

CAPITALIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DEL GRUPO INTERINSTITUCIONAL DE DESARROLLO RURAL (G-DRU) DE BOLIVIA

**Carlos Carafa Rada
(Coordinador)**

**Mario Arrieta A. / Mauricio Lea Plaza / Javier Medina /
José Antonio Quiroga T. / Rodolfo Soriano**

1. INTRODUCCIÓN

Explorar cómo se conceptualizan las políticas integrales, cómo se investiga esta integración y el rol de la investigación y cuáles son las herramientas que se usan en el terreno de las políticas públicas para entender las relaciones entre el medio ambiente y los aspectos socio-económicos y sociales, son los principales propósitos del programa *Integrating Environmental, Social and Economic Policies* (INTESEP), auspiciado por el IDRC del Canadá en el marco de los resultados de la Agenda 21 acordada en Río de Janeiro en 1992.

En este contexto se pidió al Grupo Interinstitucional de Desarrollo Rural (G-DRU) en Bolivia, mostrar sus experiencias en el terreno de las políticas públicas referidas al sector agropecuario y al área rural en general. Si bien no es una experiencia referida especialmente a los aspectos medio ambientales, los incluye y definitivamente sí es una experiencia de apoyo interinstitucional en la construcción de políticas públicas que tratan de responder de forma integral a problemas complejos y heterogéneos del área rural y del mundo campesino.

Para realizar este trabajo elegimos dos opciones. La primera fue elegir el concepto de **capitalizar experiencias**, en el sentido que trabaja P. de Zutter en "*Des histoires des savoir et des hommes*". No se trata de **sistematizar experiencias**, pues esto responde a esquemas prefijados, más académicos y deductivos. La capitalización busca sólo dar información para comprender procesos y entender mejor lo que se hace. Trata de identificar experiencias (saberes, prácticas) y recogerlas y "reconstruirlas" con un análisis más bien abierto, cualitativo o inductivo. El concepto es simple: si la experiencia es un recurso, un capital, la capitalización se ocupa de recomponerlo dándole valor agregado. La segunda opción fue hacerlo en equipo, con miembros del G-DRU. Además del enriquecimiento mutuo que esto supone, era lo más coherente, pues se trata de una experiencia interinstitucional y esencialmente compartida.

La estructura de exposición del trabajo refleja también la secuencia con la que lo realizamos. Una primera parte, que corresponde al capítulo 2 del presente documento, fue elaborada en base a los archivos y a la memoria viva del G-DRU, donde se reconstruyó la historia del trabajo de Grupo para ubicar la situación actual y sus perspectivas. En el capítulo 3 se trata, a un nivel más conceptual, de mirar el terreno de las políticas públicas integrales y aquí básicamente se reprodujo y amplió un ejercicio alrededor de una matriz de políticas, realizado al inicio de la historia del G-DRU. El análisis de experiencias está en el capítulo 4. Se trata de mostrar casos diferentes, uno de corte aparentemente más sectorial, como es el del crédito, otro con más incidencia en diferentes niveles regionales en el marco de la Ley de Participación Popular. Por último, se describe una experiencia macro-global de la discusión sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible del actual Gobierno.

Para cerrar el trabajo, con base en todos los elementos anteriores y como fruto de un taller de discusión, se confeccionó un conjunto de reflexiones y aprendizajes, las que se encuentran en el capítulo 5, que nos permiten ir capitalizando estas experiencias en un proceso de largo aliento.

El tema de apoyar la construcción de políticas públicas como un proceso, constituye el hilo conductor de este documento. De manera muy simple, se trata de coadyuvar al Estado en su rol de generar respuestas y ofertas delante de las demandas de la Sociedad Civil. Como nos escribiría Fausto Jordán, al pedirle sus reflexiones al respecto, se trata de "desarrollar los elementos que la realidad rural obliga para diseñar elementos de la política pública: de lo micro a lo macro, desde la micro región hasta la planificación nacional, establecer la demanda, perfilando los apoyos y desarrollándolos para que interactúen, fortaleciéndolos para la oportunidad de incorporarlos en la política global".

Por último, gracias a la invitación para participar en la reunión INTESEP tuvimos la llamada de atención y la oportunidad para extraer y capitalizar algunos aprendizajes que los compartiremos con los otros G-DRU departamentales y con otros interesados, en la perspectiva de generar masa crítica para la construcción de políticas integrales en el sector rural.

2. EL GRUPO INTERINSTITUCIONAL DE DESARROLLO RURAL (G-DRU): HISTORIA Y BÚSQUEDA DE IDENTIFICACIÓN

El G-DRU nació en 1990, bajo el signo del Gallo, tanto en el horóscopo oriental como en el panorama político nacional. En agosto de 1995, serán cinco años desde su inicio. Un período corto o largo dependiendo cómo se considere la evolución y las fases de ciertos organismos, incluso los institucionales.

2. 1. Fases de su historia

Si en este período observamos las agendas temáticas, las formas de organización del trabajo, los socios institucionales involucrados y también el proceso de buscar una identidad, podemos distinguir tres etapas:

- Una primera, de arranque y apertura (1990-91), donde la preocupación central giró en torno a la coordinación y la capacitación, un estado institucional "de gaseoso a líquido", en general.
- La segunda fase, de cierta diversificación y ampliación tanto temática como institucional (1992-93), pero también de preocupación por consolidar y concretar. Por eso creemos que el estado era entre "líquido y gelatinoso".
- Por último, la fase de búsqueda de concentración temática y de cualificación del trabajo (1994-95), donde definitivamente la participación popular se constituye en un eje ordenador. En esta fase se hizo conciencia colectiva de que el estado esencial del G-DRU es el "gelatinoso".

La fase 1994-95 ya no se da bajo el signo del Gallo y tiene que ver con un cambio cualitativo en la composición del aparato estatal y en una nueva percepción de sus acciones. Ya no se trata tan sólo de una búsqueda de "concentración temática" inserta en el mismo marco general (centralizado, urbanista y sectorializado), sino en otro, donde la dimensión espacial (municipal-rural), la participación y la intersectorialidad pasan a ser el elemento ordenador. En este cambio del eje estratégico, el G-DRU demuestra la flexibilidad (¿gelatinosidad?) suficiente como para intentar nuevas metodologías de trabajo.

2.1.1. Apertura y arranque (1990-91)

Por lo menos dos circunstancias condicionaron el origen de la iniciativa para crear el grupo de trabajo sobre desarrollo rural: por un lado, un seminario–taller sobre la "Estrategia de Desarrollo Agropecuario" (Hotel Titicaca, 1990), que recomendó generar grupos institucionales y redes de trabajo.

El seminario del Lago sobre "Lineamientos de Política Agropecuaria..." es el primer intento del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), como cabeza de sector, por cambiar su estrategia de ejecutor de planes agroeconómicos puntuales y de facilitador campesino (politizado), a normador del desarrollo agropecuario. Ese cambio se da en medio del vacío en que, hasta entonces, se desenvolvía la "cenicienta" del Tesoro General de la Nación (TGN), pero no de la Cooperación Internacional.

El Sector Público Agropecuario (SPA) no era más que una categoría desprovista de contenido real, pues ni las unidades desconcentradas del MACA, ni las regiones, ni los actores no gubernamentales ni, por último, los mismos productores agropecuarios, tenían posibilidades (ni la ocurrencia) de establecer un mínimo diálogo entre sí y con el Estado. La percepción de ese vacío, por parte de los fundadores del G-DRU, es la que determinó su creación y la rapidez con que fue aceptado en las diversas instancias en que comenzó a moverse.

Por otro lado y el antecedente más específico, es la misión que el MACA dio a la Cooperación Técnica Suiza (COTESU) de ayudar a buscar escenarios institucionales alternativos para el Servicio Nacional de Desarrollo de las Comunidades (SNDC). Esta entidad pública descentralizada –que fundamentalmente se dedicaba a la infraestructura rural y a la capacitación campesina– vivía en el 90 una crisis "agónica" fruto de la debilidad institucional, alta politización partidaria, ineficiencia y burocratización; en fin, falta de respaldo de políticas públicas globales y claras.

La crisis y posterior desaparición del SNDC no fue más que un caso paradigmático de la inutilidad de pretender desarrollar "comunidades" que nada tenían que ver con la realidad comunitaria campesina ni con una visión más acabada de lo que podría ser un **desarrollo rural**. Es obvio que, en aquella época, ni el Estado, ni las agencias de cooperación, ni las ONGs, tenían en su "horizonte cognoscitivo" otra cosa que un "desarrollo rural" basado en el aumento de la productividad por rubros y una "gestión comunitaria" basada en la aquiescencia –entre sumisa y oportunista– a los proyectos de asistencialismo externo, bastante distinta a como ahora los percibimos.

Entonces se pensó que el concurso de varias instituciones públicas y privadas podría generar un ámbito de iniciativas en un marco más amplio de desarrollo rural. De esta idea puntual se pasó a líneas de pensamiento: por un lado, se veía el planteamiento de la problemática del desarrollo rural en general, y agropecuario en particular, como la búsqueda de alternativas institucionales y no sólo

para el Estado. Más aún, se pensó que el tema de las políticas públicas se podría enfrentar como un proceso de construcción colectiva. Por otro lado, se percibió al inicio de esta experiencia la necesidad de crear "micro climas institucionales" que favorezcan el desarrollo de la institucionalidad pública.

El MACA, históricamente fue la "cenicienta" del sector estatal y pese a que recibió bastante ayuda externa, no consiguió muchos resultados evidentes. ¿Por qué no cambiar el enfoque para horizontalizar la cooperación, abrir espacios institucionales de análisis, reflexión y concertación en torno a ese Ministerio y darle un conjunto de socios que faciliten el rol normativo y de conducción que tiene que cumplir?

Lo que quedó en claro, a fin de cuentas, es que el G-DRU expresaba, sin quizá habérselo propuesto explícitamente, la ansiedad de distintas instituciones de diversa naturaleza por encontrar alguna interlocución que diese coherencia a sus propios discursos. Esto explica el vertiginoso crecimiento, pero también la gran dispersión de sus primeras acciones (más especulativas que concretas).

Una tercera línea de pensamiento, complementaria a las anteriores, era la de racionalizar ciertas capacidades públicas y privadas para acometer discusiones que faciliten la construcción de "cartas de navegación temáticas e interactuantes", como diría Fausto Jordán. En el "maremar" de acciones y discusiones tan dispersas como heterogéneas en el desarrollo rural que imponía el intento de elaborar esas cartas. A esto también le llamamos coordinación y se constituyó en un tópico del G-DRU.

De este objetivo, casi instrumental, de facilitar la coordinación, se pasó a una formulación de objetivos un poco más amplia que, básicamente, se mantiene hasta ahora:

facilitar a nivel central y regional, la formación de espacios inter-institucionales de carácter técnico con respaldo político, que apoyen al Sector Público Agropecuario (SPA) en el manejo y orientación de problemas relacionados al desarrollo rural en el marco de la estrategia existente.

De ese objetivo general pueden derivarse otros más específicos:

- Facilitar la coordinación operativa en torno a la temática de desarrollo rural (DRU) a nivel central y regional, especialmente en la relación del sector público agropecuario con las redes de Organizaciones no Gubernamentales e Instituciones Privadas de Desarrollo Social (ONG/IPDS);

- Identificar e impulsar formas activas de participación institucional y de organizaciones de base en las regiones, tendientes a mejorar las respuestas a los requerimientos del pequeño productor agropecuario;
- Analizar y hacer el seguimiento de algunos problemas institucionales del SPA, con miras tanto a extraer lecciones de las experiencias como para sugerir algunas pautas de acción específica.

Una de las características principales de esta fase es el aumento de instituciones, de seis que inician el Grupo a mediados del 90 a casi el triple a fines del 91, por la incorporación de Organizaciones no Gubernamentales e Instituciones Privadas de Desarrollo Social (ONG/IPDS), así como de organismos internacionales y también instancias estatales.

Por otro lado, el tratamiento de temas es bastante amplio. Fácilmente se tocaron más de una docena, aunque algunos son recurrentes, como el caso extensión, crédito y capacitación, que obligan a una mayor concentración. Otros temas, como la micro región y el crédito, fueron madurando y se proyectaron en los años siguientes como veremos más adelante. También existieron los casos de temas aparentemente resueltos en la práctica, como la relación Estado-ONG o la institucionalidad del G-DRU, pues se pensaba en algún momento en la idea de crear una unidad de apoyo técnico al MACA.

La organización y la dinámica consistía en grupos de trabajo para cada tema. Quincenalmente se tocaba un tema central con exposición y discusiones, a lo que seguía una ronda de informaciones, todo ello en dos horas y media administradas casi religiosamente. Fuera de los documentos básicos, referidos en el anexo B, existen en archivo las notas y actas respectivas. En esta fase se realizaron tres talleres, dos de los cuales tuvieron mucha incidencia en las actividades futuras: el de problemas de coordinación y el de políticas crediticias.

Por estos rasgos es que se habló de una etapa de búsqueda ante una cierta amplitud de temas y problemas más fáciles de conceptuar que de "bajar" y solucionar concretamente. Por esto también se hizo referencia a elementos institucionales que pasaron de estado gaseoso a líquido.

2.1.2. Diversificación y ampliación (1992–93)

En este período se constata una ampliación de las instituciones participantes. A nivel central, de 18 que existían a fines del 91, se llegó a cerca de 30 a fines del 93 y, si consideramos los grupos departamentales que se iniciaron en esos dos años, fácilmente podemos hablar de 60 a 80 instituciones.

Los temas tratados en esta fase también se amplían de manera notoria: a cerca de un par de docenas. La concentración es diferente entre el 92 y 93; prevalece todavía el de la problemática del Servicio Nacional de las Comunidades (SNDC), y las actividades de investigación del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA) sobre crédito. En cambio, en el año 93 aparece con más fuerza la vertiente de la planificación micro regional y Consejos Provinciales, esto debido básicamente al cambio de gobierno a mediados de ese año, que incorporaba en su "Plan de Todos" varios de esos tópicos con los postulados del Desarrollo Rural-Provincial y la Participación Popular.

El hecho más relevante de esta fase fue la creación de una Secretaría Nacional de Desarrollo Rural, que disolvía al anterior SNDC y le daba al desarrollo rural un nivel institucional importante en un nuevo Ministerio de Desarrollo Humano. El G-DRU en ese momento concentró esfuerzos para dar un apoyo conceptual, logístico y operativo a esta Secretaría, pues era indispensable respaldar esta medida de política pública.

En estos dos años se realizaron cinco seminarios-talleres dedicados a la programación y seguimiento temático más en profundidad del trabajo del Grupo. Justamente de uno de ellos, a fines del 93, podemos extraer los elementos que dan la fisonomía de lo que es y hace el G-DRU:

Es un espacio interinstitucional y multidisciplinario tanto de reflexión y de elaboración de propuestas como un espacio de coordinación e intercambio de información entre el Estado y la Sociedad Civil, en relación a las políticas de desarrollo rural. Se constituye, a su vez, en un grupo de orientación, consulta y asesoramiento al Sector Público Agropecuario (SPA) en la temática del desarrollo rural. El G-DRU tiene una función de bisagra entre el Estado y la Sociedad Civil. Se busca, claramente como objetivo, participar tanto en la formulación de políticas como en el acompañamiento de la ejecución de las mismas.

La **composición del Grupo y su representatividad** es uno de sus puntos fuertes. Es interesante hacer conciencia sobre algunos conceptos claves al respecto: interinstitucional (público/privado), intersectorial y multidisciplinario. Además de fortalecer al SPA, contribuye a la conformación, más o menos gelatinosa, de lo que podríamos llamar un "otro SPA" (Sector PRIVADO Agropecuario), el cual incluye a la Cooperación Internacional que, sin dejar de lado sus relaciones de contraparte con el Estado, comienza a establecer relaciones de trabajo y financiamiento "trianguladas" con otros actores no gubernamentales: las Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS).

El surgimiento de G-DRU departamentales, evoluciona de manera perceptible desde una simple réplica regional del G-DRU "nacional" hacia instancias más autodeterminadas y "abiertas" a la realidad de sus entornos institucionales y a un acercamiento diferenciado a sus problemas. Precisamente es aquí donde radica la fuerza y la posibilidad del Grupo, pero también aquí está la

raíz de las dificultades para estructurarse, parte del estado "gelatinoso" del G-DRU que, paradójicamente, es su fuerza y su debilidad.

Los roles y funciones en la coordinación constituyen otro punto fuerte. Aquí, las palabras claves van desde el intercambio de información hasta la cooperación horizontal, la concertación y la participación pluralista.

2.1.3. Búsqueda de concentración (1994–95)

Si bien desde el punto de vista de la participación institucional se amplió un poco más la lista con respecto a 1993, también se hizo en el G-DRU un esfuerzo por revisar críticamente su forma de trabajo y se realizó un balance entre calidad y cantidad en la participación.

Aunque el proceso se inició el año 93, es en esta etapa (1994–95) que la implementación de la **Ley de Participación Popular** se constituye en el eje ordenador indiscutible, ya que ayuda a concentrar, enmarcar y dar perspectiva a muchos de los temas que se discutían hace años. Por primera vez se organiza de manera sistemática la planificación participativa, los conceptos de micro región y región, consejos provinciales, descentralización departamental, etc. La Ley pone en evidencia también importantes ausencias, tales como el tema productivo con todos sus concatenamientos, incluidos la investigación–transferencia de tecnología y el sistema financiero rural. Otro tema también importante, aunque de menos impacto que el anterior, fue el de **desarrollo sostenible**, respecto al cual el trabajo del G-DRU consistió en apoyar la elaboración del capítulo rural agropecuario de la estrategia global del Ministerio de Desarrollo Sostenible. Estas experiencias, como focos de reflexión para la formulación de políticas, se analizan más adelante en la presentación de casos.

En esta fase, a diferencia de las anteriores, se desarrollaron además actividades complementarias de análisis, discusión y difusión en el marco de un proyecto de apoyo al CIID-Canadá sobre **Políticas sociales productivas para el desarrollo rural andino sostenible: Apoyo al G-DRU**. En ese marco se sistematizaron las experiencias de participación, intervenciones intersectoriales, tenencia de tierra e indicadores de sostenibilidad.

En cuanto a la forma de trabajo, hasta fines del 94 se mantuvieron las reuniones mensuales con temas centrales y un capítulo de informaciones, intercaladas con talleres donde se procuraba la asistencia de los G-DRU departamentales. En el 95 se hizo un ajuste tendiente a concentrar los temas, cualificar más el trabajo con las instituciones más comprometidas en el G-DRU y mantener talleres más amplios, con la participación del conjunto, incluidos los grupos departamentales.

La consolidación de una instancia coordinadora, primero, y la modalidad de trabajo en dos niveles (G-DRU en pleno y Comité de Acompañamiento), que arranca con la creación de

Comisiones, parece haber conferido al Grupo una mayor eficiencia operativa y concreción temática. Todavía es prematuro tratar de determinar si, en contrapartida, no le acareará una relativa **pérdida de capacidad de convocatoria**.

2.2. Dónde estamos y las perspectivas

2.2.1. Hacia un balance

Actualmente existen en el Grupo unas 30 instituciones en La Paz, y aproximadamente 60 en los otros seis Grupos Departamentales. Se puede decir que la convocatoria y la participación es relevante cuantitativamente pero, ¿qué podemos decir de la calidad del trabajo interinstitucional? Algunas reflexiones son:

- Un punto especialmente crítico está constituido por el paso de la participación institucional parcial y pasiva a otra, más comprometida y dinámica. En los hechos, se trata de que el G-DRU es un "voluntariado" institucional, con todo lo positivo que significa este carácter pero que, a la vez, plantea ciertos límites "estructurales" en cuanto a eficiencia y eficacia.
- Las prácticas positivas de coordinación intra-institucional condicionan favorablemente la coordinación inter-institucional y a la inversa.
- Es necesario tener transparencia y claridad sobre los objetivos de la coordinación, los horizontes temporales, las obligaciones y deberes, los grados de involucramiento y compromiso.
- La inestabilidad y los cambios institucionales son los factores que afectan más negativamente la coordinación.
- El mejoramiento de las relaciones entre Estado y la sociedad civil depende de las capacidades no sólo políticas sino técnicas de coordinación y concertación.
- El proceso de análisis y reflexión se ha caracterizado por ser excesivamente panorámico y abierto. No obstante, en una revisión más en detalle de los temas tratados y la forma de abordarlos, podemos aventurar algunas reflexiones:
 - + La heterogeneidad y amplitud de la "demanda" proveniente del Sector Público Agropecuario (SPA) es característica, lo cual condiciona, a su vez, los rasgos de una oferta demasiado dispersa. Era y es necesario estructurar y concentrar más las

respuestas.

- + Se ha hecho una "siembra temática al boleó" en un amplio espectro del desarrollo rural: factores de producción (tierra – agua), infraestructura productiva (riego), condiciones de producción (generación – transferencia de tecnología, organización institucional), recursos humanos (capacitación), organización institucional, planificación y participación social. Ya se señaló que gracias a la Ley de Participación Popular, varios de los temas relacionados a la planificación local, la micro región, los consejos provinciales, empiezan a brotar y desarrollarse. La mayor lección práctica a partir de la experiencia vivida, es que la existencia de una política pública y la voluntad de llevarla adelante constituyen un factor esencial para generar cambios. Pero también parece que las posibilidades de que las políticas se entiendan, aborden y sean sostenibles pasa por la existencia de cierta masa crítica anterior (conceptos, información, prácticas institucionales, etc.).
- El apoyo del G-DRU al SPA durante estos cinco años se puede reflejar en una línea ondular con tendencia a subir. Se ha dado un proceso de altibajos, pero positivo en general, que ha pasado básicamente por el conocimiento, la confianza y/o voluntad de las autoridades de gobierno por aprovechar este espacio.
- En cuanto a la composición, y simplemente por la práctica, se fueron definiendo algunos criterios para el ingreso al G-DRU: cierto equilibrio en el número de los tres grupos de actores institucionales (Estado – sociedad civil – Cooperación Internacional); que la representación sea institucional, no personal; y la búsqueda de redes. Más difícil y problemático fue conseguir la participación regular de la Confederación de Campesinos, que tardó casi dos años en concretarse.
- Nuestra organización interna, en cuanto a métodos, formas de trabajo y aplicación, puede considerarse entre regular y buena e indudablemente lejana a lo óptimo.

Para cerrar este acápite, se pueden mencionar dos puntos de balance más globales:

- La relación de inversión/resultados es, aparentemente, muy positiva. El aporte fundamental es el tiempo, junto a la capacidad técnica institucional, además de recursos logísticos, aportados por cada institución, sin un presupuesto *ad hoc*.
- La eficacia, en cuanto a significación social de los propósitos del G-DRU, se puede también marcar con signo positivo, pero el camino es largo para lograr efectos sinérgicos concretos para el desarrollo rural y para nuestras poblaciones metas.

2.2.2. Las perspectivas

Desde el punto de vista de **qué hacer** hacia adelante, tanto la agenda temática como las demandas del Sector Público Agropecuario (SPA) están bastante definidas:

- Seguir y acompañar el proceso de **implementación de la Ley de Participación Popular** a nivel global y, sobre todo, a nivel local y regional.
- El instrumento más concreto para ello será "monitorear" los planes operativos municipales a través del Proyecto de Desarrollo de las Comunidades Rurales, que implementará la Secretaría Nacional de Desarrollo Rural (SNDR) con apoyo del Banco Mundial/Fondo Interinstitucional de Desarrollo (FIDA) y COTESU. Lo adecuado será hacerlo a través de los **Grupos Departamentales**, ya que la riqueza fundamental se está dando a nivel local. Bajar y reforzar el trabajo con esos grupos es un imperativo.
- Las debilidades más evidentes de la Ley de Participación Popular se refieren a lo **productivo** y a lo **financiero**. La búsqueda de alternativas interinstitucionales para encarar esta problemática es una línea de trabajo central.
- El acompañamiento a la **Ley de Tierras** y a la creación del Instituto Nacional de Tierras (INTI), es otra tarea que requerirá instituciones asociadas a su implementación.
- El **marco institucional público** referido a lo rural y agropecuario es un componente medular para asegurar la implementación adecuada de las medidas anteriores. El G-DRU ha comprometido su apoyo al Consejo Nacional Agropecuario que involucra a tres Secretarías principales: Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Rural y Recursos Naturales—Medio Ambiente.
- El rol de "facilitador" del G-DRU parece cada vez más indispensable para la coordinación interna de **cuatro secretarías**: Desarrollo Rural, Participación Popular, Agricultura y Ganadería, y Recursos Naturales y Medio Ambiente. En especial, esto resulta inaplazable entre las tres primeras, puesto que están relacionadas con la carencia más notable de todas las políticas gubernamentales: una política de desarrollo agropecuario integral y la expresiva concentración en acciones muy puntuales y concretas. Corresponderá a las distintas Secretarías llevar la iniciativa principal, según sus competencias y atribuciones legales, pero buscando el apoyo externo en lo que hiciera falta (financiamiento, consultorías, debates, información y difusión, etc.). Es aquí donde podría ampliarse con mayor efectividad la participación del conjunto de instituciones que conforman al G-DRU.
- En cuanto al **qué debe ser el G-DRU**, todo el proceso y la experiencia vivida hasta ahora nos refuerza los conceptos como "espacio de intercambio y facilitación", reforzar la función "bisagra" entre Estado y sociedad civil, mantener la composición "gelatinosa y esponjosa"

de su estructura y continuar con el convencimiento de que la construcción de políticas públicas, sobre todo las integrales, es un trabajo colectivo interinstitucional e interdisciplinario.

3. EL TEMA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INTEGRALIDAD

3.1. Los componentes de las políticas públicas y el G-DRU

Un elemento común los seminarios, conferencias y discusiones sobre problemas del desarrollo rural, es la referencia a políticas públicas (PP). Si no existen, parece que los problemas son mayores. Quizás el razonamiento primordial y elemental es el mismo que cuando se está delante de un enfermo; la existencia de un diagnóstico y el saber cómo lo tratarán da más tranquilidad con respecto a no saber **qué tiene** y **cómo tratarlo**, aunque eso signifique sólo el primer paso y no asegure ningún resultado.

Desde otra perspectiva, también la política pública se puede considerar una forma de responder a requerimientos de la sociedad y al juego de demanda—oferta sobre distintos y variados problemas. ¿Cuál es la demanda, cómo se responde y cuáles deberían ser los alcances y características de la oferta pública? son algunas de las preguntas básicas que están implícitas cuando hablamos de políticas públicas. No obstante lo simple que suena lo anterior, existen muchos factores y procesos que intervienen y complejizan la relación entre el Estado y la Sociedad: los actores institucionales de uno y otro lado, con toda la carga que llevan desde los conceptos sobre los problemas hasta los intereses "locales" que pueden tener, la complejidad misma de los problemas, las capacidades para resolverlos, la existencia de medios y mecanismos institucionales, etc.

Para rememorar y provocar nuevamente la discusión sobre este tema, se propone la matriz sobre componentes de políticas públicas y categorías de desarrollo rural (Cuadro 1). En los hechos, también fue una manera de iniciar las discusiones del G-DRU en el año 90. La matriz permite ordenar la discusión sobre la oferta y la demanda, la sectorialización o la integralidad de las respuestas, **la interinstitucionalidad** como un mecanismo que puede facilitar la relación oferta—demanda.

Si se observan los componentes de la política, desde el conocimiento y manejo técnico de problemas hasta la capacidad organizativa y los recursos humanos que intervienen, pasando por la voluntad y decisión política para llevar a efecto una medida, todo ello hace relación directa a la oferta pública. La comunicación, la coordinación y la participación son mecanismos de relación tanto interna —entre las instituciones estatales para mejorar la oferta— como externa, para vincularse con las instituciones intermediarias y de base, por lo tanto con la demanda. Asimismo, varios de los componentes hacen referencia a la parte técnica y organizativa de la política (categorías 1, 2.3, 2.4, 2.5, 3, 4, 5) y otros a la parte más política en sí (categorías 2.1, 2.2, 2.4, 7, 8). Aunque en los hechos los límites son difusos y en general están en zonas grises, también es un hecho que las racionalidades y los ritmos de una y otra son por lo general muy diferentes.

Teóricamente, la matriz propuesta puede ser leída en forma lineal y sectorial, si vemos horizontalmente las categorías de desarrollo rural, o puede ser leída de manera integral o sistémica si vemos el conjunto. En las discusiones del G-DRU en los años 90 primaron algunas "intuiciones" y apreciaciones como las siguientes:

- En base a establecer cualitativamente la situación en cada cruce y constatar que habían muchos casilleros en blanco, primó el criterio de **no tratar** de responder como Grupo a esta situación de carencias tan amplias y complejas;
- Las características de la demanda eran y son fundamentalmente sectoriales y esto condiciona fuertemente los rasgos de la oferta. Si bien existe el convencimiento de tratar de colocarse en una perspectiva integradora, el tamaño y alcance de cada problema (tierra, riego, crédito, investigación, etc.) obliga a mirarlos uno por uno. (Quizás como consuelo apareció la idea de "concepción integral pero tratamiento sectorial");
- Definitivamente el tratamiento integral, incluso en lo conceptual, plantea perplejidades. Es un **proceso** que supone buscar convergencias, complementariedades, subsidiariedades, sinergias entre cada uno de los **factores, sectores y actores del desarrollo**, desde la perspectiva social, económica, política y medio ambiental, y cruzando, además, lo macro, meso y micro;
- Ante el cuadro anterior y volviendo a la matriz, se percibió que ese complejo proceso pasa por aspectos básicos de relación y comunicación entre los actores del desarrollo. Por eso nos detuvimos en los cruces 6-7 vs. D de la matriz, es decir, la intersección entre la coordinación—concertación institucional con los recursos humanos, y todo esto se puso bajo el título de **interinstitucional**; y
- La práctica de estos años en el terreno de lo inter institucional, nos dice que estamos en un primer peldaño de la integralidad y que posiblemente algunas prácticas, como la **micro regionalización** y el **poder local**, se constituyen en peldaños que están más arriba,

justamente por estar más abajo y cerca a la base. Este es un aprendizaje: desde el nivel central de las políticas existen más dificultades para estructurar integralidad que en los niveles operativos y localizados.

La matriz de referencia, pese a su sesgo "cartesianista", permite aproximarse tanto al pasado del G-DRU como a sus posibilidades futuras. Pero hace falta mayor énfasis en la naturaleza de los problemas que el conjunto de las nuevas políticas gubernamentales enfrentan para su aplicación.

En el fondo del asunto subyace la realidad de que las políticas muy modernas (o post modernas) dictadas hasta ahora obedecen a **una determinación estatal surgida de un grupo político-técnico de élite** que debe confrontarlas y hacerlas aceptar por un entorno nacional más "arcaico", en el que se incluye a las propias estructuras tradicionalistas de los partidos oficiales, que no las comprenden ni, en muchos casos, las aceptan. Una de las tareas centrales del G-DRU pudiera estar en desencadenar un análisis más abierto y democrático (o menos esotérico) de sus contenidos reales, lo cual contribuiría no sólo a que sean comprendidas mejor y por capas más amplias de la sociedad civil, sino que los líderes de opinión —como lo son las propias instituciones que conforman el G-DRU— puedan internalizarlas y discutirlos en profundidad, de manera de contribuir a su adopción y/o a su perfeccionamiento (como ocurriera, en parte, con las discusiones sobre Participación Popular). Aquí podríamos estar tocando el meollo, todavía desconocido, de "prácticas" nuevas para todos (G-DRU incluido), como **regionalización y poder local**, que son la clave del futuro de la sociedad nacional en conjunto, pero sobre todo de la sociedad y el desarrollo rurales.

3.2. Los procesos de la construcción de políticas

Desde la estructura (gelatinosa) del G-DRU, el proceso de construcción de PP pasa por la obtención previa de una masa crítica de conceptos estratégicos e informaciones puntuales que, además de ser compartida, debe estar mínimamente consensuada entre todos sus integrantes. No se puede subvalorar el significado de este "requisito", pues entraña nada menos que una base de profundos acuerdos entre aparato estatal, Sector Público Agropecuario (SPA), organizaciones no gubernamentales, cooperación internacional y, ahora, actores regional/locales de diversa magnitud. Hace falta concebir el desarrollo rural como resultado de un óptimo operativo entre, al menos, las siguientes variables:

- Plataforma energética para uso doméstico/productivo;
- Inventario mínimo de recursos naturales disponibles, tanto renovables como no renovables;
- Inventario mínimo de recursos naturales **potenciales** referidos a la geo-biodiversidad;
- Levantamiento de los "factores de la producción" para el desarrollo rural sostenible y

equitativo (cuánto, de qué, para qué y para quiénes);

- Conocimiento de las organizaciones espaciales y sectoriales a distintos niveles (estatal / regional; gubernamental / civil; producción / consumo; conservación / transformación; mercado / precios; propiedad / tenencia de la tierra; disponibilidad / uso del agua; transporte / infraestructura, recursos financieros propios / obtenidos, entre otros; y
- Conocimiento, investigación, transferencia de prácticas y tecnologías según patrones cultural/regionales.

En suma, más o menos todo aquello que el G-DRU ha estado conociendo / discutiendo hasta ahora, pero de manera menos "gelatinosa" sino más sistemática, consistente y confiable. El "arte" y el mérito del G-DRU no estará en la repetición / duplicación de las responsabilidades y funciones del Estado y sus instituciones, sino en la combinación inteligente de ellas y su integración en ámbitos socioeconómicos mucho más amplios, social y espacialmente considerados. Y, tal como ya lo hemos mencionado, el rol de los G-DRU departamentales cobra un nuevo significado en este intento.

4. ESTUDIOS DE CASO

En la capitalización de experiencias, el escoger algunos casos para extraer más información tiene, sobre todo, el sentido de comprender mejor lo que se hace, no para convencer o vender, ni tampoco juzgar. Los casos elegidos y la secuencia propuesta simplemente sigue el criterio de ir desde aquello aparentemente más sectorial y específico, como crédito, a aquello más global y macro como es el tema de la sostenibilidad.

4.1. El crédito y el sistema financiero rural

El capitalizar experiencias supone reconstruirlas para comprender mejor lo que se hace y rescatar procesos institucionales en la perspectiva de construir políticas públicas. En el caso de Crédito-Sistema Financiero, trataremos de seguir este proceso a través de dos hitos para el G-DRU, uno de los primeros talleres del Grupo (Agosto/91) que fue sobre "Políticas crediticias y economías campesinas" y el último seminario (Marzo/95) que se llamó "Hacia la Formulación de Políticas Institucionales para el Sistema Financiero Rural". Entre uno y otro momento, la impresión general es que en la vía de construir políticas se caminó mucho, pero no se recorrió proporcionalmente, lo cual habla de la pendiente y lo abrupto de la ruta, como también de la necesaria maduración del tratamiento de algunos elementos legales y económicos tales como marco normativo, subsidios, mercado y tasa de interés.

4.1.1. La situación en 1991

En el taller del año 91 tuvieron un fuerte énfasis los aspectos globales. Se trabajaron tres grandes temas: a) la **incidencia de lo macro**, referido básicamente al ajuste estructural; b) la **intermediación financiera**, donde se identificaron el rol de la Superintendencia de Bancos (SIB) y de todos los demás actores institucionales, tocándose de manera lateral las tasas de interés; y c) **otras formas de financiamiento**, desde los fondos rotativos hasta las "joint venture".

Las **concepciones** principales de ese evento apuntan a las siguientes ideas:

- **Visión integral y global**, que considera como punto o problema de partida la constatación de que "el financiamiento al campesino es disperso, caótico y carente de políticas, donde además, la cooperación internacional con sus propias orientaciones y procedimientos ha contribuido a la dispersión". En este contexto se definió al financiamiento del desarrollo rural como un "complejo de interacciones que articulan a productores, comerciantes, artesanos, transportistas, con interrelaciones que deber ser atendidas con crédito, capacitación, transformación, acopio y comercialización".
- **Determinación de lo macro-económico**, que señalaba que no sólo hay que tener presente las incidencias positivas y/o negativas del ajuste estructural, que liberaliza el mercado, excluye al Estado en la intermediación financiera y pospone a las economías campesinas, sino asimilar el ajuste como un principio casi dogmático que no admite dudas de sus ventajas. En este marco la discusión de tasas de interés parecía que tenía un sólo destino: el mercado.
- Necesidad de **nuevos roles del Estado** en la inversión, en el subsidio, la normatividad y la fiscalización a través de políticas claras.
- Necesidad de **promover alternativas intermediarias** a la banca tradicional, como las cooperativas, casas bancarias, ONGs, para que se constituyan en Instituciones Crediticias Intermediarias (ICI).

Los procesos institucionales de los cuales hizo parte este Seminario fueron los siguientes:

- **Acercamiento y relación entre Estado (Fondo de Desarrollo Campesino – FDC) y ONG (Fundación para Alternativas de Desarrollo – FADES).**

¹ Documento de conclusiones y recomendaciones. Seminario "Políticas crediticias y económicas". G-Dru, agosto de 1991. La Paz.

Las discusiones previas al Seminario, así como la preparación y realización del mismo, estuvieron expresamente encomendadas en el G-DRU a una Comisión formada por miembros del FDC y de FADES, los que empezaron a hacer frente común en relación a la Superintendencia de Bancos, al Banco Central (BCB) y a las tasas de interés positivas cada vez más cercanas al mercado. Este hecho de conectar ambas instituciones implicó empezar a ayudar a mejorar el clima institucional, en general cerrado y receloso, particularmente en este tema. Como producto del Seminario, se formó una Comisión Interinstitucional para enfrentar "las trancas" del Banco Central y la Superintendencia de Bancos (SIB). Parte de esta Comisión formó posteriormente FINRURAL, una coordinadora de ONGs sobre crédito.

- **Fuertes rigideces institucionales en general**, sobre todo con el BCB y la SIB, se constataban ya desde ese seminario el cual recomendó que cumplieran la política general de desregulación del mercado financiero y emitieran reglamentos para las instituciones no bancarias, porque ya se visualizaba que el vacío en materia de crédito para la economía campesina continuaría a mediano plazo.
- **Procesos de relacionamiento discontinuos**. A fin de encarar en profundidad el tratamiento del tema crediticio, el Grupo DRU patrocinó la formación de un grupo especializado de crédito rural, ampliando la participación a la mayoría de las instituciones involucradas. El Grupo se reunió dos veces durante 1993, pero su acción no logró la continuidad deseada.

4.1.2. La situación en 1995

En diciembre de 1994 el G-DRU tomó el Sistema Financiero Rural como tema central de un seminario, con un doble propósito: mostrar el estado de la situación en ese momento y delinear algunas actividades para 1995. A inicio de marzo 95 la GTZ–DIFEM, en coordinación con el G-DRU, organizaron el Seminario, con los siguientes objetivos:

- Aclarar diferentes conceptos de crédito en las instituciones públicas y privadas y sobre todo en las de la cooperación alemana; y
- Aclarar los márgenes de maniobra del acercamiento institucional.

En este evento, que tuvo una amplia participación institucional, se trabajaron tres grandes temas²:

² Informe del Seminario-Taller sobre "Sistema Financiero Rural en Bolivia". La Paz, 2 al 4 de marzo de 1995. GTZ–Alemania–DIFEM y Ministerio de Hacienda.

- **El marco conceptual del Sistema Financiero Rural (SFR).** Una línea de discusión de fondo entre las visiones de solidaridad con la pobreza rural vs. los conceptos de mercado. Se volvió a constatar tanto la ausencia de políticas de desarrollo rural y financieras como la insuficiencia de instrumentos jurídicos. Se replantearon interrogantes básicas: ¿el crédito es un fin o un medio?, ¿quiénes son los sujetos de crédito?, ¿cuál es el destino de los fondos de cooperación?, ¿qué significa crédito, ahorro y subvención en economías de pobreza?
- **Definición de políticas.** Se volvió a constatar la inexistencia de una política financiera por diferentes causas, siendo las principales las indefiniciones, inconsistencias y debilidades del Estado. Pero se empezaron a señalar posibilidades y avances, como el estudio a nivel nacional del mercado financiero rural y la formación de un grupo de IPDS especializadas en crédito, organizadas en FINRURAL.
- **Marco normativo.** La constatación reiterada fue que la Ley de Bancos y Entidades Financieras no permitía el acceso a servicios financieros alternativos por parte del poblador rural.

Claramente volvió a aparecer el "fantasma" de la SIB y el FDC como el "chivo" expiatorio de las críticas, ya que, como intermediario financiero, sólo puede canalizar recursos a entidades aprobadas por la SIB y no puede actuar como Banco de segundo piso.

Como secuencia de este Seminario se organizó, cuatro semanas después, otro evento con características más de taller que permitió aprovechar ese "pre-calentamiento" institucional y sobre todo de avanzar, profundizar y "agregar valor" a los temas tratados. A este nuevo evento le llamamos "Hacia la formulación de políticas públicas institucionales para el Sistema Financiero Rural"³. Los insumos de información estuvieron constituidos por la presentación más amplia de los resultados de la investigación sobre Mercado Financiero Rural, un panel sobre orientaciones para una política del SFR identificando focos de discusión sobre crédito dirigido y subvencionado, definición de roles de actores y condiciones marco y el análisis de los resultados del Seminario anterior. El análisis y procesamiento de estos insumos se hizo a través de grupos organizados en cuatro áreas temáticas:

- **Visión y marco conceptual**

Enfoque dirigido a la demanda de la población rural. Necesidad de un SFR diferenciado, estructurado, legislado, participativo y adecuado. Adecuación fue la palabra clave para los servicios financieros, la inversión y el fortalecimiento del mercado financiero. Necesidad de investigación permanente sobre varios temas pendientes como ahorro rural, poder local

³ Hacia la formulación de políticas publicas institucionales para el Sistema Financiero Rural. Memoria del Seminario-Taller. La Paz, Hotel titicaca, 28 al 31 de marzo de 1995. G-DRU.

municipal y SFR. Desde la perspectiva de las políticas, se consideró necesario analizar las relaciones entre oferta y demanda.

- **Normatividad**

La captación de recursos públicos está resuelta para cooperativas, mutuales, Fondo de Pensiones (FFP), no así para ONGs e IPDS. Para captar recursos del sector público es necesario diseñar instrumentos normativos y jurídicos; también es necesario normar la participación de la cooperación internacional en las entidades financieras nacionales.

- **Actores y configuración institucional**

Se hizo un repaso de roles y funciones de las instituciones públicas y privadas que deben participar en un SFR, según las actuales reformas del Poder Ejecutivo y la Ley de Participación Popular. También se identificaron más concretamente los actores institucionales del SFR, tanto públicos como privados, y los receptores o población objetivo. Se mostró la necesidad de normar la intervención de la cooperación internacional.

- **Tecnología financiera**

Se trataron alternativas sobre el crédito dirigido (*joint-venture*), crédito condicionado, subvencionado, micro-crédito, promoción de ahorro, seguros. Se consideró indispensable el seguir trabajando sobre temas como la subvención, la capacidad de pagos y otros.

Las **concepciones** prevalecientes actualmente, y que se reflejaron en ambos eventos, son:

- Prosigue una consideración integral y funcional del SFR al desarrollo rural, siendo el primero instrumento del segundo.
- El SFR se concibe como conjunto de elementos físicos, humanos, institucionales y financieros que dan lugar a un flujo de recursos y servicios financieros que cubran necesidades y demandas. Se rige por costumbres, marco jurídico y políticas macro y sectoriales existentes.
- Las visiones antagónicas sobre crédito son dos:

- + **Desarrollista:** crédito como precondition del DRU, debe acompañarse con capacitación y servicios de extensión; se asume que los beneficiarios no pueden pagar tasas reales;
 - + **Economicista:** se busca la eficiencia, un *spread* que cubre gastos operativos; se separa el crédito de otros servicios, trabaja con beneficiarios económicamente potenciales y con tasas de mercado.
- Las políticas deben ser diferenciadas y adaptadas a una demanda altamente heterogénea.
 - Existe la concepción que el problema es el no tener políticas para un SFR, pero su complejidad e implicancias comprometen la política de actores institucionales como el Estado, el sector privado y la Cooperación Internacional.

En cuanto los procesos institucionales, existen condiciones para una mayor institucionalidad en la temática del SFR. En el sector estatal, la SNAG y la SNDR (Fondo de Desarrollo Campesino) y la SNPP que involucran a tres grandes Ministerios en el marco de la participación popular, tienen que ver con esta temática. El Ministerio de Desarrollo Económico asumió el liderazgo en esta materia y ha dado señales de apoyar a los sectores de pequeños productores urbanos y rurales. En el sector privado (ONGs, IPDSs, cooperativas), hay procesos de fortalecimiento y organización en redes como FINRURAL–CIPAME.

Por otra parte, definitivamente existe mayor conocimiento y acumulación de experiencias, sobre todo en el sector privado. La existencia de algunos trabajos de investigación, publicaciones y principalmente el estudio sobre el mercado financiero rural (FDC–GTZ–BID–COTESU), sin duda fortalecen las bases de una posible política.

Finalmente, existe una atmósfera institucional de **concertación** y de **búsqueda**. No sólo la situación de la relación Estado–ONGs e IPDSs es dinámica, sino también las relaciones entre instituciones. Si bien existen concepciones y prácticas diferentes en materia de crédito, se nota acercamiento bajo el convencimiento de que la problemática heterogénea reclama diferenciar y graduar situaciones, demandas y tecnologías financieras.

4.1.3. Aprendizajes para políticas públicas integrales

A partir de esta experiencia se pueden proponer algunas reflexiones y aprendizajes, como los siguientes:

- Necesidad de "tierra abonada" para poder sembrar semillas de políticas. En el año 1991 no existían las condiciones necesarias para la toma de decisiones políticas, ya que había un vacío de normatividad, de conocimientos, de organización y de disposiciones

institucionales. En el año 1995 la situación comparativamente está mejor preparada, existe mayor conocimiento y experiencias, mayor institucionalidad y disposiciones favorables, aunque la normatividad sigue sin adecuarse.

- La preparación supone un mediano plazo, es de lenta maduración y requiere sistematicidad. Por ejemplo, la visión integral para enfocar el SFR relacionada al desarrollo rural, presente desde el 91, no fue trabajada en términos de sus alcances y de sus instrumentos. En el 95 se repite prácticamente lo mismo. Si los conceptos sólo sirven para alimentar la discusión y no para operacionalizar acciones, reducimos sus alcances y posibilidades.
- La existencia de investigaciones y mayor conocimiento es una condición necesaria pero no suficiente. En el 91 había poca información y análisis y en el 95 se tiene los resultados de un estudio nacional, pero es indispensable convertirlos en insumos para las políticas lo cual supone igualmente un trabajo sistemático e interinstitucional. En este sentido y de manera muy sintética, el proceso que se sigue es el de analizar los resultados para sugerir criterios de orientación de la política y pautas de acción, para luego incorporar estas discusiones a un documento de políticas que señale claramente qué se quiere, cómo se hace (reglas de juego) quién hace qué (roles institucionales) y con qué instrumentos se puede ejecutar.
- Las orientaciones de la política no sólo se refieren a la oferta principalmente estatal y privada, sino también a la demanda. En el año 91 el énfasis de la discusión estaba puesto en la oferta, mientras que en el año 95 se hace más conciencia de la relación entre ambas y que la política debe situarse en esa dinámica. Desde la demanda, las políticas deben responder a la heterogeneidad de los agentes económicos; desde la oferta, son necesarias políticas de desarrollo institucional de apertura a nuevas formas de institucionalidad, de búsqueda de mayor transparencia de los mercados, y de inversión.
- La maduración institucional está muy relacionada al punto de la "tierra abonada". En el año 1991 se buscó aproximaciones entre diferentes actores y la relación del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) con la Fundación para Alternativas de Desarrollo (FADES) cumplió el papel de abrir esa posibilidad. En estos últimos años, en general, el clima de relación entre Estado y ONGs favoreció también a un mayor desarrollo. Toda esta situación permite ahora mayores acercamientos, permeabilizar y flexibilizar posiciones, lo cual supone mayores flujos de información y comunicación lo que parece constituir "el aceite" que lubrica y facilita el trabajo interinstitucional e integral.
- También en esta experiencia resulta claro que la interinstitucionalidad, integralidad e interdisciplinariedad pasa más por el terreno de la relación concreta de trabajo que por los conceptos. El trabajo de diferentes disciplinas (economía, sociología, antropología, arquitectura, agricultura, geografía, política, etc.) que se da en las instituciones, se replica en el trabajo intersectorial e interinstitucional. El problema o la demanda —el constituir un SFR en este caso— determina el método y no a la inversa.

- Un aprendizaje reiterado es que los seminarios bien concebidos y aplicados son una oportunidad excelente de ejercitar todos los "inter" mencionados anteriormente. En realidad el proceso es simple: tener la oportunidad de trabajo conjunto, en torno a problemas comunes, abriendo los canales de comunicación y buscando alternativas donde el gran secreto es que todo esto sea simultáneo. Lástima que sea en escalas pequeñas, tiempos relativamente cortos y a un nivel más técnico que político. Son oportunidades de ensayar el "grok" para el cerebro, es decir, comprender completamente el momento, un reconocimiento de elaboración de configuraciones y relaciones. Las computadoras no pueden hacer grok, los humanos sí. ¿Por qué no sus construcciones institucionales?

4.2. SECRETARÍA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL – G-DRU

4.2.1. Antecedentes: la relación del G-DRU con el Fondo de Inversión Social (FIS)

Un antecedente necesario en la relación entre la Secretaría Nacional de Desarrollo Rural y el G-DRU fue la experiencia del Fondo de Inversión Social (FIS) —miembro también del G-DRU— en el campo de la educación rural. La propuesta diseñada por el Banco Mundial focalizaba las inversiones en educación primaria fiscal en bolsones de pobreza, poniendo el énfasis sólo en infraestructura y equipamiento (mobiliario y textos escolares). Semejante reduccionismo, como se sabe, es la mejor manera de invertir mal los recursos, por lo que se propuso invertir esa propuesta en el sentido en que la Educación no es una magnitud aislada, sino que hay que entenderla como un *input* de información y comunicación para reactivar los aparatos productivos locales, teniendo en cuenta la biodiversidad del espacio boliviano y la cultura de sus habitantes. Por tanto, la educación fue circunscrita en el contexto de una visión del desarrollo rural a largo plazo.

Se recogió la experiencia de Warisata, donde la escuela está en función del renacimiento del *ayllu*. El modelo se caracteriza por:

- La escuela es gestionada por las autoridades étnicas;
- Alta participación de la comunidad y de los padres de familia en el funcionamiento de la escuela; y
- La educación está en función de la producción económica y la reproducción social y cultural de la comunidad.

En otras palabras, Warisata preparaba los recursos humanos que precisaba el proyecto político económico de revitalizar el *ayllu* y la *marka* aymaras, como una estrategia para sacar a Bolivia de

su atraso. Ese es el sentido del "Programa de Educación no formal" del FIS, destinado a alumnos mayores de edad que no han concluido la primaria en áreas rurales.

Se focalizaron las inversiones en apoyar a los centros de capacitación rurales, gestionados por ONGs, IPDS e iglesias, que ya venían ensayando modelos pedagógicos de alta participación comunitaria, en función del desarrollo rural de sus regiones. En este contexto el FIS, en 1991, es invitado a participar del G-DRU, lo que les permitió ampliar su visión con experiencias exitosas que podían mejorar sus procedimientos en el manejo de la inversión social. En concreto, el modelo de "promoción" del FIS no era bueno, porque reaccionaba unidimensionalmente a la demanda y, lo peor de todo, de manera muy puntual. Por tanto, este enfoque precisaba ser corregido. Se intentó una solución tecnocrática ampliando los "bolsones de pobreza": el 50% de los cantones más pobres, por el 50% de los distritos de salud más pobres. Se había ampliado la visión al considerar, ahora, la demanda concreta en el contexto del distrito, pero los beneficiarios no participaban para nada en la determinación de la demanda. Esta seguía dependiendo de los intermediarios. En esa situación, conocer la metodología de la "Planificación micro regional", que llevaban a cabo los afiliados del G-DRU, fue enriquecedor para el FIS. Es así que se participó en un curso de "Planificación micro regional" que COTESU–NOGUB dio en Sucre.

Analizada la propuesta se escogió la "metodología participativa" para generar la demanda. Se cuestionó su visión de la micro región; ésta parecía buena para planificar, pero no para crear riqueza, pues un espacio de biodiversidad como el boliviano requiere otro tipo de ocupación espacial. También fue importante conocer la experiencia de los "Consejos de Desarrollo", como espacios de concertación regional. En ese sentido se abrió una relación con el Consejo Departamental de Desarrollo de Chuquisaca, con el que se concertaron las inversiones de salud y educación del FIS de 1992.

Con estos aportes, aprendidos gracias a participar en el G-DRU, se empezó a reformular la estrategia operativa del FIS/2, la que debía empezar el segundo semestre de 1993. Esta consistía en lo siguiente:

- Los espacios de intervención ya no serán los cantones más pobres, sino los distritos de salud más pobres;
- Se aplicaría la "planificación participativa" en vez de la promoción;
- Se concertaría "planes de desarrollo integrales", a nivel distrito de salud, con los consejos micro regionales o provinciales de desarrollo; y
- Se aumentaría la coordinación con los otros Fondos, especialmente con el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), que también participa del G-DRU, y con el Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA).

Se era consciente, sin embargo, que hacía (y hace) falta una "Ley de inversión social" que permita destrabar una serie de cuellos de botella administrativos para desembolsar más ágilmente los recursos. Participar del G-DRU facilitó la coordinación para acercarse a la integralidad en la inversión social, de momento, empero, como sumatoria de esfuerzos. De otro modo habrían proseguido las acciones institucionales, atomistas, individualistas y lineales, que duplican esfuerzos y recursos y sobrefatigan a los *parteners* locales.

4.2.2. La relación G-DRU – Secretaría Nacional de Desarrollo Rural

Con el cambio de administración, el 6 de agosto de 1993, el G-DRU pasó a jugar otro rol que, por cierto, fue consecuencia lógica de su dinámica anterior. El G-DRU, al reunir en su seno a gente del sector público, ONGs, IPDSs, Confederación de Campesinos y de la cooperación internacional, fue creando consensos comunes y visiones compartidas de cómo encarar el desarrollo rural en Bolivia.

Como fruto de la reorganización del Poder Ejecutivo, se creó la Secretaría Nacional de Desarrollo Provincial y Rural (SNDR). Tal vez lo que el inconsciente colectivo del G-DRU hubiera deseado para operativizar estatalmente lo que venía pregonando como un deseo. La circunstancia fue feliz porque de las tres personas con que empieza la SNDR, la Secretaria y los Subsecretarios, la primera proviene de una ONG rural, otro es miembro del G-DRU desde 1991 y el tercero es un dirigente campesino/trabajador de una ONG. Por tanto, se trataba de gente que no provenía del tradicional "sector agropecuario" del antiguo Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, objeto predilecto de las lamentaciones de las IPDS y de la cooperación internacional. Eso significa que las políticas que se gestaron en la Secretaría venían de las prácticas concretas que la propia sociedad civil boliviana había validado localmente como eficientes. Recogen los frutos de una etapa de maduración en que las ONGs dejan de actuar como señoríos feudales aislados (1970 a 1985, más o menos) y empiezan a poner en común sus experiencias, a debatirlas, sistematizarlas y, por tanto, a fecundarse e interactuar mutuamente.

Por otro lado, la precariedad del nacimiento de la Secretaría Nacional de Desarrollo Provincial y Rural puede fácilmente ser imaginada, con decir que no estaba en el Presupuesto General de la Nación. Ante esa situación la interacción con el G-DRU fue lógica y natural. El G-DRU prestó apoyo humano, financiero, logístico, de masa crítica disponible y recursos humanos, hasta que la Secretaría empieza a gatear sola con el apoyo del proyecto de Comunidades rurales auspiciado por el Banco Mundial en el último semestre de 1993. En esa fase inicial, el apoyo del G-DRU a la SNDR fue oportuno, rápido y claro.

En este punto de la relación G-DRU/SNDR es importante señalar algo que refleja muy bien el fruto de estar construyendo conjuntamente una visión compartida del desarrollo rural boliviano: se facilitó las negociaciones con el Banco Mundial. Lo primero que hizo la recién creada Secretaría fue tomar contacto con el Banco Mundial para solicitar un crédito para inversiones en desarrollo

rural y fortalecimiento institucional tanto de la Secretaría como del FDC y el FIS. En el primer encuentro oficial con la primera misión del Banco, se puso de inmediato de manifiesto la nueva situación: la Secretaría sabía muy bien lo que quería, tanto conceptual como operativamente. Además, dejó bien claro de entrada que no precisaba, para convertir en proyecto de crédito esta visión, de consultores internacionales; es más, propuso que los consultores nacionales a contratarse fuesen parte del equipo de trabajo de la Secretaría. Se les propuso, además, que la elaboración del proyecto fuese interactiva-operativa; es decir, un componente clave de la elaboración del proyecto tendría que ser implementar esos lineamientos de políticas en un muestreo de provincias piloto que condensaran la diversidad del país en cuanto a biodiversidad, organización, ingresos, productividad, etc. Resultado de ello fue que en diciembre de 1994, a mitad del proceso de elaboración del proyecto, 94 municipios (un tercio del total) habían planificado participativamente sus planes de desarrollo municipales, validando a escala nacional (ya no micro regional solamente) todos los instrumentos y metodologías del proyecto de crédito.

Lo menos que se puede decir, es que éste no es el *modus operandi* habitual del Banco Mundial para elaborar y financiar un proyecto de crédito. Lo normal es que el Banco Mundial ya sabe *a priori* lo que precisa cada país; tiene, además, listos los consultores internacionales para el trabajo y los costos de todo ello a cuenta de los recursos del mismo crédito.

La primera reunión terminó en un silencio embarazoso, ya que no era la situación a la que estaban acostumbrados. Ni teórica, ni sobre todo prácticamente, era refutable la propuesta de la Secretaría. Afortunadamente, las cabezas de la negociación fueron mujeres y ello posibilitó un tipo de comunicación y entendimiento que facilitó las cosas. De todos modos se les sugirió que antes de la próxima reunión tomaran contacto y discutieran la propuesta de la Secretaría con los otros actores del desarrollo rural en el país: las redes de ONGs e IPDS, la cooperación internacional, expertos, sindicatos, etc. Así, los habían remitido a los miembros del G-DRU. En la siguiente reunión no se notó para nada los nubarrones con que finalizó el primer encuentro: los miembros del G-DRU los habían disipado maravillosamente.

Con el Fondo Interinstitucional de Desarrollo (FIDA) fue diferente. Llegaron con la Segunda Misión del Banco Mundial. Las reuniones fueron conflictivas. Su diagnóstico, sin embargo, fue certero y lúcido: la forma como se ha encarado la "asistencia técnica" ha sido un fracaso. Pero, mecanicista y unidimensionalmente, se iban al otro extremo: "cheque directo al campesino para que pague los servicios del veterinario", por ejemplo. En otras palabras: la nueva receta milagrosa del FIDA consistió en subvencionar, atomista, puntual y, además paternalistamente, a una nueva casta de consumidores campesinos de servicios creada artificialmente.

La propuesta de la Secretaría, en asistencia técnica, fue coherente y con las nuevas tendencias del país: participación popular, territorialización, interconectividad, sinergia, fomentar redes, potenciar lo que funciona y suspensión de las subvenciones individualistas sin contexto, ni planificación participativa, ni control social.

Esa agilidad del G-DRU para responder a la coyuntura se debió, ciertamente, a su forma "gelatinosa": virtualidad latente y cultivada *ex profeso*, que rehúsa a congelarse en una estructura institucional. Si el G-DRU se hubiese cristalizado en una institución, hubiera sido impensable el servicio prestado a esa nueva Secretaría de Estado, lo que permitió que lo que se había pensado, sistematizado y debatido en el Grupo, rebasara los casos aislados y puntuales y se convirtiera en políticas nacionales. De este modo se dio un salto cualitativo en el "desarrollo rural boliviano": se recapituló la experiencia de las ONGs e IPDS, como un insumo básico para que el Estado diseñase las políticas a seguirse en las próximas décadas en el contexto de la municipalización y la participación popular.

En concreto, de las prácticas validadas por las ONGs e IPDS se escogieron aquellas que podrían dar base operativa, concreta y no ideológica a la nueva propuesta jurídica de la Participación Popular: la **planificación participativa**, entendida ésta no como un hecho puntual, sino como un proceso cognitivo y de maduración de la sociedad, que cada año debiera expresarse en un mejor y más atinado Plan Anual Operativo municipal.

La Secretaría Nacional de Desarrollo Provincial y Rural (SNDR), como ya se adelantó, escoge y prioriza las experiencias exitosas, tanto las que acaecieron en el sector privado, como las que se produjeron en el sector público. En ese sentido, se tomó la experiencia del G-DRU en planificación micro regional y los Consejos de Desarrollo Provinciales y la experiencia del FIS en financiamiento de proyectos de base. Se corrigieron los cuellos de botella de ambos modelos:

- La planificación micro regional, que producía la planificación participativa, no tenía financiamiento asegurado para sus proyectos. Ello enfriaba el ímpetu participativo de los comunarios;
- El cuello de botella del FIS consistía en que los proyectos demandados no correspondían a ninguna planificación, ni concertación por parte de las comunidades;
- Al juntar los planes de desarrollo, generados participativamente, con los recursos financieros del FIS y del FDC, sobre todo, se conseguía un modelo más coherente y muy boliviano.

De este modo, el "Ciclo del proyecto", donde se conjuncionan la demanda de la sociedad con la oferta del Estado, como política pública, quedaba constituido como sigue:

- Planificación participativa
- Planes provinciales de desarrollo
- Concertación entre los Consejos de desarrollo y los Fondos para determinar las inversiones
- Pre-inversión compartida, involucrando a las ONG
- Evaluación de los proyectos a cargo de los Fondos

- Desembolso y ejecución
- Supervisión técnica a cargo de los Fondos
- Supervisión social a cargo de los Consejos
- Entrega de obras

El otro punto fuerte de la estrategia de desarrollo rural fue la promoción de los "Consejos Provinciales de Desarrollo", como espacios de concertación interinstitucional, ejercicio del poder local y readecuación natural de los roles de los actores sociales. Básicamente, la propuesta es que las ONGs e IPDS deben ser instancias de servicio, apoyo y asistencia técnica a las comunidades y Consejos, que son los que en realidad deben decidir qué tipo de desarrollo desean.

En plena implementación de estas políticas, se promulga la **Ley de Participación Popular** (abril de 1994). Ella obligó a un cambio de nombre: ya no Secretaría Nacional de Desarrollo Provincial y Rural, sino Secretaría Nacional de Desarrollo Rural; y a un cambio de escala: de la Provincia se pasa al Municipio. Las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) se convierten en los nuevos actores del desarrollo rural. Los Comités de Vigilancia cumplirán en adelante el rol de la fiscalización social. Las ONGs e IPDS cumplirán un rol de asistencia técnica para la planificación participativa, elaboración de los planes de desarrollo municipales, elaboración de proyectos y, eventualmente, ejecución de los mismos.

El logro más importante es que la "planificación participativa" es asumida como un componente básico del nuevo sistema estatal de planificación. Este, en efecto, consiste de la "planificación indicativa", que baja del Ministerio de Desarrollo Sostenible, y la "planificación participativa", que sube de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Ambos son insumos para que las Prefecturas elaboren los planes departamentales de desarrollo y los municipios los planes de desarrollo seccionales.

El vector operativo de desarrollo municipal queda, pues, reformulado de esta manera:

- Planificación participativa
- Planes municipales de desarrollo a mediano plazo
- Planes anuales operativos
- Concertación entre los gobiernos municipales y los Fondos para determinar los montos de inversión y los porcentajes de contraparte de los Municipios
- Pre-inversión
- Evaluación de proyectos a cargo de los Fondos
- Desembolsos y ejecución
- Supervisión técnica a cargo de los Fondos
- Supervisión social a cargo de los Comités de Vigilancia

– Entrega de obras

Esta estrategia de "desarrollo rural" se relaciona, por un lado, con prácticas de largos años de trabajo, socializadas y enriquecidas por los propios actores de la sociedad civil y, por otro lado, con la nueva forma de financiamiento estatal: los Fondos. Por tanto, es una estrategia que suma sinergias que de otro modo habrían seguido cada cual por su cuenta. Conecta, pues, Estado y sociedad. Recoge en un sólo vector el "ciclo del proyecto" y la multiplicidad de variables del "desarrollo rural" de un modo holístico, buscando la interconectividad, la complementariedad y la subsidiaridad.

4.2.3. Peligros y desafíos pendientes

El peligro mayor es de tipo cognoscitivo: no ver el "ciclo del proyecto" como un continuo sistémico que, de un modo holista agarra y prioriza en un solo vector la multiplicidad de variables que el clásico desarrollo rural ha manejado segmentariamente. Con otras palabras: el peligro consistiría en considerar, por ejemplo, la planificación participativa como un "componente" al que, una vez puesto en circulación, habría que añadirle las conocidas mercancías de la cooperación internacional: asistencia técnica, crédito, transferencia de tecnología, etc., recayendo en el tradicional rol paternalista (que se quisiera dejar atrás, tanto de parte del Estado como de los financiadores) de ofertar a los "campesinos" recursos, ideas, experiencias, etc., que no brotan de sus planes de desarrollo, generados y concertados participativamente. El esfuerzo y el sentido de esta estrategia de "desarrollo rural" es, realmente, que el Estado escuche a su sociedad, lo cual no quiere decir que ésta tenga razón *a priori* en lo que proponga por el mero hecho de ser "de base". Se debe leerla, interpretarla, polemizar con ella; pero ya no pensar y decidir en su lugar y, sobre todo, ya no seguir vendiéndoles productos ajenos a través de la coerción del financiamiento.

Los planes de desarrollo municipales deben ser leídos para encarar el tema de la productividad, la capacitación, el manejo de los recursos naturales, etc. Es decir, la planificación participativa, como metodología, debe incluir la productividad dentro de los marcos conceptuales del desarrollo sostenible para hacer justicia a la biodiversidad del espacio boliviano y no quedarnos en meros administradores de la pobreza sino ser productores de riqueza y calidad de vida.

En el contexto de la planificación participativa, el otro tema pendiente y conectado con el anterior es el desarrollar el concepto de "mancomunidad de municipios" de la Ley de Participación Popular. En efecto, la sociedad civil boliviana tiene el instrumento legal para diseñar —ella y no el Estado— su territorio en función de la creación de riqueza y abundancia. Aquí está el lugar intelectual para reemplazar el concepto mediterráneo de "región" por el de "simbiosis interzonal" para ocupar con racionalidad el espacio de biodiversidad. Eso quiere decir que la sociedad tiene que ir pensando también en mancomunidades discontinuas, en los Andes, para acceder a los recursos que están dispersos verticalmente. Demás está decir que el concepto de "mancomunidad discontinua" va a permitir la reconstitución del *ayllu* andino: la estrategia hasta ahora más eficiente

de creación de riqueza en los Andes.

Otro desafío pendiente, intelectual e institucionalmente, es responder teórica y políticamente al nuevo hecho de la municipalización que disuelve la dicotomía urbano/rural. En Bolivia hoy en día ya no tiene sentido hablar ni de desarrollo rural, ni de desarrollo urbano, ni de desarrollo étnico. Estas visiones sectoriales, que corresponden a un paradigma mecanicista, quedan obsoletas cuando la Ley de Participación Popular territorializa sistémicamente el espacio de la gestión y administración en los municipios territoriales urbano-rurales.

Aquí la inercia de la nomenclatura de la cooperación internacional que maneja el concepto de "desarrollo rural" como superador del concepto de "sector agropecuario", jugará un rol perturbador. El otro foco de perturbación, que estorbará la aplicación de la Ley con eficiencia y eficacia, lo constituyen las Secretarías de Estado aludidas, creadas más bien para dar espacios políticos a los socios de la coalición de gobierno.

Lo que manda la letra y el espíritu de la Ley es que en Bolivia debemos empezar a trabajar el concepto de "desarrollo municipal" y disolver en una nueva concepción las anteriores escuelas de pensamiento desarrollista, que ya no tienen lugar lógico. El municipio es ahora el espacio de la integralidad. Si no territorializamos las políticas y la toma de decisiones, la "integralidad" se va a quedar en mero discurso.

Finalmente, el gran desafío es construir una "democracia participativa municipal de matriz indígena" como opuesta y complementaria de la democracia representativa que rige a nivel nacional y que es el lenguaje que nos comunica con la comunidad internacional.

4.3. La Ley de Participación Popular y la planificación participativa

4.3.1. Antecedentes

Hasta fines de la década de los 80, la planificación en Bolivia no había superado los marcos de la "planificación tradicional" en sentido que seguía siendo excesivamente macro, elaborada desde arriba y desde el centro, prácticamente sin ninguna participación de la población beneficiaria y con pocas consecuencias concretas para el espacio planificado (gran distancia entre la planificación y la implementación). Además, no parecía ser un instrumento útil para las instituciones: en ese sentido, no era una política institucional.

Es recién a principios de los años 90⁴ que empiezan a surgir en la práctica —no sólo en la teoría— cuestionamientos a la manera de planificar de las instituciones: en este proceso, aportaron sus experiencias sólo dos Corporaciones de Desarrollo y algunas ONGs.

Además de que la planificación presentaba deficiencias metodológicas, se tuvo que enfrentar un

problema que parecía no tener solución: cuál debería ser la escala espacial mínima de trabajo. Dada la extrema diversidad socio-cultural (y también de un cierta irracionalidad en la división político-administrativa), no se podía encontrar una unidad común para todo el país: existen cantones cuyo tamaño —tanto en superficie como en población— es similar al de otros departamentos; provincias cuya población (800 habitantes) es menor al de muchas comunidades. Pero también hay que considerar otras posiciones que, con argumentos, postulaban que la unidad espacial debería ser el territorio indígena (etnias, ayllus, etc.) o, por el contrario, debería partirse de cuencas y subcuencas hidrográficas.

Adicionalmente, no se había logrado superar la dicotomía campo-ciudad: tanto a nivel de instituciones (especialmente ONGs) como de Fondos, siempre se distinguía uno de estos ámbitos, haciéndose poco o nada por integrarlos.

El nuevo gobierno, que asumió el poder en agosto de 1993, planteó importantes medidas de transformación, siendo la Ley de Participación Popular (LPP) una de las más importantes: sin serlo explícitamente, es una propuesta política de descentralización (delegación de recursos y competencias a municipios), de municipalización (nuevas competencias y jurisdicción), de planificación (planificación participativa a escala de sección municipal), y de cambio institucional (las Corporaciones Regionales de Desarrollo reducen de manera drástica sus competencias y presupuesto).

La Ley plantea como requisito la planificación participativa, a escala de los Municipios Seccionales (que integraban lo urbano y lo rural). Por tanto, es una política que ataca las principales deficiencias anotadas. En la medida que afecta de manera fundamental muchos campos, los propios criterios para su formulación e implementación resultaron complejos.

4.3.2. El contexto institucional

En la medida en que el G-DRU aglutina a instituciones relevantes en el contexto rural —destacando la entonces recién creada Secretaría Nacional de Desarrollo Rural (SNDR), que planteaba la planificación participativa provincial— se apoyó de manera importante la Ley de Participación Popular en base a que:

- Habían condiciones internas, ya que el G-DRU estaba compuesto por instituciones del Estado, de la cooperación internacional interesada en la coordinación para la definición de políticas, y de las redes más importantes de ONGs que trabajando en desarrollo rural, habían adoptado el enfoque de la planificación micro regional surgida del propio G-DRU.

Adicionalmente, ya estaban conformados G-DRU departamentales en 7 de los 9 departamentos del país. Además, varios de los autores de la Ley habían sido o eran miembros del G-DRU, y miembros activos en la medida que no sólo eran funcionarios asignados al DRU, sino que participaban de los principios del Grupo desde tiempo atrás.

Pero, tal vez lo más importante es que el G-DRU estaba reconocido como una plataforma de discusión seria, pertinente, ejecutiva e imparcial.

- Habían condiciones externas: la asunción del nuevo gobierno, rodeada de expectativas, abría el campo para nuevas opciones y/o revisión de las anteriores.
- Había una acumulación de experiencias al interior del G-DRU: además de todas las reflexiones e intercambios realizados en los años anteriores, se había desarrollado la metodología de planificación participativa.

4.3.3. El aporte del G-DRU a la elaboración de políticas

a) Conceptos metodológicos desarrollados por diferentes instituciones en el marco del G-DRU.

Desde 1990, algunos miembros del G-DRU iniciaron la discusión sobre las opciones de planificación, que desembocaron en la propuesta de planificación micro regional. Esto implicaba modificaciones desde la escala de planificación, incluyendo el análisis del concepto de territorio (espacios manejables operativamente), y su metodología de aplicación (la participación era posible al nivel de la base), hasta la reconceptualización de las opciones de "poder local".

El esquema teórico comprendía cuatro paradigmas de la planificación: integralidad, poder local-participación, espacialización y coordinación). Es necesario destacar un aspecto importante: casi todas las posibilidades de optimizar el cumplimiento de los paradigmas requieren la reducción de la escala del espacio a planificar. La integralidad se puede visualizar mejor a escala reducida, el concepto de participación y poder local adquiere sentido práctico y operativo, al igual que la coordinación interinstitucional, y el sentido de las acciones es más racional y manejable. Por supuesto, esto está muy ligado con el concepto de territorio, que parte inicialmente de una "conciencia de pertenencia" y por tanto de identificación de la población con un determinado espacio.

La propuesta tuvo dos vertientes importantes: por un lado, en tanto plataforma de información-coordinación, la "*mise en scene*" de todas las experiencias existentes (tanto las "buenas" como las "malas") dio lugar al intercambio y consiguiente enriquecimiento de todas las propuestas. Por otro lado, y una vez definidos los principales lineamientos metodológicos, la difusión se dio a nivel de profesionales mediante cursos teórico-prácticos de 160 horas de duración abiertos a instituciones gubernamentales y no gubernamentales y a nivel de ejecutivos, a través de un Coloquio Nacional (1992), y mediante charlas con presencia de directivos de Ministerios, Corporaciones de Desarrollo, Fondos de Desarrollo y redes de ONGs.

b) Documentación actualizada y confiable a nivel nacional

El análisis de las unidades territoriales bolivianas si bien no tenía mucha exactitud cuantitativa, ofrecía elementos cualitativos y experiencias de planificación regional, que representaba el "estado del arte" en ese momento. Tanto la relación directa con los participantes a los cursos, como con los directivos de esas y otras instituciones contactadas a través de las actividades de los cursos, la difusión de sus resultados, o por las reuniones de los G-DRU departamentales, abrió un importante abanico de contactos.

Estos contactos sirvieron para informarse de las diferentes experiencias en curso y para compartir criterios metodológicos. Esto permitió tener una visión general, pero concreta, de la dinámica existente en el país, de la que se pueden citar algunos ejemplos:

- La permanente discusión de las dimensiones de la micro región en relación a la división político-administrativa del país: cantones y provincias. Se pudo apreciar qué criterios aplicables en algunos departamentos no lo eran en otros.
- Las opciones organizativas para la gestión del plan, si bien relativamente diversas en su forma, en el fondo eran bastante homogéneas según mostraba una primera sistematización. Sobre la base de la experiencia de los Consejos de Desarrollo, especialmente en Chuquisaca, se pudo avanzar en especificar pautas tales como la interinstitucionalidad, la coordinación, etc.
- La experimentación y posterior difusión de metodologías participativas, tales como el Sondeo Rural Rápido.

c) Visión desde las regiones

Los G-DRU departamentales enriquecieron —por su misma diversidad— la propuesta general, pero también los reglamentos. Ya es un hecho aceptado por todos que Bolivia es un país pluricultural y multilingüe. Sin embargo, este discurso pocas veces va acompañado de la práctica. Y esto, más que una lamentación, es una constatación de las dificultades, como por ejemplo:

- Para todos una Organización Territorial de Base (OTB) era sinónimo de comunidad campesina o, lo que es lo mismo, de sindicato agrario. Pero, ¿cómo debería entenderse el concepto en una zona de *ayllus*? ¿La OTB sería el *ayllu* mayor, los *ayllus* menores, o simplemente los cabildos? Y en la zona tropical, ¿una OTB sería igual a una etnia como los chimanes?

- En uno de los borradores de la LPP se determinaba como tamaño mínimo de una Sección (para que pueda administrar sus recursos por sí misma) de 10.000 habitantes. Pero una mirada al departamento de Oruro (aunque no es el único) mostraba que la gran mayoría de sus secciones apenas llegaban a los 5.000. Por otro lado, en base a las discusiones y experiencias que se tuvieron en el análisis micro regional, se había determinado un promedio global de 1.000 familias (5.000 habitantes). Ambos criterios llevaron a modificar el límite de población establecido originalmente en el Proyecto de Ley.
- La idea general de unir lo urbano y lo rural es adecuada, pero, ¿qué hacer si en una Sección (como en el Beni) no es la única diferenciación posible, ya que la "población rural" se subdivide además entre 'ganaderos cambas', colonizadores del altiplano y dos etnias: mosetenes y chimanes?

d) Una plataforma de discusión

Plataforma de discusión "legítima", en la medida que:

- Aglutinaba al conjunto institucional, gubernamental, no gubernamental y de cooperación tanto a nivel nacional como regional.
- Se había asentado su calidad de espacio imparcial sin intereses sectarios, abierto a todas las posiciones y tendencias.
- Había una manera "seria" de trabajar la problemática, que se expresaba por la pluralidad y por el aporte desinteresado y profundo de la mayoría de los miembros del Grupo. Adicionalmente, se debe destacar la capacidad de reacción (sin mayores recursos financieros) del G-DRU frente a las diferentes coyunturas.

4.3.4. Algunas lecciones para el futuro

El aporte ha sido importante por lo siguiente:

- Se dieron las condiciones de "*policy dialogue*" del G-DRU con las instancias de decisión: poder ejecutivo y poder legislativo.

- Existía una masa crítica conceptual, tanto al nivel nacional como de las regiones gracias a las instancias de discusión de los G-DRU departamentales y a los profesionales formados en los cursos de planificación que manejaban un lenguaje —pero sobre todo una conceptualización— homogénea.
- La gran capacidad de movilización de instituciones y personas del G-DRU permitió acopiar mucha información actualizada. Por ejemplo, en poco más de un mes se puso a disposición de la Secretaría Nacional de Desarrollo Rural (SNDR) la lista de las provincias que tenían experiencias de planificación, lo que sirvió de insumo para la toma de decisiones. Además, hay que recalcar que este acopio de información se realizó a un costo monetario prácticamente nulo. Si este trabajo hubiera sido encargado a una o varias consultoras, tanto el tiempo como el costo se podría haber multiplicado muchas veces.
- Muy ligado a lo anterior estuvo la capacidad de reacción del G-DRU frente a la coyuntura, que, por ejemplo, permitió publicar en medio de la discusión de la Ley de Participación Popular un análisis de las unidades territoriales de Bolivia, lo que sirvió para definir la Sección de Provincia como unidad básica. Otro ejemplo, es la convocatoria en menos de 15 días a todos los G-DRU departamentales para opinar sobre uno de los últimos borradores de la LPP, observaciones que se presentaron a las autoridades del gobierno y del Congreso, y que han influido en la redacción final de la Ley.

5. EL G-DRU Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

En agosto de 1990, el entonces Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) publica la **Propuesta de Lineamientos de Política Agropecuaria** que fija las pautas de acción para el Sector Público Agropecuario (SPA) para el período 1991-1993. La necesidad de encontrar algún mecanismo de contacto, entendimiento y coordinación entre el SPA, la cooperación internacional y las redes de ONGs para dar a tales lineamientos una base mínima de factibilidad, determinó la creación/fundación en ese mismo mes del Grupo de Desarrollo Rural (G-DRU).

En 1992, el Gobierno Nacional difundió la **Estrategia Nacional de Desarrollo: un instrumento para la concertación**. Se trató de una estrategia que, si bien contaba con un "marco general", no planteaba políticas articuladoras. Era más bien una suma de estrategias sectoriales. Su difusión se realizó casi al final del período gubernamental. Resultó, entonces, un producto para uso ex-post.

En una reunión extraordinaria del G-DRU de diciembre de 1992, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación expuso la **Estrategia...** Una vez analizado el documento, en la reunión del G-DRU de febrero de 1993 se expresaron preocupaciones sobre su contenido y en marzo de 1993 se formó un grupo de trabajo para ampliar el análisis. El trabajo del grupo no produjo resultados, entre otras

razones por la escasa posibilidad de introducir cambios en el documento y por la inviabilidad de su aplicación, dado el próximo cambio de gobierno, pese a la mayor o menor importancia de las propuestas.

En abril de 1993 el G-DRU realizó una interesante discusión sobre la temática medio ambiental, ligada a la sostenibilidad. La cobertura dada al tema fue un insumo importante para futuras formulaciones estratégicas. Con el cambio de gobierno, la preocupación central del G-DRU se concentró en una formulación estratégica rural coherente a partir de una reforma del aparato gubernamental que desmembró al MACA en, al menos, una Secretaría Nacional de Desarrollo Rural (SNDR), otra Secretaría de Agricultura y Ganadería (SNAG) y en el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA).

La SNDR y la SNAG formularon sus propias estrategias y políticas de acción y el gobierno inició la de una Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible. La intención del G-DRU no sólo fue de apoyar a la formulación de tales estrategias sino de lograr, además, niveles mínimos de articulación entre ellas. El tema fue trabajado por la Comisión de Lineamientos Conceptuales del G-DRU que, en una reunión con el MDSMA, marcó la necesidad de una estrategia globalizante y la voluntad de acompañar al equipo que la elaboraría.

En ese momento (mayo/94), el G-DRU decidió darle la mayor atención e importancia al tema, definiendo la realización de un taller de trabajo una vez que estuviesen listos los borradores del documento. Se definió el objetivo del taller: "informarse sobre el contenido general de la nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible del gobierno y de forma especial, conocer, analizar e intercambiar opiniones sobre los alcances referidos al desarrollo rural y agropecuario". El taller se realizó el 8 de julio y previamente se distribuyó el documento borrador. Al taller asistieron, además de los miembros del Grupo, el equipo que elaboró la Estrategia y los Secretarios de Desarrollo Rural y Agropecuario.

La estrategia enfatizaba su integralidad, planteando la articulación de conceptos como sostenibilidad, equidad, gobernabilidad, selectividad de la intervención y otros. La Estrategia, además, incluía un otro componente que contenía un conjunto de objetivos y políticas para el desarrollo del sector agropecuario. El G-DRU, a través de comentaristas especialmente designados y de sus propios miembros, transmitió un cúmulo de apreciaciones y recomendaciones de tipo general con relación al contenido y a la viabilidad de la estrategia expuesta. Vale destacar que el escenario de discusión de la estrategia estuvo marcado por la urgencia de los plazos, ya que entre el momento de edición del borrador final y su promulgación, había inicialmente sólo un mes de margen.

Finalmente, la estrategia se convirtió en el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) de la República "El cambio para todos", publicado en octubre de 1994. Si bien se trata de una estrategia *ex-ante* al inicio de la gestión de gobierno, el taller con el G-DRU fue quizá el único espacio de reflexión que se realizó previo a la edición final del documento. Posteriormente, el MDSMA realizó sólo "presentaciones" de la estrategia en distintos departamentos. Las políticas que

se diseñaron en la propuesta del PGDES apoyadas por las observaciones del Taller y de otros actores de la esfera agropecuaria y rural, permitieron consolidar un grupo de objetivos y políticas en torno a la búsqueda de la dinamización de la economía campesina y el desarrollo rural.

En base a las interacciones con el G-DRU, el Ministerio de Desarrollo Sostenible ha estado discutiendo y mejorando las metodologías y las propuestas en la elaboración del sistema de planificación, a partir de las experiencias de planificación, sistematizadas y difundidas por el G-DRU. El aporte del G-DRU en esta dinámica de formulación, no sólo estuvo marcado por las circunstancias de la misma discusión (plazos cortos para la reacción, etc.), sino por que el G-DRU no tenía propuestas y contenidos específicos de fácil disponibilidad y producto de formulaciones o sistematizaciones ya elaboradas. Sin duda que se generaron reflexiones y contenidos temáticos puntuales que ejercitaron alguna influencia, pero la contribución del Grupo se relativizó por el escaso desarrollo de los contenidos incluidos en la estrategia global. Sin embargo, el aporte del G-DRU a la estrategia sectorial fue más concreto.

Vale destacar que a partir de la construcción de los planes departamentales, se ha afianzado, como política y metodología, las consultas permanentes a los referentes regionales, en los que se involucraron a los G-DRU departamentales. Nuevamente, mediante la discusión se establecieron escenarios de interacción y propuesta. A futuro y desarrollando los procesos iniciados con la consulta del PGDES a nivel nacional y de los PDD en los departamentos, se abre una franja amplia para la acción conjunta, en la discusión y retroalimentación de políticas, y la mejora metodológica en el proceso de planificación participativa, municipal y nacional.

6. PRINCIPALES APRENDIZAJES PARA CAPITALIZAR EXPERIENCIAS DEL G-DRU

El concepto de masa crítica ha estado presente tanto en las discusiones del Grupo, como en la elaboración de este documento. La hipótesis o la proposición básica es que las políticas públicas integrales necesitan de esta masa crítica para desarrollarse y mantenerse. Una definición de masa crítica se refiere a la cantidad mínima de una sustancia que puede sufrir una fusión nuclear para que una reacción en cadena pueda establecerse espontáneamente y mantenerse. De forma sólo analógica tomamos estos elementos conceptuales para ampliar dicha proposición. Es decir, para delinear políticas públicas es necesario, por una parte, condiciones básicas (cantidad mínima, tierra preparada) en información, conceptos y prácticas. Por otra parte, comunicación (relaciones) prácticas (relaciones, fusiones, interinstitucionalidad) que cuanto más nucleares y orgánicas sean, serán más sólidas. Finalmente, encadenamientos y articulaciones sectoriales e institucionales que tienen que establecerse y mantenerse para lograr la sostenibilidad de la política.

A la luz de estos lineamientos y en base a los estudios de cada caso, se pueden presentar las siguientes conclusiones:

1. Condiciones básicas

- La existencia de información acumulada, análisis, investigaciones, sistematización de experiencias, constituye un insumo básico para preparar el terreno de las políticas. Es una condición necesaria pero no suficiente.
- Como se definan los problemas, condiciona las formas de tratarlos. Se tiene una fuerte influencia en estas definiciones de la mentalidad sectorial y especializada. Existe mucha inercia y determinismo de estas visiones que dificultan la visión integral.
- Además de la dificultad anterior, la visión integral es difícil de operacionalizar, falta desarrollar instrumentos que permitan avanzar. Las categorías que aparecen como transversales (género, medio ambiente, desarrollo rural, etc.) son muy teóricas.
- Las demandas son por lo general específicas y sectoriales, lo cual condiciona que la oferta también tenga esas características: "n" proyectos sueltos y diversos. Este es otro factor que condiciona negativamente las posibilidades de pensar y aplicar políticas integrales.
- El concepto de micro región puede permitir un avance en el camino de buscar instrumentos de análisis y operación para políticas integrales. Parecería, además, que la integrabilidad requiere una escala entre lo "macro" y lo "micro", que puede ser proporcionada por la micro región. En lo macro lo integral se hace más difuso.
- El mayor grado de abstracción y generalidad de un tema define las posibilidades de avance. Cuanto más difuso y abierto sea un tema, menores las perspectivas de avanzar en la integralidad.
- Si la demanda se la recoge en planes municipales operativos estructurados y relacionados, referidos a contextos ecológicos y sociales homogéneos, esto contribuiría a que la oferta de las políticas pueda ser más integrada.
- Uno de los mayores aprendizajes fue constatar que los insumos de las políticas, principalmente las sociales, se encuentran generalmente en la base. Hay que construir políticas desde abajo, desde lo micro, lo local, desde la práctica, desde los actores, para luego extraer lineamientos e incorporarlos a una política más global. Quizás una condición *sine qua non* sea la de adquirir experiencias suficientes sobre las cuales se puedan estructurar políticas.
- La visión integral es una condición que puede ampliarse de manera significativa si se la acompaña de gestiones de interacción de los actores. Se puede avanzar en la integralidad si existen instancias orgánicas intersectoriales e interinstitucionales. La condición "orgánica",

el que exista un cierto tejido institucional, es una condición fundamental.

- En la perspectiva anterior se ubica el trabajo del G-DRU, al:
 - * Facilitar el intercambio y difusión de información;
 - * Recoger experiencias de diferente orden, estatales no gubernamentales, de la cooperación externa, nacionales, regionales y locales;
 - * Tratar de constituirse en una plataforma de diálogo, para canalizar discusiones, relacionarlas y articularlas; y
 - * Canalizar conocimiento colectivo, pues se trata de conjuncionar diversas experiencias y extraer algunos conceptos globales.

2. Comunicar/relacionar para fusionar

- En el terreno de las políticas públicas, el ideal sería conseguir esa "fusión nuclear" que supone crear reacciones y energías que puedan mantenerse. Se puede considerar que los flujos de comunicación constituyen un instrumento institucional que aplicado de manera sistemática podría lograr esa fusión.
- La formación de una plataforma de diálogo e intercambio para conocer y entender al otro despejando dudas y favoreciendo la comprensión es sólo un eslabón de una larga cadena.
- Una de las columnas de esa plataforma es la oportunidad de contacto y de las relaciones interpersonales e interinstitucionales. El contacto facilita considerablemente la comunicación, aunque también puede ser un riesgo enorme si todo se reduce a las relaciones personales. La otra columna de la plataforma es la relación entre los niveles técnicos y políticos. Evidentemente, en la experiencia del G-DRU cuando esta relación crea "fusión", existen posibilidades de dinamizar y avanzar en el terreno de construir políticas. Ambas columnas pueden sintetizarse en un concepto que, a nuestro juicio, debería constituirse en una clave de integración de políticas: el *policy dialogue*.
- Crear espacios "neutros" que faciliten la fusión requiere, según la experiencia del G-DRU, lograr cierta legitimidad y reconocimiento, asociarse institucionalmente sin buscar beneficios políticos ni económicos, evitar esquemas rígidos de organización y mantener esa composición "gelatinosa" y "esponjosa" que facilita la relación.

- Parte de ese reconocimiento puede generarse a partir de:
 - * Optimizar los recursos institucionales existentes, sobre todo el tiempo de las personas y sus capacidades técnicas, que aportan las diferentes instituciones en el marco de sus presupuestos. En otros términos, participar debe ser barato.
 - * Obtener beneficios mutuos (información, formación, contactos) que en el conjunto se amplían. Participar debe ser rentable.
- Por último, en la experiencia del G-DRU, la capacidad de reacción ha sido una especie de motor. La relación oportunidad–reacción puede ayudar a impulsar gestiones de política. No obstante, también es indispensable buscar una buena mezcla y retroalimentación entre reaccionar y reflexionar. Después de casi cinco años, y gracias a la oportunidad del seminario INTESEP, tenemos la oportunidad de reflexionar sobre las acciones y reacciones de estos casi cinco años de existencia del G-DRU.

3. Buscar encadenamientos para mantenerse... ¿sostenibilidad?

A diferencia de las consideraciones anteriores en el tema de las "reacciones en cadena" que pueden mantenerse, no existen experiencias del G-DRU. Es un terreno más bien prospectivo en el cual habrá que responder preguntas como las siguientes:

- ¿Qué encadenamientos más específicos son necesarios para las políticas públicas integrales en relación a lo técnico-político, micro-meso-macro, sectorial-global?
- ¿Qué transformar y cómo hacerlo, para lograr el tránsito de lo sectorial a lo integral?, ¿Cuáles son los siguientes pasos para avanzar en el camino emprendido de lo interinstitucional?, ¿Experimentar con la micro región como un referente de planificación integral?
- ¿Cómo acompañar procesos de base (micro experiencias) a fin de encadenarlos y hacerlos orgánicos?, ¿Qué rol podría jugar la planificación participativa para integrar en los Planes Operativos los componentes del ecosistema?
- ¿Cómo mejorar esa cantidad mínima de condiciones básicas para lograr masa crítica en el terreno de las políticas públicas integrales para el desarrollo rural?

Se habla de nueve criterios y estándares para considerar el proceso de desarrollo sostenible: integrado, interactivo, transparente, participativo, consensual, equitativo, flexible, rápido y basado en la ciencia... En el G-DRU varios de estos conceptos claves hacen a su práctica, otros habrá que incorporarlos en el futuro.

Anexo 1

GLOSARIO DE SIGLAS

CIID	Centro Internacional de Investigación y Desarrollo
COTESU	Cooperación Técnica Suiza
FADES	Fundación para Alternativas de Desarrollo
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
FIDA	Fondo Interinstitucional de Desarrollo
FIS	Fondo de Inversión Social
FINRURAL	Financieras para el Desarrollo Rural
FONAMA	Fondo Nacional para el Medio Ambiente
G-DRU	Grupo Interinstitucional de Desarrollo Rural
IBTA	Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria
INTESEP	Integración de Políticas Ambientales, Sociales y Económicas
INTI	Instituto Nacional de Tierras
IPDS	Institución Privada para el Desarrollo Social
LPP	Ley de Participación Popular
MACA	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
MDSMA	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

NOGUB	No Gubernamental
ONG	Organización no Gubernamental
OTB	Organización Territorial de Base
PP	Políticas Públicas
SFR	Sistema Financiero Rural
SIB	Super Intendencia de Bancos
SNAG	Secretaría Nacional de Agricultura
SNDC	Servicio Nacional de Desarrollo de las Comunidades
SNDR	Secretaría Nacional de Desarrollo Rural
SNPP	Secretaría Nacional de Participación Popular
SPA	Sector Público Agropecuario
TGN	Tesoro General de la Nación

Anexo 2

DOCUMENTOS BÁSICOS DE REFERENCIA

- 1990 Documento de trabajo Desarrollo Rural, F. Jordán / C. Carafa
Diciembre
- Ejercicio de relacionamiento entre categorías de Desarrollo Rural y Políticas Públicas, C. Carafa
Septiembre
- 1991 Informe Avance de Gestión, F. Jordán
Febrero
- Hacia una estrategia institucional de desarrollo rural, C. Carafa
Marzo
- Ayuda memoria, C. Carafa
Abril
- Apuntes sobre Crédito, J. Baldivia (FADES) y R. Linale (FDC)
Abril
- Taller DRU: Problemas de Coordinación Interinstitucional
Mayo
- Informe del G-DRU sobre SNDC, El Carmen
Septiembre
- 1992 Ayuda memoria, F. Jordán y C. Carafa
Julio
- Proyecto de Creación de la Unidad de Apoyo, L. Buitendjck y F. Jordán
Noviembre

- La Cooperación Técnica. Algunas preguntas claves, A. Bojanic
Marzo
- Propuesta de apoyo al sector rural tradicional, L. Buitendijk y C. Carafa
Julio
- 1993 Aportes a un desarrollo rural sostenible, L. Buitendijk
Mayo
- Avances en el proceso de formación de Consejos Provinciales, L. Buitendijk
Junio
- Memorándum. Reflexiones sobre el G-DRU, L. Buitendijk
Junio
- Seminario Taller G-DRU Mallasa III, C. Carafa
Junio
- Luces y sombras del Plan de Todos, Revista ProCampo 45
Septiembre
- Temas de desarrollo rural, F. Jordán, L. Thevoz, E. Zelada
Separata ProCampo
- Elementos para un balance del G-DRU, C. Carafa
Diciembre
- Relevamiento de Experiencias de Planificación Regional, R. Soriano
Diciembre
- 1994 Taller sobre el Proyecto de Participación Popular
Mayo
- Nota de Acta. Seguimiento Implementación de la Ley de Participación Popular y
preparación Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales. Banco Mundial.
Septiembre

Reacciones a la Ley de Participación Popular, Revista Pro-Campo N° 51

Abril

Aportes Estrategia de Desarrollo Sostenible, Revista Pro-Campo N° 52

Planificación micro regional y participación popular, Revista Pro-Campo N° 53

Julio

G-DRU Informe 1994 y Programación 1995, C. Carafa

Diciembre

Experiencias de Planificación Regional en Bolivia, R. Soriano

G-DRU

1995 Recursos no convencionales para una política de florecimiento rural en los Andes Bolivianos. Informe CIID-G-DRU, R. Calla

Enero

El marco estratégico y programático de PROCAD E y las estrategias propuestas por el Estado. Informe CIID-G-DRU, R. España y J. C. Carranza

Abril

Ley de Participación Popular: seguimiento crítico

Informe CIID-G-DRU, M. Urioste y L. Baldomar

Junio

Capitalización de experiencias del Grupo Interinstitucional de Desarrollo Rural G-DRU Bolivia. Intesep/G-DR, C. Carafa y otros.

Junio