

# Inversión Pública y Desarrollo Agropecuario



Foto: Fundación Jubileo

## Inversión pública agropecuaria: entre el cambio climático y el abandono estatal

René Martínez Céspedes\*  
*Fundación Jubileo*

Al analizar el crecimiento de la economía en la última década, se puede advertir que ésta tuvo una tendencia a aumentar, es decir que, en varias gestiones, el crecimiento del PIB fue más alto que el año anterior. En el caso específico del sector agropecuario, ha seguido una evolución bastante variante los últimos años, sin embargo el crecimiento de éste sector estuvo generalmente por debajo del crecimiento del PIB, con una tendencia disminuir y llegando en las gestiones 2007 y 2010 a una cifra negativa que implica una disminución

de la actividad o producción de este sector. El 2010, esta disminución estuvo, entre otros aspectos, afectada por condiciones climáticas.

Siendo que el crecimiento del sector agropecuario fue menor, la participación del mismo, en la composición del total de la producción (del PIB) disminuyó en los últimos años.

Porcentaje de participación del sector agropecuario en el PIB real, 1990- 2010 (p)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

\* Economista con Maestría en Proyectos. Actualmente especialista en Presupuestos Públicos de Fundación Jubileo.



Si bien se registra una disminución desde los años 90, esta situación se agravó en los últimos años. El gráfico nos muestra que en 1990, el sector agropecuario representaba el 15,35% del total del producto, el 2000 fue de 14,22%, el 2003 llegó nuevamente a 15% y de ahí en adelante disminuyó hasta el 12,65% en 2010. Cabe señalar que los sectores que tuvieron un crecimiento en su participación en la composición del PIB son principalmente los extractivos (hidrocarburos y minería).

## Insuficiente inversión en el sector

Además de las condiciones climáticas, el desarrollo agropecuario, como cualquier otro sector, depende de la inversión que se realice. La inversión, tanto pública como privada, es determinante para el crecimiento de una economía.

Con relación a la inversión pública en todos los sectores, ésta aumentó significativamente en los últimos años, principalmente por la disponibilidad de mayores ingresos provenientes de hidrocarburos. Si bien la inversión pública en el sector agropecuario tuvo un crecimiento, éste ha sido comparativamente menor con relación al total.

La participación de la inversión en el sector agropecuario, con relación a la inversión pública total, disminuyó gradualmente de 9,2%, en los años

2001 y 2002, a 5,5% en 2010. Para las gestiones 2011 y 2012 se tiene presupuestado unos porcentajes de 7% y 6,3% respectivamente, sin embargo, aún no se conoce la ejecución efectiva. El porcentaje de inversión en éste sector es menor que a principios de la década del 2000.

En un escenario en el cual la producción del sector agropecuario está perdiendo su participación y siendo que la necesidad de inversión ahora es mayor considerando los efectos del cambio climático, no se percibe que el Sector Público esté realizando los esfuerzos necesarios para impulsar este sector.

Los últimos años hubo mayor liquidez en la economía –principalmente por el dinero de sectores como los hidrocarburos–, por tanto, la demanda de los diferentes bienes y servicios de la economía se incrementó, pero si ésta no es acompañada por una mayor oferta, existe el riesgo de inflación y/o escasez. El sector agropecuario es fundamental en la producción de alimentos, pero requiere de impulso y soluciones estructurales para enfrentar las presiones inflacionarias o riesgo de desabastecimiento.

Asimismo, considerando que el 32% de la población trabaja en el sector agropecuario (Dossier UDAPE, dato para el año 2009) y, en el caso del área rural, el 76% de la población se dedica a esta actividad; es

fundamental considerar a este sector a tiempo de analizar el tema del empleo, además de tener en cuenta que la mayor parte de la población del área rural es pobre.

La agricultura, ganadería, caza y pesca, así como los proyectos de riego, son competencias del nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, por lo que darle el impulso necesario, es tarea del Estado en su conjunto y, por supuesto, requiere de la participación del sector privado, para lo cual es importante que exista la legislación necesaria para que éste se pueda desarrollar.

La Constitución boliviana establece que el Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria. Con relación al gasto e inversión, propone que las asignaciones atenderán especialmente a la alimentación, para lo cual es necesario aumentar la producción, lo que a su vez requiere de políticas públicas efectivas.

Finalmente, el Plan de Desarrollo del actual gobierno plantea transformar la matriz y patrón de desarrollo orientando los excedentes económicos de sectores estratégicos como hidrocarburos hacia áreas generadoras de ingresos y empleo. En tanto no se asignen mayores recursos a las inversiones en sectores productivos como el agropecuario no se cumplirán estos planteamientos.





Foto: Tony Suárez - Oxfam

# La inversión pública en la agricultura boliviana

José Antonio Peres Arenas

Gustavo Ignacio Medeiros Urioste\*

## Antecedentes

El estudio\*\* indaga sobre el estado de situación de la inversión pública en la agricultura, particularmente familiar indígena y campesina (2000 -2010). La inversión pública expresa la voluntad política de los gobiernos en la definición de prioridades y rendición de cuentas sobre los recursos públicos, aunque no basta incrementar los recursos invertidos, sino que interesa su calidad y eficacia ya que históricamente éstos se concentraron en áreas con alto potencial en la agricultura, dejando de lado a los productores rurales de base campesina e indígena.

## Contexto

Realiza una aproximación a las características del contexto nacional 2000- 2010. En general se considera que en la primera mitad de la década se asistió a una profunda crisis (económica, política, social), mientras que en la segunda mitad el escenario se tornó auspicioso en todos los aspectos, iniciándose el denominado proceso de cambio (caracterizado por un clima de tensión política, nueva CPE, crecimiento de los indicadores macroeconómicos y “bonanza económica” principalmente por el incremento de los precios de las materias primas de exportación, dinámica del sector informal: dos tercios de la población ocupada y 75 de la PEA, entre otros). La inversión pública se multiplicó de \$us 610,6 millones en 2005 a más de \$us 1,8 millones en 2010.

\*\* Insumo para la Campaña de Justicia Económica impulsado por Oxfam en América Latina y el Caribe, que busca fortalecer la pequeña agricultura y el ejercicio del derecho a la alimentación a partir de que los Estados incrementen sus presupuestos para seguridad alimentaria y a la adaptación de la agricultura familiar indígena y campesina al cambio climático, con énfasis en las mujeres productoras.

\* Autores del estudio “La inversión pública en la agricultura. El caso de Bolivia”. Campaña de Justicia Económica SAM-OXFAM. Enero 2011.



Destaca la importancia del sector agropecuario con un aporte al PIB total en 15% y contribución respecto a la población ocupada y PEA rural (44% y 42% de la total, respectivamente). Sin embargo, resalta la tendencia hacia una cada vez mayor urbanización del país, aparejada de una nueva ruralidad, entendida ésta como una estrecha articulación entre lo rural y lo urbano. Las unidades económicas campesinas e indígenas, en el marco de sus propias estrategias de vida, combinan actividades agropecuarias con las no agropecuarias, donde el peso de los ingresos monetarios es cada vez mayor en las segundas actividades, conllevando procesos de “descampesinización”. No existen cifras oficiales al respecto que brinden información desagregada de estas unidades sobre su participación, aporte e importancia en el escenario de la economía nacional, así como el rol de la mujer en la agricultura. Se estima que existen unas 600 mil unidades productivas agropecuarias (grandes, medianas, pequeñas), de las cuales unas 550 mil (92%) serían unidades familiares de producción, y 400 mil están constituidas por campesinos e indígenas. Estas contribuyen a la oferta interna de alimentos, aunque su peso ha ido disminuyendo los últimos años. A pesar de la importancia del papel de la mujer en estas unidades familiares de producción, su participación sigue invisibilizada. Debido a la frecuente migración de los jefes de hogar, las mujeres asumen cada vez mayores responsabilidades en el conjunto de actividades de la unidad (productiva y reproductiva, pública y privada).

En cuanto a la seguridad y soberanía alimentaria -si bien se

han constitucionalizado y hacen parte de las políticas públicas - recientes estudios (CEDLA, AIPE) dan cuenta que ésta y sus tendencias en Bolivia se tornan críticas (reducción de la oferta interna de alimentos; aumento de importaciones; cambios importantes en los patrones de consumo; expansión de la producción empresarial y agroindustrial en el Oriente del país orientada a la exportación y al consumo interno, frente a la disminución de la oferta interna de alimentos de origen campesino). Respecto al desarrollo rural (también constitucionalizado) no se percibe la suficiente voluntad política del gobierno para su desarrollo. Se ha propuesto el cambio de la matriz productiva y superar el patrón extractivista que hasta hoy caracteriza a la economía boliviana, pero en la práctica prevalece el desarrollo de los sectores tradicionales (hidrocarburos, minería y energía) y un enfoque clásico de industrialización que entra en colisión con el discurso de la “Madre Tierra” y apoyo a las unidades productivas campesinas e indígenas.

## Inversión pública en el sector

El notable incremento de la inversión pública nacional en los últimos años, especialmente a partir de 2005, ha mantenido -en términos relativos- un comportamiento en la participación sectorial similar al histórico, donde el sector transportes (carreteras) destaca con un más del 30% (2002) hasta un 50% (2005 y 2006). La participación del sector agropecuario (incluidos los sectores forestal, caza y pesca) se ha mantenido casi constante en el tiempo, ha tenido una participación histórica promedio, en el período 1990 a 2009, de 8,92%, hasta alcanzar los últimos años tan solo a un 10%. La ejecución promedio de la inversión en el sector (frente a la programada) se sitúa entre 1990- 2009 en 78%. Los últimos años 2007, 2008 y 2009 la ejecución estuvo por debajo de este indicador (63,4, 66,5 y 60,2%, respectivamente). La frágil institucionalidad del sector, es una de las limitantes para la efectividad de la capacidad de gestión e inversión pública. Respecto al gasto público agropecuario, en promedio, no supera el 11% del gasto público total.

A pesar de las características del actual gobierno, las lógicas de formulación de los presupuestos, así como la asignación de recursos no han cambiado. No hay la voluntad política efectiva de priorizar al sector en el tratamiento de la inversión pública. Las respuestas se mantienen en una lógica coyuntural, de corto plazo y sin una clara estrategia para fortalecer el desarrollo rural productivo, especialmente de las comunidades campesinas y pueblos indígenas.

## Principales retos

Es necesario revertir los factores estructurales que obstaculizan el desarrollo de las unidades económicas campesinas indígenas como ser: la asimetría en la distribución de la tierra y el ingreso, el minifundio, la incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, la marginación y dispersión de la población rural (rol de las ciudades intermedias), el aún difícil acceso a servicios financieros adecuados, la insuficiente infraestructura que dificulta la comercialización, la dispersión y generalidad de la asistencia técnica y capacitación, la ineficiencia institucional del sector, la decisión y voluntad para aplicar políticas públicas



estructurales, especialmente de promoción y fortalecimiento de los pequeños productores de base campesina e indígena. Esto implica mejorar los niveles de inversión pública.

La prioridad de la política macroeconómica se ha orientado, por lo general, a asegurar la estabilización de la economía. Las distintas políticas públicas vinculadas al sector y al desarrollo rural, han tenido una modesta participación

en la provisión de infraestructura, financiamiento, investigación, servicios técnicos y comercialización.

Es fundamental revertir la actual tendencia del sector agropecuario en la economía nacional que tiende a fortalecer los cultivos comerciales, destinados al mercado interno y a la exportación, con una lógica de especialización y monocultivo, con consecuencias ambientales negativas (deterioro de suelos, agua, aire). Esta

tendencia, en la que además los cultivos de origen campesino indígena tienden a mantenerse constantes y a disminuir su importancia relativa en la economía nacional.

Existen condiciones en la coyuntura para operativizar las políticas agrarias y de desarrollo rural. La constitucionalización de varios temas de la agenda de pueblos indígenas y comunidades campesinas, nos pone ante el reto de llevarlas a su efectiva realización.

## Apuntes sobre inversión sectorial agropecuaria

José Núñez del Prado\*

### Algunos datos generales

Durante las últimas décadas el sector agropecuario fue el segundo componente más importante en el crecimiento del PIB, con una participación promedio del 15%, y una tasa de crecimiento promedio anual de 3.17% entre 1980 y 2004. Sin embargo, desde los noventa se constata una disminución de su participación. Durante la década de los 80's, el PIB de productos agrícolas industriales creció a un ritmo de casi 9.5%, mientras que el crecimiento promedio anual de los productos agrícolas no industriales y pecuarios fueron de 4% y -0.8% respectivamente.

Foto: Tony Suárez - Oxfam



\* Postgrado CIDES/UMSA/UNAM. Actual coordinador del Área de Desarrollo Rural en el Posgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES-UMSA.



Entre los años 1991 y 2004, el PIB de productos agrícolas industriales mantuvo un ritmo de crecimiento del 11%, mientras que el crecimiento promedio anual de los productos agrícolas no industriales y pecuarios fueron de 3% y 2.1% respectivamente. El comportamiento más dinámico del grupo de productos agrícolas industriales se dio principalmente en Santa Cruz de la Sierra, por un vertiginoso crecimiento de la soya, girasol y algodón, y en menor proporción la caña de azúcar y el maíz.

#### Inversión Pública Agropecuaria (en miles de \$us)

Año	Programada	Ejecutada	% Ejec. Prog.
1991	50717	33445	66%
1992	48848	36058	74%
1993	59800	28284	47%
1994	22722	16288	72%
1995	33043	17336	52%
1996	40388	19500	48%
1997	40304	24407	61%
1998	65006	52738	81%
1999	62788	41610	66%
2000	64451	52719	82%
2001	66826	58906	88%
2002	68550	53876	79%
2003	60984	40849	67%
2004	47621	49202	98%

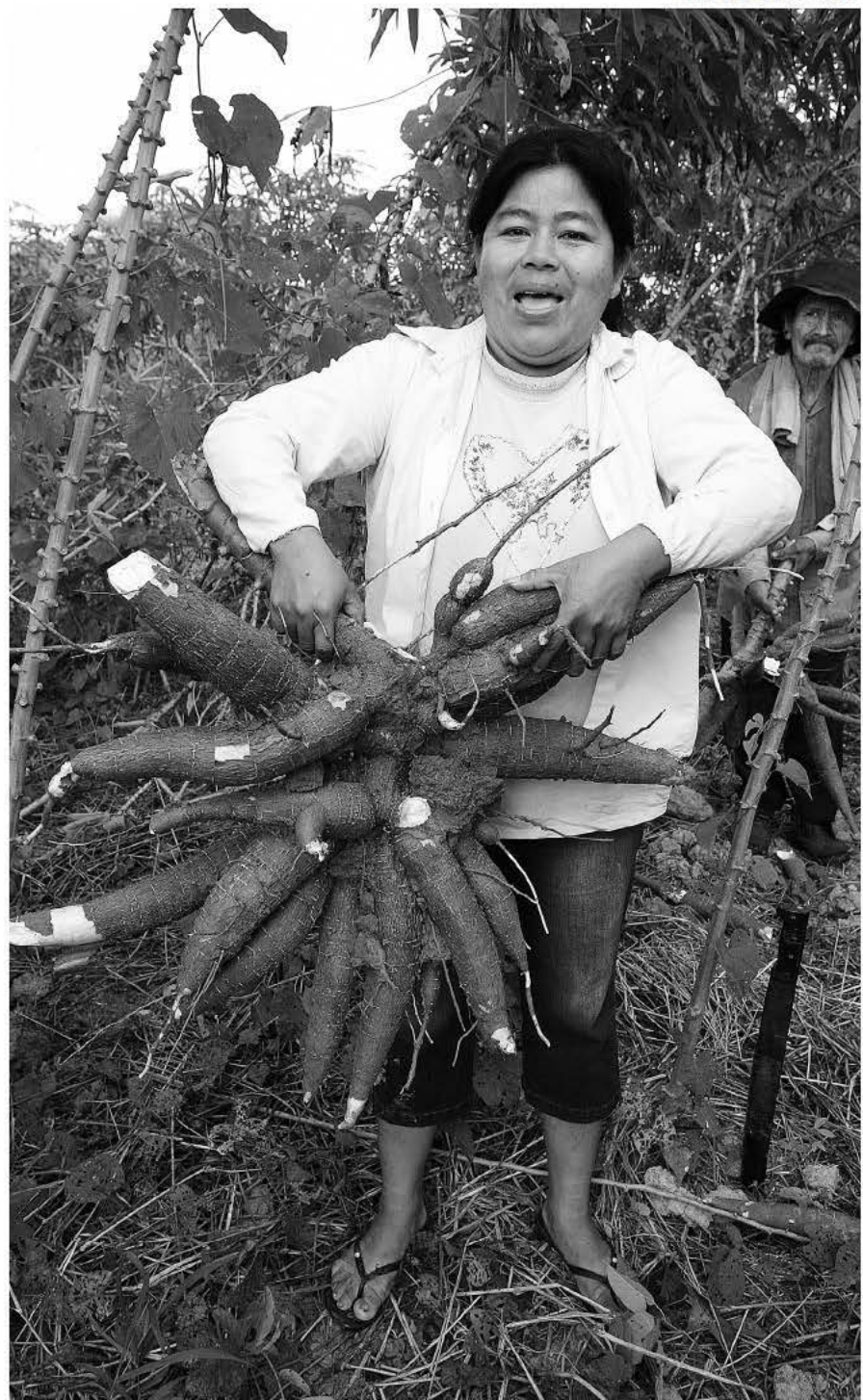
Fuente: UDAPE

La inversión pública en el sector agropecuario, ha tenido, históricamente, niveles muy bajos inferiores al 2% del PIB en investigación, capacitación, extensión, educación rural e infraestructura física de riego y caminos. Un ejemplo, el promedio

anual de inversión pública agropecuaria en comparación con el promedio de inversión pública nacional entre 1995 y 2004 fue de sólo 7,8%, que comparado con el promedio anual de participación del sector en el PIB nacional (en el mismo periodo), fue de casi 15%. Es decir lo ejecutado en el sector agropecuario no representa ni siquiera el 50% de lo que el sector genera en términos porcentuales.

En cuanto a la inversión privada, a pesar de incrementarse significativamente durante los últimos años, ésta es todavía muy limitada. En general, la infraestructura productiva para el agro en Bolivia es insuficiente y las obras que se construyen, son de pequeña envergadura y en muchos casos no están articuladas con procesos productivos. Otra de las limitaciones

Foto: Tony Suárez - Oxfam





del sector está relacionada con la infraestructura de riego. Los servicios eléctricos en las áreas rurales tienen una baja cobertura y, en las zonas electrificadas éste recurso es utilizado en el ámbito doméstico en vez del productivo.

Los bosques naturales en Bolivia, son en su totalidad propiedad del Estado, incluso si éstos se encuentran en tierras privadas y aunque sean concedidos a privados o adjudicados para su explotación y aprovechamiento. La superficie boscosa abarca una extensión de 53 millones de hectáreas, es decir, casi un 50% del territorio nacional está cubierto por algún tipo de bosque. Descartando los parques nacionales y áreas protegidas, se estiman 28.190.625 has de bosques disponibles para producción forestal permanente.

En ese marco, el total de producción de madera y manufacturas de madera representan el 3% del PIB nacional y, cerca de 50 mil personas en el país participan directamente de operaciones vinculadas a las actividades forestales maderables de extracción, transporte, y procesamiento de la madera.

El sector forestal en Bolivia, a partir de 1990 ha generado en promedio alrededor de 122 millones de dólares al año, equivalentes al 3.39% del PIB.

## Breve revisión de información sectorial

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se anunció una revolución rural, agraria y forestal desde una perspectiva integral, ecológica y sustentable, donde el riego ocuparía un papel fundamental, para mejorar la seguridad alimentaria y

fortalecer la soberanía alimentaria, posibilitando una mayor inversión pública productiva y promoviendo las capacidades agro-exportadoras, de acuerdo a la visión cultural de las poblaciones locales. Las políticas y estrategias específicas que se enuncian son la transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques; la transformación de los patrones productivos y alimentarios; agua para la producción; apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables; dinamización y restitución integral de las capacidades productivas territoriales y fortalecimiento de la institucionalidad estratégica.

Complementa todo esto, la visión sobre recursos ambientales del PND, que pretende consolidar la presencia y dominio originario del Estado en su rol promotor y protagonista en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir de un equilibrio entre conservación de la naturaleza y necesidades económicas del desarrollo nacional.

La información gubernamental, hace los descargos previsibles, por ejemplo, a partir de la creación de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), se habría logrado estabilizar los precios de los productos en el mercado mediante la implementación de bandas de precios, suspensión temporal y controlada de importaciones de algunos productos con problemas de abastecimiento y distorsiones en los mismos. Las cifras manejadas en esferas de gobierno establecen la producción de más de 82.000 toneladas de alimentos de primera necesidad mediante la entrega de insumos como semillas (738 Tn)

y fertilizantes (466,5 Tn), con el propósito de apoyar la seguridad y soberanía alimentaria, beneficiando a 8.613 productores.

En saneamiento y titulación de tierras, se habrían titulado 26 millones de hectáreas, que beneficiaron a 98.454 familias en los departamentos de La Paz, Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando en las gestiones 2006 - 2009. Por otro lado, el gobierno ha propuesto la creación de un Seguro Agrícola Universal cuya primera etapa, exige un aporte importante del Estado con una inversión de 40 millones de dólares, además el Programa de Gobierno del MAS-IPSP 2010-2015 propone profundizar la acción del Estado vía EMAPA.

Por otro lado, se potenciaría el Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (SINAFID) para lo que se crearía una Red de Cooperativas y Bancos Comunes Populares de Ahorro y Financiamiento Productivo, que brindaría servicios financieros como capital semilla para operaciones, capital de riesgo, complementados con servicios de capacitación, acompañamiento técnico, tecnología y gestión de mercados, entre otras acciones.

En el Plan Vida de alimentación y nutrición, seguridad alimentaria, servicios sociales y servicios básicos, se estima un presupuesto para el período 2009-2015 de 2.900 millones de dólares. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que en el Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza (PEEP), también elaborado por el actual gobierno, y que fue presentado en el Grupo Consultivo de París ante la cooperación internacional, propone nuevas concepciones, condiciones,



metodologías, y se incluyen ejercicios de inversión y costeo que no están incluidas en el Plan Vida. Por ejemplo, en una de las versiones de este documento, se estima una inversión total de 2.132.7 millones de dólares pero para un período algo mayor, del 2009 al 2017, donde el componente económico productivo abarcaría una proporción del 57%, alimentación y nutrición el 3%, vivienda el 16%, servicios sociales 17%, apoyo a organizaciones sociales 6%. Este período, sin embargo, no coincide con el año de evaluación definitiva de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

firmados para 2015 en el marco consensuado de NN.UU y tampoco con el Plan Vida.

Un cálculo más ajustado y retrabajado para todos los programas del PEEP en 327 municipios entre 2009-2015, corresponde a un total de 3.014.236.630 dólares, donde los porcentajes de financiamiento para cada uno de los grandes programas sería de 31% para alimentación, nutrición y seguridad alimentaria; 12% para servicios sociales; 16% para servicios básicos; 22% para gestión integral comunitaria;

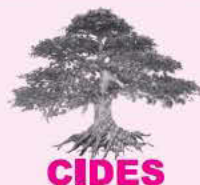
17% para desarrollo de potencial económico productivo; y 0.5% para gestión y fortalecimiento institucional. Estos porcentajes demuestran un cambio brusco de proporción entre una versión anterior más coherente con una cultura emprendedora donde se destina 57% a acciones económicas productivas y una versión posterior muy modesta donde se destina solamente 17%. Por tanto, en el gobierno, no existe una congruencia entre documentos referidos al impulso de la inversión pública en el sector agropecuario.

## Instituciones que trabajan en desarrollo rural, políticas agropecuarias y seguridad alimentaria



El Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS) es una iniciativa especializada en desarrollo rural, que complementa acciones originadas en distintos ámbitos de Estado y sociedad civil desde una perspectiva circunscrita a Sudamérica.

[www.sudamericarural.org](http://www.sudamericarural.org)



El Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) es pionera en estudios del desarrollo a nivel postgradual en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y en Bolivia. Su actual identidad y capacidad gira alrededor de cuatro dimensiones del desarrollo: política, social, económica, cultural y rurales, articuladas en maestrías multidisciplinarias y un doctorado multi e interdisciplinario en ciencias del desarrollo.

[www.cides.edu.bo](http://www.cides.edu.bo)



La Fundación Jubileo es una institución de la Iglesia Católica de Bolivia y Alemania que presta servicios a la sociedad civil boliviana, desde las dimensiones del análisis crítico y la investigación de la realidad, la formación ética, social y política.

[www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)



El Centro de Estudios y Proyectos (CEP) es una empresa boliviana de asesoría y consultoría. Agrupa a profesionales comprometidos e independientes de diferentes disciplinas, con amplia experiencia en temas relativos al desarrollo económico, social, político, institucional y ambiental, tanto en espacios rurales como urbanos.

[www.cep.org.bo](http://www.cep.org.bo)



La Universidad de la Cordillera es una entidad académica con sede física en la ciudad de La Paz (Bolivia), con programas académicos, de investigación y de intervención social que se realizan en distintas locaciones del país.

[www.ucordillera.edu.bo](http://www.ucordillera.edu.bo)