaba una visión holística en la que los métodos cualita-

Gráfica 1
AGRUCO y los aprendizajes desde la Intraculturalidad





tivos de las disciplinas sociales contribuyeron a diseñar propuestas multimetodológicas e intermetodológicas que articulaban lo cualitativo con lo cuantitativo para interpretar la realidad de las comunidades indígenas. Al respecto, César Escobar hizo un análisis de lo que es el enfoque intermetodológico como un sistema fundamental para el desarrollo endógeno sustentable.

Algunas lecciones aprendidas

Los representantes de la comunidad científica tienen que reconocer que su forma de saber es solamente una entre muchas otras y que ningún saber tiene por naturaleza más valor que otros. El diálogo con los saberes indígenas, originarias, campesinos o mestizos no se debe hacer mediante el estudio científico de los mismos, sino que el diálogo tiene que darse entre los portadores de saberes nativos y científicos occidentales modernos. El diálogo de saberes requiere que los participantes aprendan que su saber implica la existencia de epistemologías, gnoseologías y ontologías propias; esto es parte del diálogo intracultural e intercultural.

El diálogo intercultural puede entenderse desde dos perspectivas: la primera considera el diálogo entre dos ciencias o disciplinas científicas, por ejemplo, un diálogo entre las ciencias naturales y las ciencias sociales. En esta perspectiva, el diálogo se enmarca dentro de un mismo paradigma constituido por su propia epistemología, gnoseología y ontología. La segunda perspectiva, que es mucho más nueva en el ámbito académico, plantea la posibilidad de diálogo del conocimiento científico moderno occidental con otros saberes y conocimientos existentes en el mundo, destacando los saberes de los pueblos indígenas originarios y campesinos.

El diálogo intercultural es más fructífero si el mismo busca co-construir una base epistemológica, gnoseológica y ontológica dialógica que va más allá de la búsqueda de la superioridad de uno frente a otro; los fundamentos filosóficos del diálogo de saberes no son preestablecidos, sino son producto del diálogo mismo.

La reforma universitaria requiere del desarrollo simultáneo de competencias cognitivas, emocionales, sociales basados en la ampliación del "capital" social en el marco de la interacción social equitativa entre comunidades científicas, nativas, originarias y mestizas.

Se requiere abrir y formalizar espacios interculturales en la estructura institucional y cu-

ricular de la Universidad, como también en las comunidades indígenas, originarias, campesinas y mestizas. El proceso de reforma institucional al interior de la Universidad se definirá desde los dos niveles de espacios interculturales.

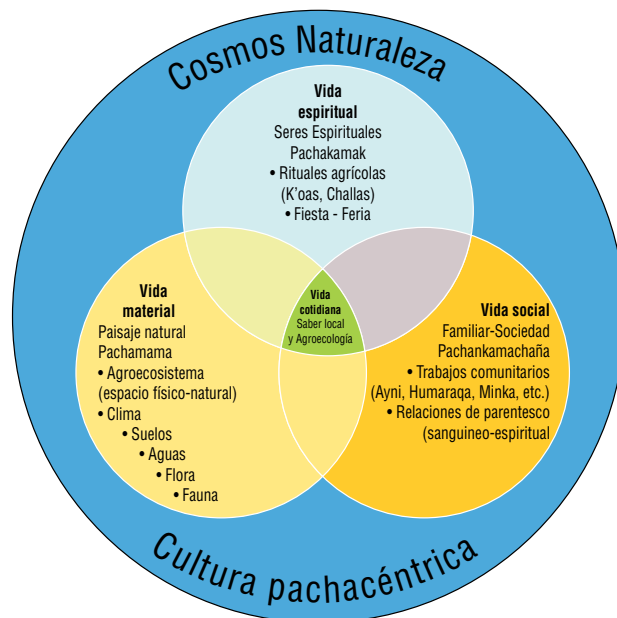
La reforma universitaria se convierte así en un proceso de aprendizaje social entre docentes, estudiantes y administrativos, actores sociales extra-universitarios como son movimientos sociales, gobiernos, administración pública, y grupos de la sociedad civil. El

reto inicial más importante es que docentes y estudiantes encuentren formas para complementar su formación científica disciplinaria convencional con enfoques inter y transdisciplinarios que crean la base para apuntar, desde las universidades, a: 1) la revalorización de la sabiduría de los pueblos indígenas originarios y campesinos (auto-desarrollo o desarrollo endógeno sustentable como potencialidades del ser, y no sólo lo racional occidental), 2) autonomía y autodeterminación en la formación individual-comunitaria, y 3) diálogo de saberes (sabiduría de los pueblos indígenas, saberes locales y conocimiento científico occidental moderno).

La experiencia demuestra que la creación de fondos de transformación de investigación transdisciplinaria y formación continua al interior de las universidades es un instrumento óptimo para balancear las capacidades personales con los requerimientos referidos a la transformación estructural institucional.

La contribución de la cooperación internacional a estos fondos de transformación ha mostrado ser un mecanismo eficiente para tal fin, sobre todo si la misma se enmarca a la cooperación entre universidades comprometidas con la búsqueda de nuevas formas de co-producción de conocimientos entre comunidades científicas y otros actores sociales.

Gráfica 2
La vida material, social y espiritual



Un importante aporte fue el desarrollo del enfoque Histórico Cultural Lógico, que busca comprender la vida de la comunidad en su quehacer cotidiano, estudiando las alternativas y el por qué de sus actividades cotidianas para asegurar la reproducción y producción de vida. Este enfoque interpreta cada hecho de la vida cotidiana de las familias indígenas campesinas a partir de tres ámbitos de vida: la vida material, la vida social, y la vida espiritual.

Revoluciones científicas y erosión genética

Javier Medina*

La “erosión genética” consiste, básicamente, en la pérdida del germoplasma primitivo domesticado durante milenios por los criadores del Sur, los artífices de la primera revolución científico-técnica de la humanidad: la invención de la agricultura.



La primera revolución científico-técnica de la humanidad

Los alimentos que actualmente consume la humanidad provienen de ocho centros de diversidad genética extrema: los Andes, Guatemala-México, Etiopía, Malasia-Java, India-Birmania, China, Afganistán, Cercano Oriente y el Mediterráneo. Como se ve, estos centros de gran biodiversidad, debida a factores de topografía, clima y tecnología, corresponden a los espacios donde florecieron las grandes culturas de la antigüedad.

La cordillera de los Andes es, pues, uno de los principales centros de origen y domesticación de plantas cultivadas. Este proceso comenzó hace unos diez mil años, después de la última gran glaciación que eclosionó, por razones de temperatura, lejos de los polos. Algunas razones que permiten explicar estos orígenes de la agricultura son las siguientes: 1. La variabilidad ambiental, con infinitos microclimas determinados por múltiples diferencias de altitud, relieve

y exposición al sol. 2. la atmósfera diáfana de las alturas facilita la acción mutagénica de la radiación ultravioleta. 3. los andinos fueron preponderantemente vegetarianos; eso se modificó con la introducción de la ganadería europea. 4. la pericia del *jaqi* andino que supo generar y aprovechar esta gama genética para crear un gran número de variedades dentro de cada especie domesticada.

La revolución industrial

Ahora bien, la historia agrícola moderna, siguiendo el paradigma newtoniano-cartesiano, es también la historia de la reducción de las variedades alimenticias a medida que un número cada vez mayor de hombres se alimentan de un número cada vez menor de especies vegetales. El 95% de la alimentación humana se deriva de no más de 30 plantas. De los 50 principales cultivos (excluyendo las frutas) más de la mitad corresponden a 4 familias.

Así, pues, cada uno de los principales cultivos: trigo, maíz, arroz, papa..., tiene su hogar genético en el Sur. Aunque todo el mundo emplea el germoplasma del Sur, para mantener el abastecimiento alimentario, el Norte depende del Sur para la supervivencia de sus cultivos en el largo plazo. Si pasara algo que redujera dramáticamente la diversidad genética del Sur, sería inevitable una catástrofe alimentaria global. Ahora bien, la destrucción paulatina de los centros de biodiversidad extrema, por el desarrollismo, está conduciéndonos a una uniformidad genética mayor y, por tanto, a un aumento de la vulnerabilidad de los cultivos alimenticios mundiales. A esta tendencia suicida se le llama “erosión genética” y consiste, básicamente, en la pérdida del germoplasma primitivo domesticado durante milenios por los criadores del Sur, los artífices de la primera revolución científico-técnica de la humanidad: la invención de la agricultura.

* Escritor y consultor.

Embajada de Suiza en Bolivia / COSUDE

Calle 13, Nro. 455, esq. 14 de Septiembre, Obrajes
Casilla 4679, Tel. (++591-2) 2751001, Fax: (++591-2) 2140884,
La Paz, Bolivia.

E-mail: lapaz@sdc.net

www.cosude.org.bo

