



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



14.^a REUNIÓN INTERAMERICANA A NIVEL MINISTERIAL EN SALUD Y AGRICULTURA

Ciudad de México, D.F., México, 21-22 de abril de 2005

Punto 11.3 del orden del día provisional

RIMSA14/10 (Esp.)
25 marzo 2005
ORIGINAL: ESPAÑOL

TECNOLOGÍA APROPIADA: LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Lic. Victor Gabriel Barrios Arancibia
Ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
Bolivia

CONTENIDO

1. Introducción	4
2. Antecedentes	4
3. Situación actual del área rural en Bolivia	5
3.1. El desarrollo económico del país y la pobreza	6
3.2. Inseguridad y vulnerabilidad alimentaria	6
3.3. Desempleo y subempleo	7
3.4. Exclusión económica y social	7
3.5. Inserción a mercados	8
3.6. Dificultad de acceso a mercados externos	8
3.7. Estrechez del mercado interno	8
3.8. Baja productividad agropecuaria	8
3.9. Deficiente infraestructura de apoyo a la producción	9
3.10. Acceso y regularización sobre la tenencia de la tierra	10
3.11. Deficiente formación de recursos humanos	10
3.12. Migración interna y externa	10
3.13. Circuito económico coca-cocaína	11
4. Estrategia nacional de desarrollo agropecuario y rural	11
4.1. Políticas priorizadas	13
4.2. Dominios de intervención	15
4.3. Implementación de la estrategia	16
5. Experiencia de desarrollo local en el municipio de Comanche	16

Resumen:

Bolivia recibe el nuevo siglo con un rostro urbano, la población rural constituye sólo el 38% de la población total y sin embargo concentra los mayores índices de pobreza y abarca la mayor parte del territorio nacional, puesto que 301 de los 314 municipios son predominantemente rurales (96%). Por otro lado, el 30% de la población económicamente activa (PEA) está dedicado al sector agropecuario. Además el 70% de los rubros potenciales de negocios identificados en el Diálogo Nacional Bolivia Productiva realizado el 2004 son del sector agropecuario.

Es así que el gobierno impulsa la construcción colectiva de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR), en más de 40 talleres (8 nacionales, 9 departamentales, 24 regionales), con la participación de más de 200 organizaciones de productores y la asistencia de más de 2.500 personas que reflejaron la pluralidad cultural y territorial del país.

La ENDAR hace un exhaustivo diagnóstico del sector, define objetivos y metas, prioriza *siete líneas de política*: i) Desarrollo de comunidades productivas, campesinas, colonizadoras, indígenas y originarias, ii) Desarrollo de mercados, mayor productividad y competitividad, iii) Seguridad alimentaria, iv) Tierras, v) Oportunidades de ingreso no agropecuario, vi) Construcción y mejoramiento de infraestructura productiva y vii) Nuevo desarrollo alternativo; *políticas transversales*: i) Sostenibilidad ambiental y uso productivo de los recursos naturales, ii) Formación técnica para el desarrollo rural, iii) Capacitación empresarial rural, iv) Enfoque de género para el desarrollo y establece tres *dominios de intervención* para su implementación: i) el desarrollo económico local, ii) las cadenas productivas y iii) las transferencias a comunidades.

Finalmente, se rescata una experiencia de desarrollo local e interculturalidad en un municipio rural, construido en dos ámbitos; uno en el de la recuperación de los recursos naturales y las bases productivas con el mejoramiento de los campos nativos de pastoreo y la construcción de reservorios de agua y; el otro, en la introducción de instrumentos de administración y gestión empresarial que superaban el ámbito organizativo y político de los sindicatos. El incremento de ingresos no proviene solo de aumentos en productividad, sino también de factores culturales, los cambios provienen de los seres humanos y estos son posibles cuando se revaloriza el capital social, proceso que no es otro que la educación.

Introducción

1. Bolivia atraviesa por una severa crisis económica desde hace un quinquenio. Entre los factores internos para el deterioro de la economía nacional se destacan: la caída de la capacidad de compra de la población; el escepticismo y bajo nivel de inversión privada nacional y extranjera; la remisión de utilidades al exterior; el desequilibrio en las finanzas públicas, principalmente el déficit fiscal; y las decisiones gubernamentales como tratar de imponer un sistema progresivo de impuestos a los salarios en una economía en crisis, situación que llevó al país a una convulsión social y política, en febrero del 2003.
2. Democracia, modernización, desarrollo tecnológico, valores culturales, conviven y chocan cada día con la concentración de la riqueza, la exclusión social, la discriminación étnica y de género, la dependencia de los factores externos, la inserción marginal en el sistema económico internacional. Se vive un tiempo de cambios y confrontación entre la sociedad tradicional y la nueva, con nuevos actores, nuevos paradigmas y nuevas visiones en diferentes procesos paralelos¹ y de formulación de políticas y estrategias nacionales.

Antecedentes

3. Bolivia recibe el nuevo siglo con un rostro urbano, la población rural constituye sólo el 38% de la población total y sin embargo 301 de los 314 municipios son predominantemente rurales (96%), dato que refleja que alrededor de tres millones de habitantes viven con alto grado de dispersión², hecho que dificulta la dotación de servicios básicos e infraestructura caminera y por consiguiente la superación de la pobreza. Por otro lado, el 30% de la población económicamente activa está dedicado a la agricultura, cuyos niveles de productividad son muy limitados.
4. Son estos sectores sociales deprimidos los que demandan una estrategia de desarrollo para el área rural, es así que el gobierno impulsa la construcción colectiva de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR), en más de 40 talleres (8 nacionales, 9 departamentales, 24 regionales), con la participación de más de 200 organizaciones³ de productores y la asistencia de más de 2.500 personas que reflejaron la pluralidad cultural y territorial del país.

¹ El Diálogo Nacional, el Referéndum del Gas, la Asamblea Constituyente, las elecciones municipales, de prefectos y la propuesta de un referéndum relacionada a la autonomía regional.

² La población rural para el Instituto Nacional de Estadística (INE) es aquella que no supera los 2000 habitantes en una división cartográfica, por ello existe población rural aun en las ciudades (barrios alejados y casi despoblados) y población urbana (concentración de población) allí donde el municipio es predominantemente rural.

³ Entre las organizaciones más representativas: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qollasuyo (CONAMAQ), Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia (CSCB), Confederación Indígena del Oriente,

5. Por tratarse de una estrategia integral de desarrollo para el área rural, el Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales (CONAPES) designa la responsabilidad conjunta y compartida de la conducción estratégica de la ENDAR⁴, a los ministerios de: Relaciones Exteriores y Culto; Educación; Salud y Deportes; Desarrollo Económico; Desarrollo Sostenible; Servicios y Obras Públicas; Participación Popular; Hacienda; Defensa; Pueblos Indígenas y Pueblos Originarios; bajo la coordinación del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.

6. La ENDAR hace un exhaustivo diagnóstico del sector, define objetivos y metas, prioriza siete líneas de política y políticas transversales, además establece tres dominios de intervención para su implementación.

Situación actual del área rural en Bolivia

7. Desde hace más de medio siglo, a pesar de la reforma agraria, el voto universal, la liberación de los precios agrícolas, la revolución verde, y las reformas institucionales al Estado, poco ha cambiado el bienestar de los campesinos, indígenas, originarios y colonizadores del país. El PNUD sostiene que hoy cada habitante del área rural de Bolivia dispone de apenas 10 a 15 centavos de dólar como máximo para vivir al día. El 82% de pobladores del área rural es pobre y de ese porcentaje el 59% es indigente y posee no más del 13% de la tierra cultivable.

8. El 87% de la tierra agrícola (28 millones de hectáreas) está en manos del 7% de los propietarios; los campesinos poseen 4 millones de hectáreas (13% de la tierra) con el agravante de una agudización del minifundio en las tierras del altiplano y valles, en las que se generan aproximadamente 16.000 minifundios más por año, cuyos propietarios se benefician con apenas el 1,6% del PIB de Bolivia.

9. La desigualdad en áreas rurales de Bolivia es resultado de un proceso de concentración de recursos naturales y productivos en manos de pocos sectores que tienen acceso a mercados y medios de acumulación, por otra parte, refleja la situación de pequeños productores excluidos de los mercados, carentes de infraestructura productiva y medios de inversión, ellos viven con bajos ingresos y escasos medios de consumo.

Chaco y Amazonía Boliviano (CIDOB), Bloque Oriente, Asamblea de Pueblos Guaraníes (APG), Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC), Movimiento Sin Tierra (MST), Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa.

⁴ Resolución No. 116/2004 del Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales (CONAPES)

El desarrollo económico del país y la pobreza⁵

10. La economía boliviana creció a un promedio de 1,9% anual durante el período 1999-2003, cifra menor al crecimiento de la población de 2,8%, determinando una caída en el ingreso per cápita nacional a \$870 anuales y rural a \$400. El desempeño de la economía se explica principalmente por un entorno internacional desfavorable y factores internos que afectan negativamente la dinámica de la actividad económica.

11. El 63% de los bolivianos se encuentra por debajo de la línea de pobreza⁶, no cuenta con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas; y el 37% no puede cubrir ni siquiera sus necesidades alimenticias (indigencia). En el área rural (38% de la población nacional), el 81,7% está por debajo de la línea de pobreza y el 58,8% de los pobres rurales son indigentes.

12. El grado de insatisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vestimenta y vivienda, entre otras, llega a un 90% en el área rural, lo que sumado a la falta de dotación de servicios básicos como energía eléctrica, que abastece solamente a la cuarta parte de los hogares rurales, demuestra que el principal foco de concentración de pobreza y falta de desarrollo está presente en el ámbito rural.

Inseguridad y vulnerabilidad alimentaria

13. El 53% de las aproximadamente 16.000 comunidades rurales del país se encuentran en situación de vulnerabilidad alimentaria⁷; la mayor parte de los cuales se concentra en la zona de los valles interandinos, particularmente en el sudoeste de Cochabamba, norte de Potosí, el centro de Chuquisaca y parte del norte de Tarija. Aproximadamente uno de cada dos habitantes de Potosí y de Chuquisaca viven en comunidades con vulnerabilidad alimentaria.

14. La población rural es altamente vulnerable a la inseguridad alimentaria, muchas veces incrementada por la incidencia de fenómenos climáticos adversos (inundaciones, sequías, heladas y otras) y por la pérdida de capacidad productiva de los agroecosistemas.

15. A pesar que la producción agropecuaria ha experimentado un incremento per cápita de 7%, en los últimos cinco años, los habitantes rurales del país han mejorado sólo en un 0.02% su ingestión diaria de kilocalorías; apenas por encima de los niveles registrados en las hojas de balance alimentario de los últimos 25 años.

⁵ Pobre es aquel carente de recursos para satisfacer sus necesidades básicas y que además sus derechos le están siendo arrebatados por un sistema que no le permite ser ciudadano activo y le niega dignidad. (PNUD: Informe de Desarrollo Humano 2002)

⁶ De acuerdo a datos del Banco Mundial, INE y UDAPE.

⁷ FAO. El Estado de la Seguridad Alimentaria en el mundo. 2003.

Desempleo y subempleo

16. El insuficiente crecimiento económico nacional se traduce en la creación de empleos precarios principalmente en el sector informal, con salarios de subsistencia para gran parte de la población. Este efecto negativo del ingreso primario (del ingreso que proviene directamente de la actividad productiva, y por lo tanto del crecimiento del PIB) sobre el ingreso de los hogares sustentados principalmente por jefes de familia no cualificados y/o que trabajan en el sector informal, empuja a sus miembros activos a multiplicar sus fuentes de ingreso y a los inactivos a insertarse en condiciones precarias a la fuerza laboral, reduciendo los salarios y agravando el cuadro de pobreza en el país.

17. En este contexto, la grave crisis económica que atraviesa Bolivia en el último quinquenio, ha dado lugar a serios problemas de desempleo y subempleo, con énfasis en el sector rural, situación que está generando movimientos sociales. De una familia de cinco miembros, de los cuales tres están en condiciones de trabajar, uno o ninguno trabaja⁸.

Exclusión económica y social

18. El gobierno de Bolivia considera a la educación como un instrumento importante para reducir la pobreza, razón por la cual la Reforma Educativa está dirigida a mejorar la calidad del servicio de la educación pública, y la necesidad de extenderla a toda la población en edad escolar. Es igualmente importante la educación alternativa; y en este marco, la formulación de políticas y estrategias de educación técnica agropecuaria, elaboradas de manera compartida por el MACA y el Ministerio de Educación, tienen por objetivo la capacitación productiva y el desarrollo de mecanismos de educación permanente.

19. La población del altiplano es la que enfrenta la mayor carencia de centros de salud (hospitales, postas sanitarias, servicios médicos), de modo que el índice de mortalidad en niños es elevado y el más bajo nivel de esperanza de vida. Habitan precarias viviendas y más del 90% con carencia de servicios básicos.

20. Es evidente en el país que la mujer es responsable de la política económica familiar y sobre ella recae el reto de trabajar en todo lo que puede, para lograr que el núcleo familiar subsista. Siendo las mujeres, cimiento de la base familiar, también son un eje central en la vida económica, social y política del país; sin embargo perciben un desfase entre su responsabilidad en la reproducción básica de la sociedad y su representación política pública. Es una percepción general entre las mujeres, que ni en las organizaciones sociales, el parlamento, ni en el poder ejecutivo las mujeres participan con la misma intensidad que los varones, porque hay un sesgo en desmedro de las mujeres.

⁸ Fuente: Central Obrera Boliviana (COB).

Inserción a mercados

21. La agudización de la crisis por la que atraviesa el país pone en el centro del debate el tema de la competitividad de la economía boliviana; y la pobreza como el factor estructural de un patrón de competitividad que funciona bajo una lógica de enclave y está basada principalmente en la explotación y exportación de materias primas con poco valor agregado. Este patrón de comportamiento ofrece poco incentivo para mejorar la calificación de la mano de obra y mantiene a la economía nacional vulnerable a los cambios externos y al deterioro continuo de los términos de intercambio.

Dificultad de acceso a mercados externos

22. Bolivia ha logrado preferencias arancelarias en los mercados de sus socios comerciales con niveles mínimos de aprovechamiento por su limitada oferta exportable, baja competitividad de sus productos, incumplimiento de normas de calidad; como por las barreras para-arancelarias impuestas por los países destinatarios a los productos nacionales y/o subsidios a sus productos, dando lugar a una competencia desleal, y el contrabando; lo que se agrava aun más para los productos agropecuarios nacionales por su dependencia a factores climáticos (inundaciones, sequías, heladas, granizadas, etc.) y a la falta de apoyo para mejorar la capacidad exportadora de los actores sectoriales.

Estrechez del mercado interno

23. La estrechez del mercado interno constituye un problema estructural que condiciona la demanda de productos agropecuarios; tiene que ver con la escasa capacidad adquisitiva de la población (cuyo ingreso per cápita en el área urbana es de \$870 y en el área rural de \$400). La baja demanda efectiva de la población también se agrava por la inequitativa redistribución del ingreso.

Baja productividad agropecuaria

24. Bolivia ocupó el último lugar en términos de competitividad, entre 85 países el año 2003, que se expresa en la dificultad para producir bienes y servicios de acuerdo a los parámetros internacionales de costo, calidad y oportunidad para permanecer en el mercado con beneficios.

25. Uno de los problemas más críticos en el sector agropecuario es su baja productividad. Este problema limita la obtención de ingresos por parte de los productores, impide que los productos locales compitan con los productos importados y obstaculiza el ingreso de la producción nacional a los mercados de exportación. La baja productividad afecta también a los consumidores nacionales al incrementar los precios de los productos agropecuarios en el mercado local.

Deficiente infraestructura de apoyo a la producción

26. La insuficiente red vial interna no sólo afecta la cadena de producción, al impedir una eficiente articulación de los centros de materias primas con los de procesamiento agrícola y transformación industrial; sino también con los mercados de consumo. Así mismo, los elevados costos de transporte son un factor limitante en la competitividad de los productos nacionales; inciden en dichos costos, el inadecuado estado de la infraestructura y las grandes distancias entre los dispersos centros poblados y los puertos de exportación.

27. Los problemas de infraestructura no se limitan únicamente al transporte, sino también a la escasa infraestructura para riego, infraestructura de energía y red de telecomunicaciones; que muestran un limitado desarrollo. A manera de referencia, se destaca lo siguiente:

- **La infraestructura para riego** es escasa, a pesar que Bolivia cuenta con vastos recursos hídricos superficiales y subterráneos. No obstante que la agricultura campesina es la principal fuente de empleo en el área rural y principal proveedora de alimentos, los productores agropecuarios enfrentan graves dificultades en razón de la falta de infraestructura para riego. Apenas el 10% de la superficie cultivada en el país cuenta con infraestructura de riego y la eficiencia en el uso de agua para riego no supera el 25%. Las inversiones en riego son insuficientes para mejorar los niveles de productividad comparables con los países vecinos, lo que exige un esfuerzo nacional más decidido y agresivo, relacionado con el fortalecimiento institucional, ordenamiento de los recursos hídricos y programación de inversiones.
- **Los servicios eléctricos** tienen muy baja cobertura en el área rural, y en las zonas electrificadas se utiliza apenas el 15% de la capacidad instalada en consumo doméstico. Del total estimado de 764.000 hogares en el área rural, sólo 187.000 (24,5 %) cuentan con electricidad⁹.
- **Los caminos vecinales** alcanzan una extensión de 38.240 Km., que representa el 70% del total de la red vial existente en el país y cuya construcción y mantenimiento se encuentran bajo la responsabilidad de los municipios, con insuficiente capacidad técnica para cumplir esas funciones, carecen de normas que las regulen y tampoco cuentan con asistencia técnica adecuada. A pesar de las inversiones efectuadas en caminos vecinales durante los últimos cinco años, es un compromiso de largo aliento articular a más de 16.000 comunidades productivas agropecuarias con vías de acceso permanentes que les permitan asegurar su presencia en los mercados de consumo interno y externo.

⁹ Fuente: Plan de electrificación rural (2004)

- **Las telecomunicaciones**, a pesar de los avances logrados en los últimos 10 años, Bolivia es uno de los países con más bajos índices de cobertura de servicios de telefonía, Internet y otros, particularmente en las áreas rurales.

Acceso y regularización sobre la tenencia de la tierra

28. A pesar del cambio histórico que ha dado lugar la Reforma Agraria, la tenencia de la tierra está lejos de ser equitativa para la mayoría de los campesinos de Bolivia. Las unidades agrícolas de 5 ha. o menos, que incluye la agricultura tradicional, representan el 68% de las unidades agrícolas y el 1,4% de la superficie agrícola total; las propiedades campesinas de 1 ha. o menos representan casi la tercera parte del número total de propiedades y apenas el 0,1% de la superficie total agrícola. Por otra parte, el 85% de la superficie es ocupada por unidades agrícolas superiores a las 500 ha. y los beneficiarios equivalen al 1,8% de las unidades agropecuarias totales; estas cifras demuestran la desigualdad extrema en la distribución de la tierra, aspecto que además afecta seriamente a su productividad.

Deficiente formación de recursos humanos.

29. Desde la revolución de 1952 hasta la aprobación de la Ley 1565 en julio de 1994, se contó con servicios educativos en el sector rural que no resolvían los problemas de fondo en la educación de la población rural y menos aún su capacitación técnica agropecuaria, constituyéndose en un serio obstáculo al desarrollo de la economía nacional. Es evidente que grandes segmentos de la población tienen una mínima o nula formación técnica, agravadas por el escaso monto de recursos presupuestarios públicos destinados a este fin.

30. Con la Reforma Educativa se moderniza el sistema educativo conforme a las necesidades de un Estado multilingüe, pluricultural y democrático. Además, se diseñaron propuestas educativas que incluían la participación, la educación intercultural y bilingüe y la educación productiva e integral¹⁰.

Migración interna y externa

31. La situación económica del país y las reformas introducidas desde 1985, han inducido el proceso de redistribución espacial de la población en el territorio nacional y generado migración externa, principalmente debido a la relocalización de la población minera. Las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001, comparadas con las del censo de 1992 reflejan esa tendencia, ya que indican que los llanos concentran el 29,54% de la población; y absorbe el 41,3% del incremento poblacional del país

¹⁰ Ministerio de Educación. Política Nacional de Formación Profesional, técnica para el desarrollo rural. La Paz, 2004.

generado en el periodo intercensal (1992-2001), situación que le permitió crecer a un ritmo superior al del periodo anterior (4,06% promedio anual en periodo); la población del altiplano disminuyó a 41,3% en el mismo periodo, reteniendo sólo el 30,5% del incremento poblacional. Por su parte, los valles no muestran cambios significativos en cuanto al peso relativo de su población en el contexto nacional. En función a las tasas de migración neta, Pando, Santa Cruz, Tarija y Cochabamba son los departamentos de atracción, en tanto que Potosí, Oruro, Beni, Chuquisaca y La Paz son considerados departamentos expulsores de población.¹¹

Circuito económico coca-cocaína

32. El impacto del circuito coca-cocaína en la economía del país se ha reducido considerablemente, producto de la aplicación sistemática de las políticas antidroga. De acuerdo a estimaciones de USAID/Bolivia¹², en 1988 el impacto económico de la coca y sus derivados ilícitos ascendía a 9,2% del PIB y equiparable al 87,3% de las exportaciones legales (\$461 millones). En 1998 estas cifras se habían reducido al 2,2% del PIB y al 7,3% de las exportaciones legales, mientras que para el 2003, se estima que el impacto en el PIB descendió a 1,4% del PIB.

33. En los últimos quince años, Bolivia ha logrado grandes avances en la lucha antidroga con un elevado costo social, político y económico; ha eliminado el 51% de los cultivos ilícitos y reducido la producción potencial de cocaína en 70%, logrando una nueva imagen ante la comunidad internacional, libre del estigma de la producción y del tráfico ilícito de drogas. A pesar de este avance, persiste la percepción del escaso impacto del desarrollo alternativo, principalmente relacionado con los mecanismos de ejecución de los programas.

Estrategia nacional de desarrollo agropecuario y rural

34. La sistematización del proceso participativo de construcción de la ENDAR identificó problemas, potencialidades y soluciones, para alcanzar el desarrollo agropecuario y rural, coincidió con los resultados de un análisis de más de cuatrocientos (400) convenios suscritos entre organizaciones sociales y los diferentes gobiernos, en el periodo comprendido entre los años 2000-2004, que reúnen aproximadamente diez mil (10.000) temas, donde se identificó que el 60% de las demandas de carácter productivo tienen que ver con: acceso y seguridad jurídica sobre la tierra, infraestructura productiva, crédito, capacitación y asistencia técnica, apertura y consolidación de mercados, estrategias de desarrollo e industrialización de productos agropecuarios.

¹¹ Estudio de la Migración Interna en Bolivia. Vargas, M. Secretaria Técnica Consejo de Población para el Desarrollo Sostenible (CODEPO), La Paz, 2004.

¹² Bolivia's Coca/Cocaine Economy in 1998: A Computer Model - Julio de 1999

35. Los resultados del Diálogo Nacional “Bolivia Productiva”, también convergen en señalar los mismos problemas a ser solucionados, a partir de la toma de decisiones estructurales en los campos normativo, institucional y de financiamiento.

36. Del análisis e interpretación de estos resultados, que se encuentran en anexos, la ENDAR prioriza tres problemas de urgente solución para alcanzar el desarrollo agropecuario y rural: i) escasa inserción en mercados, ii) desempleo y subempleo y iii) acceso y regularización sobre la tenencia de la tierra.

37. Sobre el contexto estructural mencionado y los tres problemas priorizados, se construyen los objetivos, las políticas y los dominios de intervención de la ENDAR.

38. La ENDAR propone organizar y re-orientar las acciones que se ejecutan en el medio rural con una lógica diferente, estableciendo estrategias de intervención que permitan mayores niveles de desarrollo, su objetivo central es el de *Contribuir a incrementar el ingreso y empleo de los productores agropecuarios y rurales*¹³, *dotándoles de conocimientos y medios para insertarse de manera sostenida y competitiva en los mercados, en un marco de inclusión, equidad social, cultural y de género.*

39. La inserción en los mercados es una meta a la que aspiran tanto los productores del sector agropecuario empresarial, como los vinculados al área de producción tradicional y constituye también un patrón de referencia para quienes subsisten en el autoconsumo. Apoyarlos a conseguir dicho logro es un objetivo estratégico del gobierno nacional y del sector agropecuario y rural. Los objetivos específicos para alcanzar esta meta son:

- Promover acciones de inclusión económica, social y cultural de campesinos, indígenas, originarios, colonizadores y pequeños productores agropecuarios, con enfoque de género.
- Mejorar las condiciones de inserción de los productos nacionales de origen agropecuario a los mercados internos y externos, articulando los procesos productivos agropecuarios y rurales a la demanda interna y externa de manera que desarrollen una oferta competitiva.
- Mejorar la seguridad alimentaria de la población nacional, permitiendo la disponibilidad y el acceso de la población a los alimentos y por esa vía reducir los niveles de desnutrición de importantes sectores de la población.

¹³ Para fines del presente documento, cuando se hace referencia a los productores campesinos, indígenas, colonizadores, originarios; se incluye tanto a hombres y mujeres, partiendo del reconocimiento de sus distintos intereses.

- Generar oportunidades para mejorar y diversificar el empleo e ingreso de la población rural.
- Promover la construcción y mejoramiento de infraestructura productiva y de apoyo a la producción. Impulsando la competitividad de los procesos productivos, promoviendo y haciendo eficiente la inversión pública en electrificación rural, vías de transporte, sistemas de riego y otra infraestructura productiva.
- Coadyuvar en la otorgación de protección jurídica sobre la tenencia legal de la tierra y permitir el acceso a la misma, orientando a su aprovechamiento productivo y sostenible.
- Modificar la dinámica económica y social generada por la producción excedentaria de coca y sus derivados ilícitos, potenciando el desarrollo socioeconómico integral, participativo y sostenible.

Políticas priorizadas

40. La estrategia asume como plataforma orientadora, siete líneas de política prioritarias:

- a) Desarrollo de comunidades productivas, campesinas, colonizadoras, indígenas y originarias.
- b) Desarrollo de mercados, mayor productividad y competitividad
- c) Seguridad alimentaria
- d) Tierras
- e) Oportunidades de ingreso no agropecuario
- f) Construcción y mejoramiento de infraestructura productiva
- g) Nuevo desarrollo alternativo

41. La *política de desarrollo de comunidades productivas, campesinas, colonizadoras, indígenas y originarias* busca la promoción del desarrollo productivo con identidad cultural, el fortalecimiento de la educación técnica intercultural, la orientación al desarrollo económico autogestionario y con equidad de género, la promoción para la conformación de organizaciones productivas, el mejoramiento de la capacidad de gestión de las organizaciones productivas, la consolidación de espacios de participación de las organizaciones productivas, los mecanismos de comercialización de productos y servicios.

42. El *desarrollo de mercados, mayor productividad y competitividad*, esta orientada a la maximización del acceso al mercado externo, el desarrollo del mercado interno, el fortalecimiento del sistema de sanidad animal e inocuidad alimentaria, la innovación y transferencia tecnológica, el desarrollo de los servicios de asistencia técnica rural, los servicios financieros adecuados para el sector agropecuario, el fortalecimiento de las organizaciones de productores

43. La *política de seguridad alimentaria*, busca el incremento de la producción y productividad agropecuaria para mejorar la disponibilidad de alimentos, la promoción de la transformación de alimentos con alto valor nutritivo, la protección de la producción y los mercados agropecuarios nacionales, el apoyo a la generación de ingresos extraprediales en centros poblados dinámicos, el fomento a la creación de pequeñas empresas productivas y de transformación, el establecimiento de un sistema de información de precios y mercados, la implementación de una Estrategia Nacional de Educación Alimentaria Nutricional, la universalización el desayuno escolar y subsidio alimentario de lactancia y la constitución de una red institucional pública-privada de apoyo a la Seguridad Alimentaria.

44. La *política de tierras*, contempla la regularización y protección adecuada al derecho propietario sobre la tierra, el acceso y uso sostenible de la tierra y el enlace del derecho propietario con actividad productiva.

45. La *política de oportunidades de ingreso no agropecuario* busca la diversificación del ingreso rural y el empleo rural no agropecuario, la promoción del enfoque de desarrollo territorial integral, el desarrollo de las capacidades de gobiernos locales y el desarrollo de centros poblados dinámicos.

46. La línea de *política de infraestructura productiva y de apoyo a la producción* esta orientada a mejorar la infraestructura de riego, la construcción y mantenimiento de caminos vecinales, la electrificación y telecomunicaciones rurales.

47. El *nuevo desarrollo alternativo* busca la generación de condiciones de desarrollo lícito en las zonas productoras de coca, el apoyo al desarrollo social y económico de las áreas de intervención y el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales.

48. Complementariamente se plantean las siguientes políticas transversales:

- Sostenibilidad ambiental y uso productivo de los recursos naturales
- Formación técnica para el desarrollo rural
- Capacitación empresarial rural
- Enfoque de género para el desarrollo

Dominios de intervención

49. Los protagonistas centrales del desarrollo agropecuario y rural son los propios productores y el conjunto de actores económicos vinculados a la producción, comercialización y transformación de bienes y servicios generados en el contexto rural. En ese marco, la concurrencia del Estado tiene un rol promotor de las actividades de dichos actores y por otra de apoyo a sus decisiones de inversión, trabajo y generación de ingresos, velando porque las mismas contribuyan a la seguridad alimentaria, a la reducción de la pobreza, a la equidad social y finalmente al desarrollo nacional.

50. La estrategia se aplicará a partir de criterios ordenadores centrales que servirán para priorizar y/o diferenciar las intervenciones de apoyo al sector agropecuario y rural. Se trata de mecanismos e instrumentos operativos para la aplicación de las siete políticas priorizadas planteadas en la ENDAR desde el ámbito nacional, departamental y municipal. Las modalidades de intervención abarcan 3 dominios: i) el desarrollo económico local, ii) el desarrollo de cadenas agro-productivas, iv) las transferencias directas de recursos para las comunidades mas deprimidas.

Desarrollo económico local (DEL)

51. Consiste en la conjunción del esfuerzo público-privado con una visión compartida de desarrollo en un territorio determinado, que permite establecer estrategias y alianzas vinculantes para promover inversiones concurrentes, plasmadas en Agendas de Responsabilidad Compartida, priorizadas en los planes de desarrollo departamental y municipal con la finalidad de generar ingresos y empleo.

Cadenas productivas

52. Enfoque que busca la inserción competitiva de productos nacionales en el mercado (interno y externo), mediante la articulación eficiente de los actores de cada eslabón del proceso productivo y de los servicios vinculados, hasta llegar al consumidor final, como actor determinante. Este enfoque considera cierto nivel pre-existente de organización de los eslabones de la cadena.

Transferencias a comunidades

53. Proceso por el cual se otorgan recursos financieros y en especie, de manera directa y no re-embolsable, a organizaciones productivas, comunidades campesinas, colonizadoras, indígenas y originarias, de conformidad a normas específicas, para que apalanquen recursos y/o ejecuten proyectos productivos sostenibles, en un marco de control social y con aporte propio de los beneficiarios.

Implementación de la estrategia

54. El Diálogo Nacional Bolivia Productiva inicia la implementación de la ENDAR, al incorporar en la metodología de las Mesas Municipales¹⁴, el enfoque del Desarrollo Económico Local planteado por la ENDAR y que se centra en las Agendas de Responsabilidad Compartida Público-Privadas, donde se definen los roles que cada uno de los actores debe jugar para promover el desarrollo.

55. El Diálogo Nacional Bolivia Productiva en el nivel municipal y departamental ha priorizado productos o rubros productivos con potencial de mercado interno o externo, para que con su éxito, se puedan mejorar las condiciones y calidad de vida de la población. En este proceso, movilizó cerca de 67.750 personas¹⁵, en sus diferentes fases.

56. El 70% de las Estrategias Productivas Integrales (EPI) priorizan rubros productivos vinculados al sector agropecuario. Estos resultados determinan una visión de un país productivo, cimentado en bases agropecuarias para luchar contra la pobreza, la exclusión social y económica, la falta de empleo e ingresos dignos.

57. Este aspecto constituye una potencialidad, a la vez que responsabilidad, para el MACA y los Ministerios ligados al desarrollo agropecuario y rural del país, por ello corresponde establecer, en el marco de la ENDAR, las propuestas para lograr un adecuado marco normativo, institucional y fiscal para la implementación de las Estrategias Productivas Integrales.

Experiencia de desarrollo local en el municipio de Comanche

58. La ENDAR se basa en experiencias de desarrollo local ya ejecutadas, como es el caso de la que se presenta y que corresponde a un proceso con la participación de pueblos aymaras en zonas semiáridas, en el municipio de Comanche del departamento de La Paz. Este es un proceso iniciado a fines de los años 80, con la construcción de nuevas herramientas participativas y de concertación, a partir de la creación del Consejo de Desarrollo de Comanche (CODECO).

¹⁴ Las 314 mesas municipales realizadas obtuvieron varios productos: i) la priorización de hasta seis productos o negocios potenciales para el municipio, ii) la formulación de las Estrategias Productivas Integrales (EPIs) para cada uno de los productos o negocios potenciales en base a las potencialidades y limitaciones identificadas, iii) los roles que deben jugar los actores involucrados en cada uno de estos negocios, iv) propuestas para las mesas departamentales y v) propuestas para la mesa nacional.

¹⁵ 42.000 participantes en el Pre Diálogo (Organizaciones), 3.000 en el Pre Diálogo (Sectoriales), 1000 Pre Diálogo (FAM), 18.300 en las Mesas Municipales, 2.200 en las Mesas Departamentales, 450 en la Mesa Nacional y 800 Técnicos Movilizados.

59. Los aymaras¹⁶ no solo son mayoría demográfica en el altiplano boliviano, sino que por el peso cultural y político que ejercen, sus decisiones influyen en todo el país.

60. El objetivo de lograr mejoras en el nivel de ingresos y a calidad de vida, no se hubiese alcanzado, si no se generaban primero cambios culturales e ideológicos que resulten en un cambio de actitudes de los comancheños, que permitan sentar las bases de un proceso de desarrollo sostenible, que mejore sus actuales condiciones de vida.

61. Es por eso que la construcción de los proceso de interculturalidad se construyeron en dos ámbitos: uno, en el de la recuperación de los recursos naturales y las bases productivas con el mejoramiento de los campos nativos de pastoreo y la construcción de reservorios de agua y; el otro, en la introducción de instrumentos de administración y gestión empresarial que superaban el ámbito organizativo y político de los sindicatos.

62. Así es posible entender que el incremento de ingresos no provienen solo de aumentos en productividad. Es entender también que el concepto de cultura contiene todo lo que no se entiende. Los cambios provienen de los seres humanos y estos son posibles cuando se revaloriza el capital social, y que este proceso no es otro que la educación.

63. Esta experiencia se desarrollo a partir de varios componentes: i) Planificación participativa, ii) Acuerdos publico —privados (Municipio de Comanche— Central campesina de Comanche), iii) Actividades de recuperación y manejo de suelos y agua, y iv) Desarrollo de ganadería y cultivos de quinua, papa y cañahua.

64. El Altiplano es un ecosistema único en el mundo con una gran variedad de especies de flora, fauna y diversidad genética. Este ecosistema se halla en proceso de degradación en sus recursos naturales (suelo, vegetación y agua) que esta conduciendo a la amenaza de extinción de especies de animales y vegetales.

65. La degradación de los suelos se debe a procesos de erosión natural y antrópica estimada en 14 toneladas por hectárea por año, que implica una pérdida anual del 11%. Este proceso de desertificación acelerada conlleva a una pérdida no solo de la diversidad de flora y fauna sino de la capacidad productiva de los suelos.

66. El deterioro de la diversidad de la flora es consecuencia de: la deforestación (extracción de leña para combustible familiar e industrial); el pastoralismo con sobrecarga animal; la introducción de animales exóticos (ovinos y bovinos) al ecosistema; la sobreexplotación de plantas medicinales nativas para usos comerciales y los severos cambios climáticos (sequías, heladas, incremento de los rayos UV-B).

¹⁶ Los aymaras han desarrollado sus estrategias de sobrevivencia y tienen cuatro elementos importantes: i) la tierra y el territorio que es parte de su persona, inseparable de él mismo, un ser superior vivo, ii) La familia extensa ampliada que es importante, incluyendo a los “tíos”, iii) La unidad doméstica de producción y iv) La filosofía de la reciprocidad.

67. El proceso de aculturación en los sistemas sociales aymaras y quechuas, se ha acelerado en los últimos 40 años, conduciendo a un deterioro de la gestión territorial y organización tradicional. Estos se deben a cambios en la tenencia de la tierra, pérdida del control de pisos ecológicos, erosión del conocimiento sobre el manejo y conservación de los recursos, y la desestructuración de las organizaciones originarias, que está conduciendo a un agravamiento de los niveles de pobreza.

68. Sin embargo, estas poblaciones presentan importantes potencialidades como son sus estrategias y prácticas de ocupación, organización y uso del espacio biofísico, sus prácticas agrícolas de base ecológica, conocimientos y tecnologías sostenibles y una fuerte identidad cultural que contribuye decididamente a la identidad nacional.

69. Se recuperaron y validaron experiencias locales e institucionales, en las siguientes acciones:

- Identificación y establecimiento de bancos de germoplasma “ in situ”, selección y validación de ecotipos;
- Intercambio de recursos genéticos, experiencias de conservación y multiplicación entre comunidades;
- Organización de feria exposición e intercambio de germoplasma intercomunal, municipal y provincial;
- Incorporación de tierras recuperadas al proceso productivo;
- Recuperación y gestión de praderas nativas;
- Implementación de prácticas mecánicas (zanjas de infiltración y desviación) y agronómicas (abonamiento);
- Recolección y siembra de semillas nativas e introducidas;
- Capacitación tecnológica;
- Implementación de sistemas agroforestales, barreras vivas y muertas (terrazas);
- Implementación de reservorios de agua que permita aliviar la falta de este elemento vital;
- Cultivos de papa, quinua y cañahua;
- Una propuesta de formación y capacitación basada en la conjunción del intelecto de conocimiento y el intelecto emocional, en un marco de interculturalidad orientada a la valoración y revalorización de su historia, de sus tradiciones y de su idioma. Poniendo en alto la autoestima, desechando procedimientos educativos discriminatorios o alienantes, estableciendo un diálogo en igualdad de derechos y condiciones.

70. La experiencia y trabajo de un trabajo educativo destinado al cambio de actitudes de los campesinos de Comanche, de recuperación de la base productiva, demostró que la combinación de la tecnología andina y la tecnología occidental, genera una curva de interculturalidad que tiende a mejorar la productividad de los cultivos, en este sistema se ha logrado un incremento en la producción de materia seca de 200 a 6.000 Kg por ha.


