

**S**EGURIDAD ALIMENTARIA EN COCHABAMBA  
Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
(1985-2013)<sup>1</sup>

César Romero Padilla

El presente documento es publicado con el auspicio del Programa de Cooperación a la Investigación Científica (PCIC) en el marco de la Cooperación Internacional entre la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y la Universidad Mayor de San Simón UMSS, en la línea de apoyo al desarrollo de investigaciones en el Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE).

Queda rigurosamente prohibida sin autorización escrita del titular del Copyright, bajo las sanciones previstas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la fotocopia y el tratamiento informático.

Primera edición, noviembre 2015

Autor: César Romero Padilla  
E-mail: c11rp@yahoo.es  
Cochabamba - Bolivia

**Depósito Legal:** 2-1-3386-15  
ISBN: 978-99974-54-28-7

Diagramación y tapa: Talleres Gráficos “Kipus”

Impreso en Talleres Gráficos “Kipus” telfs.: 4731074 - 4582716, Cochabamba  
Printed in Bolivia

## **Presentación**

Este documento forma parte de la Serie de Documentos de Investigación, en la que los docentes-investigadores publican anualmente investigaciones realizadas en el Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE).

En este documento se presenta una reflexión analítica que comprende centralmente elementos conceptuales relativos a seguridad alimentaria, políticas públicas pretéritas sobre seguridad alimentaria en Bolivia y Cochabamba, análisis de la seguridad alimentaria en Bolivia y Cochabamba y, finalmente, algunas políticas públicas aplicadas en América Latina y el Caribe, para mejorar la dimensión acceso de la seguridad alimentaria, particularmente en beneficio de la población más vulnerable.

El IESE considera que la presente publicación se constituye en una contribución valiosa y reflexiva que incrementa el acervo bibliográfico sobre las características esenciales de la seguridad alimentaria y políticas públicas en Bolivia y Cochabamba.

**Instituto de Estudios Sociales y Económicos.**



## **Resumen**

En el presente documento se realiza un análisis de la seguridad alimentaria en Cochabamba a partir de las políticas públicas aplicadas y del desempeño de indicadores macroeconómicos y macrosociales, considerando el contexto nacional en esta temática. Desde esta perspectiva, se llega a evidenciar que en Cochabamba existen limitaciones de carácter económico y social para alcanzar fundamentalmente la dimensión acceso de la seguridad alimentaria. En este marco, se sostiene que si bien Cochabamba ha tenido un desempeño relativamente aceptable en algunos indicadores macroeconómicos relacionados con la dimensión disponibilidad de la seguridad alimentaria (PIB nacional y PIB sectoriales), todavía existen indicadores macrosociales (subempleo, pobreza moderada, pobreza extrema y desigualdad en la distribución del ingresos) que limitan la dimensión acceso de la seguridad alimentaria, en la medida que involucran a sectores de población con bajos ingresos, quienes destinan la mayor parte de sus gastos a los alimentos. Sobre esta base se exploran políticas públicas orientadas a la dimensión acceso de la seguridad alimentaria, rescatando la diversidad de experiencias que han tenido en este ámbito los países que integran América Latina.

*Palabras claves:* Seguridad Alimentaria en Cochabamba, Seguridad Alimentaria en Bolivia, Indicadores Macroeconómicos, Indicadores Macrosociales, Políticas Públicas.



# ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN .....	11
<b>I. UN ESBOZO SOBRE LA DEFINICIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA .....</b>	<b>15</b>
1.1 Definiciones sobre seguridad alimentaria.....	15
1.2 ¿Qué se entiende por inseguridad alimentaria y cuáles son sus causas?.....	21
1.3 ¿Cuáles son las causas de la inseguridad alimentaria en Bolivia?.....	24
<b>II. POLÍTICAS PÚBLICAS PRETÉRITAS SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA .....</b>	<b>27</b>
2.1 Políticas públicas en el Estado neoliberal (1985-2005).....	27
2.1.1 A nivel de Bolivia .....	27
2.1.2 A nivel de Cochabamba (Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social 1995, 1997 y 2000).....	29
a. Políticas públicas para la transformación productiva.....	31
b. Políticas públicas de articulación interna, nacional e internacional de redes de transporte.....	35
c. Políticas públicas de desarrollo humano .....	37
d. Escenarios para la programación de la inversión de mediano y largo plazos.....	40
2.2 Políticas públicas en el Estado Nacional Productivo (2006-2013).....	46
2.2.1 A nivel de Bolivia .....	46
a. Normativas emitidas en pro de la dimensión disponibilidad de la seguridad alimentaria .....	48
b. Normativas emitidas en pro de la dimensión acceso de la seguridad alimentaria .....	51
2.2.2 A nivel de Cochabamba.....	52
a. Plan departamental de desarrollo económico y social de Cochabamba: Un proceso participativo y de compromiso con Cochabamba (2006-2010).....	53
b. Plan Departamental de Cochabamba para Vivir Bien 2013-2017 .....	60
2.3 Evolución de los modelos de desarrollo rural y políticas de seguridad alimentaria en Bolivia.....	66

<b>III. SEGURIDAD ALIMENTARIA E INDICADORES MACROECONÓMICOS Y MACROSOCIALES EN COCHABAMBA.....</b>	<b>69</b>
3.1 Indicadores macroeconómicos y la dimensión acceso de la seguridad alimentaria.....	69
3.1.1 La poca relación entre el crecimiento de la producción y la disminución del desempleo: un obstáculo para la dimensión acceso de la seguridad alimentaria .....	69
3.1.2 La inflación de alimentos: otro obstáculo para la dimensión acceso de la seguridad alimentaria .....	84
3.2 Indicadores macrosociales y la dimensión acceso de la seguridad alimentaria.....	86
3.2.1 La pobreza: otro obstáculo para la dimensión acceso de la seguridad alimentaria .....	86
3.2.2 La desigualdad en la distribución del ingreso: otro obstáculo para la dimensión acceso de la seguridad alimentaria .....	91
<b>IV. HACIA POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MEJORAR LA DIMENSIÓN ACCESO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA .....</b>	<b>101</b>
4.1 Políticas públicas relativas al ingreso disponible.....	103
4.2 Políticas públicas para la ayuda alimentaria .....	105
4.3 Políticas públicas para el comercio interno .....	108
4.4 Políticas públicas relativas a los precios.....	108
4.5 Políticas públicas para la promoción del trabajo rural decente.....	109
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>115</b>
<b>APÉNDICES .....</b>	<b>126</b>

# **S**EGURIDAD ALIMENTARIA EN COCHABAMBA Y POLÍTICAS PÚBLICAS (1985-2013) <sup>1</sup>

César Romero Padilla <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Este documento es producto de una investigación desarrollada en el IESE.

<sup>2</sup> Licenciado en Economía (Universidad Mayor de San Simón, UMSS, Bolivia), Diplomado en Educación Superior (UMSS), Magister Scientiae en Política Económica (Centro Internacional de Política Económica, Universidad Nacional de Costa Rica), Doctor en Ciencias Económicas (Universidad La Habana, Cuba).



## INTRODUCCIÓN

En nuestro país y en Cochabamba, a raíz del escenario mundial y a un contexto interno de elevación de precios de varios productos alimenticios desde los años 2007 y 2008, se ha presentado un debate sobre la problemática de la seguridad y la soberanía alimentaria. En este sentido, en el marco del Estado neoliberal (1985-2005) y del Estado Nacional Productivo (2006-2013), se han aplicado una serie de políticas públicas de alcance nacional y departamental orientadas a promover, con mayor o menor éxito, la producción (disponibilidad) y el acceso a los alimentos, dos dimensiones importantes de la seguridad alimentaria.

El modelo privatista neoliberal desestructuró el rol del Estado como planificador y gestor, en el que solo se tuvo funciones normativas y reguladores. La empresa privada tuvo las mayores atribuciones en destinar su producción para la exportación, especialmente en la producción de la agroindustria, con la finalidad de generar divisas para el país para consolidar una frontera agrícola. De manera general, se puede decir que se hizo poco para asegurar el consumo de los residentes bolivianos y para incentivar la agricultura; sin embargo para solventar el consumo nacional se recurrió más a la ayuda alimentaria extranjera, en lugar de concientizar más a la producción nacional para autoabastecernos.

A nivel del departamento de Cochabamba, los diferentes Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDES) correspondientes al período neoliberal, a través de sus Programas, promovieron la utilización de mecanismos de innovación tecnológica para incrementar la productividad a fin de garantizar la seguridad alimentaria; se priorizó la articulación con las zonas productoras a través de los medios de transporte, e incluso se pretendió mejorar la condición de vida de las personas a través de la capacitación de mano de obra para facilitar la inserción laboral; aprovechando la centralidad geográfica de Cochabamba en el escenario nacional, mediante la articulación de redes viales y de servicios, se buscó una mejor inserción en el contexto nacional e internacional.

En el marco del Estado nacional productivo, se empezó a implementar políticas para impulsar la producción nacional para el autoabastecimiento y de esa manera asegurar la disponibilidad alimentaria con soberanía. Para mejorar la dimensión acceso de la seguridad alimentaria se aplicaron políticas públicas relacionadas al incremento de los ingresos de los hogares que provienen de fuentes laborales y la política de transferencia de recursos a la población vulnerable, a través de la creación de programas sociales como el bono Juancito Pinto (2006), la Renta Dignidad (2008) y el bono Juana Azurduy (2009).

A nivel de Cochabamba, a través de la identificación de Ejes y Programas en los PDDDES, se buscó promover el desarrollo agropecuario con estrategias, a fin de rescatar los saberes y tecnologías ancestrales para reducir la dependencia científica externa, en la perspectiva de dar prioridad a la seguridad alimentaria para lograr el autoabastecimiento.

Los anteriores esfuerzos, principalmente durante el Estado neoliberal, a nivel de Bolivia y Cochabamba, se han centrado fundamentalmente en la disponibilidad de alimentos, ya sea producidos localmente o importados. Durante el Estado nacional productivo también se puso énfasis en la disponibilidad de alimentos, pero desde la perspectiva de la soberanía o autosuficiencia, a lo que se debe añadir políticas públicas orientadas a mejorar el acceso económico a los alimentos.

Como abordar la seguridad alimentaria no solo pasa por considerar aspectos relativos a la disponibilidad de alimentos, sino sobre todo por un mayor acceso a ellos, principalmente por parte de los estratos que se encuentran en situación de subempleo, pobreza moderada y pobreza extrema, hay necesidad de realizar una lectura de indicadores macroeconómicos y macrosociales que identifiquen de manera objetiva los problemas o limitaciones que tienen los habitantes del país y del departamento de Cochabamba en la dimensión acceso de la seguridad alimentaria, sobre cuya base también se ve necesario explorar políticas públicas orientadas a la dimensión acceso de la seguridad alimentaria, rescatando la diversidad de experiencias que han tenido en este ámbito los países que integran América Latina.

Lo anterior se considera importante porque si bien el PIB y el PIB per cápita, de Bolivia y Cochabamba, han tenido un interesante crecimiento en los últimos años, una gran parte de la población boliviana y cochabambina todavía se encuentra en condiciones de subempleo, pobreza moderada y pobreza extrema, además de una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso, es decir, parece haber un escaso impacto de la expansión económica en los aspectos sociales de la población. Lo anterior, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, significa que no se tendría mucho problema, en el país y en Cochabamba, en la dimensión disponibilidad de alimentos, sino que el problema estaría en el acceso a los mismos, principalmente para las personas que se encuentran en los quintiles más bajos, quienes destinan la mayor parte de sus gastos a los alimentos. De esta manera, el subempleo, la pobreza y la desigualdad en la distribución de ingresos, acaban constituyéndose en obstáculos o limitantes para el acceso a los alimentos y, por ende, para erradicar la pobreza extrema y el hambre, aunque a nivel de meta (objetivo del Milenio) ya se logró reducir la pobreza extrema a más de la mitad (12.20% en 2012) de lo que se tenía propuesto a nivel de país (del 40.4% en 2001 al 24.1% en 2015).

En este marco, el presente documento está estructurado en cinco partes. En la Parte II se hace referencia a un esbozo sobre la definición de seguridad alimentaria. La Parte III aborda las políticas públicas pretéritas sobre seguridad alimentaria en Bolivia y Cochabamba. En la Parte IV se realiza un análisis de la seguridad alimentaria en Bolivia y Cochabamba, a partir de indicadores macroeconómicos y macrosociales. Finalmente, en la Parte V, se presentan algunas políticas públicas que han sido aplicadas en América Latina y El Caribe para mejorar la dimensión acceso de la seguridad alimentaria, particularmente en beneficio de la población más vulnerable.



# **I UN ESBOZO SOBRE LA DEFINICIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

La definición de seguridad alimentaria ha ido evolucionando en el tiempo, atendiendo a situaciones coyunturales y a desarrollos intelectuales de cada década. Así, durante los años 70, los altos precios del petróleo y los fertilizantes, la reducción de los stocks mundiales de granos, y las intenciones de utilizar embargos de granos básicos con fines políticos, centraron la definición de seguridad alimentaria en la disponibilidad de los alimentos a nivel nacional y mundial. Posteriormente, la liberación del comercio en los años 80, las discusiones sobre el comercio agrícola en el GATT, y los desarrollos conceptuales de la época (Sen, 1983) que empezaron a identificar las interrelaciones entre el hambre y la pobreza, el acceso a activos productivos y el empleo, introdujeron un nuevo componente a la seguridad alimentaria: el acceso a los alimentos. Es decir, la mera existencia de suficientes alimentos, a nivel agregado, no suponía que toda la población tuviera un acceso efectivo a ellos. Más aún, la disponibilidad y el acceso a los alimentos tampoco garantizaban por sí mismos una adecuada alimentación. La existencia de problemas de salud o la falta de agua potable podían impedir que el cuerpo realice un buen uso o aprovechamiento de los alimentos, por lo que este componente también se incorporó a la definición de seguridad alimentaria. Asimismo, ciertos grupos de población podían colocarse temporalmente en un estado de inseguridad alimentaria, debido a cambios bruscos de clima, de precios, o por la inestabilidad sociopolítica del país. La estabilidad en cuanto a la disponibilidad de los alimentos se convirtió, entonces, en un componente más de la seguridad alimentaria. Más recientemente, la institucionalidad se incorpora al concepto de seguridad alimentaria, y se le asigna una importancia determinante por el carácter multisectorial del mismo y por la necesidad de lograr la mayor efectividad y eficiencia de las intervenciones de política dirigidas a combatir el hambre. El contexto actual de mayor descentralización, democracia y globalización volvió más relevante el componente institucional y le planteó mayores retos (Salcedo, 2005: 1).

## **1.1 Definiciones sobre seguridad alimentaria**

En el marco anteriormente descrito, la definición oficial de seguridad alimentaria nutricional fue introducida formalmente en la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, la cual fue mejorada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996 (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial), llevado a cabo en Roma (Graziano da Silva, 2008: 13). En la referida cumbre, se estableció que existe seguridad alimentaria

“cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”<sup>1</sup>. Riveros (2011: 33) señala que es esta la definición de seguridad alimentaria que ha ido difundiendo la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus iniciales en inglés). En el marco de la 42 Asamblea General de la OEA, en la Resolución AG/DEG.69 (XLII-0/12), Declaración de Cochabamba sobre la “seguridad alimentaria con soberanía en las Américas”<sup>2</sup>, también se consideró la anterior definición. En general, instituciones internacionales (Comunidad Andina de Naciones, 2008 y 2010; Programa Mundial de Alimentos, 2009: 28), nacionales (ex Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, MDRAyMA, 2008: 44; Consejo Nacional de Política Económica Social, 2008) e investigadores (Jiménez, 1995; Figueroa, 2005; Ramos et al, 2007; Zeballos, 2011) han replicado la definición realizada por la CMA (1996).

En la CMA de 1996 se establecieron cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria que requieren ser satisfechas para que ninguna persona, nunca, padezca de hambre, a saber: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad (Graziano da Silva, 2008: 13). Por tanto, en el contexto de la definición referida y considerando su evolución planteado por Salcedo, las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria se interrelacionan en un proceso dinámico y descansan sobre una base institucional que determina su desempeño<sup>3</sup>.

La *disponibilidad* se refiere a la existencia de cantidades adecuadas y suficientes de alimentos de calidad, suministrados a través de la producción del país, mediante importaciones y/o ayuda alimentaria (Salcedo, 2005: 3; Riveros, 2011: 33). Según el PMA (2009: 28), la disponibilidad de alimentos es la cantidad de alimentos provenientes de todos los medios de producción interna, importaciones comerciales y asistencia alimentaria que están físicamente presentes en el área de atención. En este sentido, plantea que la disponibilidad de alimentos está determinada por los siguientes cuatro factores: producción (alimentos que se producen en el área), comercio (alimentos traídos al área a través de los mecanismos de mercado), existencias (alimentos en inventario de comerciantes y reservas gubernamentales) y transferencias (alimentos suministrados por el gobierno y/o agencias que brindan asistencia). Estos cuatro factores habrían

---

<sup>1</sup> Según Ormachea (2009: 19), la definición de seguridad alimentaria se centró en la disponibilidad de alimentos, es decir, sin importar el origen nacional de los mismos, se adecuó perfectamente a las políticas neoliberales de apertura irrestricta de las economías de los países atrasados propugnadas por los países desarrollados.

<sup>2</sup> Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2012.

<sup>3</sup> Según Salcedo (2005: 3), el *componente institucional* puede convertirse en el quinto componente de la seguridad alimentaria, dada su importancia en cuanto al éxito o fracaso para alcanzarla.

incidido en la estabilidad disponible de alimentos, ocasionando, en algunos casos, la subida de precios de los productos, recomendándose tomar medidas respecto a cada factor, para no tener brechas que ocasionen perjuicios a la población en general.

En la perspectiva de la CAN (2010: 10), la disponibilidad de alimentos es la cantidad con que se cuenta a nivel nacional, regional y local. Está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación. En este sentido, la disponibilidad está determinada por los siguientes elementos: estructura productiva (agropecuaria, agroindustrial), sistemas de comercialización internos y externos, factores productivos (tierra, crédito, agua, tecnología, recurso humano), condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad), políticas de producción y comercio, y tensiones sociopolíticas (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores).

Según el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA, 2005: 25), la disponibilidad de alimentos, está referida a los alimentos físicamente presentes en un área<sup>4</sup> y potencialmente accesibles para los hogares, es decir, es el grado de suministros de alimentos existentes.

Para el INCAP (2012: 19-37), la disponibilidad de alimentos se ve afectada por múltiples factores, tanto desde el nivel nacional como a nivel local. En el primer caso, los principales factores son: producción y comercialización interna de alimentos, importaciones y exportaciones, asistencia alimentaria externa, reserva de alimentos y pérdida post-cosecha. A nivel local, se identifican, entre otros, a los siguientes factores: ecológicos, tipos de cosecha, manejo de cultivo, métodos de almacenamiento, roles sociales y transporte. Consecuentemente, solo se puede asegurar la disponibilidad de alimentos nacionales cuando los recursos alimentarios son suficientes para proporcionar una dieta adecuada a cada persona, independientemente de que sea producido localmente, importado o donado.

En el Gráfico 1 se puede observar los distintos factores que determinan la disponibilidad alimentaria, en el que se tiene la presencia de dos actores, uno nacional y el otro internacional. En el primer caso, los factores están relacionados a la producción, comercio interno, reservas de alimentos y pérdidas post cosecha. A nivel internacional, los factores tienen que ver con las importaciones y la asistencia alimentaria externa, los que se utilizan como consecuencia de la escasez o inestabilidad de alimentos.

---

<sup>4</sup> Localmente, la información respecto a la disponibilidad de alimentos en los mercados puede ofrecer datos útiles sobre la oferta local de alimentos. Esta oferta debe estar acompañada de adecuadas condiciones en la capacidad adquisitiva de selección y utilización de los alimentos para garantizar un adecuado consumo de los mismos (Sánchez, 1998: 15).

**Gráfico 1.1: FACTORES DETERMINANTES DE LA DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS**



Fuente: Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, INCAP (2012: 20)

El *acceso* se define como la capacidad que tiene un hogar para adquirir los alimentos disponibles en cierto período de tiempo. El acceso a los alimentos o capacidad para adquirirlos debe estar disponible a toda la población, tanto física como económicamente, debiendo ser adquiridos en cantidades suficientes de alimentos mediante uno o más medios, sea producción y existencias propias, compras, trueque, obsequios, préstamos y asistencia alimentaria (PMA, 2009: 28). Por tanto, su función es asegurar el acceso a los suministros de alimentos a todos los consumidores, dependiendo del nivel de ingresos y de los precios (Jiménez, 1995: 3).

Al ser el acceso de carácter económico y físico, las personas deben tener los medios necesarios para conseguir los alimentos, ya sea por producción propia o por compra en el mercado (Riveros, 2011: 33); en otras palabras, la carencia de acceso a los alimentos puede ser económica (pobreza determinada por el desempleo, subempleo, bajos salarios y dificultad de acceso a la tierra para sembrar; altos precios de los alimentos; falta de créditos,) y física (deficientes carreteras e infraestructura de mercado<sup>5</sup>) (Jiménez, 1995: 3;

<sup>5</sup> Para Villamarín (2005: 58), el acceso físico es contar con una infraestructura vial, lo cual quiere decir que las carreteras tienen que estar en buen estado, para que de esa manera se pueda llevar los alimentos producidos a todas las comunidades del país; por otra parte, se tiene que contar con mercados en las comunidades o almacenes de alimentos.

Figuroa, 2005: 3; Ramos et al, 2007: 5). Respecto al acceso económico, Salcedo (2005: 3-4) señala que *los bajos* niveles de ingreso, la inequidad, la marginación, los precios de los alimentos, la inestabilidad macroeconómica y los disturbios sociales y políticos, ponen en riesgo el acceso a los alimentos a grandes segmentos de la población, tanto en zonas rurales como urbanas.

Para el INCAP (2012: 41-45) el acceso económico hacia los alimentos, es considerado como la capacidad de un hogar para manifestar su demanda, la misma que se expresa a través del consumo, siendo este un gasto total realizado por los individuos, hogar o por el país. En este sentido, sostiene que el acceso económico hacia los alimentos está determinado por los siguientes factores: ingreso económico (salarios, dividendos, ingreso por intereses, pagos de transferencia, alquileres, etc.), precio, desempleo y subempleo.

Otro punto de vista sobre la seguridad alimentaria se basa en el ingreso como indicador de acceso a la alimentación. Al respecto, Gómez (2010: 2) menciona que el acceso alimentario puede alcanzarse aun desconociendo los procesos de producción, ya que en las ciudades industriales los consumidores no requieren conocer los problemas del campo, ni siquiera los ambientales, simplemente se preocupan de que su ingreso sea suficiente para alcanzar patrones de consumo cada vez más elevados.

Finalmente, en la perspectiva de Kuan (2009: 115), existe un reconocimiento de que la situación, por ejemplo, en los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), con altos índices de malnutrición, desnutrición e inseguridad alimentaria, obedece más a un problema de *acceso* (especialmente de la población pobre y extremadamente pobre) y *buen uso* (que incluye a la población no pobre), que de *disponibilidad* de alimentos, es decir, no hay falta de disponibilidad de alimentos, porque en los países andinos la oferta supera a la demanda.

La *utilización* se refiere, según el PMA (2009: 29), al uso que hacen los hogares de los alimentos a los que tienen acceso y a la capacidad de los individuos de absorber y metabolizar los nutrientes, por lo que la población debe hacer un buen uso o aprovechamiento de los alimentos, los cuales deben ser inocuos. En este sentido, la utilización de alimentos incluiría los siguientes aspectos: *formas de almacenamiento* (procesar y preparar los alimentos, incluyendo el agua y combustible para cocinar y las condiciones higiénicas); *prácticas de alimentación* (en especial para los individuos con necesidades nutricionales especiales tales como bebés, niños pequeños, adultos mayores, enfermos y mujeres embarazadas o lactantes); *distribución de los alimentos* (dentro del hogar y la medida en la que ésta corresponde con las necesidades nutricionales de los individuos en las distintas etapas de su crecimiento, embarazo, lactancia, etc.) y el *estado de salud* de cada miembro del hogar.

Para la CAN (2010: 12), la utilización de alimentos tiene una relación estrecha con el consumo de alimentos que comen las personas y está relacionado con la selección de los mismos, las creencias, las actitudes y las prácticas. Sus determinantes son: la cultura, los patrones y los hábitos alimentarios, la educación alimentaria y nutricional, la información comercial y nutricional, el nivel educativo, la publicidad, el tamaño y la composición de la familia.

Finalmente, la *estabilidad* hace referencia a la continuidad de la provisión de alimentos en el tiempo, es decir, los suministros deberían ser estables a lo largo del tiempo (Riveros, 2011: 33), para lo cual debe existir estabilidad de la producción y de los precios entre las diferentes zonas (Jiménez, 1995: 4; Ramos et al, 2007: 5). En la perspectiva de Salcedo (2005: 4), la disponibilidad de alimentos, por el carácter biológico de éstos, constantemente se ve amenazada por factores climáticos o por la presencia de plagas y enfermedades.

En el caso de Bolivia, en el marco del Estado Nacional Productivo, la definición de la seguridad alimentaria ha estado estrechamente relacionada a la concepción de la soberanía alimentaria, entendida esta, con base a la definición del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria realizado en la Habana-Cuba el 2001, como “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base a la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental” (Resolución AG/DEG.69, 42 Asamblea Ordinaria de la OEA, declaración de Cochabamba sobre Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas).

En esta perspectiva, en el Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: Lineamientos Estratégicos 2006-2011 (2007: 26), se establece que “uno de los pilares fundamentales, que orienta la estrategia nacional de desarrollo productivo, se basa en la seguridad y soberanía alimentaria, entendida esta última como el derecho de nuestro país a definir sus propias políticas y estrategias de producción, consumo e importación de alimentos básicos, conservando y rescatando la diversidad productiva y cultural de nuestro territorio. Garantizando el acceso oportuno en cantidad y calidad de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados a la población para Vivir Bien”. Esta nueva visión contribuiría “al logro de la seguridad alimentaria nacional sustentable, aplicando tecnologías ancestrales y de última generación, dirigidas al fortalecimiento del sector productivo, priorizando la micro, pequeña y mediana producción, así como a las organizaciones productivas”. Esto

requeriría de la garantía estatal del sector productivo al agua, la tierra, recursos genéticos y mercados justos.

En el documento “*La Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria*”, publicado por el ex MDRAyMA (2008: 45), se indica que dicha política rescata la definición de seguridad alimentaria de la CMA (1996). En este contexto, se considera que la oferta de alimentos por sí sola no es suficiente para asegurar que la población boliviana pueda tener la posibilidad de acceder a los mismos, y entiende que la seguridad alimentaria no depende solo de la cantidad de alimentos producidos y disponibles, sino también de otros factores económicos, sociales y culturales que permitan el acceso a los mismos por parte de la población de manera oportuna. Finalmente, se asume que la seguridad alimentaria es también producto de la calidad de los alimentos producidos.

En el marco de la puesta en vigencia de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (7/02/2009), nuestro país ha adoptado como fin primero el Vivir Bien de los residentes bolivianos (Art. 8), reconociendo como derechos fundamentales el derecho al agua y a la alimentación (Art. 16), y la obligación del Estado a garantizar la seguridad alimentaria a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población (Art. 342). Asimismo, se establece que el Estado tiene, entre otros objetivos, el logro de la soberanía alimentaria de la población (Art. 309, punto 4), para lo cual, en el marco del desarrollo rural integral sustentable, como parte fundamental de las políticas económicas del Estado, por un lado, se busca priorizar la seguridad y soberanía alimentaria (Art. 405), a través, entre otras acciones, del fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria; por otro, se busca garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano (Art. 407, punto 1).

Finalmente, según Baldivia (2011: 83), la seguridad alimentaria en Bolivia se comprende como la necesidad de garantizar la disponibilidad de alimentos y el acceso de la población a los mismos de manera permanente, inócua y nutritiva, lo que implicaría articular la fase productiva y comercial de los alimentos con la generación de ingreso y la situación nutricional de la población.

## **1.2 ¿Qué se entiende por inseguridad alimentaria y cuáles son sus causas?**

La definición de inseguridad alimentaria está relacionada con el tema de vulnerabilidad que, a su vez, está asociado con el nivel de riesgo que puedan presentar las familias al momento de adquirir sus alimentos. En este sentido, se define la inseguridad alimentaria

como la disponibilidad limitada o incierta de alimentos, nutricionalmente adecuados e inocuos, que permiten cubrir los requerimientos nutricionales de las personas, así como la capacidad limitada o incierta para adquirir alimentos adecuados en formas social y culturalmente aceptables (Melgar et al, 2005: 414; ELCSA, 2012: 11).

Según Mallea (2010: 238), muchas pueden ser las causas que dan origen a la inseguridad alimentaria, como el crecimiento migracional, ocasionando que en las ciudades se incremente la demanda de servicios básicos, viviendas, alimentos y empleos, traduciéndose de esa manera en familias urbanas más pobres y con mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Por otro lado, está las dimensiones que corresponden a la seguridad alimentaria y, por ende, también estarían correspondiendo, de un lado contrario, a la inseguridad alimentaria. Desde esta perspectiva, se identifican las siguientes cuatro causas de la inseguridad alimentaria.

- *Causas relacionadas con la disponibilidad de alimentos*, en las que el componente común es la ausencia o la escasez de alimentos fundamentales para la canasta familiar, debidas, por ejemplo, a una baja producción agrícola doméstica, restricciones al comercio internacional, elevados precios internacionales, ausencia de mercados domésticos, cambios climáticos severos y convulsiones sociales graves.
- *Causas relacionadas con el acceso a los alimentos*. Suponiendo que exista disponibilidad de alimentos, sin embargo ciertos sectores de la población no podrían acceder a los mismos por diversas razones: pobreza, aislamiento geográfico, discriminación, baja productividad, desempleo, entre otras. ¿De qué serviría disponer de alimentos si uno no logra acceder a los mismos? Esta perspectiva complementa la primera. Según el PESA, citado por Mallea (2010: 247), esta falta de acceso y control puede tener un origen físico (cantidad insuficiente de alimentos debido a varios factores, como son el aislamiento de la población, la falta de infraestructuras) o económico (ausencia de recursos financieros para comprarlos debido a los elevados precios o a los bajos ingresos). Una de las causas fundamentales sería la pobreza, producto del desempleo, situación que se expresaría en bajos ingresos familiares.
- *Causas relacionadas con el uso de los alimentos*, que tiene que ver con las combinaciones nutricionales que la población realiza dado cierto nivel de disponibilidad y de acceso a los alimentos. En muchos lugares del mundo, se tienen los alimentos, pero se los utiliza o combina de manera inadecuada, generando algún nivel de inseguridad alimentaria.
- *Causas relacionadas a la estabilidad de alimentos*, que se genera de una manera transitoria a través de componentes cíclicos o estacionales; relacionados con

componentes climatológicos que pueden ocasionar discontinuidad en la producción de alimentos. En este componente juegan un papel importante la existencia de almacenes o silos en buenas condiciones, así como la posibilidad de contar con alimentos e insumos de contingencia para las épocas de déficit alimentario (Mallea, 2010: 249).

Desde esta perspectiva existirían al menos dos clases de inseguridad alimentaria:

- *Inseguridad alimentaria transitoria*, que tiene un carácter pasajero y que es ocasionada por algún cambio coyuntural relevante en las condiciones del medio que determina un paso temporal de la seguridad a la inseguridad. Los factores para esta forma de inseguridad alimentaria serían la inestabilidad en los precios de los alimentos, del suministro de productos o de los ingresos.
- *Inseguridad alimentaria crónica*, que tendría una dimensión estructural, en la cual la población viviría en constante situación de déficit alimenticio debido a diversas causas, ya sea de disponibilidad, de acceso o incluso de uso de los alimentos. Según Peña et al (2007: 5), la inseguridad alimentaria crónica es cuando las personas presentan una dieta insuficiente durante períodos prolongados, a causa de la incapacidad continua en los hogares para adquirir los alimentos necesarios, ya sea comprándolos en el mercado o produciéndolos.

Para la FAO, citado por Haquim (2007: 174), los fenómenos meteorológicos extremos, como el aumento en la frecuencia y la intensidad de los mismos, tendrán consecuencias más serias para la inseguridad alimentaria crónica o transitoria de aquéllas producto de los cambios en los patrones de temperaturas promedio y de participación.

Según Thomson y Metz (1996: 6), el punto de vista temporal es otro de los factores importantes en la determinación de la índole de los problemas de la seguridad alimentaria. Desde esta perspectiva existirían también dos tipos de inseguridad alimentaria.

- La *inseguridad alimentaria crónica*, que no guarda mayor diferencia con lo planteado por Mallea, es decir, que corresponde a una dieta inadecuada continua, causada por una persistente incapacidad de obtener alimento y que estaría reflejado en un estado nutricional masivo deficiente; es decir, cuando las personas o grupos de personas carecen permanentemente de seguridad alimentaria.
- La *inseguridad alimentaria transitoria*, que se manifiesta cuando los hogares hacen frente a una reducción pasajera de su acceso a los alimentos. Este tipo de inseguridad alimentaria se subdividiría en:

- *Inseguridad alimentaria temporal*, que sería un estado delimitado en el tiempo, generalmente de menor duración, dañino, pero que no causaría efectos nutricionales masivos irrecuperables. Se presenta cuando existen shocks económicos, climatológicos (sequías, ataque de plagas) y desastres naturales, es decir, trastornos repentinos e imprevisibles. El desempleo inesperado también podría provocar inseguridad alimentaria transitoria en los hogares urbanos.
- *Inseguridad alimentaria cíclica o estacional*, que se presentaría cuando existen desajustes en la dieta por razones estacionales o cuando hay una estructura periódica de acceso insuficiente a los alimentos. Según Thomson y Metz (1996: 6), esta inseguridad a menudo se asocia con las campañas agrícolas, en especial cuando los hogares tropiezan con dificultades para obtener préstamos a fin de distribuir de forma equitativa las corrientes de alimentos en el tiempo.

Finalmente, tomando en cuenta los cinco componentes que implica la interpretación de seguridad alimentaria que realiza Riveros (2011: 33-34), se habla de inseguridad alimentaria cuando existen limitaciones en uno o más de ellos, por lo que se puede hablar de inseguridad alimentaria por escasa disponibilidad, por escaso acceso, por incapacidad de uso, por inestabilidad y por no inocuidad.

### **1.3 ¿Cuáles son las causas de la inseguridad alimentaria en Bolivia?**

En el caso particular de nuestro país, se identifican también algunas causas de la inseguridad alimentaria. Así, por ejemplo, en la página web de [constituyentesoberana.org](http://constituyentesoberana.org) (2011: 2), se señala que Bolivia es un país con un bajo nivel de autonomía respecto a los alimentos que consume (es importador neto de alimentos), además de ser un país que tendría un nivel crítico de abastecimiento de las necesidades alimenticias de su población. En otras palabras, Bolivia sería un país donde un porcentaje de la población rural sufre de inseguridad alimentaria crónica y otro porcentaje vive en situación de inseguridad alimentaria transitoria. De manera general, las principales razones de la inseguridad alimentaria serían la extrema pobreza de la mayoría de su población rural, un ineficiente uso de la tierra agrícola en términos de seguridad alimentaria (tipos de cultivos no apropiados ambientalmente y políticas públicas que privilegian la exportación), una inequitativa distribución de la tierra, un deterioro progresivo de las condiciones de fertilidad de suelos y un escaso acceso al agua para riego, empeorados ahora con el cambio climático.

A nivel de las diferentes regiones de Bolivia se identifican también algunas características sobre la inseguridad alimentaria. En este sentido, se señala que la inseguridad alimentaria en el altiplano sería muy distinta a la de las tierras bajas del

país, así como lo sería también entre realidades urbanas distintas, como las ciudades de El Alto y Tarija. Asimismo, una cosa sería la inseguridad alimentaria a nivel nacional y otra a nivel de determinados sectores de la sociedad, regiones o familias<sup>6</sup>.

En la perspectiva de Ormachea (2009: 30-31), el acceso económico de los pequeños productores rurales a sus alimentos básicos ha sufrido transformaciones porque “su economía se ha monetizado más y por el deterioro de su producción alimenticia tradicional, factores que han hecho que el sector en su conjunto haya pasado a depender, en mayor o menor grado, de la compra de sus alimentos.” Por otro lado, indica que “una parte creciente de sus ingresos proviene de actividades extraprediales e incluso de las remesas del exterior”, por lo que si bien la disponibilidad de ingresos económicos ha mejorado en general, hasta el punto que los alimentos más consumidos (sino la totalidad) de algunos estratos de estos productores dependen enteramente de la compra de ellos”, sin embargo, el acceso a estos alimentos por gran parte de estos productores llegaría a ser más vulnerable, considerando que los ingresos monetarios se originan “en remesas variables del exterior y/o en la producción para la exportación a un mercado sujeto a crisis de precios muchas veces profundas y extensas”.

En contraposición a este estrato de pequeños productores, se señala también sobre la existencia de familias de campesinos ya empobrecidos o en procesos de mayor o menor empobrecimiento que enfrentan situaciones de inseguridad alimentaria, como la falta de acceso a alimentos, renuncia a alimentos cotidianos y/o consumo de alimentos que no son de su agrado. Por tanto, aquellos estratos de productores que han logrado o decidido mantener su agricultura alimenticia estarían menos expuestos a crisis alimentarias y a la inseguridad alimentaria, más allá de sus condiciones de pobreza. Por el contrario, los estratos que han pasado a depender esencialmente de ingresos por actividades extraprediales o de remesas del exterior, serían víctimas inesperadas de crisis alimentarias y se constituirían en potenciales candidatos de la inseguridad alimentaria. Finalmente, los estratos exitosos que dependen de los ingresos de actividades agrícolas comerciales no alimenticias, podrían estar expuestos a crisis alimentarias eventuales, ya que sus ingresos estarían en función de fluctuaciones de precios de sus productos en el mercado internacional.

---

<sup>6</sup> Según la FAO/MACIA (2003), citado por Prudencio (2005: 27), estudios realizados hasta el 2005 habrían logrado identificar, a través de un mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, a los municipios y a las organizaciones comunitarias con mayor probabilidad de sufrir hambre. Se estableció que el 52.86% de las comunidades bolivianas se encontraban en los grupos de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Asimismo, el 16% de la población total de Bolivia estaba concentrado en 7.718 comunidades más vulnerables y el 78% de esa población era extremadamente pobre. En los departamentos de Chuquisaca y Potosí, 8 de cada 10 comunidades eran altamente vulnerables, mientras que el 50% de las comunidades de Oruro, Cochabamba y La Paz se ubicaban entre las comunidades de vulnerabilidad más alta.



## II POLÍTICAS PÚBLICAS PRETÉRITAS SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA

En nuestro país y en Cochabamba, en el marco del Estado neoliberal (1985-2005) y del Estado Nacional Productivo (2006-2013), se han aplicado una serie de políticas públicas<sup>7</sup> de alcance nacional orientadas a promover fundamentalmente la producción (disponibilidad) y el acceso a los alimentos, dos dimensiones importantes de la seguridad alimentaria. Asimismo, desde el gobierno departamental, a través de los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social, también se han planteado políticas públicas para promover principalmente la producción (disponibilidad) de alimentos en el departamento de Cochabamba. En este sentido, en lo que sigue se hará una revisión de las políticas públicas pretéritas orientadas a la seguridad alimentaria, tanto a nivel del conjunto del país como del departamento de Cochabamba.

### 2.1 Políticas públicas en el Estado neoliberal (1985-2005)

#### 2.1.1 A nivel de Bolivia

En este período las políticas agrarias de los distintos gobiernos siguieron –con menores o mayores énfasis– las directrices de los organismos financieros internacionales, las que hacían hincapié en el aprovechamiento de “*oportunidades comerciales*” para una “*mayor y mejor inserción de la producción doméstica*” en el mercado mundial, para lo cual era necesario impulsar procesos que posibiliten mejoras sustanciales en la “*productividad y la competitividad*” de la producción agropecuaria. Estos objetivos se pensaron alcanzar a través de la estructuración de las denominadas *cadena de valor* o *cadena productivas*, encargadas de posicionar y consolidar productos agrícolas o agroindustriales en los

---

<sup>7</sup> Las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas. Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas (Lahera, 2004: 7-8). Nieto y Maldonado (1998, citado por Flores y Barrera, 2003: 3) resumen que la política pública se define como el curso de acciones de gobierno que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades, deseadas en el nivel territorial e institucional, contrastando intereses sociales, políticos y económicos, además de articular los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses. La política se asimila al concepto de *policy* que está más relacionada con los *outputs*, es decir, la acción pública. No se puede hablar de política pública si la intencionalidad no se concreta en la realidad. Para Muller (2002, citado por Flores y Barrera, 2003: 2), la política pública es un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad, o un espacio geográfico determinado.

mercados, fundamentalmente externos. En este tipo de planteamientos, los pequeños productores campesinos constituían el eslabón primario en las cadenas agroexportadoras. Por tanto, la articulación de la producción campesina a estas cadenas (como proveedora de materia prima barata), bajo las condiciones y precios fijados por los agroindustriales y exportadores, implicó la obtención de reducidos ingresos, puesto que los mayores márgenes del excedente generado eran siempre apropiados por los otros agentes de la cadena (Ormachea, 2009: 18).

Desde la perspectiva del MDRyMA (2008: 18), como resultado de la política de ajuste estructural, se promovió una agricultura empresarial exportadora vinculada a la exportación de granos, con la finalidad de generar divisas para el país, consolidándose una frontera agrícola empresarial en una zona con óptimas condiciones sobre todo para la producción de soya en regiones cercanas a la ciudad de Santa Cruz, donde propietarios individuales recibieron grandes propiedades de tierras gratuitamente. El sector de la agricultura moderna se caracterizó por la aplicación más intensa en el uso del factor capital, mayor utilización de mano de obra asalariada, incorporación de insumos industriales y procesos de monocultivo. De esta manera, el modelo neoliberal, asentado en el mecanismo del mercado, sustituyó casi por completo el rol del Estado en el desarrollo rural del mercado, dejando al Estado solamente funciones normativas y de regulación, debilitando su rol de planificador y de actor económico.

En este marco, siguiendo al MDRyMA (2008: 19, 31), el patrón productivo implantado en el agro por el modelo privatista neoliberal generó, entre otros, las siguientes consecuencias: a) desestructuró las capacidades del Estado para intervenir en el proceso productivo; b) provocó el desincentivo en la producción de alimentos e impulsó la producción de cultivos industriales articulados a mercados de exportación; c) aumentó la dependencia alimentaria y la libre importación de los productos básicos alimentarios.

Por tanto, el modelo de desarrollo rural privatista neoliberal desequilibró las prioridades nacionales, ya que estas políticas establecieron la premisa de “exportar o morir”, de allí nació la primicia del Estado de privilegiar al sector agroindustrial exportador y el incentivo a la producción de cultivos industriales, escenario en el cual no se pensó en las necesidades alimentarias, como que tampoco se planificó la seguridad y soberanía alimentaria, dejando de lado temas como la disminución de la pobreza.

Finalmente, en el Plan del MDRyMA (2008), se señala que el patrón productivo agroalimentario boliviano sufrió la siguiente gran transformación: mientras en 1986 el 85% del total de la superficie cultivada se dedicaba a cultivos de cereales, frutas, hortalizas, forrajes y tubérculos para el consumo interno, el 2005 estos cultivos se

redujeron al 52%. Paralelamente, los cultivos industriales fueron creciendo del 13% del total de la superficie cultivada en 1986 al 47% el 2005, y el valor bruto de la producción agropecuaria empresarial aumentó del 17% entre 1960 y 1963 al 60% entre el 2000 y el 2002.

Según el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Prevención Social (2009: 8), la agricultura campesina enfrentó un virtual abandono por el Estado, lo que llevó al estancamiento de las superficies cultivadas de la agricultura campesina, principalmente en las tierras altas (altiplanos y valles), y una rápida expansión de la superficie cultivada por la agricultura empresarial. En el 2004, la superficie cultivada por la agricultura campesina-indígena representó el 58% del total (1.3 millones de hectáreas), siendo que este porcentaje fue del 87% en 1980. Por su parte, la producción campesina representó un 40% del valor de la producción agropecuaria entre el 2000 y 2002, contribución equivalente al 74% del período 1979-1981. Por esta razón la dependencia de productos extranjeros y las donaciones de alimentos fueron incrementándose con el paso de los años.

### **2.1.2 A nivel de Cochabamba (Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social 1995, 1997 y 2000)**

Las políticas públicas a nivel del departamento de Cochabamba, orientadas al sector alimentos o para promover la seguridad alimentaria, tienen como referencia los diferentes planes de desarrollo departamental, los mismos que han sido promovidos por la ex Prefectura de Cochabamba, actual Gobernación.

El marco conceptual de los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDES) estuvo inspirado en la concepción del desarrollo sostenible, el cual emergió como una propuesta de desarrollo para enfrentar los grandes problemas de ese momento histórico, a saber: la superación de la pobreza y la marginalidad; la integración y equidad social; la transformación productiva; la gestión ambiental y el aprovechamiento racional de los recursos naturales; el fortalecimiento de la democracia.

Se consideraba que el desarrollo sostenible constituía una visión estratégica que reconociendo la unidad del ser humano con la naturaleza, integra en un modelo de desarrollo los ámbitos económico, social, político y ambiental, con el objetivo fundamental de mejorar las condiciones y calidad de vida de la población.

En aquel momento histórico se trataba de una nueva visión integral de la persona, de la sociedad, de la naturaleza y sus interacciones, que se sustentaban en la conservación del

equilibrio de la biósfera y la biodiversidad, en el desarrollo de la capacidad productiva de las personas, una mayor participación social en la toma de decisiones, en la equidad intra generacional y de género, y en la consolidación de la democracia (PDDDES, 1997: 17; PDDDES, 2000: 12-13).

En este marco, se planteaba que el desarrollo sostenible propuesto por el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) para el país y en el cual se enmarcó el PDDDES, buscaba mejorar las condiciones de vida de toda la población boliviana, a través de una transformación productiva que utilice racionalmente los capitales humano, natural, físico financiero y los patrimonios institucional y cultural, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones y la capacidad de asimilación de la naturaleza, en un marco de equidad y gobernabilidad (PDDDES, 1995: 17; PDDDES, 1997: 18; PDDDES, 2000: 13).

Con el propósito de lograr impactos en cada una de las dimensiones del desarrollo sostenible (economía, social, política y ambiental), el PGDES definió cuatro pilares transversales y complementarios entre sí (oportunidad, equidad, institucionalidad y dignidad). Asimismo, para sistematizar los lineamientos de política se establecieron núcleos estratégicos al interior de cada pilar.

Según los diferentes PDDDES (1995, 1997 y 2000), durante el período correspondiente al Estado neoliberal, se plantearon los siguientes objetivos del desarrollo departamental a nivel de producción de alimentos: i) Aprovechar la situación de centralidad geográfica de Cochabamba dentro el escenario nacional, mediante la articulación de redes tanto viales como de servicios, buscando una mejor inserción en el contexto nacional e internacional (PDDDES, 1995: 55-56; PDDDES, 1997: 77); ii) Crear un Centro de Integración Comercial y de Servicios nacional e internacional, mediante una oferta de infraestructura de comunicaciones y servicios más ventajosas, acordes a la centralidad geográfica; iii) Desarrollar la capacidad competitiva de la economía departamental para insertarse en los mercados internos y externos, a través de una diversificación, dinamización y articulación de los sectores agrícola, industrial y microempresarial (PDDDES, 2000: 83-84); iv) Reducir la desigualdad social y la discriminación en el Departamento, mediante el acceso a servicios sociales y básicos, que permita el desarrollo de las capacidades productivas, creativas y organizativas, articulando la diversidad social y cultural (PDDDES, 1995: 56; PDDDES, 1997: 78; PDDDES, 2000: 84).

Para alcanzar los anteriores objetivos, se definieron un conjunto de políticas públicas, fundamentalmente en los programas de *transformación productiva, articulación interna, nacional e internacional de las redes de transporte y desarrollo humano*, los cuales

estuvieron vinculados directamente a la producción de alimentos o, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, a las dimensiones disponibilidad y acceso de alimentos. En este marco, entre las políticas públicas para promover el desarrollo departamental y específicamente la producción de alimentos, los PDDES plantearon las siguientes:

### **a. Política de transformación productiva**

Esta política<sup>8</sup> estuvo orientada a impulsar un proceso de cambio en los métodos y sistemas de producción en el aparato productivo departamental, principalmente en la producción agropecuaria, minera y en la industria manufacturera, confiriendo más valor agregado a los productos, diversificando la actual oferta y buscando mayores niveles de productividad y competitividad, en la perspectiva de abrir nuevos mercados internos y externos. Esta política debía complementarse con los esfuerzos de integración vial, para articular las zonas de producción con las de consumo. El conjunto de políticas públicas planteadas en este ámbito, estaban orientadas especialmente a promover acciones de desarrollo integral en la subregión del Trópico de Cochabamba, articuladas a las políticas nacionales, con el objeto de reducir los impactos sociales, económicos y ambientales del “complejo coca-cocaína” a nivel departamental y nacional (PDDES, 1995: 59).

En el PDDES de 1997 se señala que las políticas públicas de fomento a la transformación productiva estaban orientadas al aprovechamiento de las potencialidades del Departamento, para dinamizar, diversificar e incentivar el desarrollo de la economía departamental, aumentando su productividad, impulsando la producción de bienes y servicios con mayor valor agregado y mayor calidad, para una participación competitiva en los mercados departamental, nacional e internacional. Asimismo, se procuraba contribuir a la sustitución de la economía de la coca, proceso cuyo carácter estructural y de largo plazo se decía que demandaba acciones integrales, participativas y funcionales

---

<sup>8</sup> Según Luetichl (2002), la política es la actividad humana que tiende a gobernar o dirigir la acción del Estado en beneficio de la sociedad. Es el proceso orientado ideológicamente hacia la toma de decisiones para la consecución de los objetivos de un grupo. En el contexto de una sociedad democrática, la política guarda una importancia significativa, en la medida que se constituye en la disciplina que garantiza el funcionamiento del sistema. También la política puede definirse como el ejercicio del poder para la resolución de un conflicto de intereses. En la perspectiva de Lahera (2004: 7-8), la *política* y las *políticas públicas* son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

a las transformaciones que vivían en el país y el Departamento. Además, se hace notar que estas políticas expresaban el componente productivo de las acciones de la sociedad civil y el Estado para dinamizar la economía campesina, garantizando, por un lado, la *seguridad alimentaria* de la población rural y, por otro, favoreciendo una inserción crecientemente cualificada de los pequeños productores campesinos en los mercados de Cochabamba, del país y aún exterior.

Según el PDDES del 2000, las políticas de transformación productiva estaban orientadas a promover la competitividad sistémica regional, sostenida y dinámica en los mercados externos y nacionales, a través de una transformación y eslabonamientos de los sectores productivos de la industria, microempresa y de la agricultura campesina; disminuyendo la brecha productiva existente entre el centro urbano y las provincias, y consolidando la articulación del sistema productivo regional, desplegando las potenciales productivas, del capital humano y de recursos naturales con los que contaba el Departamento, haciendo un uso racional y sostenible de los mismos y dinamizando los sectores emergentes como la agroindustria competitiva, el turismo, los sectores energéticos y de servicios.

En el marco de la anterior política de transformación productiva, se plantearon un conjunto de políticas públicas, de las cuales se rescatan aquellas que tiene que ver directamente con el sector alimentos.

## **a.1 Política pública de fomento a la productividad y competitividad**

Según el PDDES (1995: 60), estaban orientadas a estimular la inversión privada mediante la dotación de infraestructura básica y de servicios para:

- La instalación de plantas transformadoras en las zonas de producción agropecuaria, que incorpore tecnología apropiada e impulse la producción agrícola en productos tales como: tubérculos, en las zonas andinas con agricultura intensiva; granos, frutas de carozo y pepita, además de hortalizas en los valles y cabecera de valle; cítricos, bananos, piñas, entre otros, en el Trópico. En la producción pecuaria: carne bovina, lechería, avicultura y porcicultura, como las más importantes en las áreas de los Valles y Trópico.
- El desarrollo de las exportaciones de frutas y hortalizas, aprovechando las condiciones ecológicas existentes en las subregiones del Valle Alto y Valle Central; de productos industriales y agropecuarios en la subregión del Trópico, con base a la incorporación de mayor valor agregado.

Según el PDDDES de 1997, la política de fomento a la productividad y competitividad estaba orientada a impulsar la actividad de producción de bienes agropecuarios y manufactureros del Departamento, mejorando la calidad y competitividad del producto, aumentando los rendimientos y favoreciendo una mejor utilización de las potencialidades existentes.

Consecuentemente, la anterior política abarcaba tanto la actividad agropecuaria, como la manufacturera empresarial, al microempresarial y la artesanal, y se expresaba en: la innovación y gestión tecnológica, la dotación de infraestructura de riego, la capacitación y formación profesional de recursos humanos, y el apoyo financiero a la actividad productiva urbana y rural<sup>9</sup>.

## **a.2 Política pública de modernización de la comercialización y de los servicios de apoyo al productor**

Orientada a dinamizar los canales de comercialización de los productos agropecuarios mediante la instalación de infraestructura de apoyo a la producción y comercialización (silos de almacenamiento, cámaras frigoríficas, etc.) complementada por sistemas de información, documentación y programas de capacitación, coordinados entre el sector público, privado y las universidades. En el marco de esta política pública se señalaba que se requería consolidar la infraestructura vial para articular los centros productores de las distintas subregiones con los centros consumidores del Departamento, del país y de los mercados externos. Este tipo de infraestructura permitiría fortalecer el sistema regional de ferias y la red de mercados agropecuarios (PDDDES, 1995: 62)

## **a.3 Política pública de sustitución de la economía de la coca y de promoción del desarrollo sostenible del Trópico de Cochabamba**

Según el PDDDES (1997: 92), esta política pública se caracterizaba por tener un alcance estructural, tanto de corto como de largo plazos, y comprendían:

- La compensación económica otorgada a los productores por reducción voluntaria de sus cultivos excedentarios de coca.
- La realización de acciones de impacto inmediato para un Desarrollo Alternativo, como la dotación de paquetes productivos a los productores de coca que participen voluntariamente de la reducción de éste cultivo. Los paquetes consistían en la

---

<sup>9</sup> Véase ampliaciones al respecto en PDDDES (1997: 87-91).

dotación de ganado vacuno y material vegetal para la producción de piña, banano, cítricos, maracuyá, pimienta, forrajes, y la correspondiente asistencia técnica.

#### **a.4 Política pública para la promoción económica**

Según el PDDES (2000: 95-96), buscaba promover y facilitar el desarrollo de las iniciativas e inversiones privadas, a través de la generación de bienes y servicios para dinamizar y diversificar el sistema productivo regional, de modo que logre mayores impactos positivos en el empleo e ingresos de la población.

En este marco, se planteó acciones de intervención diferenciada para superar el estancamiento de los sectores productivos rurales, otorgándoles las infraestructuras básicas de apoyo a la producción y la capacitación para generar las condiciones necesarias que permitan su desenvolvimiento en una economía de mercado, con un margen de ventajas para adecuarse a su dinámica, sus fluctuaciones, riesgos y desafíos, a través del fortalecimiento institucional de los municipios, para que los mismos estén en condiciones de promover el desarrollo económico y las iniciativas privadas en las áreas rurales.

De esta manera, la dinamización de la agricultura se constituía en una línea de acción prioritaria para el desarrollo, porque sería un pilar imprescindible para consolidar la vocación agroindustrial de Cochabamba, lo que implicaba procesos de capacitación productiva y transformación tecnológica masivos en un mediano plazo, además del tránsito hacia la producción con criterios de empresa y de calidad total, utilizando plenamente los recursos de la biotecnología para reducir la contaminación de los recursos productivos como el suelo y las aguas, por el uso de agroquímicos, en el largo plazo.

En consecuencia las líneas de acción apuntaban a crear condiciones y gestionar la modernización tecnológica de las empresas, la capacitación productiva, los créditos de fomento para las microempresas, la investigación, innovación y extensión tecnológica agropecuaria e industrial; un sistema regional de control de normas y calidad; y la promoción de los municipios productivos, para una inserción competitiva y sólida en los mercados globales.

#### **a.5 Política pública para la dinamización del desarrollo agropecuario y rural**

Pretendía revertir el estancamiento agrícola en el mediano y largo plazos, a través del despliegue de potencialidades de la región en su variada geografía para incrementar la producción y productividad, que garantice la *seguridad alimentaria* y la generación de

excedentes industrializables, a través de la capacitación, la transformación tecnológica del sector agropecuario, la innovación y extensión de tecnologías y la promoción de las agrupaciones de productores del área rural en asociaciones o cooperativas, de tal forma que se logre una articulación del aparato productivo regional, con la conformación de *cadena agroalimentarias* y *agroindustriales*, que redunden en la superación de la pobreza rural (PDDES, 2000: 98).

## **a.6 Política pública de innovación y gestión tecnológica**

Tenía por objetivo promover el desarrollo de tecnología agropecuaria a través de la generación, validación, transferencia e incorporación de tecnologías locales, así como de tecnologías generadas en otras latitudes para incrementar la productividad, calidad competitiva de los productos agrícolas y pecuarios, a través de un proceso ampliamente participativo con los usuarios, dando cobertura a la *cadena agroalimentaria* (producción, cosecha, post cosecha, procesamiento y comercialización), a fin de garantizar la *seguridad alimentaria*, la lucha contra la pobreza y el uso sostenible de los recursos naturales (PDDES, 2000: 100).

## **a.7 Política pública de apoyo financiero a la actividad productiva**

Según el PDDES (2000: 104), pretendía otorgar un apoyo financiero a los sectores económicos más vulnerables como las microempresas y los pequeños productores agrícolas, en condiciones de fomento, para rubros específicos con mercado, a través del fortalecimiento de los mercados de capital, tanto tradicionales como la banca, y alternativos como las ONG's, Fondos de Fomento y otros, en las áreas urbanas y ciudades intermedias.

## **b. Política pública de articulación interna, nacional e internacional de redes de transporte**

Orientada a la ampliación, mantenimiento y mejoramiento de las vías de transporte, a fin de vincular los mercados internos del Departamento y desarrollar el turismo y otros servicios conexos a la actividad del transporte, generando condiciones favorables para el desarrollo económico departamental (PDDES, 1995: 63; PDDES, 1997: 81).

Lo anterior se pensaba que iba favorecer la desconcentración de industrias y manufacturas del Valle Central hacia centros urbanos intermedios y núcleos rurales de servicios, a los que se pensaba dotar de infraestructura productiva y de servicios de educación, salud y saneamiento básico, ampliando de esta manera la oferta de localizaciones industriales

alternativas. Los principales centros identificados por su potencialidad eran Punata, Aiquile, Capinota e Ivirgarzama.

Según el PDDES (2000: 87), las políticas de transporte en el Departamento estaban orientadas al desarrollo de un sistema de transporte integrado, basado en su centralidad geográfica, y su articulación con sus diferentes nodos, para que contribuyan al potenciamiento de sectores dinámicos de la economía departamental, nacional y su articulación a los mercados externos. En este sentido, las políticas de transporte estaban referidas a:

### **b.1 La apertura, mejoramiento, mantenimiento y/o complementación de la red vial del Departamento**

Buscaba posibilitar la generación de capacidad competitiva de aquellos sectores productivos en función de su articulación hacia centros de mayor consumo y la integración de circuitos turísticos. En los PDDES (1995: 64; 1997: 81; 2000: 88) se orienta a la optimización del conjunto de redes de transporte con el propósito de ampliar y mejorar los flujos de pasajeros y carga, además de vincular los centros de producción con los mercados locales, nacionales e internacionales.

### **b.2 La rehabilitación, mantenimiento y apertura de la red ferroviaria**

Principalmente asociada a la articulación con las redes occidental (Aiquile-Sucre) y oriental (Aiquile-Santa Cruz), en función de la rehabilitación del tramo Oruro-Cochabamba-Aiquile. Los anteriores tramos se decía que se constituían en una ruta estratégica para el Departamento y el país, ya que era una alternativa de interconexión de los mercados regional y nacional con los mercados del pacífico y atlántico, favoreciendo especialmente la integración de los países andinos con los del Mercosur y ofertando ventajas comparativas del aparato productivo departamental respecto a otros sistemas existentes (PDDES, 1997: 84; PDDES, 2000: 87).

### **b.3 El desarrollo del transporte pluvial, en función del mantenimiento de la hidrovía Ichilo Mamoré**

El objetivo era buscar otra alternativa de transporte e integración con la zona norte del país y su posterior conexión con el Brasil, aprovechando la infraestructura portuaria existente (Puerto Villaruel – Guayanamerín) (PDDES, 1995: 65; PDDES, 1997: 84; PDDES, 2000: 87).

## **b.4 La complementación de la infraestructura aeroportuaria (terminal de carga)**

Se buscaba que la ampliación y mejoramiento de la terminal de carga del Departamento diversifique el sistema de transportes y comunicaciones viales, otorgue las bases para el establecimiento de centros financieros y aliente el acceso de productos perecederos de alto valor agregado a mercados internacionales (frutas, entre otros), permitiendo hacer de Cochabamba un centro receptor y distribuidor de los flujos comerciales y turísticos (PDDES, 1995: 65; PDDES, 1997: 85). En el PDDES (2000: 87), se plantea la *conversión del aeropuerto Departamental a categoría internacional*, en función de su modernización que genere capacidad competitiva en comercio y turismo.

## **c. Política pública de desarrollo humano**

Buscaba mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, en particular de aquella en condiciones de pobreza (comunidades rurales más deprimidas), a través de la provisión de iguales oportunidades de acceso a los servicios básicos, a mejores ingresos y a programas de fomento de las capacidades productivas y creativas de la población. En este sentido, se sustentaba en una amplia participación del individuo y de la comunidad en la solución de sus problemas, en la fiscalización de los recursos de inversión social, y en la mayor responsabilidad en el ejercicio de sus deberes y derechos. Asimismo se orientaba hacia el respeto de la diversidad sociocultural y la superación de todo tipo de discriminaciones, especialmente las étnicas y las de género (PDDES, 1995: 69; PDDES, 1997: 94; PDDES, 2000: 118).

En este marco se plantearon algunas políticas públicas específicas directamente vinculadas con las dimensiones disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria, entre las que se tienen el mejoramiento de la inserción laboral, el desarrollo integral rural y urbano o la dinamización de la economía campesina y seguridad alimentaria.

### **c.1 Política pública de mejoramiento de la inserción laboral**

Buscaba mejorar los ingresos de las familias y sus condiciones de vida para avanzar en la igualdad de oportunidades. En este sentido, en el PDDES (1995: 72) se planteaba:

- La capacitación de la mano de obra para facilitar la diversificación de las oportunidades de inserción laboral de la fuerza de trabajo, de los pequeños productores, redes familiares e individuales, hacia sectores de mayor impacto económico.

- Impulsar la creación y organización de microempresas artesanales, agropecuarias y cooperativas mineras, principalmente en las subregiones Sud Oeste y Nor Oeste (Ayopaya), aprovechando su ubicación para constituir las en un nexo articulador con los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí.
- La dinamización de los sectores productivos agropecuarios e industrial manufacturero que se decía tenían ventajas comparativas, así como la integración vial del Departamento y su articulación con los corredores de exportación de bienes y servicios propuestos en el PGDES, los que contribuirían a generar más empleos donde podría insertarse la población cochabambina.

## **c.2 Política pública orientada a la dinamización de la economía campesina y seguridad alimentaria**

Buscaba mejorar las condiciones económicas y sociales, apuntando a la superación de las causas de la pobreza, garantizando la *seguridad alimentaria* de la población de las áreas rurales del Departamento, principalmente de las provincias Bolívar, Arque, Tapacarí, Ayopaya, Mizque-Campero, Arani, Jordán, Tarata y Capinota, donde se habían registrado los índices de desarrollo humano más bajos de Cochabamba (PDDES, 1995: 73; PDDES, 1997: 98).

Esta política pública comprendía la dotación de infraestructura para riego, la recuperación, aprovechamiento y desarrollo de tecnologías agrícolas apropiadas, la diversificación de la producción con policultivos, energía rural, fortalecimiento de la dinámica de intercambios locales (dotación de silos, caminos vecinales, etc.), el apoyo al desarrollo de la pequeña industria manufacturera y artesanal agregadora de valor, además de acciones de fortalecimiento en educación y salud, la capacitación de los agricultores y la promoción de una mayor participación económica y social de la mujer, dentro del marco de la agropecología (PDDES, 1997: 99).

Según el PDDES (1995: 73-76), la dinamización de la economía campesina debía realizarse mediante la promoción de valores y técnicas productivas de mayor eficiencia, recuperando las formas de organización productiva y las tradiciones que aporten al desarrollo sostenible y a establecer las bases para la seguridad alimentaria. Por su parte, en el PDDES (1997: 99-100), se señala que la política pública de dinamización de la economía campesina y *seguridad alimentaria* promovería la descentralización de la asignación y utilización de recursos y servicios en centros urbanos intermedios y en

núcleos rurales específicos. En este sentido, en los PDDES de 1995 y 1997 se planteaban:

- Crear o impulsar condiciones jurídicas orientadas a la modificación de la estructura minifundaria de la propiedad de la tierra en el Valle Alto, Valle Bajo (Capinota), Sud Oeste, Nor Oeste (Ayopaya), Sud (Mizque-Campero), Sud Este (Carrasco-Valles) y área rural del Valle Central.
- Impulsar proyectos de manejo y aprovechamiento integral de cuencas, para permitir en su área de influencia, un uso racional de la producción agrícola, tierras de pastoreo, áreas forestales, agroforestería, mejora de producción pecuaria, desarrollo de infraestructura productiva de sistemas de riego, energía eléctrica y provisión de agua potable, particularmente en los Valles Central, Alto, Bajo, la subregión Sud (Mizque-Campero) y la subregión Sud Oeste.
- Fomentar la incorporación de tecnologías apropiadas que intensifiquen la agricultura, recuperen las prácticas tradicionales de uso racional de recursos naturales y mejoren las condiciones de vida y de trabajo de la población campesina en el Valle Alto, Capinota, Sud Oeste, Ayopaya, Mizque-Campero, Carrasco Valles, Norte Trópico y área rural del Valle Central.
- Promover la transformación básica de productos agropecuarios, artesanales, medicina homeopática, para ayudar al surgimiento y desarrollo de pequeñas agroindustrias, industrias y el mejoramiento y autosuficiencia alimentaria, que contribuyan a la generación de ingresos para los habitantes de las áreas rurales (Valle Alto, Capinota, Sud Oeste, Ayopaya, Mizque-Campero, Carrasco Valles, Norte Trópico y área rural del Valle Central).
- Apoyar la extensión de las redes de energía eléctrica y el desarrollo de energías renovables en las zonas rurales del Valle Bajo –Capinota, Carrasco Valle, Norte Trópico, Nor Oeste, Ayopaya y el Valle Alto-, para promover los procesos de producción y mejorar el nivel de vida de las poblaciones, haciendo uso productivo de la energía e incentivando la inversión privada.
- Orientar la inversión social hacia el desarrollo humano en todo el sistema de asentamientos humanos del Departamento, particularmente en los centros urbanos intermedios de mayor potencial y en las provincias más deprimidas de Cochabamba.

- Establecer en el Valle Central y la subregión del Trópico, políticas selectivas de recepción migratoria que faciliten la adaptación y el intercambio cultural, permitiendo la utilización racional de los recursos naturales, de la capacidad organizativa y productiva de la población.

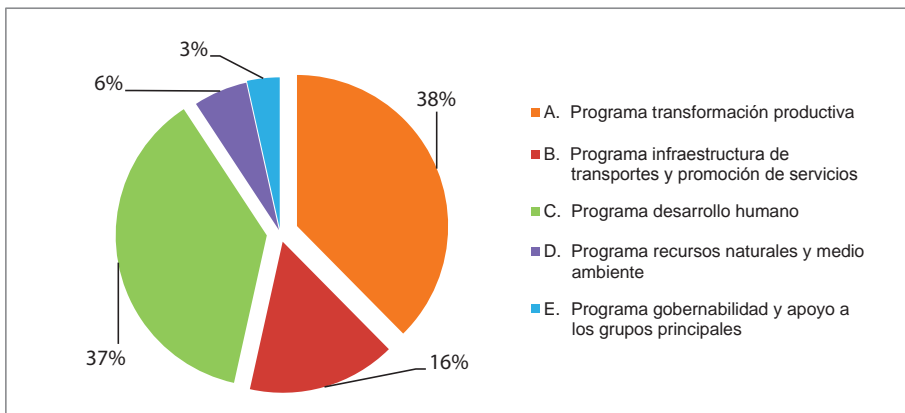
#### **d. Escenarios para la programación de la inversión de mediano y largo plazos**

A continuación se presenta el escenario para la programación de la inversión en el mediano y largo plazos de los PDDDES 1995, 1997 y 2000.

##### **d.1 Proyectos en ejecución según el PDDDES 1995**

En el siguiente gráfico se ilustra la asignación de recursos económicos para los proyectos de inversión en ejecución<sup>10</sup> correspondientes a cada uno de los cinco programas del PDDDES de 1995. Se observa que se asignaron más recursos económicos a los programas transformación productiva (38%) y desarrollo humano (37%).

**Gráfico 2.1: ASIGNACIONES DE RECURSOS POR PROGRAMAS SEGÚN EL PDDDES 1995 (En porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia, con base a la matriz proyectos de inversión del PDDDES 1995.

<sup>10</sup> El desglose detallado de la matriz Proyectos de Inversión en Ejecución se puede ver en el Apéndice de Proyectos en ejecución en el PDDDES (1995: 134).

De los anteriores programas, existen subprogramas vinculados directamente a las dimensiones disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria, tal como se observa en el siguiente cuadro. Se puede señalar que si bien algunos subprogramas, como apoyo al desarrollo agropecuario y desarrollo aeroportuario, han tenido importante asignación presupuestaria en relación al total de sus programas (84.97% y 86.12%, respectivamente); sin embargo en referencia al presupuesto total general estas asignaciones presupuestarias disminuyeron significativamente, manteniéndose con algún peso importante (31.95%) el subprograma apoyo al desarrollo agropecuario, cuya finalidad fue asegurar el abastecimiento de alimentos para la población y para solventar a la agroindustria orientada al mercado externo. Otros subprogramas vinculados con las dimensiones disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria, como desarrollo vial y dinamización de la economía campesina, han tenido asignaciones presupuestarias insignificantes, tanto respecto al total de sus programas como en relación al presupuesto total general.

**Cuadro 2.1: ASIGNACIONES POR ÁREA DE SUBPROGRAMAS RESPECTO AL TOTAL PROGRAMA Y AL TOTAL GENERAL (En porcentaje)**

PROGRAMA/SUBPROGRAMAS	Costo total (USD)	Subprograma respecto al Total Programa (%)	Subprograma respecto al Total General (%)
A. Programa transformación productiva			
A.1 subprograma : apoyo al desarrollo agropecuario	50.438.741	84,97	31,95%
B. Programa infraestructura de transportes y promoción de servicios			
B.1 subprograma: desarrollo vial	3.480.013	13,87	2,20%
B.2 subprograma: desarrollo aeroportuario	21.601.330	86,12	13,68%
C. Programa desarrollo humano			
C.1 subprograma: dinamización de la economía campesina	946.965	1,61	0,60%
<b>Total subprogramas vinculados con dimensión disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria (A.1+B.1+B.2+C.1)</b>	<b>76.467.049</b>	<b>Respecto al Total Programas 53,38%</b>	<b>Respecto al Total General 48,43%</b>
<b>Total programas vinculados con con dimensión disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria (A+B+C)</b>	<b>143.259.318</b>		
<b>TOTAL GENERAL (Programas A+B+C+D+E, Gráfico 2.1)</b>	<b>157.874.769</b>		

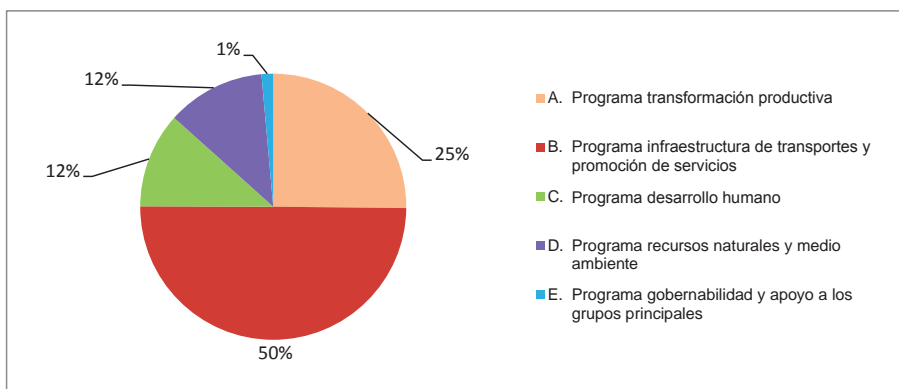
Fuente: Elaboración propia, con base a la Matriz de Proyectos de Inversión en Ejecución (PDDDES, 1995).

En este marco heterogéneo de asignaciones presupuestarias se debe comprender la importante asignación presupuestaria del conjunto de subprogramas vinculados a las dimensiones disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria, tanto respecto al total de programas (53.38%) como en relación el total general (48.43%).

## d.2 Cartera efectiva de proyectos para el quinquenio 1998 – 2002<sup>11</sup>

La cartera efectiva contenía un conjunto de proyectos priorizados que contaban con financiamiento interno asegurado para su ejecución en el mediano plazo (PDDES, 1997: 156). En este marco, tal como se observa en el siguiente gráfico, el programa de infraestructura de transportes recibió la mayor asignación presupuestaria (50%), para solucionar, mejorar e innovar el sistema de transporte, lo que en términos relativos superaba en 200% respecto a la asignación que tuvo este programa en el PDDES de 1995. Por su parte, el programa transformación productiva recibió una asignación presupuestaria de solo el 25%, mucho menor, en términos relativos, al asignado en el PDDES de 1995. Finalmente, el programa desarrollo humano, que recibió importante asignación presupuestaria en el PDDES de 1995 (37%), en el PDDES de 1997 disminuyó, en términos relativos, en más del 200%. En otras palabras, pareciera que la mayor asignación presupuestaria al programa infraestructura de transportes en el PDDES de 1997 fue a costa de una menor asignación presupuestaria en los programas transformación productiva y desarrollo humano.

**Gráfico 2.2: ASIGNACIONES DE RECURSOS ECONÓMICOS POR PROGRAMAS RESPECTO AL TOTAL GENERAL (En porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia, con base a la matriz proyectos de inversión del PDDES 1997.

<sup>11</sup> El desglose detallado de los programas se los puede ver en la Matriz 2: Cartera efectiva de proyectos 1998-2002, en el apéndice del PDDES 1997.

Desde el punto de vista de los subprogramas (Cuadro 2.2) se observa que si bien algunos de ellos, como apoyo al desarrollo agropecuario y desarrollo vial, han tenido importante asignación presupuestaria en relación al total de sus programas (75.61% y 98.26%, respectivamente); sin embargo en referencia al presupuesto total general estas asignaciones presupuestarias disminuyeron significativamente, manteniéndose con un peso importante (49.02%) el subprograma desarrollo vial, lo que se debió a que se tenía proyectado la articulación de los centros de producción con los mercados locales, por lo que se priorizó su mantenimiento y mejora. Otros subprogramas vinculados con las dimensiones disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria, como sustitución de la economía de la coca y promoción del desarrollo del Trópico de Cochabamba, prevención de la desertización y mitigación de la sequía, dinamización de la economía campesina, desarrollo industrial o desarrollo fluvial, han tenido asignaciones presupuestarias poco significantes respecto al total de sus programas e insignificantes en relación al presupuesto total general.

**Cuadro 2.2: ASIGNACIONES POR ÁREA DE SUBPROGRAMAS  
RESPECTO AL TOTAL PROGRAMA Y AL TOTAL GENERAL  
(En porcentaje)**

PROGRAMA/SUBPROGRAMAS	Costo total (USD)	Subprograma respecto al Total Programa (%)	Subprograma respecto al Total General (%)
<b>A. Programa transformación productiva</b>			
A.1 Subprograma: apoyo al desarrollo agropecuario	84.260.370	75,61	19,03
A.2 Subprograma: sustitución de la economía de la coca y promoción del desarrollo del Trópico de Cochabamba	20.075,994	18,02	4,53
A.3 Subprograma: apoyo al desarrollo industrial	7.100.000	6,37	1,60
<b>B. Programa infraestructura de transporte y promoción de servicios</b>			
B.1 Subprograma: desarrollo vial	217.087.567	98,26	49,02
B.2 Subprograma: desarrollo fluvial	85.000	0,04	0,02
<b>C. Programa desarrollo humano</b>			
C.1 Subprograma: dinamización de la economía campesina	5.052.337	9,84	1,14
C.2 Subprograma: prevención de la desertización y mitigación de la sequía	5.560.000	10,83	1,26
<b>Total subprogramas vinculados con dimensión disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria (A.1+A.2+B.1+B.2+C.1+C2)</b>	<b>339.221.268</b>	<b>Respecto al Total Programas 88,41%</b>	<b>Respecto al Total General 76,60%</b>
<b>Total programas vinculados con con dimensión disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria (A+B+C)</b>	<b>383.687.443</b>		
<b>TOTAL GENERAL (Programas A+B+C+D+E, Gráfico 2.2)</b>	<b>442.858.378</b>		

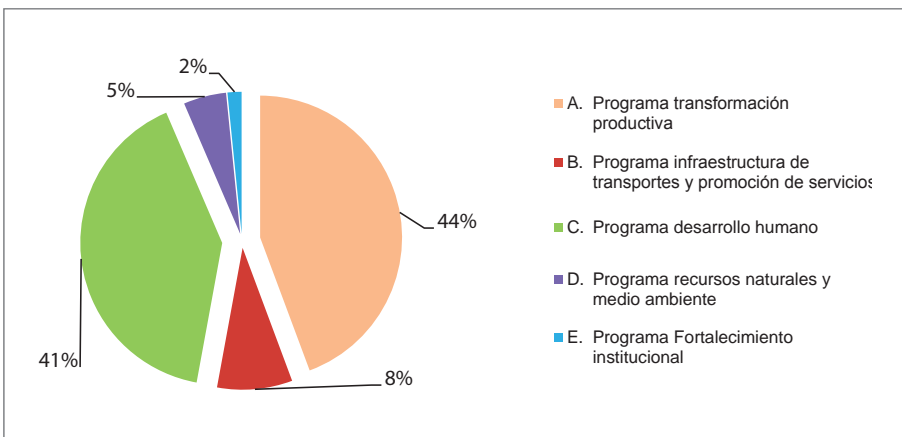
Fuente: Elaboración propia, con base a la Matriz Cartera Efectiva de Proyectos 1998-2002 (PDES, 1997).

En este marco heterogéneo de asignaciones presupuestarias se debe comprender también la significativa asignación presupuestaria del conjunto de subprogramas vinculados a las dimensiones disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria, tanto respecto al total de programas (88.41%) como en relación el total general (76.60%).

### d.3 Cartera de proyectos en ejecución (2000-2005)<sup>12</sup>

Tal como se observa en el siguiente gráfico, los programas transformación productiva (44%) y desarrollo humano (41%) fueron a los que más recursos económicos se asignaron en el PDDDES de 2000, muy similar a lo observado en el PDDDES de 1995, tanto en la composición y orden de los sectores, como al peso relativo (con porcentajes mayores para ambos programas) sobre el presupuesto total general, aunque se debe aclarar que en el programa desarrollo humano no se encontró ningún proyecto dirigido a la alimentación. Por su parte, el programa infraestructura de transportes recibió una asignación presupuestaria apenas del 8%, mucho menor, en términos relativos, al asignado en el PDDDES de 1997 (50%).

**Gráfico 2.3: ASIGNACIONES DE RECURSOS ECONÓMICOS POR PROGRAMAS (En porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia, con base a la Matriz 1, Cartera de Proyectos en Ejecución (2000-2005), PDDDES (2000).

<sup>12</sup> El detalle de los programas con sus respectivos subprogramas se los puede ver en el PDDDES 2000, en su apéndice Matriz 1 Cartera de Proyectos en Ejecución (2000-2005).

Por otro lado, en el PDDES de 2000 se encontró muy pocos subprogramas dirigidos a la alimentación, en comparación a los PDDES de 1995 y 1997. A pesar de ello es posible advertir que si bien los subprogramas apoyo al desarrollo agropecuario y desarrollo vial, han tenido importantes asignaciones presupuestarias en relación al total de sus programas (98.13% y 100%, respectivamente); sin embargo en referencia al presupuesto total general estas asignaciones presupuestarias disminuyeron significativamente, aunque al subprograma desarrollo agropecuario le ha permitido mantenerse con un peso importante (43.49%) respecto al total general (Cuadro 2.3). Otro subprograma vinculado con las dimensiones disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria, como es investigación, capacitación y extensión de tecnología, tuvo una asignación presupuestaria insignificante, tanto respecto al total de su programa como en relación al presupuesto total general.

Nuevamente, como se hizo notar en las carteras de proyectos de los PDDES de 1995 y 1997, en este marco heterogéneo de asignaciones presupuestarias se debe comprender la significativa y casi absoluta asignación presupuestaria del conjunto de subprogramas vinculados a las dimensiones disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria respecto al total de programas (99.96%) y muy importante peso en relación el total general (52.87%).

**Cuadro 2.3: ASIGNACIONES POR ÁREA DE SUBPROGRAMAS RESPECTO AL TOTAL PROGRAMA Y AL TOTAL GENERAL (En porcentaje)**

PROGRAMA/SUBPROGRAMAS	Costo total (USD)	Subprograma respecto al Total Programa (%)	Subprograma respecto al Total General (%)
<b>A. Programa transformación productiva</b>			
A.1 Subprograma: apoyo al desarrollo agropecuario	65.533.665	98,13	43,49
A.2 Subprograma: investigación, capacitación y extensión de tecnología	1.253.036	1,87	0,83
<b>B. Programa infraestructura de transportes y promoción de servicios</b>			
B.1 Subprograma: desarrollo vial	12.870.355	100,00	8,54
<b>Total subprogramas vinculados con dimensión disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria (A.1+A.2+B.1)</b>	<b>79.657.056</b>	<b>Respecto al Total Programas 99.96%</b>	<b>Respecto al Total General 52,87%</b>
<b>Total programas vinculados con con dimensión disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria (A+B)</b>	<b>79.690.288</b>		
<b>TOTAL GENERAL (Programas A+B+C+D+E, Gráfico 2.3)</b>	<b>150.677.500</b>		

Fuente: Elaboración propia, con base a la Matriz 1 de la Cartera de Proyectos en Ejecución (2000-2005), PDDES (2000).

## 2.2 Políticas públicas en el Estado Nacional Productivo (2006-2014)

### 2.2.1 A nivel de Bolivia

En el marco del Estado Nacional Productivo, el actual gobierno ha venido reivindicando la seguridad alimentaria (con soberanía o autoabastecimiento) a través de diferentes normativas<sup>13</sup> y planes, además de eventos internacionales, como la 42 Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). En este sentido, las principales acciones fueron:

- La promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, donde en los artículos 8, 16, 309, 342, 405 y 407, se hace referencia al derecho a la alimentación, la obligación que tiene el Estado de garantizar la seguridad alimentaria, a las políticas públicas que debe llevar adelante el Estado para fortalecer la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria para garantizar la seguridad alimentaria.
- El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011: lineamientos estratégicos, políticas de seguridad y soberanía alimentaria (2007: 136-137)
- La creación de empresas públicas (Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, EMAPA; Empresa Boliviana de Almendras y Derivados, EBA; Empresa de Lácteos de Bolivia, LACTEOSBOL; Empresa Azúcar de Bolivia, AZUCARBOL).
- El Plan denominado La Revolución Agraria, Rural y Forestal, que según Elías y Jaldín (2008: 17-18), se enmarca en un nuevo modelo en el que se pretende avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país, ampliar la contribución de la producción agropecuaria y forestal a los medios de vida de la población. La *Revolución Agraria*, apunta a la transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, la eliminación del latifundio, la reversión de tierras ociosas, promueve la consolidación de la propiedad de las tierras trabajadas y la redistribución de las tierras improductivas para los campesinos, indígenas y originarios vía asentamientos humanos. La *Revolución Rural* impulsa intervenciones integrales para

---

<sup>13</sup> Una síntesis de las normativas sobre seguridad y soberanía alimentaria correspondientes al período 2007-2012 se presenta en César Romero P., “Crisis, Seguridad y Soberanía Alimentaria en América Latina y Bolivia: de las causas y efectos a las políticas públicas”, 2012.

mejorar los sistemas productivos del conjunto de actores rurales, promoviendo una economía rural plural: estatal, asociativa, comunitaria y empresarial. Potencializa las capacidades productivas de los territorios rurales y la transformación de los sistemas productivos en el área rural, impulsando la consolidación de sistemas productivos y alimentarios eficientes y tecnificados. Finalmente, la *Revolución Forestal* pretende impulsar el aprovechamiento integral y sustentable de los bosques y recursos de la biodiversidad.

- La Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria (publicado por el ex MDRAyMA, 2008), que se inscribe en el marco general de políticas y programas del Plan para la “Revolución Rural, Agraria y Forestal” del MDRAyMA, que corresponden particularmente a la Transformación de los Patrones Productivos y Alimentarios (Política N° 2) y al Apoyo a la Producción y Transformación de los Recursos Naturales Renovables (Política N° 3). En el referido documento se indica que esta política rescata la definición de seguridad alimentaria de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA, 1996).
- La Ley de la Revolución Productiva N° 144 (del 26/06/2011) y sus dos Decretos Supremos (D.S.) para promoverla. El primer D.S. N° 0942 (de fecha 2/08/2011), entre los aspectos sobresalientes, señala: i) Reglamentar parcialmente el Seguro Agrario Universal “Pachamama”, mediante la implementación del Seguro Agrario para Municipios con mayores niveles de Extrema Pobreza–SAMEP; así como la naturaleza y financiamiento institucional, el rol y atribuciones de la Máxima Autoridad Ejecutiva del Instituto del Seguro Agrario – INSA (Art. 1); ii) El SAMEP cubre las pérdidas derivadas de daños causados por heladas, inundaciones, sequías y granizos que afecten a la producción agrícola, de los productores que pertenecen a los municipios con mayores niveles de extrema pobreza (Art. 4); iii) Para el desarrollo de sus actividades, el INSA debe acceder a las siguientes fuentes de financiamiento: Tesoro General de la Nación (de acuerdo a su disponibilidad financiera), recursos propios, transferencias internas, financiamiento interno y externo (Art. 20). El segundo D.S. N° 0943 (también de fecha 2/08/2011), en el único artículo que lo conforma señala: “Se establece el diferimiento del Gravamen Arancelario por un plazo de cinco años a las mercancías identificadas en las subpartidas arancelarias que forma parte del presente D.S., en cumplimiento al Parágrafo I de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley N°144 (...)”.
- La Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley 300, del 15/10/2012), es otra norma relacionada directamente con la seguridad y soberanía

alimentaria. En el artículo 13 (saber alimentarse para vivir bien) se señala que el Estado Plurinacional de Bolivia promoverá el derecho a la alimentación y a la salud con soberanía y seguridad alimentaria, considerando complementariamente, en el saber alimentarse, todos los objetivos del vivir bien, mediante los siguientes aspectos principales: 1) Desarrollo de procesos y acciones integrales en el marco del respeto y agradecimiento a la Madre Tierra, priorizando, entre otros, el acceso a la alimentación y mejor empleo e ingresos para el pueblo boliviano; 2) De acuerdo a las capacidades del Estado Plurinacional de Bolivia, el acceso a los alimentos en cantidad y calidad para las poblaciones que no pueden conseguirlos por si mismos en su vida diaria; 3) Sanciones a la especulación financiera basada en la producción y comercialización de alimentos.

- La Ley de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques (Ley N° 337, aprobado el 11/01/2013), cuya finalidad es incentivar, en predios que hubieren sido objeto de desmontes sin autorización, la producción de alimentos para garantizar el derecho fundamental a la soberanía y seguridad alimentaria (...) (Art. 2); además, en el Art. 4, se contempla la creación del Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques, con el objetivo de incentivar la producción de alimentos (...), que estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), de EMAPA y de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT).

Consecuentemente, la política de seguridad alimentaria del actual Gobierno desarrolla un proceso de ruptura con anteriores esquemas, a través de la creación de varias instituciones y organizaciones encargadas de coadyuvar al manejo, mejora y sobre todo la estabilidad para asegurar la alimentación dentro del territorio nacional. Por otro lado, se ha puesto en marcha algunas políticas públicas para asegurar la alimentación en Bolivia, las mismas que responden a las diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria.

En el marco de las anteriores políticas públicas, en lo que sigue se describen algunas normativas específicas para asegurar la disponibilidad y el acceso de alimentos.

#### **a. Normativas emitidas en pro de la dimensión disponibilidad de la seguridad alimentaria**

Como resultado de los fenómenos climatológicos, se ha visto afectada la producción agropecuaria, la infraestructura vial y productiva, generando escases en los principales

productos de la canasta familiar, afectando considerablemente al país en cuanto al abastecimiento de alimentos.

En este marco, el gobierno ha impuesto una serie de decretos<sup>14</sup> para evitar que los alimentos sean exportados dando prioridad al mercado interno. Estas medidas fueron empleadas para contrarrestar el desabastecimiento interno, medida que ha resultado desventajoso para algunos sectores privados<sup>15</sup>, pero que han sido útiles para la población en general.

Entre las medidas asumidas por el Estado se prioriza el abastecimiento del trigo y la harina de trigo, iniciada el año 2007, donde se redujo a cero el gravamen arancelario para su importación (D.S. 29090, del 4/04/2007); también se autorizó la importación y comercialización de harina de trigo a través de la Secretaría Ejecutiva de la PL-480 (D.S. 29195, del 19/07/2007) y se prohibió la exportación de trigo y harina de trigo (D.S. 29460, del 27/02/2008). De igual manera se establece a cero el gravamen arancelario a la importación de arroz para siembra, arroz simiblanqueado o blanqueado, incluso pulido o glaseado, maíz para siembra y maíz duro (D.S. 29327 del 31/10/ 2007).

Por otro lado, nuestro país gastó 375 millones de dólares para importar 503.000 toneladas de alimentos hasta julio de 2011 (Gráfico 2.4). Cuatro son los principales productos importados: azúcar (91.000 toneladas por 78 millones de dólares), harina de trigo (114.000 toneladas y 46 millones), maíz (84.000 toneladas y 32 millones) y trigo en grano (53.000 toneladas y 17 millones). La finalidad de esta medida fue para asegurar el abastecimiento interno.

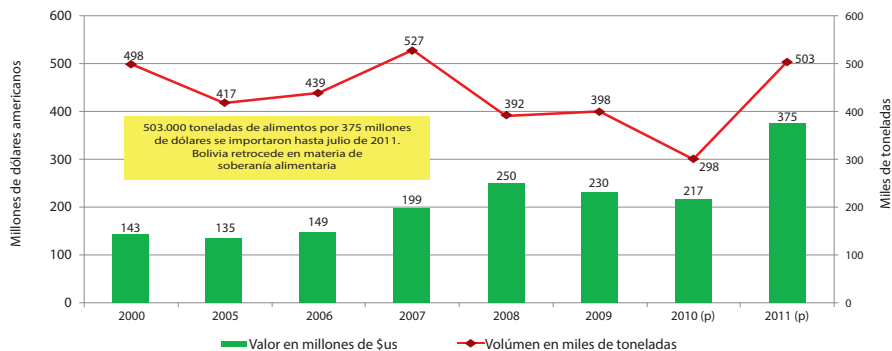
La Fundación Milenio (2011: 76) sostiene, considerando que el país tiene una tasa de crecimiento demográfico de 2.1%, que cada año se incorporan al mercado 218 mil consumidores a los que hay que alimentar, de los cuales 150 mil se aglomerarían en áreas metropolitanas. A esta situación obedecería la medida de importación masiva con la finalidad de asegurar la disponibilidad alimentaria en el país.

---

<sup>14</sup> Véase en el Apéndice 1 la Legislación sobre los productos de exportación para los años 2008-2010.

<sup>15</sup> Véase en el Apéndice 2 el pronunciamiento del sector empresarial exportador respecto a las medidas asumidas por el gobierno nacional.

**Gráfico 2.4: BOLIVIA, IMPORTACIONES DE ALIMENTOS DESDE EL MUNDO PERIODO ENERO A JULIO 2000, 2005-2011 (P)**  
**(Expresado en miles de toneladas y millones de dólares americanos)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística/ Elaboración IBCE/ (p) Datos preliminares.

La promulgación de decretos para contrarrestar el desabastecimiento de alimentos ha sido una de las medidas para solventar la escasez de los productos de primera necesidad. Esto ha hecho que en el transcurrir de los años se vayan elaborando Leyes y Decretos Supremos en el marco del vivir bien, para garantizar la alimentación de los habitantes dentro el país, contribuyendo de esa manera al logro de la seguridad alimentaria<sup>16</sup>.

Otras de las medidas para asegurar la disponibilidad alimentaria es a través de las donaciones, ya que las personas necesitadas no necesariamente son solo aquellas que fueron afectadas por desastres naturales, sino también las personas con escasos recursos que no han podido adquirir alimentos debido al nivel de ingreso que tienen. Para ayudar a este grupo sea implementado programas de alimentación, como ser el desayuno escolar, subsidios de lactancia y comedores.

Como se ha descrito en los párrafos anteriores, se pudo evidenciar que en el Modelo Nacional Productivo existe también el desabastecimiento de alimentos, pero a diferencia del Modelo Neoliberal, en este modelo se ha implementado varios Decretos y Leyes para contrarrestar la escases de alimentos y fomentar la producción nacional para solventar las necesidades alimentarias de la población en general.

<sup>16</sup> Véase en el Apéndice 3 una síntesis de las leyes 330, 337 y 338.

## **b. Normativas emitidas en pro de la dimensión acceso de la seguridad alimentaria**

El problema de acceso a los alimentos en Bolivia no se debe necesariamente a la falta de alimentos, sino, más bien, a una distribución inequitativa y de bajos salarios, así como a la falta de empleo y al incremento en los precios de los alimentos. Para mitigar de alguna manera los anteriores problemas se tomaron las siguientes medidas.

### **b.1 Normativas para frenar la volatilidad en los precios de los principales productos de la canasta familiar**

La inestabilidad del acceso hacia los alimentos se debe a la variación de precios que se puede suscitar dentro y fuera del país. La tasa de inflación en Bolivia a diciembre de 2007 (11.7%) fue superior en comparación a otros países, debido a los precios de alimentos y bebidas no alcohólicas, del cual la tendencia de traspaso de los precios internacionales de alimentos habría sido más severa que otras economías de Sudamérica (Laguna, 2009: 81).

Al respecto, las medidas asumidas para la estabilización de los precios de los alimentos por parte del gobierno central fueron contempladas en el Presupuesto General del Estado - Gestión 2010 en su Art. 43, donde establece que en situaciones de emergencias, encarecimiento de precios, desastres naturales, inseguridad y desabastecimiento de alimentos e hidrocarburos, se autoriza al Órgano Ejecutivo, aprobar mediante Decreto Supremo, la aplicación de mecanismos de subvención con recursos del Tesoro General de la Nación (TGN), créditos y/o donaciones.

Otra de las medidas para contrarrestar el incremento de precios fue la creación de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), para la distribución de alimentos (harina de trigo, azúcar y arroz). Para ello, el gobierno aprobó la subvención a la producción y comercialización de productos agropecuarios y sus derivados a *precio justo*, que sería implementada a través de EMAPA (D.S. 255<sup>17</sup>, del 19/08/2009).

### **b.2 Incidencia de la distribución salarial en la obtención de alimentos**

Por más que se tenga una variedad y cantidad de alimentos, no quiere decir que las personas puedan acceder a los mismos, ya que un factor principal, como es el ingreso económico, condiciona en cierta manera el poder acceder a los alimentos.

---

<sup>17</sup> Véase en el Apéndice 4 una síntesis del D.S. 255 con relación a la manipulación del precio de los alimentos.

En este sentido, se señala que la distribución salarial al parecer es injusta para muchos segmentos de población trabajadora. Por ejemplo, las mujeres manufactureras, empleadas de servicio doméstico, choferes, trabajadores del campo y vendedores en el comercio, son algunos de los rubros que lideran la lista de las ocupaciones peor pagadas en Bolivia, su pretensión salarial apenas cubre los Bs 7,20 la hora, según la “Encuesta urbana de empleo” del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA (2011) ([www.la-razon.com/sociedad/](http://www.la-razon.com/sociedad/), 01/05/2012).

Frente a la situación descrita anteriormente, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece seguridad laboral (Art. 46), en el que toda persona tiene derecho al trabajo digno, con una remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna. En este sentido, el Art. 49 dispone que la Ley regulará las relaciones laborales relativas a contratos y convenios colectivos; salarios mínimos generales, sectoriales e incrementos salariales; reincorporación; descansos remunerados y feriados; cómputo de antigüedad, jornada laboral y otros derechos sociales.

Si se hace referencia al año 2007 con respecto al año 2000, se dió un incremento de un 48% en el Salario Mínimo, lo que fue considerado como una señal positiva para los actores económicos en el mercado de una racionalidad de Política Salarial (Cámara de Departamental de Industria, 2007: 10). Sin embargo, el incremento salarial se extiende a dos dígitos a partir de la gestión 2006, con lo cual si bien podría asumirse que las condiciones de vida de las personas fueron mejorando, no debe dejarse de lado que el incremento salarial normalmente ha llevado también a un incremento de la canasta básica familiar.

Finalmente, se debe señalar que los decretos emitidos han llegado a favorecer directamente a las personas con empleos formales, no incorporando a otros sectores (informales) que se han visto obligados a incrementar el valor de su fuerza de trabajo o han aumentado los precios de los bienes y servicios que ofrecen, para percibir de alguna manera ese incremento salarial que gozan otros sectores.

### **2.2.2 A nivel de Cochabamba**

En el marco del Estado Nacional Productivo, el departamento de Cochabamba ha elaborado dos planes departamentales de desarrollo económico y social correspondiente a los períodos 2006-2010 y 2013-2017. Sobre la base de la información contenida en los anteriores dos planes, en lo que sigue se hará una descripción de las políticas públicas orientadas a la seguridad alimentaria en Cochabamba.

Considerando que los dos planes referidos presentan diferentes características y/o concepciones en cuanto a su elaboración y presentación para los diferentes años, se hará la descripción de cada plan en forma independiente.

## **a. Plan departamental de desarrollo económico y social de Cochabamba: Un proceso participativo y de compromiso con Cochabamba (2006-2010)**

Este PDDES si bien no tiene descrito un marco conceptual, por el momento histórico de su elaboración se considera que fue elaborado con base a las conceptualizaciones de los PDDES 1995, 1997 y 2000, es decir, en la concepción del desarrollo sostenible.

Por otro lado, un aspecto que debe considerarse es que, a diferencia de los PDDES de 1995, 1997 y 2000, a partir del PDDES 2006-2010 se utiliza el denominativo *Ejes de Desarrollo* para los que se denominaron *Programas* y a los que se nombraban como Subprogramas se los llama ahora Programas. En esta perspectiva, a continuación se describen los ejes de desarrollo en los que se encontraron políticas públicas orientadas a la seguridad alimentaria.

### **a.1 Eje de desarrollo: potenciamiento, competitividad y transformación productiva**

Los ejes de desarrollo integral identificados a través del Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP, 2004) para promover el área productiva toman en cuenta los siguientes ámbitos: 1) Manufactura e Industria; 2) Seguridad Alimentaria y Reducción de Riesgos; 3) Agrícola, Pecuario y Cadenas Productivas; 4) Valorización de los Recursos Naturales y su biodiversidad; 5) Turismo y Artesanía. De los anteriores cinco ámbitos, los primeros tres están directamente relacionados con la seguridad alimentaria, razón por la cual se hará referencia, en cada caso, a sus objetivos estratégicos y a sus políticas públicas.

#### **a.1.1 Objetivo estratégico: desarrollo de la manufactura e industria**

Se planteó mejorar la inserción de las empresas manufactureras (MyPES y PyMES) en los mercados internos y externos, a través del incremento en la competitividad, productividad y calidad, mediante un incremento del 20% en el nivel de exportaciones y un estimado del 30% en la diversificación de productos. Asimismo, se buscaba que la productividad, calidad y la rentabilidad empresarial mejore en un 5% y el empleo en un 15% (principalmente en los estratos poblacionales jóvenes). En procura de plasmar este objetivo estratégico se plantearon las siguientes políticas públicas.

- **Cambio normativo y fiscal para el apoyo al sector productivo**

Con esta política pública el gobierno departamental se propuso impulsar la descentralización de programas nacionales dirigidos desde los ministerios para fomentar al sector productivo exportador, industrial y microempresarial, de acuerdo a las demandas y propuestas de cambio identificadas por los diferentes actores productivos regionales, en los ámbitos normativo, institucional, fiscal y financiero, según lo sugerido en las Mesas del Diálogo Nacional Bolivia Productiva 2004.

- **Coordinación interinstitucional para el desarrollo productivo nacional**

El objetivo de esta política pública era generar un entorno favorable para el desarrollo productivo y empresarial, así como para la implementación efectiva del PDDDES en el ámbito productivo, para lo que se consideraba necesario mayores niveles de coordinación, no solamente entre las entidades de la sociedad civil y el Estado, sino también entre instancias relacionadas a la investigación, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como del ámbito educativo, para llevar adelante cambios estructurales para la transformación tecnológica y la reconversión productiva agroindustrial e industrial en el Departamento. La coordinación institucional permitiría también la superación de problemáticas institucionales, tales como la corrupción, la impunidad, el contrabando y la informalidad, identificados por los actores sociales productivos como elementos que restringen el desarrollo económico.

Se pensaba que la continuidad en las políticas públicas de fomento productivo se institucionalizaría a través de la firma de Agendas de Responsabilidad Compartida con los diferentes actores del ámbito productivo, que se constituirían en el compromiso para la posterior ejecución de proyectos de apoyo. Para tal efecto se fortalecería también la institucionalidad del Consejo Nacional de Competitividad, como la instancia principal de coordinación de las políticas públicas y privadas en el ámbito productivo departamental.

- **Fomento productivo**

La ex Prefectura (actual Gobernación), en el ámbito de sus competencias y en el marco de la Ley N° 1654, de Descentralización Administrativa, continuaría promoviendo el desarrollo a través de la implementación de infraestructura productiva, de vinculación, infraestructura de riego, electrificación y apoyo al desarrollo agropecuario.

## **a.1.2 Objetivo estratégico: desarrollo y transformación del sector agropecuario**

Se planteó incrementar la producción, productividad, integralidad y competitividad del sector agropecuario, tanto de las 98.000 MyPES agropecuarias rurales de la economía campesina, como de las 850 empresas MyPES “modernas” que habían por entonces para disminuir el nivel de pobreza del área rural del Departamento, en un 3% anual en el caso de las primeras y contribuir al incremento de las exportaciones para las segundas, en el período 2006-2010. Para efectivizar este objetivo estratégico, se plantearon las siguientes políticas públicas:

- **Seguridad alimentaria**

El objetivo era asegurar la producción de alimentos locales rescatando su valor nutricional e importancia económica, para garantizar la alimentación nutricional de la población, a través del fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas productivas, generando y aplicando una política de reducción y gestión de riesgos dirigido a las economías campesinas de subsistencia.

- **Fomento agrícola, pecuario y cadenas productivas**

Se buscaba fomentar la productividad y competitividad del sector agropecuario. Se consideraba que esta política pública era viable, además que había sido priorizada por las instituciones productivas, tanto tradicionales como modernas, y se orientaba a fortalecer tanto a los productores agroindustriales como agricultores modernos y tradicionales del Departamento.

- **Infraestructura productiva, riego y acompañamiento agrícola**

Esta política pública fue priorizada por los sectores campesinos del Departamento y estaba principalmente orientada a las economías rurales tradicionales, para generar en ellas cambios tecnológicos, como la atención a proyectos de riego, la recuperación de aguas residuales de la zona urbana de Cochabamba para uso agrícola (Proyecto de Tratamiento de Aguas Residuales de Alba Rancho) a objeto de garantizar el desarrollo de una agricultura saludable y sostenible.

- **Innovación y transferencia tecnológica**

Considerando que el desarrollo de la agricultura moderna y agroindustria solo es posible con innovación tecnológica, esta política pública buscaba apoyar la *investigación aplicada y por demanda* de necesidades de campo, mediante los centros de investigación y la red de oferentes de tecnología acreditados en el Departamento. En este sentido, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, de acuerdo a la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR), tenía previsto la implementación de políticas de desarrollo de tecnología agrícola a través del Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) y su red de oferentes tecnológicos, entre las que se encontraban las Estaciones Experimentales San Benito, Tarata, Mizque, Toralapa y La Jota.

- **Fortalecimiento productivo, servicios a la producción y crédito agropecuario**

Transversalmente a toda acción, se pensaba promover el fortalecimiento productivo de las organizaciones productoras rurales, a través: 1) Del fortalecimiento productivo de asociaciones y cooperativas agropecuarias y campesinas; 2) De valorar y generar la formación de capital humano competitivo; 3) De garantizar el acceso equitativo y tenencia legal de la tierra agrícola; 4) De apoyar ampliamente toda iniciativa de crédito agropecuario, buscando con creatividad alternativas financieras efectivas para el agricultor.

## **a.2 Eje de desarrollo: Integración física del Departamento**

Los objetivos priorizados para el eje de integración física del Departamento buscaban consolidar la cualidad y proyección de Cochabamba de constituirse en un eje de integración del oriente y occidente del país, además de desarrollar las políticas de vinculación e inserción en los mercados del Pacto Andino y del Mercosur, así como el fortalecimiento del carácter estratégico de Bolivia en la vinculación del Pacífico y el Atlántico en América del Sur. En este sentido, se plantearon acciones estratégicas y una cartera de proyectos estratégicos camineros, férreos y fluviales para el Departamento, que serían activamente gestionados ante el nivel central y organismos de cooperación internacional en el próximo quinquenio.

### **a.2.1 Objetivo estratégico: desarrollar la infraestructura de vinculación interna del Departamento**

Se buscaba desarrollar, mejorar y consolidar la infraestructura de vinculación interna del Departamento tanto a nivel interprovincial y municipal, en función de los circuitos

agroalimentarios, turístico y el rol desempeñado por las ciudades intermedias, generando un transporte seguro, permanente y barato, de pasajeros y carga, vinculando otros poblados mejor equipados en infraestructura de salud, educación y comercio, con aquellos menos equipados. Adicionalmente, se pensaba articular la red interna con la red fundamental y las vías de exportación internacional, desarrollando sus vocaciones productivas y sus atractivos turísticos y culturales, mejorando así la competitividad de las provincias y municipios del Departamento, en el período 2006-2010.

En este sentido, se planteó como política pública la construcción y mantenimiento de la red interna de transportes, para consolidar a Cochabamba como una región productiva y competitiva, mejorando y fortaleciendo en tramos estratégicos su infraestructura vial caminera, fluvial, ferroviaria y aérea, con visión de acceso a los mercados regionales, nacionales y externos.

### **a.2.2 Objetivo estratégico: desarrollar y consolidar la infraestructura de vinculación interdepartamental e internacional**

Se buscaba consolidar y fortalecer a Cochabamba como una plataforma de integración nacional, mediante la construcción, mejoramiento de vías de transporte e infraestructura de servicios, generando una nueva dinámica de desarrollo en el Departamento en la comercialización de los productos en los mercados internos, fundamentalmente del eje troncal, dinamizando un gran número de actividades complementarias. De esta manera, se buscaba fortalecer a la región frente a los conflictos y bloqueos, teniendo diferentes alternativas de transporte, además de desencadenar un proceso orientado a la vertebración interdepartamental directa con Beni, Potosí, La Paz; así como consolidar la infraestructura de vinculación con Santa Cruz, Chuquisaca y Oruro.

Por otro lado, se buscaba consolidar y fortalecer el carácter estratégico central de vinculación de Bolivia y de Cochabamba como una plataforma de integración internacional, mediante la construcción y mejoramiento de vías de transporte e infraestructura de servicios, de carga y pasajeros, orientados a los mercados externos, fundamentalmente hacia el eje interoceánico Este-Oeste, Norte-Sur e intermodal, entre Brasil-Bolivia-Chile-Perú-Argentina-Paraguay, generando actividades complementarias dinámicas, a través del incremento y la diversificación de la demanda laboral en las áreas de influencia de estas vías. En este sentido, se privilegiarían las rutas de exportación hacia los puertos y zonas de integración económica como el MERCOSUR y la Comunidad Andina, fortaleciendo la inserción de Cochabamba en los mercados externos, tanto de ultramar como continentales, así como la oferta de los atractivos turísticos del Departamento, aumentando el flujo de pasajeros con destino a Cochabamba y a los otros departamentos del país.

Para efectivizar el anterior objetivo estratégico se planteó las siguientes políticas públicas:

- *Convertir a Cochabamba en una región con vinculación interdepartamental privilegiada con seis departamentos* de forma directa (Santa Cruz, Oruro, Chuquisaca, Beni, La Paz y Potosí), ya que se quería estructurar a Cochabamba como un centro estratégico de vinculación nacional.
- Impulsar la elaboración y ejecución de proyectos de infraestructura portuaria (se quería promocionar la red fluvial de Cochabamba Ichilo-Mamoré, siendo Puerto Villarroel el puerto más importante).
- *Promocionar y consolidar el aeropuerto de Chimoré* para operaciones aéreas de tipo comercial y turístico.
- *Gestionar la recategorización del Aeropuerto J. Wilsterman* para la operación de todo tipo de aeronaves, tanto comerciales como de carga.
- *Interconexión ferroviaria con la red oriental* (gestionar la vinculación estructural de la red ferroviaria Occidental y Oriental y su articulación con la red internacional), lo que permitiría constituirse en una ruta estratégica para el Departamento y el país, ya que sería una alternativa de interconexión de los mercados regional y nacional con los mercados del Pacífico y del Atlántico, favoreciendo especialmente la integración de los países Andinos con los del MERCOSUR, ofreciendo ventajas comparativas respecto a otros sistemas existentes.
- *Interconexión del sistema ferroviario con el sistema hidrovial*, lo que se constituiría en una alternativa muy interesante porque ambos presentaban costos de transporte bajos. La interconexión de la red ferroviaria de Oriente con el Occidente sería impulsada, en la alternativa del Trópico de Cochabamba, para estructurar una interconexión del sistema ferroviario con el hidrovial.

### **a.3 Programa de mediano y largo plazos (PMLP)**

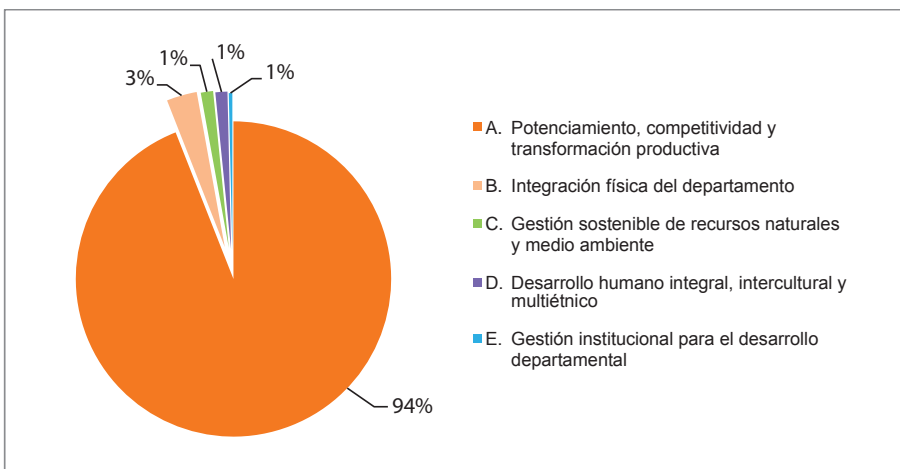
Según el PDDES (2005: 157), el PMLP es el proceso de asignación de recursos y medios para la ejecución de las políticas y el logro de los objetivos del PDDES. En este marco, en el siguiente gráfico se ilustra la distribución de recursos económicos de los cinco Ejes de Desarrollo<sup>18</sup> del departamento de Cochabamba. Se puede observar que se destinó el

---

<sup>18</sup> Ver desglose de los diferentes Ejes de Desarrollo y sus programas en el PDDES (2005: 161).

94% de estos recursos solo al eje transformación productiva; en el resto de los ejes de desarrollo las asignaciones presupuestarias fueron insignificantes.

**Gráfico 2.5: ASIGNACIONES POR EJES DE DESARROLLO RESPECTO AL TOTAL GENERAL DE LOS EJES DE DESARROLLO (En porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia, con base a la matriz proyectos de inversión del PDDDES 2006-2010.

Desde el punto de vista de los programas (Cuadro 2.4) se observa que si bien algunos programas, como infraestructura de riego y apoyo a la producción o infraestructura vial y promoción de servicios, han tenido importante asignación presupuestaria en relación al total de sus ejes de desarrollo (98,14% y 94,39%, respectivamente); sin embargo en referencia al total general estas asignaciones presupuestarias disminuyeron significativamente, aunque se mantuvo con un peso importante (92,27%) el programa infraestructura de riego y apoyo a la producción. Los otros programas vinculados con las dimensiones disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria han tenido asignaciones presupuestarias insignificantes, tanto respecto al total de sus ejes de desarrollo como en relación al presupuesto total general.

En este marco heterogéneo de asignaciones presupuestarias se debe comprender la importante asignación presupuestaria del conjunto de subprogramas vinculados a las dimensiones disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria, tanto respecto al total de programas (98,71%) como en relación el total general (95,89%).

**Cuadro 2.4: ASIGNACIONES POR PROGRAMAS RESPECTO AL TOTAL GENERAL DE LOS EJES DE DESARROLLO (En porcentaje)**

EJE DE DESARROLLO / PROGRAMAS	Costo total (USD)	Programa/ Total eje de Desarrollo (%)	Programa/total General (%)
<b>A. Potenciamiento, competitividad y transformación productiva</b>			
A.1 Apoyo a la exportación y dinamización de mercados internos	265.000	0,01	0,01
A.2 Apoyo al desarrollo de las cadenas productivas	820.000	0,02	0,02
A.3 Apoyo al desarrollo industrial	320.800	0,01	0,01
A.4 Desarrollo productivo agropecuario	10.560.085	0,21	0,20
A.5 Fortalecimiento y apoyo a las MYPES	3.247.919	0,07	0,06
A.6 Infraestructura de riego y apoyo a la producción	4.826.868.934	98,14	92,27
A.7 Investigación, capacitación y transferencias tecnológicas	316.307	0,01	0,01
A.8 Promoción del desarrollo del trópico	2.160.822	0,04	0,04
A.9 Promoción económica	8.330.994	0,17	0,16
<b>B. Integración física del departamento</b>			
B.1 Desarrollo ferroviario	2.020.000	1,24	0,04
B.2 Desarrollo fluvial	7.144.556	4,37	0,14
B.3 Infraestructura vial y promoción de servicios	154.177.044	94,39	2,95
<b>Total programas vinculados con dimensión disponibilidad y acceso de seguridad alimentaria (A.1 hasta A.9+B.1+B.2+B.3)</b>	<b>5.016.232.461</b>	<b>Respecto al total ejes 98,71%</b>	<b>Respecto al total general 95,89%</b>
<b>Total ejes de desarrollo vinculados con dimensión disponibilidad y acceso de seguridad alimentaria (A+B)</b>	<b>5.081.678.896</b>		
<b>TOTAL GENERAL (Ejes de desarrollo A+B+C+D+E, Gráfico 2.5)</b>	<b>5.231.091.846</b>		

Fuente: Elaboración propia, con base a la matriz proyectos de inversión del PDDES 2006-2010.

## **b. Plan Departamental de Cochabamba para Vivir Bien 2013-2017**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) hace referencia al concepto Vivir Bien, como fundamento de la nueva propuesta del desarrollo. Establece que “el Vivir Bien será entendido como el acceso y disfrute de los bienes materiales y la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos”. La expresión de los ámbitos del Vivir Bien están vinculados a los principios fundamentales: volver a ser (identidad) en comunidad con los seres humanos (solidaridad-reciprocidad) en armonía con la madre tierra (equilibrio, respeto y cuidado) (PDCVB, 2014: 126).

Similar al PDDDES 2006-2010, en el Plan Departamental de Cochabamba para Vivir Bien 2013-2017, se sustituyó el denominativo Programas por Ejes Estratégicos, enfocados en la primicia del Vivir Bien. En este sentido, se plantearon los siguientes siete ejes estratégicos para el Vivir Bien: 1) Dignidad y seguridad integral; 2) Identidades y culturas; 3) Saberes, ciencia y tecnología; 4) Producción e industria en economía plural; 5) Agua y seguridad alimentaria; 6) Madre tierra; 7) Político autonómico-institucional.

En lo que sigue, de los anteriores siete ejes estratégicos se abordarán los *objetivos estratégicos* y *estrategias* correspondientes a aquellos directamente vinculados a la seguridad alimentaria.

## b.1 Eje saberes, ciencia y tecnología

Este eje tuvo como *lineamiento* la generación de conocimientos y apoyo a la investigación y desarrollo de tecnologías aplicadas a partir de procesos de articulación, dialogo científico interdisciplinario y revalorización de saber y tecnologías ancestrales; para apoyar el vivir bien y el desarrollo productivo e industrial, reduciendo la dependencia científica – tecnológica externa o colonizada. En esta perspectiva, se planteó el siguiente *objetivo estratégico* con sus correspondientes *estrategias*.

Objetivo estratégico	Estrategias
Promover el desarrollo científico y tecnológico, rescatando conocimientos y saberes locales aplicados a la producción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar y articular la investigación, innovación y difusión de tecnología agropecuaria.</li> <li>- Generar alianzas estratégicas público-privadas para el fomento de tecnología agropecuaria.</li> <li>- Desarrollar y fortalecer la conservación de la herencia genética de especies animales y vegetales.</li> </ul>

Fuente: PDCVB (2014: 138).

## b.2 Eje producción e industria en economía plural

Este eje tiene como *lineamiento* impulsar y potenciar las capacidades productivas e industriales del territorio con énfasis local-regional, pero con proyección nacional e internacional; para contribuir a la generación de trabajo, excedentes e ingresos, contribuyendo al logro del Vivir Bien, en el marco de la economía plural y en armonía con la Madre Tierra. En este marco, se identifican los siguientes *objetivos estratégicos* con sus respectivas *estrategias*.

Objetivos estratégicos	Estrategias
Impulsar la producción agropecuaria para generar ingresos, trabajo y alimentos sanos y suficientes con soberanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar la producción y productividad de rubros agropecuarios tradicionales, estratégicos y alternativos, implementando buenas prácticas agrícolas y pecuarias.</li> <li>- Desarrollar los complejos productivos en el marco de los Complejos Territoriales Integrales – CTI's.</li> <li>- Incentivar sistemas y tecnologías ancestrales de producción agrícola y cultivos nativos.</li> <li>- Promover la producción agropecuaria ecológica.</li> <li>- Incentivar el uso racional de agroquímicos (biosidas y fertilizantes)</li> </ul>
Contribuir al desarrollo y a la consolidación de la economía plural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar, fomentar y articular las cooperativas, empresas mixtas y organizaciones económicas comunitarias – OECOM.</li> <li>- Implementar centros de promoción y comercialización directa de productos con identidad regional para la economía comunitaria.</li> <li>- Impulsar y fomentar la producción, transformación y comercialización con enfoque de género.</li> </ul>

Fuente: PDCVB (2014: 139-140).

### b.3 Eje agua y seguridad alimentaria

En este eje el *lineamiento* es garantizar el uso integral, adecuado y eficiente del recurso agua para fines productivos y de consumo, además de gestionar la conservación y manejo sostenible de cuencas y ecosistemas acuáticos. La seguridad alimentaria con soberanía propone la producción local y consumo de alimentos sanos y nutritivos, producidos bajo sistemas de cultivos tradicionales y/o ecológicos con semillas nativas. En este sentido, se plantearon los siguientes *objetivos estratégicos* con sus correspondientes *estrategias*.

Objetivos estratégicos	Estrategias
Impulsar la gestión integral compartida del agua y el acceso universal a este recurso para fines de consumo humano, productivos, industriales y de preservación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliar las coberturas, el acceso universal y gestión responsable de los servicios de agua potable mediante acciones intersectoriales e interterritoriales con participación social.</li> <li>- Garantizar la gestión integral del agua, fomentando su consumo racional, reciclaje y preservación.</li> <li>- Incrementar la cobertura de riego.</li> <li>- Desarrollar y difundir sistemas de riego tecnificado para el uso eficiente del agua.</li> <li>- Implementar y fortalecer el acompañamiento, la capacitación y asistencia técnica para riego.</li> <li>- Impulsar el tratamiento de aguas servidas para su reutilización.</li> <li>- Promover la gestión integral concurrente de cuencas.</li> <li>- Gestionar y conservar ecosistemas acuáticos.</li> </ul>
Garantizar la producción y el consumo de alimentos bajo el enfoque de seguridad alimentaria con soberanía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar el consumo de alimentos sanos, naturales y nutritivos.</li> <li>- Incentivar y promover la producción local de alimentos bajo sistemas productivos tradicionales y/o ecológicos, con uso de insumos y semillas locales.</li> <li>- Promover la agricultura familiar campesina con los cultivos nativos.</li> </ul>

Fuente: PDCVB (2014: 141).

## b.4 Madre tierra

El *lineamiento* de este eje es promover una convivencia armónica con la Madre Tierra, preservando y regenerando los sistemas de vida, una cultura de respeto que regule patrones de producción y consumo; que garantice las condiciones para la vida y la reproducción de todos sus componentes, en el presente y el futuro, como base operativa para el Vivir Bien. En esta perspectiva se identificó el siguiente *objetivo estratégico* y sus respectivas *estrategias*.

Objetivo estratégico	Estrategias
Contribuir a la prevención y mitigación de riesgos para reducir impactos del cambio climático.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mejorar e implementar sistemas de prevención y gestión del riesgo en torno a la adaptación al cambio climático.</li><li>- Formular políticas para la gestión responsable del territorio.</li><li>- Apoyar y garantizar la seguridad alimentaria con soberanía y la gestión integral del agua.</li></ul>

Fuente: PDCVB (2014: 142).

## b.5 Programación y presupuesto plurianual

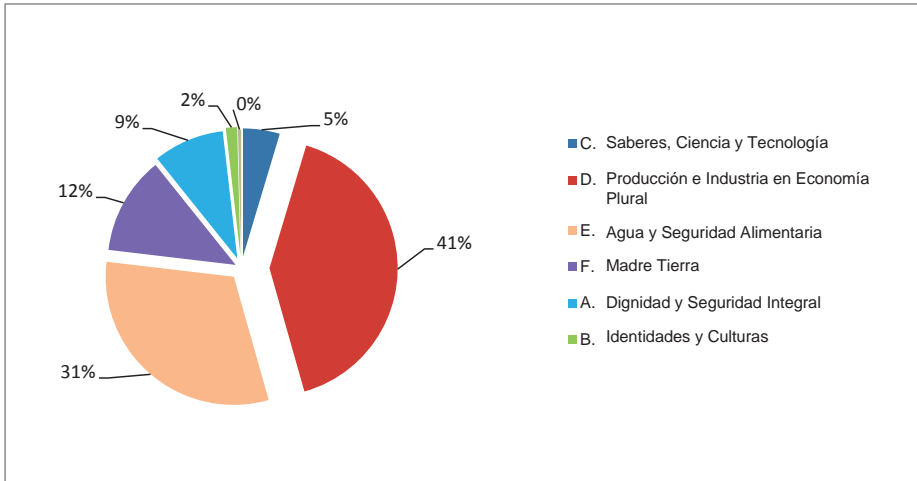
La programación del PDCVB se traduce en la operativización de los ejes, objetivos estratégicos y estrategias; sustentada por una asignación de recursos económicos - financieros que garanticen su plena ejecución<sup>19</sup>.

Tal como se describió, el PDCVB (2014) tiene cuatro ejes que están orientados a la seguridad alimentaria. En este sentido, en el siguiente gráfico se puede observar que el 41% de los recursos económicos fueron destinados al eje de producción e industria en una economía plural. Otro eje en recibir importante asignación presupuestaria fue agua y seguridad alimentaria (31%), lo que, a diferencia de otros PDEES, pone de relieve el énfasis en esta temática, puesto que es la primera vez que se hace mención exclusiva en un eje para tratar la temática de seguridad alimentaria.

---

<sup>19</sup> El desglose de los diferentes Ejes de Desarrollo y sus respectivos programas se los puede ver en el PDCVB 2014, en la Matriz de Presupuesto Plurianual 2013-2017.

**Gráfico 2.6: ASIGNACIONES POR EJES DE DESARROLLO RESPECTO AL TOTAL GENERAL DE LOS EJES DE DESARROLLO (En porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia, con base a la matriz proyectos de inversión del PDDES 2013-2017.

Desde el punto de vista de los programas (Cuadro 2.5) se observa que si bien algunos programas, como gestión integral de cuencas (58,17%); investigación, desarrollo y difusión de tecnología agropecuaria (47,92%); infraestructura para riego (38,73%); integración vial (37,66%); complejos productivos agropecuarios (25,04%); apoyo a la gestión integral de suelos, agua y bosque (19,06%), han tenido importante asignación presupuestaria en relación al total de sus ejes de desarrollo; sin embargo en referencia al total general estas asignaciones presupuestarias disminuyeron significativamente en todos los casos. Los otros programas vinculados con las dimensiones disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria han tenido asignaciones presupuestarias insignificantes tanto respecto al total de sus ejes de desarrollo como en relación al presupuesto total general.

**Cuadro 2.5: ASIGNACIONES POR PROGRAMAS RESPECTO AL TOTAL GENERAL DE LOS EJES DE DESARROLLO (En porcentaje)**

EJES DE DESARROLLO/PROGRAMAS	Costo total (USD)	Programa/ Total eje de desarrollo (%)	Programa/ Total General (%)
<b>A. Saberes, ciencia y tecnología</b>			
A.1 Investigación, desarrollo y difusión de tecnología agropecuaria	48.075.429	47,92	2,21
<b>B. Producción e industria en economía plural</b>			
B.1 Apoyo a la producción de rubros agrícolas	57.017.437	6,42	2,63
B.2 Apoyo a la producción de rubros pecuarios	55.289.627	6,23	2,55
B.3 Complejos productivos agropecuarios	222.233.951	25,04	10,26
B.4 Integración vial	334.192.900	37,66	15,43
B.5 Transporte masivo metropolitano e interregional	48.462.521	5,46	2,24
B.6 Productos con identidad local, regional y cultural	8.850.000	0,98	0,41
B.7 Transformación productiva con enfoque de género	4.558.937	0,51	0,21
<b>C. Agua y seguridad alimentaria</b>			
C.1 Infraestructura para riego	262.248.122	38,73	12,10
C.2 Riego tecnificado	5.357.301	0,79	0,25
C.3 Gestión integral de cuencas	393.862.212	58,17	18,19
C.4 Gestión y conservación de ecosistemas acuáticos	1.526.240	0,22	0,07
C.5 Nutrición e inocuidad alimentaria	9.952.500	1,47	0,46
<b>D. Madre tierra</b>			
D.1 Apoyo a la gestión integral de suelos, agua y bosque	51.062.152	19,06	2,36
D.2 Mitigación y prevención de riesgos y adaptación al cambio climático	19.622.665	7,32	0,91
<b>Total programas vinculados con dimensión disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria (A1+B1 hasta B7+ C1 hasta C5)</b>	<b>1.736.681.631</b>	<b>Respecto al total ejes 89,85%</b>	<b>Respecto al total general 80,18%</b>
<b>Total ejes de desarrollo vinculados con dimensión disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria (A+B+C+D)</b>	<b>1.932.802.829</b>		
<b>TOTAL GENERAL (Ejes de desarrollo A+B+C+D+E+F+G, Gráfico 2.6)</b>	<b>2.165.850.006</b>		

Fuente: Elaboración propia, con base a la Matriz de Presupuesto Plurianual del PDCVB (2013-2017).

Similar a lo señalado en las asignaciones de programas para el PDDDES 2006-2010, aquí también se debe hacer notar que es en este marco heterogéneo de asignaciones presupuestarias se debe comprender la importante asignación presupuestaria del conjunto de subprogramas vinculados a las dimensiones disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria, tanto respecto al total de programas (89,85%) como en relación el total general (80,18%).

Finalmente, es importante hacer notar que a pesar de las significativas asignaciones presupuestarias al conjunto de subprogramas (PDDDES 1995, 1997 y 2000) o programas (PDDDES 2006-2010 y PDCVB 2013-2017) vinculados a las dimensiones disponibilidad y

acceso de la seguridad alimentaria, respecto tanto al total subprogramas/total programas como al total general, se nota la mayor asignación presupuestaria a subprogramas/programas directamente relacionados con la dimensión disponibilidad de la seguridad alimentaria. Es decir, existen pocos subprogramas/programas directamente relacionados con la dimensión acceso de la seguridad alimentaria, cuya asignación presupuestaria ha sido relativamente insignificante. Lo anterior, es una muestra clara de la relativa desatención que ha tenido la dimensión acceso tanto desde las ex prefecturas como de la actual gobernación.

### 2.3 Evolución de los modelos de desarrollo rural y políticas de seguridad alimentaria en Bolivia

En el cierre de la revisión de políticas públicas pretéritas sobre seguridad alimentaria en Bolivia, en cuyo marco se han inscrito las políticas públicas orientadas a la seguridad alimentaria en Cochabamba, se presentan algunas diferencias en los aspectos centrales de los modelos neoliberal y nacional productivo, considerando que a ellos han respondido o se han articulado las referidas políticas. En este sentido, en el siguiente cuadro se puede apreciar tres diferencias sustanciales que hubo hasta el 2009:

**Cuadro 2.6: MODELOS DE DESARROLLO RURAL EN BOLIVIA**

<b>Diferencias entre los modelos de desarrollo</b>	
<b>Modelo privatista neoliberal (1986-2005)</b>	<b>Modelo nacional productivo (2006...)</b>
Visión agrarista del desarrollo rural complementada con temas ambientales que consolida la agricultura industrial de mediana y gran escala.	Visión integral del desarrollo rural basada en una economía plural: estatal, mixta (público privada) y privada-comunitaria.
Continuación con entrega gratuita de tierras (medianas y grandes propiedades) para cultivos agroindustriales de exportación, inicio de proceso de saneamiento y titulación de tierras, reducción de concesiones forestales y autorización de aprovechamiento de bosques a propietarios privados.	Cambio de la normativa agraria para efectivizar saneamiento de tierras y recuperación de tierras fiscales para el Estado para su entrega vía asentamientos comunitarios.
Incentivo al crecimiento de los cultivos industriales para la exportación y desarrollo de cadenas agroalimentarias. Apertura de mercados externos y promoción de exportaciones (devolución de impuestos, liberalización comercial y supresión de medidas de protección a la producción agrícola y privatización de la asistencia técnica-SIBTA)	Desarrollo rural integral, con énfasis en la producción de alimentos básicos. Intervención del Estado en rubros estratégicos; restricciones temporales a la exportación y autorización de importaciones de alimentos básicos con problemas. Nacionalización de la asistencia técnica INIAF).

Fuente: Campero (2009: 33).

Las políticas públicas orientadas a la seguridad alimentaria en Bolivia, tal como se observa en el siguiente cuadro, han estado articuladas a los modelos de desarrollo descritos anteriormente, las mismas que se han ido formulando de manera progresiva desde la década de 1990. Las políticas más importantes hasta el 2008 se presentan a continuación.

**Cuadro 2.7: POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN BOLIVIA**

<b>Documento</b>	<b>Política de contexto</b>	<b>Aspectos principales</b>	<b>Observaciones</b>
Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria (PLANSA, 1997)	La Estrategia para la Transformación Productiva del Agro (1996) contempla el salto tecnológico, desarrollo humano (educación/ salud), manejo racional de recursos naturales, inversiones en caminos y riego.	Solucionar la pobreza a través de la seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso y uso), enfocado al sector más vulnerable (economía campesina y urbana marginal) y con protagonismo del sector privado (ONGs) e inversión estatal en infraestructura.	Indefinido en la definición de acciones concretas e indeterminadas en la formulación de políticas y no logra articular el Estado central con los niveles descentralizados del Estado.
Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (1998)	Plan General de Desarrollo Económico y Social – PGDES (1998), que propone la conformación de circuitos agroalimentarios y encadenamientos productivos.	Promover y orientar la producción agropecuaria estimulando la continua expansión del abastecimiento de alimentos, como parte de la cadena agroalimentaria y de bienes transables, en condiciones competitivas (cadenas agroalimentarias y agroindustriales).	Los enfoques de cadena no han logrado articular a los sectores más pobres y vulnerables a las condiciones competitivas señaladas.
Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR, 2005)	Política Nacional de Seguridad Alimentaria (2005)	La seguridad alimentaria está orientada a la inserción competitiva en mercados (volumen, calidad y precio), con esfuerzos a solucionar problemas de disponibilidad, acceso y flujos de información agro meteorológica y de monitoreo de la producción agrícola (SINSAAT).	Poco o nada se ha hecho en tareas concretas.
Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria (2008)	Plan Nacional de Desarrollo – PND (2006) y Plan para la Revolución Rural, Agraria y Forestal(2007)	Derecho humano a la alimentación, revalorización de la agricultura familiar, autogestión local, calidad y autosuficiencia alimentaria, sistemas productivos agroecológicos y sustentables.	En proceso de implementación.

Fuente: Campero (2009: 34), con base a datos de Asociación de Instituciones de Promoción y Educación, AIPE (2007).

Según Campero (2009: 34), las políticas de seguridad alimentaria se han ido enmarcando en cinco componentes (disponibilidad, acceso, uso, estabilidad e institucionalidad) desde la década de 1990 e inicios del año 2000. Las intervenciones en políticas para cada componente son en general reiterativas y tienen que ver con las siguientes acciones: apoyo a la producción, fortalecimiento a procesos de distribución y comercialización de alimentos, asistencia alimentaria y nutricional a grupos vulnerables, fortalecimiento de procesos de investigación e intercambio de experiencias, sistemas de financiamiento rural, educación en alimentación, acceso a servicios básicos, revalorización de alimentos locales con alto valor nutricional, nutrición e higiene, manejo sostenible de recursos naturales, desarrollo de sistemas de información y estrategias de prevención de desastres.

Hasta el 2009, además de la incorporación de los anteriores aspectos, se han puesto en marcha en Bolivia otras políticas que sustentan un cambio cualitativo en la conceptualización e implementación de las acciones convencionales tendientes al logro de la seguridad alimentaria. Estos procesos para su mejor comprensión son analizados por Weimer y Wining 1998, citado por Campero (2009: 35) en el marco de cinco tipos genéricos de políticas: *Política 1*, asignar derechos propietarios y legalizar (formalizar) los mercados; *Política 2*, usar impuestos y subsidios para crear incentivos tanto en la oferta como en la demanda; *Política 3*, establecer reglas de juego que consiste en regulaciones al precio, cantidad, manejo y otros; *Política 4*, provisión de bienes y servicios a través de mecanismos fuera del mercado, agencias independientes, contratos, y otros; *Política 5*, protección económica como los seguros contra riesgos.

Finalmente, señalar que las intervenciones inscritas y desarrolladas en la nueva política de seguridad y soberanía alimentaria del país fueron analizadas tomando en cuenta tres escenarios: 1) *Aspectos de contexto* (hacen referencia al marco político y de priorización bajo el cual operan las intervenciones en seguridad y soberanía alimentaria), 2) *Condiciones estructurales* (se refiere a aspectos que tienen el potencial de influir sobre los impactos de otras intervenciones), 3) *Marco de intervenciones operativas* (relacionada con los programas, planes y proyectos concretos que se implementan en nombre de la seguridad y soberanía alimentaria).

# III SEGURIDAD ALIMENTARIA E INDICADORES MACROECONÓMICOS Y MACROSOCIALES EN COCHABAMBA

En el marco de lo anotado por Jiménez (1995: 3), Figueroa (2005: 3), Salcedo (2005: 3), Ramos et al (2007: 5), Torres (2008: 46), Kuan (2009: 115), Mallea (2010: 247), Riveros (2011: 33) y el INCAP (2012: 41-45), a continuación se analizará la dimensión acceso de la seguridad alimentaria con algunos indicadores macroeconómicos y macrosociales.

Tal como se verá mas adelante, nuestro país y Cochabamba han tenido un aceptable desempeño en algunos indicadores macroeconómicos, aunque todavía existen indicadores macrosociales que obstaculizan la dimensión acceso de la seguridad alimentaria, es decir, un aceptable crecimiento económico no necesariamente ha permitido reducir de manera significativa la pobreza moderada, el subempleo y la desigual distribución del ingreso, siendo relativo, por tanto, la contribución del crecimiento económico al bienestar<sup>20</sup> de la población boliviana y cochabambina.

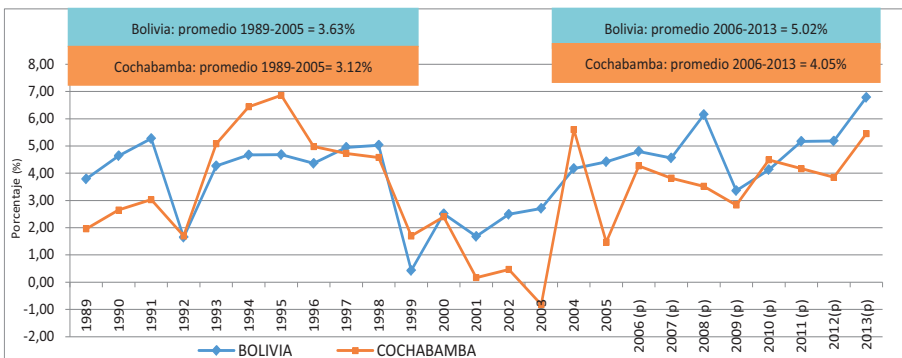
## **3.1 Indicadores macroeconómicos y la dimensión acceso de la seguridad alimentaria**

### **3.1.1 La poca relación entre el crecimiento de la producción y la disminución del desempleo: un obstáculo para la dimensión acceso de la seguridad alimentaria**

El indicador macroeconómico relacionado con la producción muestra que nuestro país, en el período 1989-2013, ha tenido un aceptable crecimiento en el PIB (cuya tasa promedio de crecimiento anual fue de 4.07%), en la medida que en 22 de 25 años han existido tasas de crecimiento del PIB por encima de la tasa media de crecimiento anual de la población boliviana (1.71%), tal como puede ilustrarse en el siguiente gráfico.

<sup>20</sup> El bienestar de un país, según Alarcón (2001: 3), depende de muchos factores, por un lado, existe un conjunto de necesidades básicas que se debe cubrir simplemente para garantizar la subsistencia de las personas (alimentación, vestido, salud, vivienda); por otro, existe otro conjunto de necesidades que van surgiendo con el proceso mismo del desarrollo de una sociedad (educación, recreación, acceso a la cultura) y que se convierten en necesidades indispensables para poder funcionar socialmente. De esta manera, el bienestar tiene múltiples dimensiones que son dinámicas en el tiempo. En cada momento, el nivel de *necesidades básicas* depende del nivel de desarrollo alcanzado (las características de la vivienda, su equipamiento, la calidad de los alimentos que se consume, las características del vestido, las necesidades de recreación, educación, cultura, etc., se van refinando a medida que avanza el desarrollo de los países) y de los *usos y costumbres* de cada sociedad en particular, en otras palabras, en la determinación del concepto de bienestar hay un elemento histórico-moral muy importante.

**Gráfico 3.1: CRECIMIENTO DEL PIB DE BOLIVIA Y COCHABAMBA A PRECIOS DE MERCADO (1989-2013)**



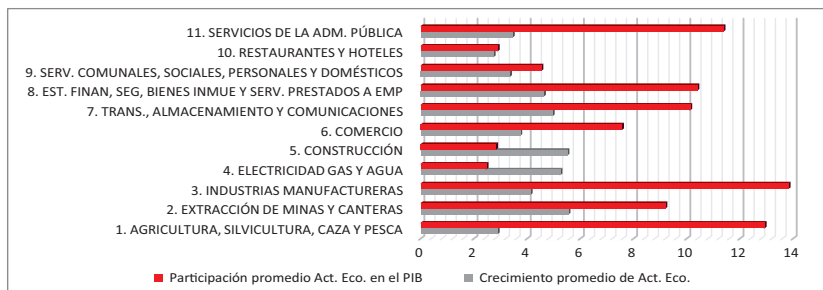
Fuente: Elaboración propia, con base al INE

En el caso de Cochabamba, se observa que el PIB también ha tenido un aceptable crecimiento en el período 1989-2013 (cuya tasa media de crecimiento anual fue de 3.42%), en la medida que en 21 de 25 años han existido tasas de crecimiento del PIB por encima de la tasa media de crecimiento anual de la población cochabambina (1.68%).

A pesar de lo señalado anteriormente, un dato que llama la atención es el crecimiento promedio del PIB del país, que tanto en el período 1989-2013 (4.07%), como de los subperíodos 1989-2005 (3.63%) y 2006-2013 (5.02%), es superior al alcanzado por el PIB promedio de Cochabamba (3.42%, 3.12% y 4.05%, respectivamente), lo que muestra una menor dinámica en la actividad económica del departamento respecto al país.

A nivel de los sectores económicos, en el Gráfico 3.2 se observa que los 11 sectores de la economía boliviana han tenido un crecimiento promedio mayor al 2.7% en el período 1989-2013, destacándose sectores como extracción de minas y canteras (5.55%); construcción (5.52%); electricidad, gas y agua (5.25%), que han crecido en promedio por encima del 5%. Por otro lado, se observa sectores económicos cuya participación promedio en el PIB ha sido importante, tales son los casos de los sectores industrias manufactureras (13.82%); agricultura, silvicultura, caza y pesca (12.93%); servicios de la administración pública (11.38%); establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a empresas (10.40%); transporte, almacenamiento y comunicaciones (10.13%); que han tenido una participación promedio en el PIB, durante el período 1988-2013, mayor al 10%.

**Gráfico 3.2: CRECIMIENTO Y PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN BOLIVIA (1988-2013) (\*)**

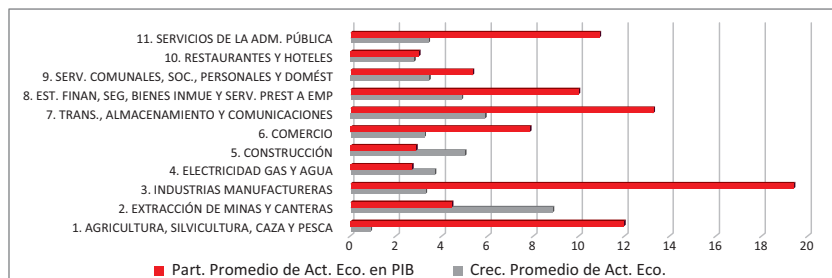


Fuente: Elaboración propia, con base al INE

(\*) Los datos del crecimiento corresponden al período 1989-2013, en tanto que los datos de la participación corresponden al período 1988-2013.

En el caso de Cochabamba, el Gráfico 3.3 muestra que a excepción del sector agricultura, silvicultura, caza y pesca, cuyo crecimiento promedio fue de 0.86%, el resto de los 10 sectores registraron un crecimiento promedio mayor al 2.7% en el período 1989-2013, destacándose sectores como extracción de minas y canteras (8.82%); transportes, almacenamiento y comunicaciones (5.87%), que han crecido en promedio por encima del 5%. Por otro lado, se observa sectores económicos cuya participación en el PIB cochabambino ha sido importante, tales son los casos industrias manufactureras (19.39%); transporte, almacenamiento y comunicaciones (13.23%); agricultura, silvicultura, caza y pesca (11.94%); servicios de la administración pública (10.87%), que han tenido una participación promedio en el PIB, durante el período 1988-2013, mayor al 10%.

**Gráfico 3.3: CRECIMIENTO Y PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN COCHABAMBA (1988-2013) (\*)**

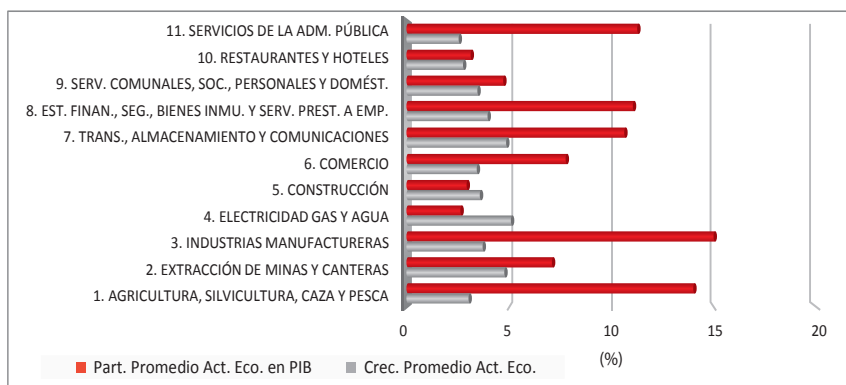


Fuente: Elaboración propia, con base al INE

(\*) Los datos del crecimiento corresponden al período 1989-2013, en tanto que los datos de la participación corresponden al período 1988-2013. Fuente: Elaboración propia, con base al INE.

Cuando se analiza el crecimiento de los sectores económicos a nivel de las formas de Estado en Bolivia, se observa que durante el Estado neoliberal<sup>21</sup> hubo un solo sector económico (electricidad, gas y agua) que tuvo una tasa de crecimiento mayor al 5% (Gráfico 3.4). Por otro lado, se observa sectores económicos cuya participación promedio en el PIB de Bolivia han sido mayores al 10%, tales son los casos de industrias manufactureras (15.11%); agricultura, silvicultura, caza y pesca (14.10%); servicios de la administración pública (11.38%); establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a empresas (11.22%); transporte, almacenamiento y comunicaciones (10.75%).

**Gráfico 3.4: CRECIMIENTO Y PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN BOLIVIA (1988-2005)**



Fuente: Elaboración propia, con base al INE

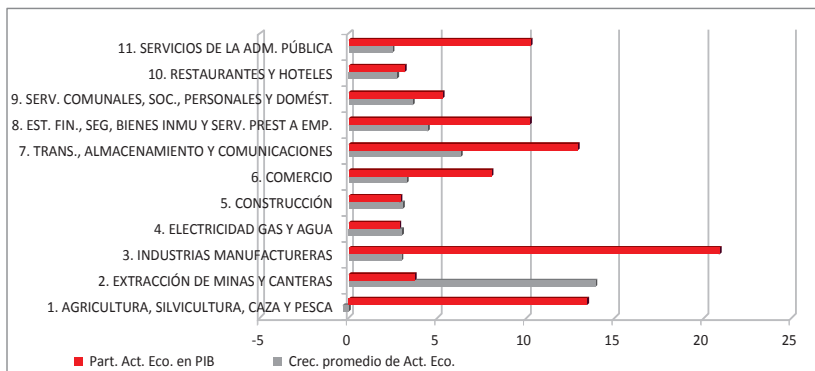
En el caso de Cochabamba el sector que mayor crecimiento promedio tuvo, durante el período 1989-2005, fue extracción de minas y canteras (13.82%), seguido muy de lejos del sector transporte, almacenamiento y comunicaciones (6.30%); el resto de los sectores tuvieron un crecimiento promedio menor al 5% (Gráfico 3.5).

A nivel de participación promedio en el PIB, se observa que el sector industrias manufactureras tuvo una significativa participación (20.86%). Otros sectores con importante participación promedio (mayor al 10%) fueron agricultura, silvicultura, caza y pesca (13.41%); transporte, almacenamiento y comunicaciones (12.88%); servicios

<sup>21</sup> El Estado neoliberal si bien corresponde al período 1985-2005, sin embargo la información disponible del INE solo cubre el período 1989-2005 para el crecimiento económico y 1988-2005 para la participación de las actividades económicas en el PIB, para Bolivia y Cochabamba.

de la administración pública (10.19%); establecimientos financieros, seguros y servicios prestados a empresas (10.17%).

**Gráfico 3.5: CRECIMIENTO Y PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN COCHABAMBA (1988-2005)**

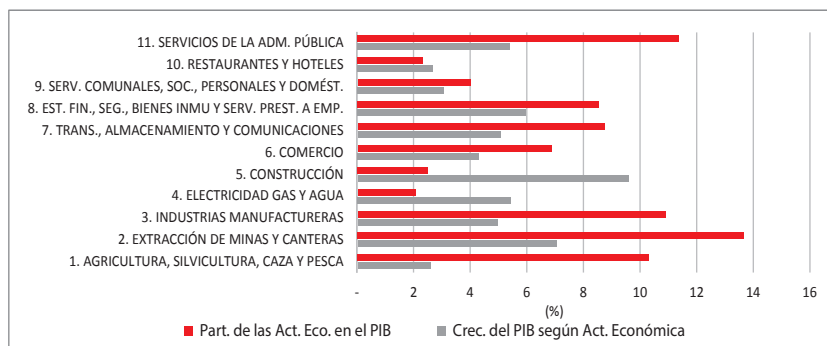


Fuente: Elaboración propia, con base al INE

En el período correspondiente al denominado Estado nacional productivo (2006-2013), en el ámbito nacional, hubieron seis sectores económicos (construcción; extracción de minas y canteras; establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a empresas; electricidad, gas y agua; servicios de la administración pública; transporte, almacenamiento y comunicaciones) con crecimiento promedio mayor al 5%, dos de los cuales (construcción; extracción de minas y canteras) alcanzaron tasas de crecimiento promedio del 9.60% y 7.06%, respectivamente (Gráfico 3.6). Es decir, durante el Estado nacional productivo hubo mayor cantidad de sectores (seis versus uno) que registraron tasas promedio de crecimiento más altas respecto al Estado neoliberal.

Por otro lado, se observa cuatro sectores económicos cuya participación promedio en el PIB de Bolivia, han sido mayores al 10%, tales son los casos de los sectores extracción de minas y canteras (13.68%); servicios de la administración pública (11.38%); industrias manufactureras (10.92%); agricultura, silvicultura, caza y pesca (10.32%). A pesar de estas participaciones de los sectores en el PIB, es importante señalar que los porcentajes de participación de dos sectores (industrias manufactureras; agricultura, silvicultura, caza y pesca) disminuyeron en más de 4% respecto al período neoliberal; un sector mantuvo su participación (servicios de la administración pública) y otro sector (extracción de minas y canteras) emergió con mayor participación en este período (13.68%) que durante el Estado neoliberal (7.19%).

**Gráfico 3.6: CRECIMIENTO Y PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN BOLIVIA (2006-2013)**

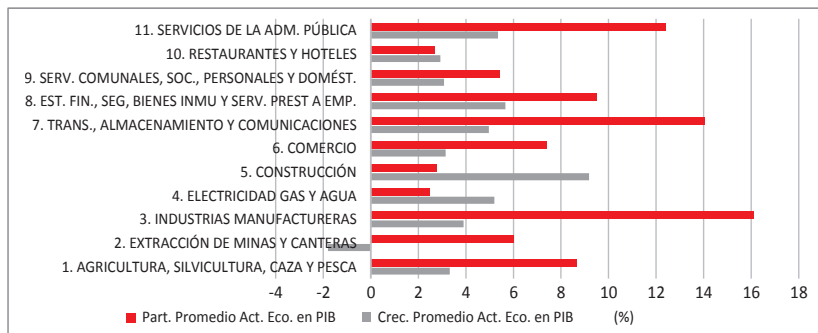


Fuente: Elaboración propia, con base al INE

En el caso de Cochabamba existen cuatro sectores económicos (construcción; establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a empresas; servicios de la administración pública; electricidad, gas y agua) con crecimiento promedio mayor al 5%, uno de los cuales (construcción) alcanzó una tasa de crecimiento promedio del 9.17% (Gráfico 3.7). Es decir, similar a lo observado para el caso de Bolivia, durante el Estado nacional productivo hubo mayor cantidad de sectores que registraron tasas promedio de crecimiento más altas respecto al Estado neoliberal (cuatro versus dos), con la particularidad de que los sectores de mayor crecimiento en ambas formas de Estado no fueron los mismos, es decir, los dos sectores que tuvieron mayores crecimientos durante el Estado neoliberal no están presentes dentro los cuatro sectores con mayor crecimiento durante el Estado nacional productivo; es más, llama la atención que el sector de minas y canteras, que tuvo un crecimiento promedio de 13.82% entre 1989 y 2005, pase a tener un crecimiento negativo de -1.81% entre el 2006 y 2013.

Por otro lado, se observa tres sectores económicos cuya participación promedio en el PIB cochabambino, durante el período 2006-2013, han sido mayores al 10%, tales son los casos de industrias manufactureras (16.09%); transporte, almacenamiento y comunicaciones (14.04%); servicios de la administración pública (12.38%). Estos sectores también tuvieron las mayores participaciones durante el Estado neoliberal, aunque los dos últimos con porcentajes menores y el sector industria manufacturera con mayor porcentaje. Finalmente, es importante señalar que dos sectores que tenían porcentajes de participación mayor al 10% en el PIB (agricultura, silvicultura, caza y pesca; establecimientos financieros) disminuyeron significativamente su contribución, sobre todo en el caso del primero, que se redujo en 64.5% (de 13.41% a 8.65%).

**Gráfico 3.7: CRECIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN COCHABAMBA (2006-2013)**



Fuente: Elaboración propia, con base al INE

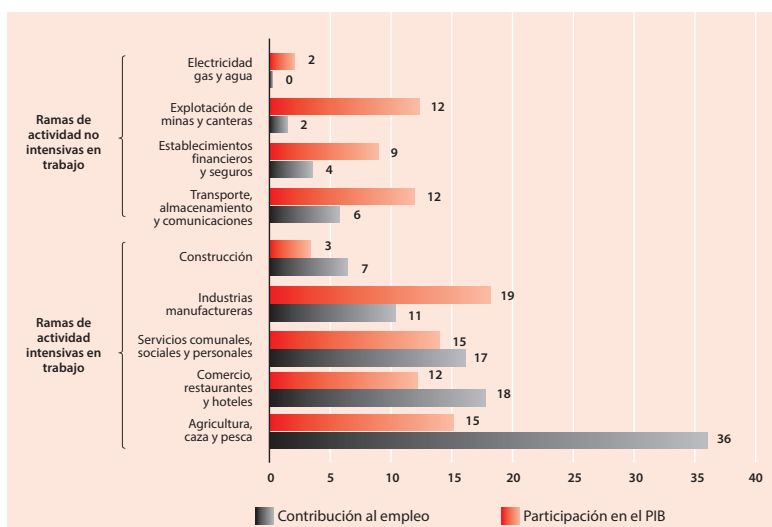
Si el crecimiento promedio de los sectores económicos se relaciona con la participación promedio que tuvieron en el PIB, se observa, tanto para el período 1989-2013, como para los subperíodos correspondientes a las dos formas de Estado, que, a excepción del sector extracción de minas y canteras, correspondiente al período 2006-2013, ninguno del resto de los sectores que tuvieron las mayores tasas de crecimiento promedio están entre los sectores que más aportaron al PIB, es decir, no necesariamente los sectores que crecieron más fueron los que mayor contribución tuvieron al PIB.

La observación anterior para Bolivia se replica en Cochabamba, donde también los diferentes sectores económicos han tenido tasas de crecimiento importantes. Si el crecimiento promedio de los sectores económicos se relaciona con la participación promedio que tienen en el PIB, se observa que tanto en el período 1989-2013, como en los subperíodos correspondientes al Estado neoliberal y Estado nacional productivo, a excepción del sector transporte, almacenamiento y comunicaciones (período 2006-2013 y subperíodos 1988-2005 y 2006-2013) y del sector de la administración pública (subperíodo 2006-2013), ninguno del resto de los sectores económicos que tuvieron las mayores tasas de crecimiento promedio están entre los sectores que más aportaron al PIB cochabambino, es decir, nuevamente, no necesariamente los sectores que crecieron más fueron los que mayor contribución tuvieron al PIB.

La anterior relación de tasas de crecimiento y participación de los sectores económicos en el PIB, sirve para analizar hasta qué punto el crecimiento del PIB y de los diferentes sectores económicos, tienen incidencia en la disminución del desempleo. Tal como se ilustra en el siguiente gráfico, a nivel del país, se observa que algunos sectores que tienen una

participación importante en el PIB (explotación de minas y canteras; transporte, almacenamiento y comunicaciones; establecimientos financieros y seguros) se caracterizan por no ser intensivos en trabajo, es decir, por tener una baja contribución al empleo; en cambio existe sectores económicos que teniendo una participación importante en el PIB, también son los que más contribuyen a la generación de empleo (agricultura, caza y pesca; comercio, restaurantes y hoteles; servicios comunales, sociales y personales; industria manufacturera). En el caso del sector construcción, si bien es considerado como uno de los intensivos en trabajo, su participación en el PIB fue muy reducida.

**Gráfico 3.8: CONTRIBUCIÓN AL EMPLEO Y PARTICIPACIÓN EN EL PIB DE BOLIVIA SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD, 2007**



Fuente: PNUD-Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia, 2010

Si a lo anterior se añade las tasas de crecimiento de los sectores, se puede concluir que en el país los sectores que más contribuyeron en la generación de empleo (agricultura, caza y pesca; comercio, restaurantes y hoteles; servicios comunales, sociales y personales; industria manufacturera) estuvieron entre los que han tenido tasas de crecimiento menores, tanto en el período 1988-2013, como en los subperíodos correspondientes a las dos formas de Estado. El sector construcción fue el único que siendo catalogado como intensivo en trabajo tuvo una de las más altas tasas de crecimiento, tanto en el período 1988-2013 (5.52%) como entre el 2006 y 2013 (9.60%). Los sectores económicos que más han crecido, en los mismos períodos de referencia,

se encuentran entre aquellos que se caracterizan por no ser intensivos en trabajo (menor contribución a la generación de empleo). Por tanto, tasas importantes de crecimiento del PIB y de algunos sectores económicos, no necesariamente han implicado la generación de empleo, al tratarse de sectores económicos no intensivos en trabajo.

Lo señalado anteriormente se corrobora también cuando se considera las mayores tasas de desempleo cesante en ciudades capitales (Cuadro 3.1), las que corresponden precisamente a aquellos sectores económicos catalogados por el PNUD (2010) como intensivos en trabajo, los que, en el período 1988-2013, a excepción del sector construcción, no estaban entre los cuatro sectores económicos que registraron los mayores crecimientos promedios.

**Cuadro 3.1: CIUDADES CAPITALES(1), DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DESOCUPADA CESANTE(2) POR ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ÚLTIMO EMPLEO (Total y porcentaje)**

DESCRIPCIÓN	2009	2010
POBLACIÓN DESOCUPADA TOTAL	144.283	111.564
Agricultura, ganadería, caza, pesca	2,34	2,3
Explotación de minas y canteras/Suministro electricidad, gas y agua	1,93	1,69
Industria manufacturera	14,83	14,17
Construcción	11,17	10,31
Comercio por mayor y por menor y reparación de vehículos	18,17	18,15
Hoteles y restaurantes	7,46	6,83
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,79	6,64
Intermediación financiera	1,44	2,25
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	7,39	8,5
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	5,22	6,95
Educación	4,48	5,25
Servicios sociales y de salud	4,62	6,07
Servicios comunitarios, sociales y personales y servicio de org.	5,08	5,13
Actividades de hogares privados	6,27	5,64
Ns/Nr(3)	1,83	0,14

Fuente: INE. Encuesta de Empleo (EE) 2009-2010.

(1) Incluye la ciudad de El Alto.

(2) La población desocupada son aquellas personas que buscan activamente un trabajo, se dividen en quienes ya tienen experiencia (cesantes) y quienes lo buscan por primera vez (aspirantes). Entonces la Población Desocupada = Cesante + Busca por primera vez

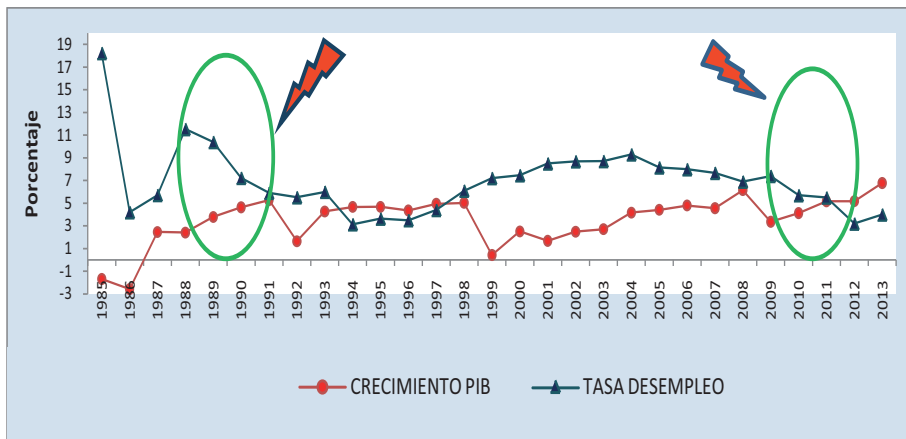
(3) Ns/Nr: No sabe o No responde; los valores correspondientes no tienen representatividad estadística.

Nota: Resultados obtenidos de la Base Anual consolidada de los trimestres correspondientes.

En este marco, puede entenderse la ausencia de la relación inversa entre el crecimiento de la producción y la disminución del desempleo en el caso de Bolivia (Gráfico 3.9) y

Cochabamba (Gráfico 3.10). En el país, solo en los períodos 1988-1991 y 2008-2012 un mayor crecimiento del PIB estuvo acompañado de una disminución en el desempleo; en el resto de los años dicha relación no se presenta.

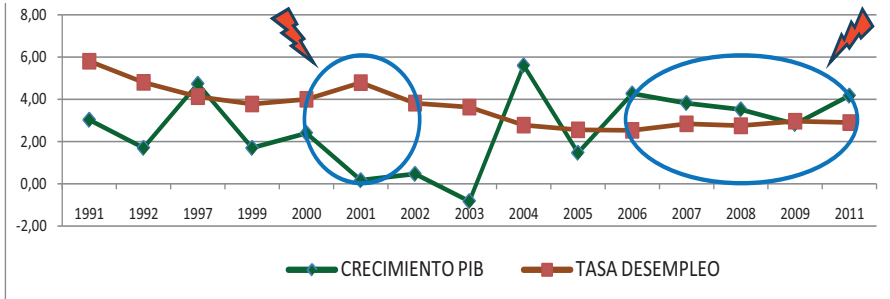
**GRÁFICO 3.9: CRECIMIENTO DEL PIB Y DESEMPLEO EN BOLIVIA**  
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base a Cariaga (1996), UDAPE (2001, 2009), OIT, INE-UDAPE (2001-2011), INE-Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012-2013), y Banco Central de Bolivia (2015).

En Cochabamba los sectores que más contribuyen en la generación de empleo estuvieron también entre los que tuvieron tasas de crecimiento menores, tanto en el período 1988-2013, como en los subperíodos correspondientes a las dos formas de Estado. Asimismo, el sector construcción fue el único que siendo intensivo en trabajo tuvo la tercera tasa de crecimiento más alta en el período 1988-2013 (4.99%), y la mayor tasa de crecimiento durante el período 2006-2013 (9.17%). Los sectores económicos que más crecieron, en los mismos períodos de referencia, se encuentran entre aquellos que se caracterizan por no ser intensivos en trabajo (tienen menor contribución a la generación de empleo). Por tanto, tasas importantes de crecimiento del PIB y de algunos sectores económicos de Cochabamba, no necesariamente han implicado también la generación de empleo, en la medida que se han tratado de sectores económicos no intensivos en trabajo.

**Gráfico 3.10: CRECIMIENTO DEL PIB Y DESEMPLEO EN COCHABAMBA  
(En porcentaje)**



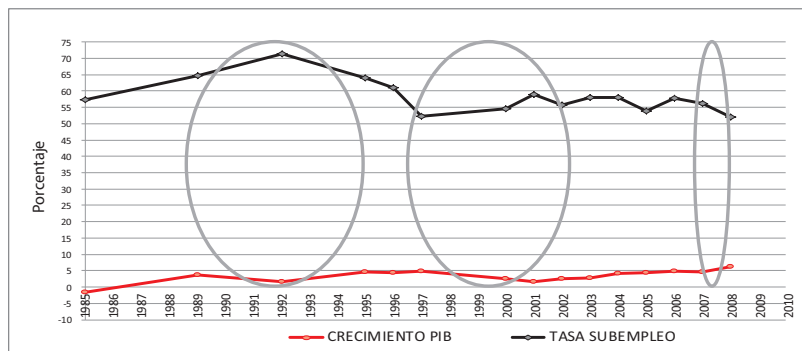
Fuente: Elaboración propia con base al INE, <http://eju.tv/2008/12/estudio-refleja-alto-ndice-de-desempleo-en-bolivia/>, [www.bolpress.com/](http://www.bolpress.com/), [www.cochabamba.gob.bo/](http://www.cochabamba.gob.bo/), [www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2011/0427/](http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2011/0427/), [www.aru.org.bo/](http://www.aru.org.bo/), [www.camind.com/upload/documentos\\_publicaciones/](http://www.camind.com/upload/documentos_publicaciones/), <http://saludpublica.bvsp.org.bo/>

De esta manera, la información del PNUD-Bolivia (2010), relativo a sectores intensivos y no intensivos en trabajo, ayuda a evidenciar de alguna manera las observaciones realizadas anteriormente, en sentido de que un mayor crecimiento del PIB no necesariamente ha estado acompañado de una disminución en el desempleo, aún cuando, según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013), la tasa de desempleo en Bolivia el año 2013 fue la más baja (3.2%) entre los países de Sudamérica, de Estados Unidos de Norte América y de países de otros continentes<sup>22</sup>.

Asimismo, un mayor crecimiento del PIB en el país tampoco ha implicado necesariamente una disminución en el subempleo, aunque, a diferencia de la ausencia de relación inversa entre el PIB y el desempleo, es posible encontrar más períodos (1989-1995, 1997-2002, 2007-2008) en los que el mayor crecimiento del PIB ha estado acompañado de un menor subempleo.

<sup>22</sup> En otros países de Sudamérica se registraron las siguientes tasas de desempleo el 2013: Paraguay 5.4%, Ecuador 5.5%, Brasil 5.8%, Perú 6%, Chile 6.2%, Uruguay 6.7%, Argentina 7.3%, Venezuela 9.2% y Colombia 10.3%. A marzo de 2013 la tasa de desempleo más alta registrada fue la de Grecia (27%), seguida de España (26.7%), Portugal (17.5%), la zona del Euro (12.1%), Francia (11%), Estados Unidos (7%), Alemania (5.4%) y Japón (4.3%).

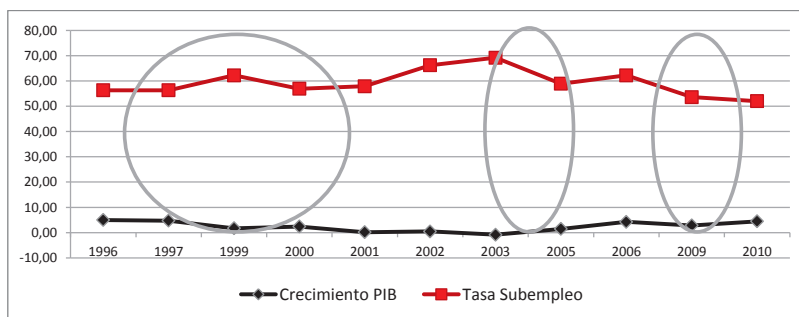
**Gráfico 3.11: CRECIMIENTO DEL PIB Y SUBEMPLEO EN BOLIVIA**  
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base al INE

En Cochabamba, el crecimiento del PIB tampoco ha estado acompañado necesariamente de la disminución en el subempleo, encontrándose, sin embargo, también más tramos donde un mayor PIB implicó un menor subempleo.

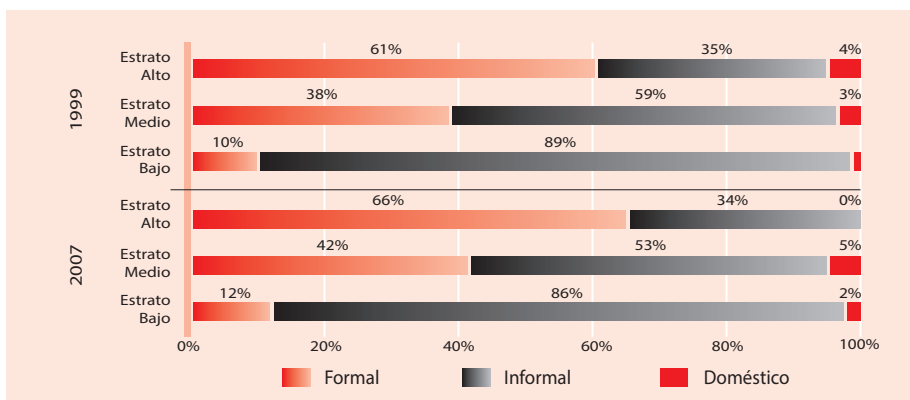
**Gráfico 3.12: CRECIMIENTO DEL PIB Y SUBEMPLEO EN COCHABAMBA**  
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base a <http://cedla.org/sites/>, [http://www.udape.gob.bo/portales\\_html/](http://www.udape.gob.bo/portales_html/), <http://www.aru.org.bo/>

Un elemento que permite comprender lo señalado anteriormente es el comportamiento del tipo de empleo (formal, informal y doméstico) según estrato (alto, medio, bajo), el cual ha tenido cambios muy leves a favor del empleo formal o en la disminución del empleo informal.

**Gráfico 3.13: TIPO DE EMPLEO SEGÚN ESTRATO EN BOLIVIA**



Fuente: PNUD-Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia, 2010

Por tanto, no solo el mayor crecimiento del PIB, por un lado, no ha permitido necesariamente disminuir el desempleo y el subempleo; por otro, tampoco ha generado cambios importantes en el tipo de empleo.

En general, los efectos del crecimiento de la producción en el desempleo y subempleo en el país han girado alrededor de dos explicaciones fundamentalmente, una, proveniente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y, la otra, del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). En el primer caso, con base a datos del INE, se señala que la tasa de desempleo abierto urbana en Bolivia bajó de 8.2%, en 2005, a 3.2%, en 2012 (disminución del 5%). De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013), las medidas gubernamentales que permitieron reducir la tasa de desempleo fueron las siguientes:

- La elevación del monto de la inversión pública de USD 629 millones el 2005 a USD 4634 millones el 2013. Esta capacidad estatal para incrementar la inversión pública se explica por la nacionalización de sectores claves de la economía boliviana (hidrocarburos, minería, servicios y electricidad), proceso que dió al Estado boliviano la posibilidad de poder contar con más recursos para, por ejemplo, canalizarlo a través de la inversión pública.
- La creación de un clima económico favorable en el país, al que contribuyeron factores como la estabilidad económica y el crecimiento sostenido de la economía nacional, que el 2011, 2012 y 2013 fue del 5.17%, 5.18% y 6.78%, respectivamente. Este clima

favorable habría incentivado la apertura de nuevas empresas en el país. Por ejemplo, en 2005 se señala que en Bolivia había 19.778 emprendimientos empresariales y el 2013 esta cifra habría crecido a 122.995 empresas activas (un aumento de 521.88%), con la consiguiente generación de nuevas fuentes de empleo, que habría ayudado al descenso de la tasa de desempleo.

- La canalización de recursos al sector productivo desde el Banco de Desarrollo Productivo (BDP-estatal), que entre el 2007 y 2012 habría otorgado USD 214 millones en créditos para áreas como la producción de alimentos, textiles, artesanía y metalurgia. La importancia de la labor del BDP se visualizaría a través del monto de créditos concedidos entre el 2007 y 2012, que habrían permitido crear 569.293 fuentes de empleos directos e indirectos.
- Programas especiales para la creación de fuentes de empleo, como “Mi primer empleo digno”, que comenzó en septiembre de 2008 y continúa vigente, que en su fase piloto habría logrado beneficiar a más de 2.500 jóvenes de entre 18 y 25 años de edad.

Según el CEDLA, el descenso del desempleo fue de 12.1%, en 2005, al 8%, el 2012<sup>23</sup> (disminución solo del 4.1%). El CEDLA (2014)<sup>24</sup> señala, con base a una encuesta realizada en el eje troncal del país, que el 65% del empleo generado pertenecería al sector informal y el 35% al empleo formal, del cual el Estado sólo habría generado el 9.6 % y el sector privado el 22%.

Según Rojas, investigador del CEDLA, el referido 65% de empleo informal correspondería a personas ocupadas en actividades caracterizadas por el trabajo por cuenta propia y trabajo independiente, por tanto a una explotación de trabajo ajeno como tal. Por otro lado, para el 2011, el 70% del total de los empleos generados habrían sido precarios, es decir, gente ocupada en empleos inestables, con remuneraciones bajas y empleos desprotegidos (empleos de baja calidad) y, por tanto, sin beneficios sociales ni aportes a las administradoras de fondos de pensiones (AFPs). La precariedad incluso habría llegado al ámbito formal.

Asimismo, se afirma que el 50% de la población desempleada en Bolivia, entre mujeres y varones, eran jóvenes. Esta situación ocurriría a consecuencia de la falta de

<sup>23</sup> Según la investigadora Silvia Escobar del CEDLA, la tasa del CEDLA se diferencia del INE porque el CEDLA toma en cuenta como desempleado a quien durante cuatro semanas consecutivas no puede conseguir trabajo; en cambio, para el INE basta que la persona se encuentre ocupada una hora para que ya no esté desempleada (<http://lapatriaenlinea.com/?nota=145614>).

<sup>24</sup> Ampliaciones en: <http://www.cedla.org/content/43776>; <http://eju.tv/2013/08/tasa-de-desempleo-en-bolivia-se-mantiene-en-8/#sthash.MqIHt1jB.dpuf>; [www.ربول.com.bo](http://www.ربول.com.bo)

oportunidades laborales en el país, pese al importante crecimiento de la producción. Entre los sectores más vulnerados se encontrarían las mujeres (mayor desempleo)<sup>25</sup>.

Por tanto, en el marco de lo explicado anteriormente, se debe comprender también las características de la poca relación del crecimiento del PIB con la tasa de desempleo y subempleo en el caso de Cochabamba. Es decir, los aspectos relacionados a la poca relación entre el PIB y el desempleo, el PIB y subempleo, así como las características del tipo o calidad de empleo descritos para el caso de Bolivia, no son ajenos a la realidad cochabambina.

De lo abordado anteriormente, es posible señalar que tanto a nivel de todo el país como de Cochabamba, el problema no solo está en la poca relación entre aumento de la producción y disminución del desempleo y subempleo (aún cuando el desempleo haya disminuido en los últimos años), sino en el empleo de baja calidad y baja productividad. La gente está empleada mayoritariamente en el sector informal en el que tiene una baja productividad, lo que significa que gana poco o que tiene salarios muy bajos. La anterior apreciación es compartido y de manera pública por el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, que durante su discurso en el Encuentro Plurinacional (2011), realizado en Cochabamba, a tiempo de destacar la reducción del desempleo, desde 8.15% en 2005, a 5.5% el 2011, señaló no estar convencido sobre el porcentaje registrado porque “puede ser empleo temporal, momentáneo o informal”<sup>26</sup>.

La descripción de la anterior situación tiene implicaciones importantes a nivel de la seguridad alimentaria en el país y en Cochabamba, es decir, si bien a través del crecimiento del PIB y de los diferentes sectores económicos se puede estar contribuyendo a la dimensión *disponibilidad* de la seguridad alimentaria, sin embargo al no tener impacto en el desempleo y subempleo, o al tener impacto creando empleo precario (empleos de baja o ninguna calidad), se está afectando a la dimensión *acceso económico* de la seguridad alimentaria; en otras palabras, las personas que se encuentran en situación de desempleo y subempleo, al no tener fuentes de ingreso, o tener ingresos bajos, están teniendo problemas en el acceso a los alimentos y, por ende, se está afectando a su bienestar y al denominado *vivir bien*, expresión entendida como el *acceso* y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos (Plan Nacional de Desarrollo, 2006: 10).

---

<sup>25</sup> La tasa de desempleo urbano femenino el año 2011 fue del 9.5%. En el caso de los jóvenes también se habría mantenido un nivel elevado de 14.5%.

<sup>26</sup> Ampliaciones en <http://www.fmbolivia.tv/gobierno-boliviano-afirma-que-la-tasa-de-desempleo-bajo-a-55/>, Publicado, Martes, 27 diciembre, 2011

### 3.1.2 La inflación de alimentos: otro obstáculo para la dimensión acceso de la seguridad alimentaria

Considerando que el valor del dinero está determinado por su poder adquisitivo, es decir, por la capacidad que tiene para comprar bienes y servicios, dicho valor es afectado cuando hay variaciones en los precios, disminuyendo el valor del dinero cuando los precios suben (disminuye su poder adquisitivo), situación que normalmente se presenta en la economía boliviana. Para “reponer” la pérdida del valor del dinero el gobierno boliviano normalmente ha tenido como referencia la tasa de inflación del conjunto de bienes y servicios (inflación general), no así la tasa de inflación correspondiente solo a los alimentos y bebidas no alcohólicas, aún cuando la mayor parte de la población obtiene ingresos bajos, del que destina un mayor porcentaje solo al gasto de alimentos.

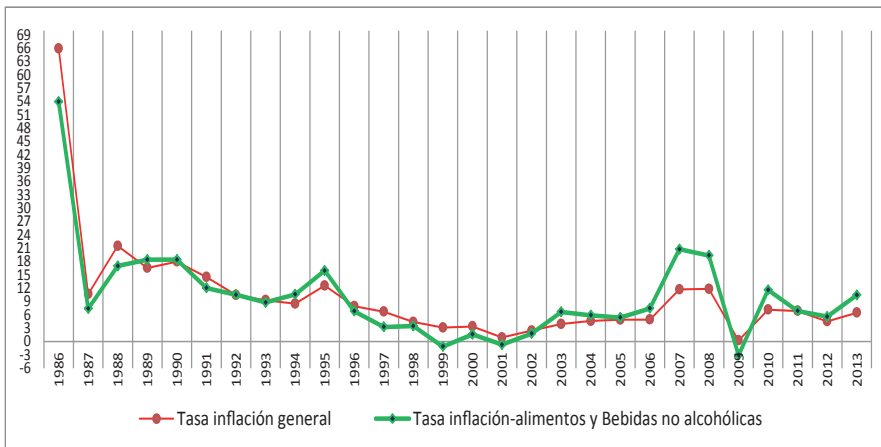
En este contexto, se señala que considerando la estructura de gastos de los hogares más pobres, el incremento de precios de los alimentos afecta en mayor medida a los sectores vulnerables, teniendo mayor impacto en el poder adquisitivo de su bajo nivel de ingreso. La composición de gasto de los hogares demuestra que mientras más pobre es un hogar, mayor es su proporción de gasto en alimentos (Fundación Jubileo, 2011 y 2012). Por ello, la inflación de los pobres es explicada fundamentalmente por la variación de precios de los alimentos y bebidas no alcohólicas, es decir, la inflación del conjunto de bienes y servicios no refleja necesariamente la realidad de los pobres, si se toma en cuenta la estructura de sus gastos de alimentos sobre el gasto total, que según el BID, citado por Jaramillo (2009: 25), alcanza para el decil más pobre en Bolivia al 72% y a 67% en el área rural.

En este marco, se describe el comportamiento de los precios tanto del conjunto de bienes y servicios como de los alimentos y bebidas no alcohólicas para el período 1986-2013 (Gráfico 3.14). En el período del Estado neoliberal (1985-2005), la tasa de inflación general acumulada alcanzó a 230.55%<sup>27</sup> y la tasa de inflación acumulada de alimentos y bebidas no alcohólicas fue del 206.35%, es decir, la tasa de inflación de alimentos estuvo 24.2% por debajo de la tasa de inflación general. Considerando solo ocho años del Estado neoliberal (1998-2005), la brecha anterior disminuye significativamente, aunque con igual tendencia, es decir, la tasa de inflación acumulada de alimentos (23.04%) está por debajo de la tasa de inflación acumulada general (27.77%) en 4.73%.

---

<sup>27</sup> Considerando el periodo 1986-2005, es decir, sin tomar en cuenta el año 1985, cuya tasa de inflación general fue de 8.170,52%.

**Gráfico 3.14: TASA DE INFLACIÓN DEL CONJUNTO DE BIENES Y SERVICIOS, Y TASA DE INFLACIÓN DE ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS EN BOLIVIA (1986-2013)**



Fuente: Elaboración propia, con base al INE, Fundación Jubileo (2011-2012), UDAPE (2010), FAO (2012), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013).

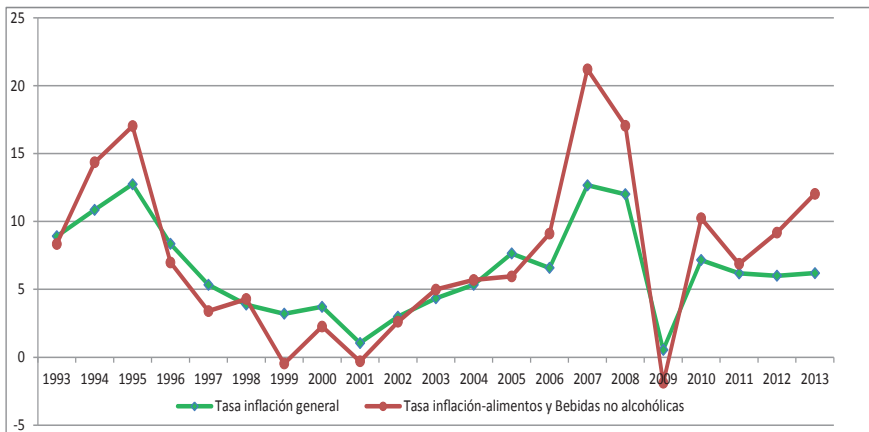
Sin embargo, en el período correspondiente al Estado nacional productivo (2006-2013, ocho años), se observa que la tasa de inflación acumulada de los alimentos y bebidas no alcohólicas (79.10%) ha estado por encima de la tasa de inflación acumulada del conjunto de bienes y servicios (53.89%), es decir, los precios de los alimentos han estado 25.21% por encima de la inflación general.

Lo observado a nivel de Bolivia se replica en el caso de Cochabamba, en el período 1993-2013, aunque con menor cantidad de observaciones por la información disponible (Gráfico 3.15). En el marco del Estado neoliberal (1993-2005), la tasa de inflación general acumulada alcanzó a 78.35% y la tasa de inflación acumulada de alimentos y bebidas no alcohólicas fue del 75.09%, es decir, la tasa de inflación de alimentos estuvo 3.26% por debajo de la tasa de inflación general. Considerando solo ocho años del Estado neoliberal (1998-2005) la anterior situación se amplía en más del 100%, es decir, la tasa de inflación acumulada de alimentos (25%) está por debajo de la tasa de inflación acumulada general (32.15%) en 7.15%.

Por otro lado, en el período correspondiente al Estado nacional productivo (2006-2013), se observa que la tasa de inflación acumulada de los alimentos y bebidas no alcohólicas (83.48%) ha estado por encima de la tasa de inflación acumulada del conjunto de bienes

y servicios (56.99%), es decir, los precios de los alimentos han estado 26.49% por encima de la inflación general.

**Gráfico 3.15: TASA DE INFLACIÓN DEL CONJUNTO DE BIENES Y SERVICIOS, Y TASA DE INFLACIÓN DE ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS EN COCHABAMBA (1993-2013)**



Fuente: Elaboración propia con base al BCB (2014), INE (2014) y UDAPE (Dossier 23).

Por tanto, el incremento de los precios de los productos alimenticios han incidido de forma negativa en el poder adquisitivo de los hogares bolivianos y cochabambinos de bajos ingresos (población desempleada y empleada en el sector informal) durante el Estado nacional productivo, lo que afecta la dimensión *acceso* de la seguridad alimentaria y al denominado *vivir bien* (*acceso* y disfrute de los bienes materiales).

### 3.2 Indicadores macrosociales y la dimensión acceso de la seguridad alimentaria

#### 3.2.1 La pobreza: otro obstáculo para la dimensión acceso de la seguridad alimentaria

Haciendo referencia a otras dimensiones sociales, además del desempleo y subempleo, uno se pregunta si el crecimiento del PIB ha permitido disminuir la pobreza y/o mejorar la distribución del ingreso en el país y en Cochabamba.

Para abordar la pobreza<sup>28</sup> se recurrirá, fundamentalmente por disponibilidad de información, a dos indicadores: la incidencia de pobreza moderada<sup>29</sup> y la incidencia de pobreza extrema<sup>30</sup>. En el primer caso, según la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE, 2014) y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014), tal como se ilustra en el Gráfico 3.16, alcanzó al 39% de la población el 2013, disminuyendo en 21.63% con respecto al año 2005 y en 25.79% con respecto a 1996. La *incidencia de pobreza extrema* alcanzó al 18.70% de la población el año 2013, registrándose una reducción significativa de 19.46% en relación al 2005 y de 22.49% respecto a 1996. Es decir, durante el Estado nacional productivo hubo disminuciones significativas en la pobreza moderada y más aún en la pobreza extrema, mucho mayores que durante el Estado neoliberal.

Los anteriores indicadores no sufren mucha variación cuando se analiza a nivel de las áreas urbana y rural (Gráficos 3.17 y 3.18), observándose que la incidencia de pobreza moderada y la incidencia de pobreza extrema son mucho mayores en el área rural que en el área urbana. En el *área rural*, la *incidencia de pobreza moderada* el año 2012 alcanzó al 61.10% de la población, menor en 16.5% con respecto al año 2005 y menos 23.33% en relación a 1996; en cambio, la *incidencia de pobreza extrema* alcanzó al 40.90% de la población el año 2012, obteniéndose reducciones significativas de 22%

---

<sup>28</sup> El término pobreza tiene distintos significados en las ciencias sociales, tal como lo plantean Alarcón (2001), el PNUD (2007), Feres y Mancero (2001: 7), Spicker (1999), Green (2008), Altimir (1978 y 1981), Dane (1987), Farah (1990), entre otros. Por otro lado, la descripción de la pobreza en Bolivia, en general, se caracteriza por ser puramente estadística, es decir, por un lado, no se han desarrollado indicadores que midan las diferentes variables de carácter cualitativo que permitan comprender de mejor manera la pobreza, tal como lo plantean los autores referidos; por otro lado, no se han identificado a los “autores” o “instituciones” que han definido quiénes son o no pobres, tampoco se han identificado las causas de la generación de pobreza, así como no se han identificado a los agentes que producen pobreza. Es en el marco de estas limitaciones y a sabiendas de que la pobreza no se reduce a bajos ingresos, por la disponibilidad de información, es que la medición de la pobreza se aborda recurriendo a los indicadores incidencia de pobreza e incidencia de pobreza extrema.

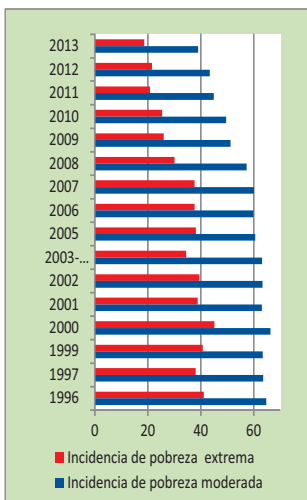
Según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013: 157), la pobreza está definida como un escenario en el que al estar las personas en situación de carencia son incapaces de alcanzar los niveles de bienestar que se consideran mínimos según criterios estandarizados, siendo el más estricto el alimentario. La medición de éste consiste en establecer, a partir de los ingresos, si los hogares tienen la capacidad de satisfacer por medio de la compra de bienes y servicios, un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias (como alquiler en vivienda, educación, salud y servicios básicos).

<sup>29</sup> Porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza, la cual es calculada en función a un ingreso mínimo (dos dólares de los Estados Unidos) requerido para satisfacer las necesidades básicas (UDAPE, 2009).

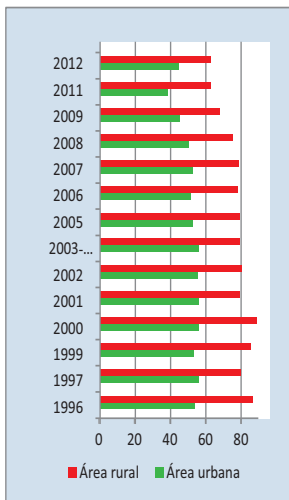
<sup>30</sup> Porcentaje de la población cuyo ingreso total es tan bajo (un dólar de los Estados Unidos) que aún destinándolo exclusivamente a la alimentación no llegará a satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos (UDAPE, 2009).

del registrado el 2005 y 26.92% del que se tenía en 1996. En el *área urbana*, la *incidencia de pobreza moderada* fue del 43.4% el 2012, resgistrando un disminución importante de 7.65% con respecto al 2005 y de 8.51% en relación a 1996; en cambio, la *incidencia de la pobreza extrema* alcanzó al 12.20% de la población el 2012, registrándose una disminución significativa de 12.1% con respecto al 2005 y de 11.52% con referencia a 1996.

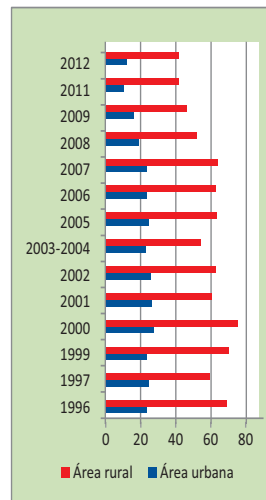
**Gráfico 3.16: INCIDENCIA DE POBREZA MODERADA Y POBREZA EXTREMA EN BOLIVIA (1996-2013)**



**Gráfico 3.17: POBREZA MODERADA SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA EN BOLIVIA (1996-2012)**



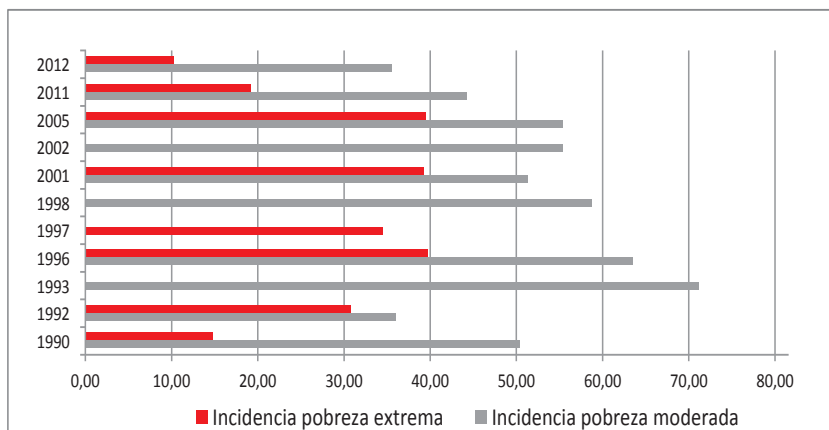
**Gráfico 3.18: POBREZA EXTREMA SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA EN BOLIVIA (1996-2012)**



Fuente: Elaboración propia, con base a UDAPE (Dossier 23 y 24), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012) y Banco Central de Bolivia (2015).

En el caso de Cochabamba, tal como se ilustra en el Gráfico 3.19, la *incidencia de pobreza moderada* alcanzó al 35.20% de la población el 2012, disminuyendo de manera importante (19.81%) con respecto al año 2005 y en 14.8% con relación a 1990. La *incidencia de pobreza extrema* fue de 9.70% de la población el 2012, registrándose una reducción significativa de 29.3% con referencia al 2005 y de 4.8% respecto a 1990, año que registró una incidencia de pobreza extrema menor (14.5%) que el obtenido el 2005 (39%). Es decir, durante el Estado nacional productivo hubo disminuciones significativas en la pobreza moderada y más aún en la pobreza extrema, mucho mayores que durante el Estado neoliberal.

**Gráfico 3.19: POBREZA MODERADA Y POBREZA EXTREMA EN COCHABAMBA (1990-2012)**



Fuente: UDAPE (2013), (1) [www.ine.gob.bo/](http://www.ine.gob.bo/), [www.cochabamba.gob.bo/](http://www.cochabamba.gob.bo/), <http://geo.ine.gob.bo/>, [www.pieb.com.bo/](http://www.pieb.com.bo/), [www.udape.gob.bo/](http://www.udape.gob.bo/)

Finalmente, en el *área urbana*, la *incidencia de pobreza moderada* alcanzó el 2011 al 36.9% de la población, registrando una disminución importante de 13.1% con respecto al 2001; en cambio la *incidencia de la pobreza extrema* (8.3%) solo disminuyó en 1.7% con referencia al 2001. En el *área rural*, la *incidencia de pobreza moderada* el 2011 fue del 56.7%, menor en 35.3% en relación al año 2001; en cambio, la *incidencia de pobreza extrema* (38.4%) se redujo significativamente (38.6%) respecto al 2001.

**Cuadro 3.2: POBREZA MODERADA Y POBREZA EXTREMA SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA EN COCHABAMBA (2001-2012)**

Área urbana	2001	2011
Incidencia pobreza moderada	50%	36.9%
Incidencia pobreza extrema	10%	8.3%
Área rural		
Incidencia pobreza moderada	92%	56.7%
Incidencia pobreza extrema	77%	38.4%

Fuente: UDAPE, Ministerio de Planificación del Desarrollo (2013).

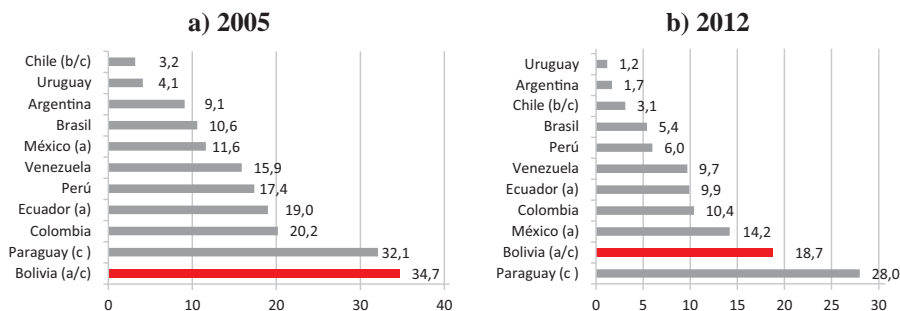
Por tanto, a nivel de Bolivia y Cochabamba, se puede concluir señalando que durante el Estado nacional productivo hubo disminuciones significativas, más que en el Estado neoliberal, tanto en la pobreza moderada como en la pobreza extrema, a nivel urbano y sobre todo en el área rural.

Relacionando la situación de la pobreza en Bolivia y Cochabamba con las tasas de crecimiento de sus PIB, se puede señalar que los crecimientos importantes que tuvo la producción en el país y en Cochabamba, particularmente del 2006 al 2013 (promedio nacional 5.02% y el departamental 4.05%), han estado acompañados de disminuciones significativas en la incidencia de pobreza moderada y sobre todo en la incidencia de pobreza extrema, tanto a nivel nacional como departamental.

¿Cuáles son los factores y/o políticas que explican las reducciones importantes de la incidencia de pobreza moderada e incidencia de pobreza extrema en Bolivia y Cochabamba, sobre todo durante el periodo 2006-2012? Según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013: 158), a partir del 2007 se observan avances importantes en la reducción de la pobreza moderada y extrema en Bolivia, como resultado de diferentes factores y políticas, entre los que se pueden señalar el incremento de los ingresos de los hogares que provienen de fuentes laborales, el bajo incremento de precios de alimentos en el área rural y la política de transferencia de recursos a la población vulnerable, a través de la creación de programas sociales como el bono Juancito Pinto (2006), la Renta Dignidad (2008) y el bono Juana Azurduy (2009). Estas políticas se consideran que no solo incidieron en la reducción de la pobreza, sino también en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, el cual se aborda en el siguiente acápite.

Gracias a estos factores y políticas, organismos internacionales han destacado la reducción de la pobreza en Bolivia, que desde el 2011 ya no es el más pobre de Latinoamérica (Grafico 3.20). Es así que el Banco Mundial, en su informe de febrero del 2014 “*Social Gains in the Balance– A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean*”, destacó el papel que países como Bolivia jugaron en la última década en la reducción de pobreza, donde los países de la Región Andina sumaron solamente el 22% de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2013: 158-159).

**Gráfico 3.20: COMPARATIVO POR PAÍSES, NIVELES DE POBREZA EXTREMA DE ACUERDO A CEPAL (\*) (En porcentaje)**



Fuente: Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013: 159), con base a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

(\*) Con el fin de realizar comparativos internacionales, organismos como la CEPAL a menudo realizan ajustes a los indicadores, incluso cuando se dispone de datos nacionales, por lo que el dato de pobreza extrema presentado por CEPAL difiere del expuesto por el Instituto Nacional de estadística de Bolivia

a) Dato más cercano 2004

b) Dato más cercano 2006

c) Dato más cercano 2011

### 3.2.2 La desigualdad en la distribución del ingreso: otro obstáculo para la dimensión acceso de la seguridad alimentaria

Para conocer si los crecimientos de la producción en el país y en Cochabamba estuvieron acompañados de una mejora en la distribución del ingreso, se recurrirá a dos indicadores: la razón de Kuznets<sup>31</sup> y el coeficiente de Gini<sup>32</sup>. Respecto al primero, el Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 del PNUD (2007: 285-286), muestra la distribución del

<sup>31</sup> Este indicador mide la desigualdad en la distribución de ingresos en una sociedad, a través de comparaciones entre los *ingresos de los individuos más ricos* y los *ingresos de los más pobres*. Normalmente se compara el ingreso del 20% de los individuos más ricos respecto a los ingresos del 20% de los individuos más pobres (o el 40% más rico respecto al 40% más pobre, o el 10% más rico respecto al 10% más pobre). Mientras mayores sean las anteriores relaciones, mayores serán las distancias de ingresos entre pobres y ricos y, por tanto, habrá mayor desigualdad (Alarcón, 2001: 9).

<sup>32</sup> Este indicador permite hacer una medición de la desigualdad entre *todos* los individuos. Su valor varía entre cero y uno, y cuando más desigual es la distribución de los ingresos, mayor es el coeficiente (Alarcón, 2001: 10-11). Según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013: 159), el coeficiente de Gini es un indicador de desigualdad de ingresos que oscila entre 0 y 1, donde 0 representa perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 representa perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás nada).

ingreso o gasto de la población más pobre y más rico para el año 2002. En este sentido, tal como se observa en el Cuadro 3.3, el 10% de la población más pobre participó apenas del 0.3% del ingreso o gasto nacional (casi nada), mientras que el 10% más rico de la población participó del 47.2% del ingreso o gasto nacional (cerca de la mitad), generando una brecha entre ricos y pobres del 47.17% en la distribución del ingreso<sup>33</sup>. Cuando se hace referencia al 20% de la población más pobre y más rico, la desigualdad en la distribución del ingreso aumenta significativamente, es decir, aumenta la brecha entre los más ricos y los más pobres: el 20% de la población más pobre apenas participa de un 1.5% del ingreso o gasto nacional, mientras el 20% de la población más rico participa del 63%.

Es importante señalar que la relación entre el 10% más rico respecto del 10% más pobre de la población era de 168, es decir, los ingresos de los más ricos superaban 168 veces el ingreso de los más pobres, el mismo que disminuía a 42 veces cuando se tomaba en cuenta al 20% más rico respecto del 20% más pobre de la población boliviana. Finalmente, es de resaltar el planteamiento de la CEPAL (2003: 74), en sentido de que los datos expuestos para el decil más rico permiten verificar que la abultada participación de este grupo es uno de los rasgos más característicos de la concentración del ingreso en Bolivia.

**Cuadro 3.3: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN BOLIVIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA RAZÓN DE KUZNETS**

	<b>10% más pobre</b>	<b>10% más rico</b>	<b>20% más pobre</b>	<b>20% más rico</b>
PNUD (IDH 2007-2008)	2002 = 0.3%	2002 = 47.2%	1.5%	63%
CEPAL (2003)		1989 = 38.2%; 2002 = 41% Promedio A.Latina= 36.1%		
CEDLA (2009)			3.7%	58.5%
PNUD (2010)Inf. Nal. Desa. Humano Bolivia			1970-74 =4% 2007 = 2%	1970-74 =59% 2007 = 60%

Fuente: Elaboración propia.

Según el CEDLA (2009), Bolivia es uno de los países más desiguales de la región, donde el quintil (20%) más rico se apropia del 58.5% de la masa total de ingresos frente al 3.7% al que accede el 20% más pobre (Cuadro 3.3). Esta desigualdad distributiva lleva

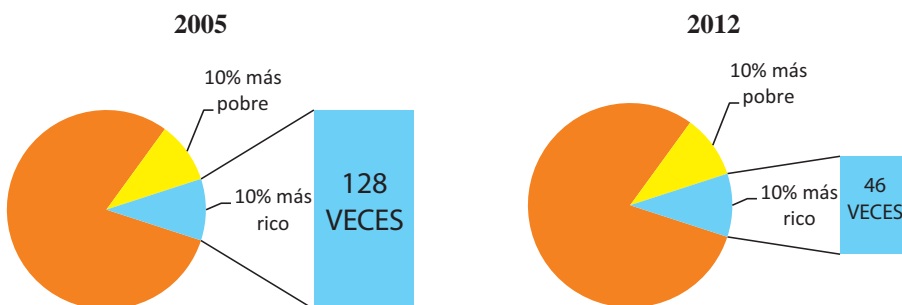
<sup>33</sup> Según el enfoque de la desigualdad distributiva de la CEPAL (2003), el decil más rico captó en Bolivia el 41% de los ingresos el año 2002, nivel que está por encima del promedio del decil más rico de los países América Latina (36.1%).

a que el 20% más rico reciba 14 veces más que el 20% más pobre. Esta cifra sería más alta en ciudades como Santa Cruz (30 veces) y La Paz (18 veces); reduciéndose en ciudades como *Cochabamba* y Potosí (12 veces), siendo baja en la ciudad de El Alto, por la concentración de sus ocupados en puestos de trabajo menos calificados.

Considerando el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2010), la desigualdad en la distribución del ingreso en Bolivia ha aumentado entre el período 1970-1974 y 2007, cuando se hace referencia al 20% de la población más pobre y más rico, es decir, aumentó la brecha entre los más ricos y los más pobres: el 20% de la población más pobre participaba entre 1970 y 1974 de un 4% del ingreso o gasto nacional y en el 2007 solo lo hacía con el 2%, mientras el 20% de la población más rico que participaba del 59% entre 1970 y 1974, el año 2007 aumentaba su participación a un 60%.

Finalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012: 153; 2013: 160), señala que la desigual distribución del ingreso en Bolivia bajó de manera importante entre el 2005 y 2012 (Gráfico 3.21), debido a la continuidad de las políticas de redistribución, que habrían permitido que Bolivia sea, a nivel de Sudamérica, el país donde más se ha avanzado en la reducción de la brecha entre pobres y ricos. Durante la administración de los gobiernos anteriores al 2006, concretamente para el año 2005, el 10% más rico de la población boliviana concentraba alrededor de 128 veces el ingreso del 10% más pobre, brecha que se redujo en los últimos siete años, llegando al año 2012 a 46 veces. Adicionalmente, el referido ministerio señala que la desigualdad se redujo a casi la mitad en el área urbana (de 35 veces en 2005 a 18 veces en 2012) y en el área rural (de 157 veces en 2005 a 89 veces en 2012).

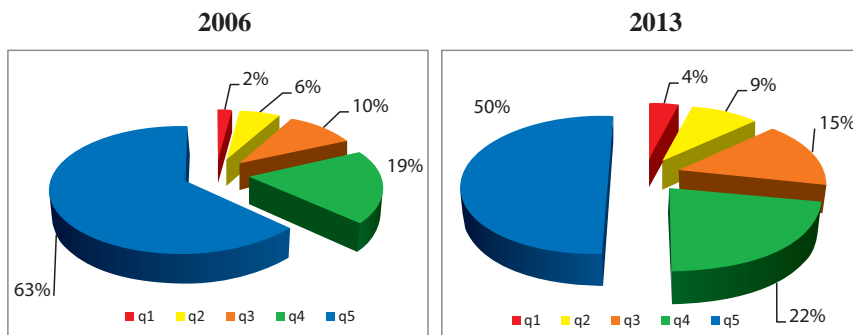
**Gráfico 3.21: SITUACIÓN DE LA DESIGUALDAD EN BOLIVIA (2005 – 2012)**



Fuente: Banco Central de Bolivia, “Principales logros económicos y sociales 2006-2013” (2014)

En 2006, el 20% más adinerado de la población se llevó el 63% del ingreso, mientras que el 20% con menores recursos sólo obtuvo el 2%. En 2013, el 20% más rico concentró el 50% del ingreso, 13% menos que en 2006, habiéndose redistribuido ese porcentaje en el resto de la población, tal como puede ilustrarse en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3.22: SITUACIÓN DE LA DESIGUALDAD EN BOLIVIA (2006 – 2013)**



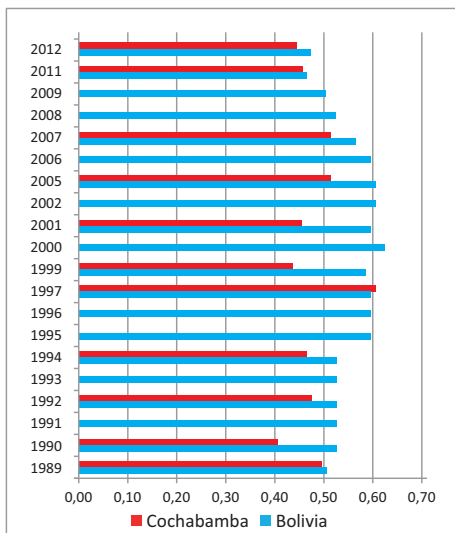
Fuente: Banco Central de Bolivia (2015), con base a Encuesta de Hogares 2006 y 2013.  
 Nota: Q5 representa el quintil con mayores ingresos y Q1 el quintil con menores ingresos

La reducción en la desigualdad es compartida por organismos internacionales como la CEPAL (documento oficial “*Panorama Social 2013*”), que destaca a Bolivia y Uruguay como los países con mayores reducciones en los índices de desigualdad, siendo esta reducción arriba del 3% por año en el periodo 2008-2012 (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2013: 158-159).

La desigualdad en la distribución del ingreso entre la población boliviana y cochabambina también puede reflejarse a través del *coeficiente de Gini* (Gráfico 3.23). Según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013: 159), el índice de Gini para el año 2012 fue menor a los que se tenían registrados en los años 2005 (0.60) y 1996 (0.59), aunque cerca del registrado en 1989 (0.50), significando que el 2012 si bien hubo una disminución en la desigualdad de la distribución del ingreso con respecto a 1996 ó 2005, sin embargo la desigualdad en la distribución del ingreso que existía el 2012, a nivel del conjunto de la población boliviana, casi fue parecido al que ya se tenía en 1989.

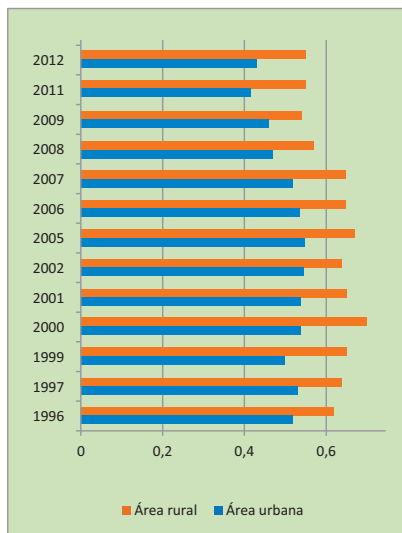
En el caso de Cochabamba se presenta una situación similar a lo observado a nivel del país, es decir, si bien hubo el 2012 una disminución en la desigualdad de la distribución del ingreso (0.44) con respecto al 2005 (0.51) o al año 1997 (0.60), sin embargo la desigualdad del ingreso, a nivel del conjunto de la población cochabambina, apenas sufrió una leve mejora con respecto a 1989 (0.49).

**Gráfico 3.23: Gini EN BOLIVIA Y COCHABAMBA (1989-2012)**



Fuente: Elaboración propia, con base a Landa y Jiménez (2005), UDAPE (Dossier 24), INE, [www.paginasiete.bo/Economía](http://www.paginasiete.bo/Economía) (Luís Arce Catacora), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013: 159)

**Gráfico 3.24: Gini SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA EN BOLIVIA (1996-2011)**



Fuente: Elaboración propia con base a UDAPE (Dossier 24)

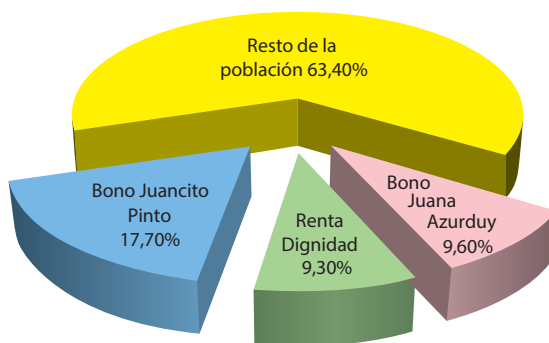
La desigualdad del ingreso medido con Gini sufre algunas variaciones a nivel de Bolivia cuando se analiza según áreas urbana y rural, observándose que la misma es mayor en el área rural que en el área urbana (Gráfico 3.24). El índice de Gini en el *área urbana* fue de 0,42 el 2012, mucho menor que el registrado el 2005 (0,54), y también menor que el registrado en 1996 (0,51), lo que significa que en 17 años ha existido un leve mejoramiento en la distribución del ingreso a nivel de la población del área urbana o que el nivel de concentración del ingreso ha disminuido en el área urbana. El índice de Gini en el *área rural* fue 0,54 el 2012, mucho menor que el registrado el 2005 (0,66) y menor también respecto a 1996 (0,61), lo que significa que en el período 1996-2012 también mejoró, más que en el área urbana, la distribución del ingreso a nivel de la población en el área rural.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013: 159), no sólo los indicadores de pobreza registraron caídas, la desigualdad en la distribución de los ingresos en el país, medido por el indicador Gini, también se redujo en los últimos años, gracias a las políticas públicas orientadas a la redistribución de ingresos implementadas por el actual gobierno, que favorecieron una distribución más equitativa de los ingresos.

Tal como se anticipó líneas arriba, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013: 162-171) señala que a partir del 2007 se observaron avances importantes en la reducción de la pobreza moderada y extrema en Bolivia, así como una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso. Las medidas que permitieron las anteriores reducciones fueron las transferencias condicionadas en efectivo y el gasto social de la administración central.

Las *Transferencias Condicionadas en Efectivo*, conformadas por el bono Juancito Pinto (2006), la Renta Dignidad (2008) y el bono Juana Azurduy (2009), se constituyeron en las medidas más importantes dentro de la política social del actual gobierno, ya que estuvieron orientadas a una redistribución del ingreso y reducción de la pobreza en el país. Estos programas de asistencia social, buscaron incentivar el consumo mediante la entrega de dinero en efectivo a las familias, condicionándolas a que inviertan en capital humano, focalizándose en los sectores de salud, educación y apoyo a la población de la tercera edad.

**Gráfico 3.25: COBERTURA DE BENEFICIARIOS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EFECTIVO, 2013 (En porcentaje)**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013: 162), con base a la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS), Ministerio de Educación y Culturas, Ministerio de Salud y Deportes.

Este tipo de medidas de redistribución del ingreso llevadas a cabo en el país, fueron ampliamente reconocidas por organismos internacionales<sup>34</sup> gracias al beneficio que proporciona a más de un tercio de la población. A 2013, la cobertura de estos beneficios alcanzó a 4.028.517 beneficiarios, representando el 36.6% de los bolivianos (Gráfico 3.25).

Respecto al gasto social de la administración central (constituido por vivienda y servicios comunitarios, salud, educación y protección social), durante el 2013, continuó siendo una de las fuentes más importantes de recursos para impulsar las políticas de reducción de pobreza y redistribución del ingreso. En este sentido, el 2013, el monto alcanzó a Bs. 23.745,8 millones, superando el gasto de la gestión 2012 en 11.8% (Cuadro 3.4).

En relación al PIB, este gasto representó el 11.4% el 2013, similar al de la gestión 2012. El gasto social per cápita fue de Bs. 2155, mayor en 9.1% respecto al 2012 (Bs. 1965). A nivel de sectores, el gasto más importante se lo realizó en educación, seguido del gasto en protección social, salud, y vivienda y servicios comunitarios, que representaron el 44.5%, 41.7%, 10.4% y 2.3% del total del gasto, respectivamente.

**Cuadro 3.4: GASTO SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (a), 2005 – 2013 (En millones de Bs.)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013(p)
<b>Total Gasto Social</b>	<b>9.548</b>	<b>10.871</b>	<b>12.017</b>	<b>13.926</b>	<b>15.770</b>	<b>17.025</b>	<b>19.228</b>	<b>21.240</b>	<b>23.746</b>
Vivienda y Servicios Comunitarios	263	80	227	260	269	238	439	750	551
Salud	1.205	1.556	1.653	1.500	1.827	2.088	2.333	2.150	2.701
Educación	4.668	5.604	6.301	6.676	7.629	8.269	9.432	9.680	10.583
Protección Social	3.413	3.631	3.837	5.490	6.045	6.430	7.025	8.660	9.910

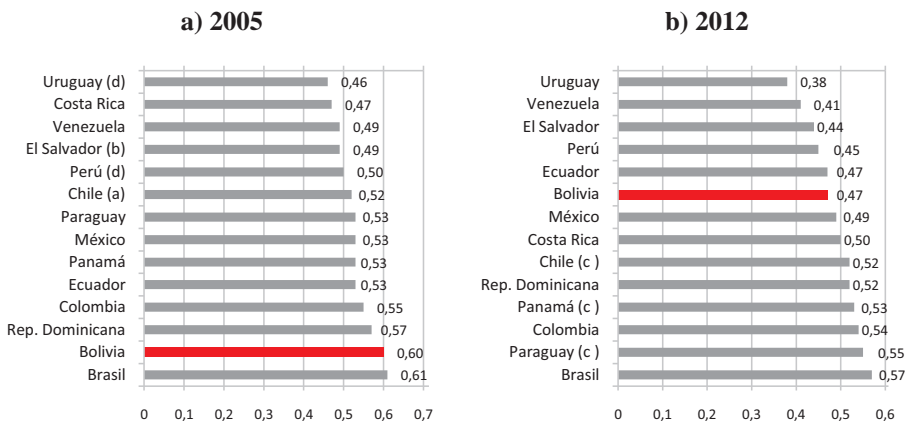
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013: 167), con base al Ministerio de Salud y Deportes – Bono Juana Azurduy.

(a) Incorpora la estimación del valor nominal de la ayuda cubana en salud, además de los desembolsos realizados en proyectos de salud, educación y equipamiento comunal por el Programa “Bolivia Cambia, Evo Cumple”.

<sup>34</sup> En septiembre de 2012 el representante de la Corporación Andina de Fomento (CAF) en Bolivia, Emilio Uquillas, destacó y calificó, las transferencias condicionadas, como necesarias en el país.

Una clara evidencia de lo señalado anteriormente es la comparación del coeficiente de Gini con los países de América Latina. En 2005, Bolivia era el segundo país, luego de Brasil, con la peor distribución de los ingresos, en 2012 Bolivia fue el sexto país con mejor distribución de ingresos, tal como se ilustra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3.26: COMPARATIVO PAÍSES, ÍNDICE DE DESIGUALDAD Gini, 2005 Y 2012 (Escala 0-1)**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013: 160), con base a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

a) Dato perteneciente a 2006; b) Dato perteneciente a 2004; c) Dato perteneciente a 2011; y d) Dato perteneciente al 2007

Finalmente, relacionando la distribución del ingreso, tanto desde la perspectiva de la razón de Kuznets como del coeficiente de Gini, con las tasas de crecimiento del PIB de Bolivia y Cochabamba, se concluye que los crecimientos importantes que tuvo la producción en el país y a nivel departamental, han estado acompañados con la mejora en la distribución del ingreso a nivel de la población urbana y sobre todo de la población rural (medido con el coeficiente de Gini), así como por una mejora en la distribución del ingreso entre los estratos más pobres y más ricos (medido con la razón de Kuznets).

Lo anterior, afectó de manera positiva a la dimensión acceso de la seguridad alimentaria, considerando que estratos de población de menores o bajos ingresos mejoraron su participación del ingreso total del país y del departamento de Cochabamba y, por ende, aumentaron sus posibilidades de acceder a mayor consumo de alimentos.

Lo desarrollado en el presente capítulo, particularmente tomando en cuenta el desempeño de los indicadores macrosociales durante el Estado nacional productivo, permite vislumbrar, por un lado, un panorama relativamente optimista para la dimensión acceso económico de la seguridad alimentaria en Cochabamba, considerando la disminución de la pobreza moderada y fundamentalmente de la pobreza extrema, sobre todo en el área rural, resultado que permitió, tanto a nivel nacional (18.7% el 2013) como departamental (9.70% el 2012), cumplir con anticipación la disminución de la pobreza extrema contemplado en el primer objetivo del Milenio, según el cual había que disminuir en el país del 40.4% en 2001 al 24.1% el 2015. A lo anterior se debe añadir la leve mejora en la distribución del ingreso a nivel de la población de Cochabamba (medido con Gini) y la disminución importante de la desigualdad en la distribución del ingreso entre el 10% de la población boliviana más pobre y el 10% más rico, considerando que las políticas públicas relativas a las transferencias condicionadas en efectivo (bono Juancito Pinto, renta dignidad y bono Juana Azurduy) y al gasto social de la administración central (constituido por vivienda y servicios comunitarios, salud, educación y protección social) tuvieron un alcance nacional.

Pero, por otro lado, todavía se tiene una preocupación por el comportamiento de algunos indicadores macroeconómicos (tasa de inflación de alimentos y bebidas no alcohólicas) y algunos indicadores macrosociales (desempleo y subempleo), que afectan de manera negativa a la dimensión acceso económico de la seguridad alimentaria. En el primer caso, se ha evidenciado que la tasa de inflación de alimentos y bebidas no alcohólicas, en el período correspondiente al Estado nacional productivo, ha estado normalmente por encima de la inflación general de bienes y servicios, aunque no sea necesariamente la primera la que considera el gobierno para realizar los ajustes salariales, afectando negativamente, en consecuencia, el poder adquisitivo o valor del dinero, sobre todo de sectores de población con bajos ingresos, los que destinan altos porcentajes de sus ingresos para el gasto de alimentos. En el segundo caso, se ha mostrado que los mayores crecimientos del PIB departamental y sectorial no necesariamente han estado acompañados de una disminución en el desempleo y subempleo, cuyo porcentaje del último superaba el 50% el año 2010 en Cochabamba.

Consecuentemente, queda claro, en general, para el período de estudio, que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no se traduce automáticamente en la disminución del desempleo, el subempleo, de la pobreza (moderada y extrema) y en mejorar la distribución del ingreso. En este sentido, se comparte lo planteado por la FAO (2012), cuando señala, por ejemplo, que los pobres no se benefician en forma suficiente del crecimiento económico, lo cual puede ocurrir porque el crecimiento se origina en sectores que no generan suficiente empleo para los pobres, o porque estos

carecen de un acceso seguro y equitativo a activos productivos (tierra, el agua, crédito, etc.). O bien podría deberse a que los pobres no pueden aprovechar de forma inmediata las oportunidades que brinda el crecimiento como consecuencia de la desnutrición, los bajos niveles de educación, la mala salud, la edad o la discriminación social. En este sentido, se admite de manera explícita que *el crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la mal nutrición*. El crecimiento económico tardaría tiempo en llegar a los pobres y podría no llegar a los más pobres de los pobres.

Por tanto, en Bolivia y Cochabamba, todavía queda mucho por trabajar en políticas públicas que permitan que el poco, moderado o mucho crecimiento de la producción, acabe satisfaciendo necesidades sobre todo de *acceso económico* a la alimentación, principalmente de la población que menos participa de los ingresos generados y de aquella población que tiene ingresos bajos (subempleados, pobres moderados y pobres extremos) que no le permiten satisfacer necesidades básicas, tomando en cuenta que la satisfacción del consumo de alimentos mejora sus condiciones materiales y la calidad de vida y, por ende, constituye un elemento fundamental para funcionar socialmente .

En esta perspectiva, en el siguiente capítulo se plantean algunas políticas públicas orientadas a la dimensión acceso de la seguridad alimentaria, las mismas que se rescatan a partir de las experiencias que han tenido países de América Latina y El Caribe.

# **IV HACIA POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MEJORAR LA DIMENSIÓN ACCESO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

En el epílogo del presente documento se plantean algunas políticas públicas para la dimensión acceso de la seguridad alimentaria, considerando que en el caso de nuestro país y de Cochabamba existe un importante porcentaje de la población que tiene problemas de acceso a los alimentos (población desempleada, subempleada, en situación de pobreza moderada y de pobreza extrema). En este sentido, se debe tomar en cuenta que las políticas públicas que inciden en el acceso a los alimentos son aquellas que permiten que la población pueda consumir alimentos ya producidos y disponibles en el mercado.

En esta perspectiva, es importante recordar que la seguridad alimentaria se resume en el objetivo fundamental de lograr que las personas accedan de manera estable a alimentos sanos y nutritivos. Suponiendo que la disponibilidad u oferta de alimentos es suficiente para abastecer a la población, como ocurre en el caso del país y de Cochabamba, el referido objetivo de la seguridad alimentaria dependería fundamentalmente de los ingresos que obtienen las personas y las familias, sea a través de un empleo, de transferencias públicas, de remesas u otras modalidades, con los cuales pueden acceder a los alimentos a través del mercado. Si esos ingresos son escasos y/o los precios de los alimentos se elevan, muchas personas tendrían problemas para alcanzar un nivel adecuado de alimentación. Los ingresos monetarios de las personas y los hogares son en consecuencia, tal como lo señala la FAO (2013: 11), uno de los determinantes fundamentales en los niveles de seguridad o inseguridad alimentaria de una sociedad.

Desde un punto de vista más amplio, considerando las actuales condiciones de desarrollo de la producción y de la organización social del país y de Cochabamba, el acceso a los alimentos en general no solo está determinado de forma medular por los ingresos monetarios, sino también por la evolución de los precios, que definen su poder adquisitivo, aunque es importante señalar que existen diversas situaciones, como lo hace notar la FAO (2012: 43), en las que el acceso a alimentos depende de otros factores<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Uno de los factores se refiere a las crisis alimentarias que experimentan algunas poblaciones por razones climáticas o bélicas, en cuyo caso la provisión de alimentos es realizada directamente por los gobiernos u organismos de asistencia internacional. Otro factor son los programas estables de los gobiernos dirigidos a poblaciones específicas o a grupos etarios determinados (los que se encuentran en situación

En este marco, en lo que sigue se abordará algunas *políticas públicas para el acceso a los alimentos* que se han ido aplicando en América Latina (incluido nuestro país, por supuesto) y que organizaciones como la FAO (2012: 56-84, 2013: 11-47, 2015: 37-38) los ha resaltado. En esta perspectiva, se señala que una de las preocupaciones principales son las políticas públicas que inciden en los ingresos, considerando que la suficiente disponibilidad de recursos permitirá que una mayor cantidad de personas consuma los alimentos que requiere. Asimismo, se sostiene que también tienen impacto las políticas públicas de comercio interno, particularmente las que se refieren al abastecimiento de alimentos. Estas políticas públicas, junto con otras de índole más específica, tienen como objetivo incidir en los precios de los alimentos y en el acceso (potencial) de la población más vulnerable.

Muchos de los tipos de políticas públicas anteriormente señalados tienen que ver con *programas de protección social* (PPS), ya sea a través de canales mayormente relacionados con el mundo del trabajo, como son los casos de las políticas de salario mínimo o de empleo, como a través de iniciativas típicas de asistencia social, como las transferencias, subsidios y otras ayudas, tanto focalizadas como universales, de parte del sector público. En menor medida, algunas políticas públicas corresponden a las de tipo económico, en los campos del mercado y los precios domésticos.

En el Cuadro 4.1 se presenta un resumen de las políticas públicas monitoreadas durante el período 2011-2012 en la dimensión acceso de la seguridad alimentaria. Se observa una importante presencia de políticas públicas relativas al ingreso disponible desde el punto de vista de salarios, empleo, pensiones y transferencias públicas. Asimismo, es notable la gran cantidad de países que recurre a políticas públicas de ayuda alimentaria o que intervienen en los mercados mediante medidas de abastecimiento. Finalmente, se pueden observar, en algunos países de Sudamérica, las siguientes correspondencias: 1) Los países que intervienen en los salarios lo hacen también en las pensiones y transferencias (Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Venezuela); 2) Países que promueven la alimentación escolar, también intervienen de manera activa en la ayuda alimentaria (Argentina, Brasil y Perú); 3) Los Estados que tienen un papel más protagónico de intervención en el abastecimiento, también lo tienen en los precios (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela).

---

de pobreza extrema), a los cuales se les provee de alimentos de manera sistemática para que superen condiciones de malnutrición. Finalmente, existen algunos agricultores que producen para el autoconsumo, por lo cual son menos dependientes del dinero para acceder a alimentos para sus grupos familiares.

**Cuadro 4.1: MATRIZ DE MEDIDAS QUE INCIDEN EN EL ACCESO A LOS ALIMENTOS (2011-2012)**

	América del Sur										América Central y México										Caribe							
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guyana	Paraguay	Perú	Venezuela	Belize	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	México	Panamá	Antigua y Barbuda	Bahamas	Barbados	Cuba	Dominica	Granada	Haití	Jamaica	República Dominicana	Trinidad y Tobago
<b>INGRESOS</b>																												
Salarios y empleo																												
Pensiones																												
Transferencias públicas																												
Tributación																												
Subsidios																												
<b>AYUDA ALIMENTARIA</b>																												
Alimentación escolar																												
Ayuda alimentaria																												
<b>COMERCIO INTERNO</b>																												
Abastecimiento de alimentos																												
<b>PRECIOS</b>																												
Intervención en los precios																												
Tasa de cambio																												
Tasa de interés																												

■ Medidas que fueron implementadas en los años 2011-2012

■ Medidas que han sido implementadas solo el 2011 ó 2012

Fuente: FAO (2012: 55), con base al Sistema de Monitoreo de Políticas de Seguridad Alimentaria de FAO RLC.

En la perspectiva de conocer con mayor detalle las diferentes políticas públicas aplicadas en los países de América Latina para la dimensión acceso de la seguridad alimentaria, a continuación se describen puntualmente cada una de ellas.

#### 4.1 Políticas públicas relativas al ingreso disponible

Comprenden, por un lado, las relativas al salario mínimo, pensiones y empleo; por otro, a las transferencias públicas y subsidios. En el *primer caso*, se señala que, en general, todos los países de la región legislan continuamente sobre el nivel del *salario mínimo* y los grupos beneficiarios de las alzas salariales. Mientras algunos países, como Ecuador, elevan el nivel de salario mínimo de forma general, otros países lo realizarían de forma diferenciada, ya sea por rubro económico (Panamá), o por el tamaño de las empresas y organizaciones destinatarias de estos aumentos (Honduras). También algunos países realizarían reajustes diferenciados de salarios (solo para el sector público o para las fuerzas armadas).

Por otro lado, algunos países también habrían actuado sobre los niveles mínimos de las *pensiones de vejez* (un sector de la población vulnerable y que tiene escasas posibilidades

de obtener empleo), por lo que la pensión, en la mayoría de los casos, se constituiría en su única fuente de ingresos. Además de los países que en mayor o menor medida han aumentado las pensiones mínimas, como sucedió en nuestro país, Guyana y Bahamas, algunos países como la Argentina habrían decretado adicionalmente niveles máximos para las pensiones.

Otro segmento de la población usualmente afectado por la inseguridad alimentaria son los *cesantes*, sobre todo el caso de los trabajadores menos calificados. Frente a ello, los estados habrían intervenido mediante programas de empleo y/o actividades generadoras de ingreso. Algunos de estos programas serían de carácter permanente, como el “Ñamba’apo” de Paraguay o el “Ingreso Social con Trabajo” de Argentina, en tanto otros estarían enfocados a ofrecer empleos de emergencia en situaciones y/o zonas con características más complejas, como sería el caso del “Jamaica Emergency Employment Programme”, o del “Programa de Generación de Empleo de Emergencia” en Colombia, enfocado a la población víctima de la “Ola Invernal” que afectó a dicho país el 2011.

En el *segundo caso*, a través de las transferencias públicas y subsidios, se ha buscado aumentar el ingreso disponible de las familias beneficiarias. En este sentido, este accionar se habría manifestado en los Programas de Protección Social (PPS) de cada país, como los programas de transferencias condicionadas (PTC), los programas para enfrentar la pobreza moderada y la pobreza extrema, las ayudas dirigidas a la población mayor y la población con discapacidades, etc. Como ejemplos se tienen, la “Gran Misión Hijos de Venezuela”, que entrega recursos a mujeres embarazadas y menores de 17 años en situación de pobreza, además de discapacitados de todas las edades; en Honduras la entrega del “Bono al Ciudadano de Oro” a los mayores de 70 años y, en nuestro país, la distribución de la “Renta Solidaria” a personas con discapacidad grave o muy grave. Los PTC que poseen componentes de transferencia explícitamente vinculados a la compra de alimentos serían el programa “Oportunidades” de México, los “Bonos Familiares para la Compra de Alimentos” de Panamá, el programa “Tekoporâ” de Paraguay, el componente “Comer es Primero” del programa “Solidaridad” de República Dominicana y la “Tarjeta Alimentaria” del Uruguay.

Otra forma de transferencia de recursos del Estado a la población vulnerable consiste en la implementación de subsidios. Estos en general se ponen en marcha para cubrir parcial o totalmente servicios básicos, combustibles o alimentos de primera necesidad, como sería de la “Tarifa social del agua” que promueve el gobierno de Paraguay, el subsidio al gas propano en El Salvador, o el subsidio al diesel y la gasolina de 91 octanos en Panamá. En muchos casos, estos subsidios se habrían focalizado y formarían parte de los programas de combate a la pobreza.

En general, se valora los PTC por su llegada a los sectores más desposeídos y normalmente excluidos de las prestaciones de protección social, abriéndoles la posibilidad de asegurar niveles mínimos de consumo. En este sentido, existiría un relativo consenso en cuanto a que este tipo de programas constituye una aproximación más completa al fenómeno de la pobreza, porque no sólo aportaría un complemento a los ingresos familiares para garantizar niveles básicos de consumo, sino que contribuiría a la construcción de capital humano en los menores de edad, lo que permitiría interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza (FAO, 2013: 34)

Desde el punto de vista de la dimensión acceso de la seguridad alimentaria, es importante señalar los impactos de los PTC de la región relacionado con el aumento del consumo de alimentos. En este sentido, según la FAO (2013: 37-38), hay experiencias referidas a la cantidad de alimentos consumidos por el grupo familiar. En el caso de la “Bolsa Familia” de Brasil los hogares participantes de zonas rurales destinarían el 88% de las transferencias al consumo de alimentos, además de un 79% de incremento en la proporción de gastos en alimentos para quienes reportaron inseguridad alimentaria severa. Impactos similares se tendrían en casos como el “Bono de Desarrollo Humano” del Ecuador, donde el 43% de las madres participantes de zonas rurales gastarían la totalidad o la mayor parte de la transferencia en alimentos y en “Comunidades Solidarias Rurales” de El Salvador, donde las transferencias serían destinadas a la educación, la alimentación y la compra de medicamentos.

También se destacan los resultados hallados en materia de diversificación de la dieta alimentaria. Para el caso de “Familias en Acción” de Colombia, se habría constatado un incremento de 2.8 meses en la duración de la lactancia materna (exclusiva y no exclusiva) de niños/as menores de dos años en las zonas rurales, mientras que el grupo de niños de 24 a 47 meses habría aumentado significativamente su frecuencia de consumo en cinco alimentos. Asimismo, el programa “Oportunidades” de México habría registrado un mayor consumo calórico debido a una mayor ingesta de frutas, verduras y productos de origen animal.

Una situación similar sería el caso del programa “Juntos” del Perú, en el que se habría impulsado el incremento del gasto familiar en pan y cereal, mantequilla y aceite, vegetales, fruta, granos, azúcar y tubérculos, además de cuadruplicar la periodicidad en la que se consumen productos de origen animal en los hogares que participaron en el programa por más de un año.

## **4.2 Políticas públicas para la ayuda alimentaria**

Las políticas de ayuda alimentaria corresponden, según la FAO (2012: 57-58), generalmente a auxilios de carácter temporal focalizados en una población afectada por

inseguridad alimentaria, ya sea por su situación socioeconómica o como consecuencia de desastres naturales. Ejemplo de esto último serían las distribuciones de alimentos llevadas a cabo en México, en beneficio de las poblaciones afectadas por terremotos o huracanes, así como también en el Perú en favor de los habitantes de zonas altoandinas afectados por heladas.

En otros casos, la ayuda alimentaria se institucionalizaría como parte de una estrategia de protección social. En este sentido, República Dominicana habría promovido los “Comedores Económicos del Estado”, mientras que Brasil los restaurantes populares y cocinas comunitarias en las zonas de mayor vulnerabilidad. En Guatemala se habría lanzado el programa “Bolsa Segura”, para llevar alimentos a las familias más afectadas por la inseguridad alimentaria.

Por otro lado, las políticas de ayuda alimentaria también se materializan a través de los programas de alimentación escolar (PAE). En este sentido, según la FAO (2013: 41-42), existe una diversidad de situaciones respecto de marcos legales para la operación de los PAE. Varios países habrían incorporado en sus constituciones políticas el derecho a la alimentación, entre ellos nuestro país, Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras. Muchos otros habrían desarrollado leyes específicas para normar estos programas. También habrían países que aún teniendo normas y reglamentos a nivel del órgano rector de los PAE, no contarían con leyes específicas para la alimentación escolar.

En general, todos los países contarían con alguna forma de organización comunitaria en las escuelas, generalmente conformada por el director, maestros, padres y madres de familia, que desempeñan un rol fundamental en la preparación de la alimentación escolar a nivel local. El activo involucramiento, compromiso y organización de las madres y padres en la ejecución de los PAE habrían contribuido para el seguimiento de los programas.

En varios países, como Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay y México, se estarían haciendo esfuerzos orientados a ofrecer una alimentación escolar saludable y adecuada en vistas de la malnutrición, esto es, una alimentación diversificada, lo que habría tenido como consecuencia que en los recintos escolares y en su entorno se haya limitado la venta o provisión de comida “chatarra”, aquella comida que no es nutricionalmente saludable por sus altos contenidos de grasas y azúcares.

Por su parte, en países como el nuestro, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, las comunidades escolares y las autoridades habrían convenido en la necesidad de preparar menús que respeten y valoren la cultura alimentaria nacional y regional, de acuerdo a las necesidades nutricionales de la niñez.

Es importante señalar que muchas veces los PAE mantienen sinergias con los sectores productivos para abastecerse de los alimentos necesarios para su funcionamiento. En este sentido, se debe señalar que en todos los países de la región existiría una oferta potencial de alimentos producidos por agricultores familiares que se encuentran dispersos en todos los territorios nacionales, y que podrían ser considerados dentro de la oferta de alimentos para la alimentación escolar. En algunos países las instituciones rectoras de los PAE habrían logrado establecer mecanismos que promueven una mayor articulación con la agricultura familiar, lo cual sería muy consistente con dos objetivos que resultan complementarios: mejorar las dietas de los estudiantes y establecer una demanda estable orientada a la agricultura familiar que, en general, tendría dificultades para conseguir adecuadas condiciones de precios para sus productos.

En los países que existen compras a agricultores familiares, las modalidades más frecuentemente utilizadas habrían sido la contratación directa y la contratación menor, que establecen cuantías menores y más adecuadas a la capacidad financiera y de producción de este grupo. A modo de ejemplo se mencionan las siguientes experiencias:

- Bolivia con su programa “Compro boliviano”, basado en el Decreto Supremo N° 27328, que establece la preferencia a los proveedores locales por compras del Estado inferiores a 114 mil dólares, aproximadamente.
- Brasil con “Fome Zero”, que permitió la creación de un mercado institucional y compras gubernamentales, especialmente el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) que se habría reformado, ampliado y masificado.
- El Salvador, con las compras de leche fluida para el Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE); también se habría firmado un convenio entre los Ministerios de Educación y Agricultura y Ganadería para la compra de granos básicos.
- Países como Honduras y Nicaragua también habrían mostrado interés en las compras públicas, a través del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA), en granos básicos en temporada de cosecha para evitar la caída de los precios; sin embargo no se trataría de planes relacionados con los PAE.

Finalmente, señalar que muchos de los productos necesarios para el funcionamiento de los PAE, tales como frutas, hortalizas y otros frescos perecibles, corresponderían a la producción local y, más aún, de proveniencia cercana a los establecimientos escolares. Por tanto, el hecho que estos productores dispongan de ventajas inherentes, hacía que sea comercialmente posible y nutricionalmente recomendable establecer registros de

proveedores descentralizados administrativamente que garanticen ciertas calidades para el suministro de estos productos, que pueden ser abastecidos por los agricultores familiares de cada país y región (FAO, 2013: 42-43)

### **4.3 Políticas públicas para el comercio interno**

Estas políticas están relacionadas fundamentalmente con el abastecimiento de alimentos. Es decir, cuando el Estado interviene para facilitar la compra de alimentos por parte de la población, se considera que implementa medidas de abastecimiento. En tales casos, la preocupación fundamental de los gobiernos es hacer accesible a la población los alimentos en una cantidad adecuada, y disminuir los precios de los productos para beneficiar a los consumidores.

Una de las iniciativas que más se habría extendido en la región en este sentido, según la FAO (2012), corresponde al establecimiento de redes públicas de venta de alimentos. Mientras México, a través de “Diconsa”, focalizó esta actividad en las zonas rurales de más difícil acceso, países como Venezuela, Panamá y República Dominicana habrían establecido locales tanto en el ámbito urbano como rural, a través de “Mercal”, las “Jumbo Tiendas” y las “Plazas Agropecuarias”, respectivamente.

Otros países, en tanto, intervendrían en momentos y productos determinados, con el fin de enfrentar alzas y/o carencias súbitas de ciertos productos. Dentro de estas iniciativas se mencionan la intervención en el mercado del arroz en Ecuador, o el royecto de venta de frijol rojo, llamado “Nuestro”, en El Salvador.

Finalmente, algunos países intervendrían a través de la construcción de mercados y otras infraestructuras que faciliten la venta de alimentos y la baja de precios. Un ejemplo sería el Plan “Red Nacional Alimentaria” de República Dominicana, cuyo objetivo sería construir cuatro mercados mayoristas a lo ancho del país, con el fin de garantizar el abastecimiento. Lo mismo sucedería en Panamá, donde se planifica la construcción de ocho mercados públicos con el mismo objetivo (FAO, 2012: 58).

### **4.4 Políticas públicas relativas a los precios**

En vista de las alzas en los precios de los alimentos registrado en los últimos años, la preocupación frente al nivel de precios fue transversal. Sin embargo, solo algunos países habrían intervenido directamente en ellos. Algunos lo habrían hecho a partir de un rol mediador entre productores y procesadores, como en el caso de Ecuador frente a la situación del maíz y el arroz.

Además de estas intervenciones de tipo extraordinario, en algunos países la política de precios habría implicado tanto la fijación de ciertos niveles como su monitoreo permanente. Por ejemplo, en Venezuela, la Superintendencia Nacional de Costos y Precios sería el que fija precios máximos para ciertos rubros y monitorea que no se supere ese nivel en el mercado. En otros países se fijarían precios que deben pagarse al productor, para garantizarles un nivel de ingreso mínimo por sus cosechas (Ecuador, Venezuela, Colombia, Nicaragua y Brasil).

Ahora bien, considerando que la *protección social*, según CEPAL, tiene por objetivo: (i) garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para las personas; (ii) posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción; (iii) procurar la universalización del trabajo decente. Además, que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSAM) incluye también en la *protección social la precariedad de los medios de subsistencia de las personas y las familias*, lo que resultaría particularmente aplicable a los hogares vulnerables de agricultura familiar en la región<sup>36</sup>; se añadiría a las políticas públicas descritas anteriormente, las que tienen que ver con la *promoción del trabajo rural decente*.

## 4.5 Políticas públicas orientadas a la promoción del trabajo rural descente

De acuerdo a estudios conjuntos realizados por tres agencias de Naciones Unidas en la región (FAO, OIT y CEPAL), los empleos rurales en América Latina y el Caribe se caracterizarían en una alta proporción por su mala calidad, es decir, por estar lejos de alcanzar los estándares laborales que la OIT ha definido como “trabajo decente”<sup>37</sup>, el cual estaría caracterizado, según la OIT (2011), citado por la FAO (2013: 44), por:

- La libre elección y ejercicio del trabajo, y por lo tanto, eliminación y prohibición del trabajo forzoso, el trabajo esclavo y el trabajo infantil.
- El trabajo con seguridad social, desde la propia iniciación del contrato laboral, con los aportes al sistema de previsión social, la prevención de riesgos laborales y la compensación ante cualquier accidente o enfermedad laboral.

---

<sup>36</sup> De aquí se desprendería una complementariedad entre las medidas destinadas a otorgar a los sectores más vulnerables y marginados niveles mínimos de satisfacción de sus necesidades más básicas, como lo es la alimentación, con aquellas que se orientan a mejorar su capacidad para integrarse y participar plenamente en la vida económica y social. En este escenario se daría, en consecuencia, las políticas y programas que procuran el fomento y desarrollo de la agricultura familiar (FAO, 2013: 33).

<sup>37</sup> La promoción del concepto de “Trabajo Decente”, impulsado desde 1999 por la Organización Internacional del Trabajo, puso de manifiesto el reconocimiento de que es el trabajo el que genera riqueza, favorece la inserción en la vida comunitaria, construye el progreso social de los países y permite a sus ciudadanos acceder a una vida digna (FAO, 2013: 44).

- (Con) tutelas que protegen la maternidad, infancia, matrimonio, vacaciones, enfermedades, salarios diferidos de compensación, vejez, y todas aquellas circunstancias atípicas que acontecen en la vida de los individuos.
- El derecho a la libre asociación y afiliación a las organizaciones que defienden los intereses de los trabajadores: el sindicato. Sin libertad sindical y derecho de asociación, el resto de los derechos se verían seriamente limitados, y a mediano plazo, cercenados. Asociado a ese derecho se encontraría el fortalecimiento del diálogo social entre empleadores, gobiernos y trabajadores, y su correlato en la negociación colectiva.
- La conciliación entre vida familiar y trabajo, lo que indica que es necesario desarrollar políticas de responsabilidad familiar compartida, en igualdad de condiciones y oportunidades para hombres y mujeres.
- La eliminación de toda forma de discriminación, ya sea por sexo, edad, raza, religión, orientación sexual, nacionalidad, etc.

Este déficit de trabajo decente en la región se explicaría ya sea por vacíos en los marcos regulatorios, debilidad institucional para velar por las normativas laborales y también porque una parte de los propios empleadores serían unidades de muy baja productividad e ingresos. A pesar de las anteriores limitaciones, existirían experiencias interesantes e importantes en la promoción del trabajo rural decente en la región, entre las cuales, según la FAO (2013: 45-47), se tendrían los casos de Uruguay, Brasil, Costa Rica, Argentina y República Dominicana.

En el caso de *Uruguay*, en agosto de 2012 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), con el apoyo de la OIT y la FAO, creó una Unidad de Empleo Rural (UER), como instancia asesora y de coordinación de las políticas laborales, de empleo y de seguridad social dirigidas a los trabajadores rurales. Se trataría de un organismo especializado en la problemática de los trabajadores rurales en relación al trabajo, el empleo y la seguridad social, para garantizar la efectividad de los derechos y deberes que surgen de la normativa vigente.

Los principales ámbitos de acción de la Unidad serían la elaboración de políticas y normativas para mejorar las condiciones de trabajo y la protección social, la ampliación del acceso a los servicios prestados por el Ministerio a los trabajadores rurales y la creación de un sistema de información sobre el trabajo agropecuario y rural.

Entre las iniciativas llevadas a cabo por la UER- MTSS se destacarían la campaña de publicidad sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores asalariados rurales, incluyendo aspectos como la limitación de la jornada laboral, el derecho a la

sindicalización y la negociación colectiva, las condiciones de salud laboral, utilizando a tal efecto diversos medios desde mensajes de radio y televisión, hasta adhesivos, naipes y acciones de comunicación en territorio. Otra acción relevante sería la elaboración de un protocolo para fiscalizar las actividades altamente feminizadas, como el trabajo doméstico, con especial énfasis en la realidad de las trabajadoras migrantes y el trabajo rural, con una atención particular a la realidad de la mujer en ese ámbito.

En el *Brasil*, durante la última década el mercado laboral habría exhibido importantes mejoramientos a favor de los trabajadores en aspectos tales como reducción del desempleo, incrementos reales del salario mínimo, recuperación de la capacidad de negociación de los sindicatos y políticas sociales masivas, como el programa “Bolsa Familia”. Sin embargo, por tratarse de un hecho poco frecuente en la región y de especial significación para el sector rural, se destaca el aumento de los niveles de formalización del empleo.

En este sentido, se señala que si bien el ritmo de crecimiento del empleo rural fue menor que el de los sectores urbanos, no por ello fue menos importante: entre los años 2000 y 2009, el aumento del empleo formal en el área rural habría sido de alrededor del 33%, y habría beneficiado especialmente a los sectores de menores ingresos. Para el caso de la agricultura, las mayores tasas de crecimiento de formalización del empleo se habría dado en el rango menor de salarios: quienes ganaban hasta un salario mínimo aumentaron su nivel de formalización en 46%, mientras que los que ganaban entre 1 y 3 salarios mínimos incrementaron su formalización en 41%.

Dos son los principales factores que se identifican para este mejoramiento; por una parte, el aumento de oferta de trabajos más calificados, particularmente en las labores de cosecha en plantaciones tales como café, caña de azúcar, algodón y naranja; por otro, un aumento de las acciones de fiscalización del Ministerio del Trabajo en estas zonas de producción.

En el caso de *Costa Rica*, en agosto de 2010 se habría lanzado la Campaña Nacional del Salario Mínimo, cuyo objetivo central fue combatir el incumplimiento de este derecho laboral. La campaña comprendió un componente mediático de información y sensibilización, a través de anuncios en los medios de comunicación, en buses y paradas, así como en espectáculos de participación masiva como una final del campeonato de fútbol local, entre otros; además de una ampliación de las facilidades para hacer denuncias sobre el no pago del salario mínimo y mejorar su control.

Para ello, entre otros, fue habilitada una línea telefónica gratuita donde se pueden hacer consultas y denuncias, que se tramitaban directamente a la Dirección Nacional de

Inspección (DNI), evitando así la necesidad de que el interesado deba concurrir a las oficinas de trabajo; se fortaleció la DNI con más recursos y personal, y se trató de mejorar la eficiencia de la labor de inspección, además de establecerse un convenio con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), para coordinar e intercambiar información sobre los resultados de inspección, por tener esta última mayor capacidad instalada.

La campaña habría incluido también un monitoreo mensual de las actividades, lo que le permitió al Ministerio de Trabajo comunicar los resultados de la campaña mediante conferencias de prensa. De acuerdo a las evaluaciones realizadas, se habrían constatado una reducción del incumplimiento en alrededor del 10% durante los dos primeros años, sin afectar negativamente el empleo ni la seguridad social (formalidad), beneficiando especialmente a las mujeres, los jóvenes y los trabajadores con menores niveles educativos, mejorando así la equidad de género y los ingresos de los trabajadores más pobres. Sin embargo, en el sector agrícola, con un alto nivel de incumplimiento (más del 50%), no se habría alcanzado todavía una cobertura satisfactoria del organismo fiscalizador, aspecto pendiente a ser corregido en futuras etapas de la campaña.

En *Argentina*, a fines del 2011 fue promulgada la Ley del Trabajo Agrario, conocida también como Nuevo Estatuto del Peón Rural. Entre las principales modificaciones al régimen de trabajo agrario estarían la introducción del criterio de solidaridad y responsabilidad del empleador (dueño del campo) respecto de todo trabajador que efectúe tareas en sus terrenos, aunque no esté contratado en forma directa (subcontratado); el pago mínimo no puede ser inferior al salario mínimo vital y móvil vigente, y la creación de licencias especiales por concepto de matrimonio, nacimiento de hijo, fallecimientos de un familiar y otros. Otras importantes regulaciones establecidas por la Ley serían las siguientes:

- Prohibición de la contratación de empresas de servicios para la provisión de trabajadores temporarios.
- El trabajador permanente discontinuo (una misma persona que realiza tareas cíclicas en más de una ocasión) adquiere los derechos que otorga la antigüedad a los trabajadores permanentes.
- Se estipula que las jornadas de trabajo no pueden superar las nueve horas, y se reconocen horas extras y descanso semanal.
- Se establece la prohibición del trabajo de menores de 16 años bajo cualquier modalidad; la regulación del trabajo adolescente; y las condiciones de vivienda digna.

- Determina que los beneficios de jubilación para este personal, los obtendrá el trabajador con 57 años y 25 de servicios sin distinción de sexo.
- Se incrementa en un 2% la Contribución Patronal como consecuencia del punto anterior.

Finalmente, en *República Dominicana* el Ministerio de Trabajo, junto al sector bananero, el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) y siete agencias del sistema de Naciones Unidas habrían iniciado en 2012 el “Plan Estratégico para la Promoción del Trabajo Decente y la Competitividad del Sector Banano de las Provincias Azua, Valverde y Montecristi”. La propuesta se habría elaborado a través de un proceso de consulta con los diversos sectores involucrados, tales como productores y trabajadores de la industria del banano, personal técnico de varios ministerios y diversas organizaciones de la sociedad civil.

El Plan Estratégico, que promueve el mejoramiento de las condiciones laborales y socioeconómicas de los trabajadores del sector bananero, contiene los siguientes seis ejes estratégicos: 1) Libertad de asociación de productores y trabajadores agrícolas del sector bananero; 2) Convenios fundamentales sobre el trabajo infantil; 3) Seguridad, salud e higiene en el trabajo; 4) Consolidación del sistema de inspección laboral en apoyo al sector bananero; 5) Mesas de diálogo social y laboral del sector bananero; 6) Normas técnicas de competencia laboral para el sector bananero.

En el epílogo de este capítulo es importante señalar que, según la FAO (2015-38), los PPS han crecido exponencialmente entre 1990 y 2015. Actualmente, todos los países del mundo contarían con al menos un programa de asistencia social. Se habría implantado programas de alimentación escolar en 130 países, que son el tipo más frecuente de PPS. También serían frecuentes las transferencias de efectivo incondicionales, 118 países de todo el mundo los habrían implantado. De igual manera, los PTC de efectivo (cash transfers) y de bienes comunitarios/obras públicas continuaría expandiéndose con rapidez.

Las políticas de protección social que habrían resultado más eficaces a la hora de mejorar la dimensión acceso de la seguridad alimentaria y reducir la pobreza rural habrían sido, según la FAO (2015: 38), las que se integraron correctamente con políticas del sector agrícola y fueron coherentes con las prioridades y la visión de las estrategias más amplias destinadas a crear medios de vida viables y sostenibles para las personas pobres.

Finalmente, es importante señalar que si bien en toda la revisión de PPS aplicadas a los diferentes países de América Latina (incluido el nuestro), no se hizo referencia a las

fuentes de financiamiento, ello obedece a los alcances de la presente investigación, aspecto que se espera abordar en una siguiente publicación. De momento solo se puede señalar que en el caso de nuestro país y del departamento de Cochabamba existen recursos económicos en las arcas no solo del Gobierno central (mayor recaudación tributaria, rentabilidad de las empresas estatales, reservas internacionales netas), sino también de los gobiernos departamentales (impuesto directo a hidrocarburos, regalías) y municipales (impuesto directo a hidrocarburos, coparticipación tributaria, ingresos propios) para replicar, con las adecuaciones correspondientes, algunas políticas públicas que se han aplicado en otros países. En este sentido, los ingresos de las fuentes de financiamiento señalados y los recursos económicos provenientes de las constantes bajas ejecuciones presupuestarias a nivel de los gobiernos departamentales y municipales, podría llevar al planteamiento de políticas públicas regionales y locales relacionados con la dimensión acceso de la seguridad alimentaria, buscando canales de ejecución menos burocráticos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afonso, Ana (2007). *Incidencia de la Seguridad Alimentaria en el Desarrollo. Análisis y Síntesis de Indicadores*. Universidad Politécnica De Madrid. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos.

Alarcón, Diana. 2001. *Medición de las condiciones de vida*. Documento de Trabajo del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Serie Documentos de Trabajo I-21, Págs. 1-31.

Asociación de Instituciones de Promoción y Educación, AIPE (2007). *Políticas de seguridad alimentaria*. Observatorio de políticas públicas en seguridad alimentaria nutricional Boletín N°19-Octubre de 2007, La Paz- Bolivia.

Altimir, Oscar. 1978. La dimensión de la pobreza en América Latina. Naciones Unidas-Consejo Económico y Social- CEPAL, limitada, 22 de septiembre. <http://hdl.handle.net/11362/32252>

Altimir, Oscar. 1981. La pobreza en América Latina: Un examen de conceptos y datos. En Revista de la CEPAL, N° 13, p. 67-95, Santiago de Chile, abril de 1981. <http://hdl.handle.net/11362/12122>

Baldivia Urdininea, José. 2011. *El sector agropecuario y la seguridad alimentaria*. En “Seguridad Alimentaria en Bolivia”. Fundación Milenio, Coloquios Económicos, N°22, Julio de 2011, La Paz.

Banco Central de Bolivia. 2014. *Principales logros económicos y sociales 2006-2013*. La Paz, Bolivia.

Banco Central de Bolivia. 2014. *Informe de política monetaria*. Enero de 2014, La Paz, Bolivia.

Banco Central de Bolivia. 2014. *Informe de política monetaria*. Octubre de 2014, La Paz, Bolivia.

Banco Central de Bolivia. 2015. *Informe de política monetaria*. Enero de 2015, La Paz, Bolivia.

Banco Central de Bolivia. 2015. *Principales logros económicos y sociales 2006-2014*. La Paz, Bolivia.

Bardach, Eugene (2003). *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas*. En “Problemas públicos y agenda de gobierno”. Colección antológica de Política Pública. Edición Aguilar Villanueva Luis F. ISBN 968-842-998-8. Tomo III. Pág. 219-233. México D.F.

Behn, Robert D. (2007). El análisis de políticas y la política. En “El estudio de las políticas públicas”. Colección antológica de Política Pública. Edición Aguilar Villanueva Luis F. ISBN 968-842-960-0. Tomo I. Pág. 239-274. México D.F.

Campero, J. 2009. *Memoria II Ciclo de Talleres de Análisis desde la Sociedad Civil de Modelos y Políticas de Desarrollo Sostenible en Bolivia*. ABDES, La Paz, Bolivia.

CEPAL. 2003. *Manifestaciones multidimensionales de la pobreza (Sección C); La desigualdad distributiva a inicios del nuevo milenio (Sección D)*. En “Capítulo I: pobreza y distribución del ingreso”, Págs. 68-80.

CEDLA. 2009. Distribución del ingreso laboral urbano en Bolivia. Boletín Control Ciudadano N° 13, Agosto de 2009. Disponible en: <http://www.redunitas.org/Control%20Ciudadano%2013.pdf>

Comunidad Andina de Naciones (CAN). 2008. *Indicadores para medición de la seguridad alimentaria en la Comunidad Andina*. XIII reunión de expertos gubernamentales en encuestas a hogares del proyecto ANDESTAD, 27-29 de mayo 2008, Lima-Perú.

Comunidad Andina de Naciones (CAN). 2010. *Información sobre seguridad alimentaria y nutricional de la población indígena en los países de la Comunidad Andina*. Décimo séptima reunión del grupo ad hoc de seguridad alimentaria para poblaciones indígenas en la Comunidad Andina, videoconferencia, 26 de febrero de 2010.

CEPAL. 2003. *Manifestaciones multidimensionales de la pobreza (Sección C); La desigualdad distributiva a inicios del nuevo milenio (Sección D)*. En “Capítulo I: pobreza y distribución del ingreso”, Págs. 68-80.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. 1987. *Magnitud de la pobreza en Colombia*. Boletín Estadístico. Junio.

Elías, Bishelly; Jaldín, Rossmary. 2008. *Efectos de la crisis alimentaria en Bolivia (Análisis de Coyuntura: Enero-Septiembre de 2008)*. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), La Paz.

Escuela Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). 2012. *Manual de uso y aplicaciones*. Comité científico de la ELCSA. ISBN 978-92-5-307354-2, mayo de 2012.

Farah H. Ivonne. 1990. *Las transformaciones de la pobreza*. Universidad Mayor de San Andrés, Carrera de Sociología, La Paz, Bolivia, Págs. 1-52.

Feres, Juan Carlos; Mancero, Xavier. 2001. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, N° 4, Santiago de Chile, Págs. 1-46.

Figueroa, Dixis. 2005. *Medición de la seguridad alimentaria y nutricional*. Brasil

Flores, María de Lourdes; Barrera, Edith. 2003. *Definiciones: Desarrollo Social, Políticas Públicas*. En: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21270/105776/Definiciones.Desarrollo%20social,%20pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblicas.pdf> (Recuperado el 17 de junio de 2013)

Fundación Jubileo. 2011. *La inflación para los pobres llega a 5.64% hasta septiembre de 2011*. Octubre 2011, La Paz, Bolivia. Disponible en [www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)

Fundación Jubileo. 2011. *La inflación para los pobres llega a 6.62%*. Diciembre 2011, La Paz, Bolivia. Disponible en [www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)

Fundación Jubileo. 2012. *Bolivia registra una inflación de alimentos de 0.83% en el primer trimestre*. Abril 2012, La Paz, Bolivia. Disponible en [www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)

Fundación Jubileo. 2012. *Bolivia registra una inflación de pago de alquiler de vivienda de 3.4% hasta abril de 2012*. Mayo 2012, La Paz, Bolivia. Disponible en [www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)

Fundación Milenio. 2010. *Informe de Milenio sobre la Economía: gestión 2010*. Konrad Adenauer Stiftung, N° 30, abril 2011, La Paz, Bolivia.

Fundación Milenio. 2011. *Informe de Milenio sobre la Economía: gestión 2011*. Konrad Adenauer Stiftung, N° 31, septiembre 2011, La Paz, Bolivia.

Gobierno Autónomo Departamental de Cochabamba. 2014. *Plan Departamental de Cochabamba para Vivir Bien 2013-2017* (PDCVB). Cochabamba, Bolivia.

Gómez, E. 2010. *Del derecho a la alimentación a la autonomía alimentaria*. Dossier para el seminario de sustentabilidad San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México.

Graciano da Silva, José. 2008. *Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y El Caribe* (versión preliminar para discusión). En Diálogo Rural Iberoamericano “Crisis Alimentaria y Territorios Rurales”, septiembre de 2008, San Salvador.

Green, Duncan. 2008. *Capítulo I: Introducción al mundo desigual*. En Green, Duncan (Compilador), “De la pobreza al Poder: ¿cómo pueden cambiar el mundo ciudadanos activos y estados eficaces?”, 1ª edición, Intermón Oxfam, Págs. 1-18.

Haquim, David. 2007. *El tratamiento de la seguridad y soberanía alimentaria en el PND*. En publicación: Umbrales, N° 16, diciembre. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Bolivia. Texto completo en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales16.pdf>

INCAP. 2012. *Disponibilidad y acceso a los alimentos*. Diplomado a distancia en seguridad alimentaria y nutricional. Instituto de nutrición de centro América y Panamá INCAP/OPS. Publicación INCAP MDE/154.

INE. 2013. *Bolivia: Características de Población y Vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. La Paz. Disponible en <http://www.ine.gob.bo:8081/censo2012/PDF/resultadosCPV2012.pdf>

INE 2014. Cochabamba: 14 de septiembre de 1810, La Paz. Disponible en [www.ine.gob.bo/pdf/Bo\\_Es\\_Na/COCHABAMBA.PDF](http://www.ine.gob.bo/pdf/Bo_Es_Na/COCHABAMBA.PDF)

Jaramillo, Fidel. 2009. Comentarios a la presentación “Principales factores de la crisis alimentaria que inciden en los países andinos y sus efectos” realizada por Máximo Torero, IFPRI. En “La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los Andes”, Centro Internacional de la Papa (CIP), Serie: Contribuciones para el Desarrollo Sostenible de los Andes, N° 9, junio 2009, Judith Kuan Cubillas (Editora). 2009. Perú.

- Jiménez A., Santa. 1995. *Métodos de medición d la seguridad alimentaria*. Cuba
- Kuan Cubillas, Judith (Editora). 2009. *La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los Andes*. Centro Internacional de la Papa (CIP), Serie: Contribuciones para el Desarrollo Sostenible de los Andes, N° 9, junio 2009, Perú.
- Laguna, M. 2009. *Características de la inflación importada en Bolivia: ¿puede contenerse con política cambiaria?*
- Landa Casazola, Fernando; Jiménez Pozo, Wilson. 2005. Bolivia: crecimiento “pro-pobre” entre los años 1989 y 2002. En “Análisis económico”, UDAPE, Vol. 20, junio 2005, La Paz, Bolivia.
- Lahera, E. 2004. *Política y políticas públicas*. CEPAL-Naciones Unidas, Serie Políticas Sociales N° 95, ISBN 92-1-322570-9, ISSN electrónico 1680-8983, N. Venta: S.04II.6.103, Santiago de Chile, Págs. 7-25. Disponible en: [http://eclacpos.org/publicaciones/xml/5/19485ps95\\_lcl2176p.pdf](http://eclacpos.org/publicaciones/xml/5/19485ps95_lcl2176p.pdf)
- Luetich, Andrés Ariel. 2002. *Clasificación de las Ideologías Políticas*. Actas de la Academia Luenticus. ISSN: 1666-7581. Disponible, <http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica>(Recuperado el 17 de junio de 2013)
- Mallea, Isabel. 2010. *Situación actual y prioridades básicas de la seguridad alimentaria nutricional en Bolivia*. CienciAgro, Vol. 2, N° 1 (2010) 237-252. Disponible en [www.ibepa.org/index-Dateien/237-252\\_mallea.pdf](http://www.ibepa.org/index-Dateien/237-252_mallea.pdf)
- Melgar, Hugo et al. 2005. *Validación de un instrumento para vigilar la inseguridad alimentaria en la Sierra de Manantlán, Jalisco*. Salud Pública, México/2005, Vol. 47, N° 6, noviembre-diciembre.
- Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, MACA. 2005. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural-Ministerio de Trabajo, Empleo y Prevención Social. 2009. *Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno: agroindustria, artesanía, manufactura, industria y turismo con empleo digno*. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA). 2008. *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria*. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2012. *Memoria de la Economía Boliviana 2012*. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2014. *Memoria de la Economía Boliviana 2013*. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2014. *Una mirada a los logros más importantes del nuevo modelo económico*. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2015. *Desempeño de la economía en Bolivia: Enero-Abril 2015*. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2006. *Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, 2006-2011*. Junio 2006, La Paz, Bolivia.

Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: Lineamientos Estratégicos”, 2006-2011*. Septiembre de 2007, La Paz, Bolivia.

Ministerio de la Presidencia; Viceministerio de Coordinación y Gestión Gubernamental; Dirección General de Gestión Pública Plurinacional. 2013. *Departamento de Cochabamba*. Enero 2013.

Ministerio de la Presidencia. 2009. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz, Bolivia.

Organización de Estados Americanos (OEA). 2012. *Asamblea General OEA Bolivia 2012: Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas*. Cuadragésimo segundo período ordinario de sesiones, 3 al 5 de junio, Cochabamba, Bolivia.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FIDA y PMA. 2012. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición*. ISBN 978-92-5-307316-0, Roma, FAO.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FIDA y PMA. 2013. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*. ISBN 978-92-5-307916-2 (edición impresa) E-ISBN 978-92-5-307917-9 (PDF), Roma, FAO.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2013. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*. ISBN 978-92-5-307671-0 (edición impresa) E-ISBN 978-92-5-307672-7 (PDF), Roma, FAO.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FIDA y PMA. 2015. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. ISBN 978-92-5-308785-3, Roma, FAO.

Ormachea S., Enrique. 2009. *Soberanía y seguridad alimentaria en Bolivia: políticas y estado de la situación*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), noviembre 2009, La Paz, Bolivia.

Paz Méndez, Alfredo. 2007. *Los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro la concepción de desarrollo del PND*. En publicación: Umbrales, N° 16, diciembre. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Bolivia. Texto completo en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales16.pdf>

PNUD. 2007. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. Indicadores del Desarrollo Humano, Cuadro 15: desigualdad de ingresos y gastos, Nueva York, EE.UU., Págs. 283-286.

PNUD. 2010. *Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia. Los cambios detrás del cambio: desigualdades y movilidad social en Bolivia*. 2ª Edición, ISBN 978-99954-711-3-2, La Paz.

Prefectura del Departamento de Cochabamba. 1995. *Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social (agenda 21 – Cochabamba)* (PDDDES). Noviembre de 1995, Cochabamba, Bolivia.

Prefectura del Departamento de Cochabamba. 1997. *Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social. Cochabamba 2010: integrada, equitativa y productiva (agenda 21 – Cochabamba)* (PDDDES). Agosto de 1997, Cochabamba, Bolivia.

Prefectura del Departamento de Cochabamba. 2000. *Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social. Cochabamba rumbo al siglo XXI* (PDDDES). Agosto de 2000, Cochabamba, Bolivia.

Prefectura del Departamento de Cochabamba. 2005. *Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social de Cochabamba: 2006-2010* (PDDDES). Diciembre de 2005, Cochabamba, Bolivia.

Programa Mundial de Alimentos (PMA). 2009. *Manual para la Evaluación de la Seguridad Alimentaria en Emergencias*. 2ª Edición, Servicio de Análisis de la Seguridad Alimentaria.

Prudencio Böhr, Julio. 2005. *Hacia una estrategia de seguridad alimentaria en Bolivia* (Capítulo 3). En “Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina: Bolivia-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela”. FAO, Salomón Salcedo Baca-Editor, ISBN 92-5-305419-0, ISSN 1014-1138, Santiago de Chile. Disponible en [http://www.comunidadandina.org/public/libro\\_47.htm](http://www.comunidadandina.org/public/libro_47.htm)

Ramos, Esteban et. al. 2007. *Reflexiones sobre derecho, acceso y disponibilidad de alimentos*. Laboratorio de Nutrición Poblacional, Centro de Investigación en Nutrición y Salud Pública, Facultad de Salud Pública y Nutrición, Universidad Autónoma de Nuevo León, Revista Salud Pública y Nutricional, Volumen 8, N° 4, Monterrey, N.L., México.

Riveros Gámez, Vanessa. 2011. *Seguridad alimentaria*. En “Seguridad Alimentaria en Bolivia”. Fundación Milenio, Coloquios Económicos, N° 22, Julio de 2011, La Paz.

Romero P., César. 2012. *Crisis, seguridad y soberanía alimentaria en América Latina y Bolivia: de las causas y efectos a las políticas públicas*. UMSS-ASDI-DICyT-IESE, Depósito Legal 2-1-2435-12, ISBN 978-99954-69-24-5, Cochabamba-Bolivia.

Salcedo Baca, Salomón. 2005. *El marco teórico de la seguridad alimentaria* (Capítulo 1). En “Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina”: Bolivia- Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO, Salomón Salcedo Baca-Editor, ISBN 92-5-305419-0, ISSN 1014-1138, Santiago de Chile. Disponible en [http://www.comunidadandina.org/public/libro\\_47.htm](http://www.comunidadandina.org/public/libro_47.htm)

Salcedo Baca, Salomón; Lora Aguancha, Alberto. 2005. *Propuesta de una estrategia regional de seguridad alimentaria para los países de la Comunidad Andina* (Capítulo 8). En “Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina”: Bolivia- Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO, Salomón Salcedo Baca-Editor, ISBN 92-5-305419-0, ISSN 1014-1138, Santiago de Chile. Disponible en [http://www.comunidadandina.org/public/libro\\_47.htm](http://www.comunidadandina.org/public/libro_47.htm)

Sanchez, M. 1998. *Seguridad alimentaria y Estrategias Sociales. Su contribución a la seguridad nutricional en áreas urbanas de América Latina*. Documento de discusión N° 23 sobre alimentación, agricultura y medio ambiente. Instituto de Investigación sobre Política Alimentaria, Washington, D.C. 20036-3006, USA, ISBN 0-89629-606-7, enero de 1998.

Spicker, Paul. 1999. *Definitions of poverty: eleven clusters of meaning*. En Gordon y Spicker, *The international glossary on poverty*.

Thomson, Anne; Metz, Manfred. 1999. *Aplicaciones de las Políticas Económicas en la Seguridad Alimentaria. Manual de Capacitación*. Servicio de apoyo para políticas agrarias, Dirección de Asistencia para las Políticas de la FAO y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), ISBN 92-5-303933, Roma, Italia.

Torres Villarroel, Ninett. 2008. *Evidencias y paradojas de la crisis alimentaria mundial*. En Revista Bien Común, Año 14, N° 163, Julio 2008, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Disponible en [www.fundacionpreciado.org/mx/biencomun/bc163/N\\_Torres.pdf](http://www.fundacionpreciado.org/mx/biencomun/bc163/N_Torres.pdf).

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). 2001. *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*. Volumen 11, La Paz, Bolivia.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). 2009. *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*. Volumen 19, La Paz, Bolivia.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). 2010. *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*. Volumen 20, La Paz, Bolivia.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). 2013. *Séptimo informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia*. Ministerio de Planificación del Desarrollo-Comité Interinstitucional Metas de Desarrollo del Milenio, La Paz, Bolivia.

Villamarín Octavio. 2005. *Estrategias nacionales para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia* (Capítulo 4). En “Políticas de seguridad alimentaria en los países de la comunidad andina”: Bolivia-Colombia-Ecuador- Pág. 9, Santiago de Chile.

Zeballos H., Hernán. 2011. *Seguridad alimentaria*. En “Seguridad Alimentaria en Bolivia”. Fundación Milenio, Coloquios Económicos, N° 22, Julio de 2011, La Paz.

## **Páginas web consultadas**

[www.aru.org.bo/index.php?option=com\\_k2&view=itemlist&task=user&id=133:webmaster&Itemid=371&lang=en&limitstart=150](http://www.aru.org.bo/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=user&id=133:webmaster&Itemid=371&lang=en&limitstart=150)  
[www.bolpress.com/art.php?Cod=2009020501](http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2009020501)  
[www.bcb.gov.bo/eeb/sites/default/files/7eeb/docs/7121.pdf](http://www.bcb.gov.bo/eeb/sites/default/files/7eeb/docs/7121.pdf)  
[www.bcb.gov.bo/webdocs/publicaciones/memorias/memoria2009/cap2.pdf](http://www.bcb.gov.bo/webdocs/publicaciones/memorias/memoria2009/cap2.pdf)  
[www.bcb.gov.bo/eeb/sites/default/files/paralelas5eeb/viernes/Economia%20Social/Walter%20Morales.pdf](http://www.bcb.gov.bo/eeb/sites/default/files/paralelas5eeb/viernes/Economia%20Social/Walter%20Morales.pdf)  
[www.camind.com/upload/documentos\\_publicaciones/informeCochabamba2012.pdf](http://www.camind.com/upload/documentos_publicaciones/informeCochabamba2012.pdf)  
[www.camind.com/upload/documentos\\_publicaciones/EconomiaNalyRestoMundo.pdf](http://www.camind.com/upload/documentos_publicaciones/EconomiaNalyRestoMundo.pdf)  
[http://cedla.org/sites/default/files/cds/de\\_2008-2010/DOCUMENTOS/CONDICIONES%20LABORALES/CL%2030%202008.pdf](http://cedla.org/sites/default/files/cds/de_2008-2010/DOCUMENTOS/CONDICIONES%20LABORALES/CL%2030%202008.pdf)  
[http://cedla.org/sites/default/files/cds/de\\_2008-2010/DOCUMENTOS/Indice%20dossier%202009/Tablas%20condicion%20laboral%202009/CL%2040%202009.pdf](http://cedla.org/sites/default/files/cds/de_2008-2010/DOCUMENTOS/Indice%20dossier%202009/Tablas%20condicion%20laboral%202009/CL%2040%202009.pdf)  
[http://cedla.org/sites/default/files/cds/de\\_2008-2010/DOCUMENTOS/Indicedossier2010/4%20-%20Tablas%20condicion%20laboral%202010/CL%2034%202010.pdf](http://cedla.org/sites/default/files/cds/de_2008-2010/DOCUMENTOS/Indicedossier2010/4%20-%20Tablas%20condicion%20laboral%202010/CL%2034%202010.pdf)  
[www.cedla.org/content/43776](http://www.cedla.org/content/43776); <http://eju.tv/2013/08/tasa-de-desempleo-en-bolivia-se-mantiene-en-8/#sthash.MqIHt1jB.dpuf>; [www.ربول.com.bo](http://www.ربول.com.bo)  
[www.cochabamba.gov.bo/public/descargas/Resumen\\_Plan\\_estrategico.pdf](http://www.cochabamba.gov.bo/public/descargas/Resumen_Plan_estrategico.pdf)  
[www.constituyentesoberana.org](http://www.constituyentesoberana.org)  
[www.economiafinanzas.gob.bo/index.php?option=com\\_prensa&ver=prensa&id=2963&categoria=5&seccion=306](http://www.economiafinanzas.gob.bo/index.php?option=com_prensa&ver=prensa&id=2963&categoria=5&seccion=306). (20/08/2013).  
<http://eju.tv/2008/12/estudio-refleja-alto-ndice-de-desempleo-en-bolivia/>  
[www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/D.S. N°29230, D.S. N° 0225, D.S. N° 29254, D.S. N° 29874, D.S. N° 0942, D.S. N° 0943, Ley N° 144, Ley N° 337](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/D.S. N°29230, D.S. N° 0225, D.S. N° 29254, D.S. N° 29874, D.S. N° 0942, D.S. N° 0943, Ley N° 144, Ley N° 337).  
[www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/vieu/NCPE](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/vieu/NCPE)  
[http://geo.ine.gob.bo/cartografia/inicial\\_controller/porcPobr3z4](http://geo.ine.gob.bo/cartografia/inicial_controller/porcPobr3z4)  
[http://ibce.org.bo/images/ibcecifras\\_documentos/CIFRAS-273-Inflacion-bolivia.pdf](http://ibce.org.bo/images/ibcecifras_documentos/CIFRAS-273-Inflacion-bolivia.pdf)

[http://idh.pnud.bo/usr\\_files/informes/nacional/INDH1998/capitulos/Nacional%201998%20Anexos.pdf](http://idh.pnud.bo/usr_files/informes/nacional/INDH1998/capitulos/Nacional%201998%20Anexos.pdf) pag 15

[www.ine.gob.bo](http://www.ine.gob.bo)

[www.ine.gob.bo/pdf/EH/EH\\_2011.pdf](http://www.ine.gob.bo/pdf/EH/EH_2011.pdf)

[www.ine.gob.bo/PDF/PUBLICACIONES/MDM/MDM4.pdf](http://www.ine.gob.bo/PDF/PUBLICACIONES/MDM/MDM4.pdf) pag 13

[www.ine.gob.bo/pdf/Bo\\_Es\\_Na/COCHABAMBA.PDF](http://www.ine.gob.bo/pdf/Bo_Es_Na/COCHABAMBA.PDF)

[www.ine.gob.bo:8081/censo2012/PDF/resultadosCPV2012.pdf](http://www.ine.gob.bo:8081/censo2012/PDF/resultadosCPV2012.pdf)

<http://lapatriaenlinea.com/?nota=145614>; La Paz, 29 (ANF), Bolivia-Nacional.

[www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2011/0427/noticias.php?id=8947](http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2011/0427/noticias.php?id=8947)

[www.pieb.com.bo/factores/4.RubenFerrufino\\_FundMilenio.pdf](http://www.pieb.com.bo/factores/4.RubenFerrufino_FundMilenio.pdf)

[http://publicaciones.caf.com/media/39869/construccion\\_de\\_ciudades\\_mas\\_equitativas\\_web0804.pdf](http://publicaciones.caf.com/media/39869/construccion_de_ciudades_mas_equitativas_web0804.pdf)

[http://saludpublica.bvsp.org.bo/textocompleto/bvsp/boxp68/estadisticas\\_cochabamba.pdf](http://saludpublica.bvsp.org.bo/textocompleto/bvsp/boxp68/estadisticas_cochabamba.pdf)

[http://www.sed.man.ac.uk/research/andes/es/publications/reports/DinamicasTerritorialesRuralesBolivia\\_versionfinal.pdf](http://www.sed.man.ac.uk/research/andes/es/publications/reports/DinamicasTerritorialesRuralesBolivia_versionfinal.pdf) pag 17

[www.udape.gob.bo](http://www.udape.gob.bo)

[www.udape.gob.bo/portales\\_html/Documentos%20de%20trabajo/DocTrabajo/2007/D T-0701.pdf](http://www.udape.gob.bo/portales_html/Documentos%20de%20trabajo/DocTrabajo/2007/D T-0701.pdf)

[www.udape.gob.bo/portales\\_html/AnalisisEconomico/analisis/vol08/art05.pdf](http://www.udape.gob.bo/portales_html/AnalisisEconomico/analisis/vol08/art05.pdf)

[www.udape.gob.bo/portales\\_html/ODM/Documentos/InfProgreso/7mo%20Informe%20de%20progreso.pdf](http://www.udape.gob.bo/portales_html/ODM/Documentos/InfProgreso/7mo%20Informe%20de%20progreso.pdf)

[www.udape.gob.bo/portales\\_html/AnalisisEconomico/analisis/vol08/art05.pdf](http://www.udape.gob.bo/portales_html/AnalisisEconomico/analisis/vol08/art05.pdf)

**Apéndice 1: LEGISLACIÓN SOBRE LOS PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN  
Años 2008-2010**

Producto	Acción a la exportación	Decreto Supremo	Fecha
Animales de la especie bovina	suspensión	D.S. 29460	27/02/2008
Carne de res	suspensión	D.S. 29460	27/02/2008
Carne de pollo	suspensión	D.S. 29460	27/02/2008
	Retiro de suspensión	D.S. 29491	28/03/2008
	suspensión	D.S. 29583	27/05/2008
	Retiro de suspensión	D.S. 29610	25/06/2008
Trigo	suspensión	D.S. 29460	27/02/2008
Maíz	suspensión	D.S. 29460	27/02/2008
	Retiro de suspensión <sup>(1)</sup>	D.S. 29498	01/04/2008
	Retiro de suspensión	D.S. 29498	15/10/2008
	suspensión	D.S. 0435	24/02/2010
	Retiro de suspensión	D.S. 0501	05/05/2010
Arroz	suspensión	D.S. 29460	27/02/2008
	Regulación <sup>(2)</sup>	D.S. 0373	02/12/2009
Harina de trigo	suspensión	D.S. 29460	27/02/2008
Aceite	suspensión	D.S. 29480	19/03/2008
Sub productos de maíz	suspensión	D.S. 29583	27/05/2008
	Retiro de suspensión	D.S. 29746	15/10/2008
	suspensión	D.S. 0435	24/02/2010
Sorgo	suspensión	D.S. 29583	27/05/2008
	Retiro de suspensión	D.S. 29695	03/09/2008
	suspensión	D.S. 0435	24/02/2010
Azúcar	Regulación	D.S. 0348	28/10/2009
	suspensión	D.S. 0434	19/02/2010
	Retiro de suspensión <sup>(3)</sup>	D.S. 0453	19/03/2010
	Retiro de suspensión	D.S. 0464	31/03/2010
	suspensión	D.S. 0671	13/10/2010
Caña de azúcar	suspensión	D.S. 0671	13/10/2010
Soya y harina de semillas	Regulación	D.S. 0725	06/12/2010

Fuente: Fundación Milenio (2010: 80) con base a información de la Gaceta Oficial de Bolivia.

(1) Solo para el producto: maíz para siembra.

(2) Solo para los productos: arroz descascarillado (arroz cargo o arroz pardo) y arroz semiblanqueado o blanqueado, incluso pulido o glaseado.

(3) Solo para el producto: chancaca (panela, raspadura).

Las adversidades climatológicas han puesto al gobierno y al país en alerta, como por ejemplo el fenómeno Natural de “El Niño”, que ha afectado la producción agropecuaria nacional y el abastecimiento a los principales centros de consumo del país, provocando escasez de alimentos de la canasta familiar (Decreto Supremo N° 29040, promulgado el 28/02/2007,) y el fenómeno de la Niña 2007 – 2008, que fue catalogada como una

situación de desastre nacional, por la presencia de efectos hidrometeorológicos y climáticos adverso que han ocasionado daños graves en diferentes regiones del país (D.S. N° 29438, promulgado el 12/02/2008). En vista de esta situación y de otras, se formuló varios decretos para socorrer de una u otra manera a las personas afectadas.

## **Apéndice 2: PRONUNCIACIÓN DEL SECTOR EMPRESARIAL EXPORTADOR RESPECTO A LAS MEDIDAS ASUMIDAS POR EL GOBIERNO NACIONAL**

En un Foro celebrado el 2008 en La Paz, el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) advirtió sobre las serias consecuencias de una crisis alimentaria a nivel mundial que afectaría a Bolivia, y aconsejó al gobierno que no tome decisiones “reactivas” y “cortoplacistas” (prohibiciones de exportación, establecimiento de cupos, licencias previas y control de precios internos), sino medidas inteligentes y “proactivas” que no solo garanticen el abastecimiento interno, sino que también generen saldos exportables (<http://somossur.net/bolivia/economia>).

Al respecto, el IBCE menciona una postura en la defensa de los intereses de la burguesía agroindustrial, en el cual señala que desde 2007 el gobierno aprobó más de 13 decretos supremos para restringir las exportaciones de carne de pollo, aceite de soya y girasol, maíz, trigo y otros productos. A ello, el representante de la FAO en Bolivia Gonzalo Flores comentó que las restricciones a las exportaciones, el control de precios y la intromisión del Estado en la producción de aceite “generaron un efecto boomerang” que desincentivó la producción de alimentos en el país ([www.cedla.org/node, 09/12/2010](http://www.cedla.org/node,09/12/2010)).

“Los productores de maíz, de arroz y otros granos fueron desincentivados porque plantaban con una expectativa de rentabilidad, sabían que podían exportar una parte de lo que producían, pero al no poder exportar hacen un uso alternativo de su dinero y lo colocan en otros rubros, principalmente en la construcción de bienes inmuebles”, según la declaración de Flores al diario La Razón (<http://somossur.net/bolivia/economia>).

### Apéndice 3: SÍNTESIS DE LEYES (330, 337 Y 338) PARA EL LOGRO DE LA SEGURIDAD CON SOBERANÍA ALIMENTARIA

<b>Aspectos sobresalientes de la Ley N° 330<sup>38</sup></b>
<p><b>Artículo 12, Objetivos del vivir bien a través del desarrollo integral</b>            Para la construcción de una sociedad justa, equitativa y solidaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Saber alimentarse para vivir bien.</li> <li>- Promover hábitos de consumo sustentables.</li> <li>- Establecer procesos de producción no contaminantes.</li> <li>- Facilitar el acceso equitativo a los componentes de la Madre Tierra</li> <li>- Democratizar el acceso a los medios y factores de producción</li> <li>- Promover fuentes de empleo digno en el marco del desarrollo integral.</li> </ul>
<p><b>Artículo 13, Saber alimentarse para vivir bien</b>            Promoverá el derecho a la alimentación y a la salud con Soberanía y Seguridad Alimentaria, mediante los siguientes aspectos principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de acciones estatales para el fortalecimiento de los sistemas económicos, productivos</li> <li>- Desarrollo de procesos y acciones, priorizando: el acceso a la tierra y territorio con agua y buena producción; el manejo y el control de los riesgos ambientales, la producción, transformación y comercialización de una diversidad de productos ecológicos y orgánicos</li> <li>- Avances para garantizar el acceso a los alimentos en cantidad y calidad para las poblaciones que no pueden conseguirlos por sí mismos en su vida diaria.</li> <li>- Reconocimiento y fomento de la producción, la diversidad de los productos en los mercados, las prácticas de intercambio comunitarios y en la dieta alimentaria, la protección a las variedades, locales y nativas.</li> <li>- Priorización del abastecimiento interno con producción nacional.</li> <li>- Protección en el control de la comercialización de alimentos que dañan la salud humana.</li> <li>- Sanciones a la especulación financiera basada en la producción y comercialización de alimentos.</li> <li>- Establecimiento de mejores condiciones y capacidades integrales para la producción, acceso y consumo de alimentos más sanos, inocuos, nutritivos, agroecológicos y culturalmente adecuados para los seres humanos, con énfasis en las aéreas urbanas.</li> <li>- Desarrollo de procesos de educación alimentaria y nutricional, promoción de micronutrientes y alimentos biofortificados.</li> <li>- Planificación estratégica alimentaria participativa de la sociedad civil organizada, naciones y pueblos indígena originario campesinos.</li> </ul>
<p><b>Artículo 14, Promover hábitos de consumo sustentables</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones para fortalecer hábitos de consumo sustentables</li> <li>- Desarrollo de acciones informativas, toma de decisiones y comportamiento del pueblo boliviano hacia un consumo informado y responsable.</li> <li>- Promover la investigación científica de la interrelación entre la alimentación y salud.</li> </ul>
<b>Aspectos sobresalientes de la Ley N° 337<sup>39</sup></b>
<p><b>Artículo 2, Finalidad</b>            Incentivar, en predios que hubieren sido objeto de desmontes sin autorización, la producción de alimentos para garantizar el derecho fundamental a la soberanía y seguridad alimentaria</p>
<p><b>Artículo 4, Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques.</b></p> <p>I. Con el objetivo de incentivar la producción de alimentos y la reforestación de áreas afectadas, que estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras – MDRyT, de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos – EMAPA, y de la ABT.</p> <p>II. El Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques tendrá una duración de cinco años a partir de su reglamentación.</p> <p>IV. El Programa tiene, entre sus componentes, el componente de Producción de Alimentos, que se orientará a la producción agrícola y pecuaria, eficiente, sustentable y priorizada, en base a regímenes diferenciados por región, actividad productiva desarrollada y clase de propiedad.</p>

<sup>38</sup> Ley Marco de la madre tierra y desarrollo integral para vivir bien, promulgada el 15 de octubre del 2012.

<sup>39</sup> Ley de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques, promulgada el 11 de Enero del 2013.

<b>Aspectos sobresalientes de la Ley Nº 338<sup>40</sup></b>
<p><b>Artículo 4, Finalidad</b> Contribuir al logro de la soberanía y seguridad alimentaria para el Vivir Bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de la agricultura familiar sustentable, como parte del proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y el Desarrollo Integral de la economía plural.</p>
<p><b>Artículo 7, Principios</b> III. <i>Diversificación Productiva</i>, se asume la obligación de promover la diversificación productiva como estrategia implementada por la agricultura familiar sustentable, a través de las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAS, las Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM, y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afro bolivianas organizadas en la agricultura familiar sustentable, para ampliar la variedad de la producción y los usos de sus recursos existentes. IV. <i>Educación para una Buena Alimentación</i>, se asume la obligación de transmitir hábitos alimenticios y de consumo basados en una dieta alimentaria variada y rica en nutrientes. Asimismo, se basa en información sobre el valor nutricional de los productos en busca de una alimentación sana y nutritiva, dirigidos a cubrir las necesidades alimenticias de las familias bolivianas a través de una educación responsable.</p>
<p><b>Artículo 11, Características de la Agricultura Familiar Sustentable</b> La agricultura familiar sustentable se caracteriza por algunos aspectos sobresalientes de los cuales se rescatan los siguientes: - La contribución a la disponibilidad de alimentos para la nutrición y la alimentación sana de toda la población con soberanía alimentaria. - El ingreso económico familiar predominantemente originado de la propia actividad familiar.</p>
<p><b>Artículo 25, Mercados y Ferias</b> I. El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, promoverán la búsqueda y promoción de mercados locales, nacionales y de exportación para los productos de la agricultura familiar nacional. II. Se establecerán disposiciones especiales para que los productos de la agricultura familiar sustentable lleguen directamente a los consumidores a precios accesibles. III. El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en coordinación con los actores de la agricultura familiar sustentable, apoyarán la realización de ferias nacionales, departamentales y locales.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base a la Gaceta Oficial de Bolivia.

<sup>40</sup> Ley de organizaciones económicas campesinas, indígena originarias (OECAS) y de organizaciones económicas comunitarias (OECOM) para la integración de la agricultura familiar sustentable y la Soberanía Alimentaria, promulgada el 26 de Enero del 2013.

## Apéndice 4: SÍNTESIS D.S. 255 CON RELACIÓN A LA MANIPULACIÓN DE PRECIO JUSTO DE ALIMENTOS ARTÍCULO 3, ALCANCES DE LA POLÍTICA DE SUBVENCIÓN

### Artículo 3, Alcances de la política de subvención

I. La Política de subvención a la producción y comercialización de productos agropecuarios y sus derivados, a precio justo, está orientada a:

- La producción agropecuaria de productores de pequeña y mediana escala, comunitarios e indígena originario campesinos, en la totalidad del territorio boliviano.
- La provisión de alimentos a precio justo a la población.

II. La implementación de la política de subvención se realizará a través de EMAPA, en el marco de sus atribuciones y programas.

### Artículo 4, Mecanismos

Los mecanismos para aplicar la Política de subvención a la producción y comercialización de productos agropecuarios y sus derivados, a precio justo, son los siguientes:

- a) Facilitar la disposición de insumos y semillas de calidad para la producción, en el marco del D.S. N° 29562, de 14 de mayo de 2008.
- b) Acopiar la producción pagando en todos los casos hasta un quince por ciento (15%) por encima de los precios establecidos en centro de acopio o su equivalente, cuando corresponda. En caso que el precio sea inferior al costo de producción, EMAPA pagará un precio justo al productor equivalente a la sumatoria del costo de producción y un margen de hasta un quince por ciento (15%) de ese costo.
- c) El precio de comercialización, será el resultado de la eliminación de la participación porcentual de las distorsiones del mercado producidas por el proceso de la intermediación especulativa. EMAPA definirá los precios de comercialización, en base a una banda de precios que tiene como límites: el precio de costo de EMAPA y hasta diez por ciento (10%) menos del precio de mercado ponderado por ciudad, establecido en el reporte mensual del Instituto Nacional de Estadísticas - INE.

### Artículo 5, Responsabilidades

La aplicación de la Política de subvención a la producción y comercialización de productos agropecuarios y sus derivados, a precio justo, será responsabilidad de las siguientes entidades:

- a) El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, a través del Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones, emitirá un informe que establezca los precios establecidos en centro de acopio, al inicio y al cierre del periodo de acopio.
- b) EMAPA remitirá mensualmente a los Ministerios de Desarrollo Productivo y Economía Plural, y Economía y Finanzas Públicas, el reporte del movimiento financiero de la subvención.
- c) El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas repondrá el monto de la subvención efectuada por EMAPA, con recursos provenientes del Tesoro General de la Nación, de acuerdo a los reportes del movimiento financiero de la subvención, a disponibilidad de recursos del Tesoro General de la Nación y en base a los plazos acordados entre ambas instituciones.

Fuente: Elaboración propia, con base a la Gaceta Oficial de Bolivia, disponible en:  
[www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo)



La presente edición se terminó  
de imprimir el mes de diciembre de 2015  
en Talleres Gráficos "KIPUS"  
c. Hamiraya 127 • Telf./Fax.: 591-4 - 4582716 / 4237448