

### 3.4 LA SUBVERSIÓN DE LO SOCIAL CON LA INCORPORACIÓN DE ACTIVOS Y EL ACCESO IRRECTRICTO A LOS SERVICIOS SOCIALES

#### 3.4.1. PROTECCIÓN SOCIAL Y DESARROLLO COMUNITARIO

La pobreza es la manifestación más aguda de la desigualdad y la exclusión social, económica, política y cultural. Los pobres son discriminados socialmente por sus características étnicas y culturales; económicamente porque sólo pueden acceder y desempeñar las ocupaciones más degradantes y con las peores remuneraciones; políticamente porque no acceden a la representación ni a la gestión pública y culturalmente porque están constreñidos a aplicar la normatividad impuesta en contra de sus usos y costumbres.

La desigualdad y la exclusión, históricamente, provocaron la desestructuración de la organización comunitaria, lo cual tuvo severas consecuencias en el debilitamiento de su co-

hesión interna por la disminución de la solidaridad y la reciprocidad entre sus miembros. La elevada tasa de emigración, primero temporal y después permanente, desarticuló la unidad familiar e incidió en la pérdida de valores tradicionales, dando lugar a la violencia intrafamiliar, las adicciones y otras prácticas negativas, ajenas a su cultura.

La pobreza en Bolivia es elevada pues más de la mitad de la población total (65,1%) es pobre y un tercio de la misma (41,3%) es extremadamente pobre<sup>1</sup>. Esto significa que un tercio de la población nacional está sometida a un alto grado de desigualdad y exclusión social. Esta desigualdad está corroborada por la distribución del ingreso nacional del cual la población más rica recibe el

**CUADRO N° 1  
DESIGUALDAD DE CONSUMO ENTRE MUNICIPIOS**

	Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	Cobertura de parto institucional	Porcentaje que tiene agua por cañería	Porcentaje que tiene energía eléctrica	Porcentaje que tiene servicio sanitario	Tasa de término 8vo de primaria
80 municipios de menor consumo	97	35%	28%	13%	13%	37%
80 municipios de mayor consumo	60	49%	56%	61%	70%	68%

Fuente: INE, UDAPE 2002

<sup>1</sup> INE, 2002, Encuesta de Hogares.

47.3%, o sea, 325 veces más que la población más pobre, que sólo recibe el 0,2%. Sin ninguna duda el ingreso nacional está concentrado en pocas manos, pero, además, esta concentración de la riqueza aumentó considerablemente con el modelo neoliberal<sup>2</sup>, pero, también aumentó la concentración de la pobreza, especialmente en algunas regiones del país<sup>3</sup>.

El 49% de los niños menores de 5 años se encuentran en comunidades con pobreza extrema, en tanto que los adultos comprendidos entre los 25 y 36 años en la misma condición representan el 36%.

La comparación del consumo en los municipios más pobres y más ricos confirma la situación de desigualdad del país. Los 80 municipios más pobres registran indicadores críticos (por el bajo nivel de ingreso) donde 97 de cada mil niños nacen muertos y sólo el 37% de ellos llega al 8vo grado de la escuela. Esto debido en gran parte a la carencia de servicios básicos de agua potable, recolección de basura, eliminación de excretas y en general, necesidades básicas insatisfechas que no fueron resueltas para la población indigente y marginal, como lo muestra el cuadro anterior.

En promedio, el porcentaje de población en extrema pobreza de los ochenta municipios focalizados es del 92.83%. Entre los problemas que afectan a la población de estos municipios esta la prevalencia de desnutrición global en menores de 2 años que alcanza niveles alarmantes; donde el promedio es del 7.73% pero en algunos casos alcanza hasta el 46.03%. El promedio de consultas prenatales por embarazada atendida es de 3.

La mortalidad, la morbilidad, la desnutrición, el analfabetismo, el abuso y maltrato, la deserción escolar, la falta de empleo y de ingresos y la carencia o el difícil acceso a los servicios de salud, educación y saneamiento básico, son los problemas que afectan con mayor impacto a los niños y niñas de las poblaciones marginadas que viven en estado de indigencia.

Las secuelas de estas falencias son irreversibles para la población afectada y una pérdida considerable de recursos humanos para el país. De ahí que la Protección Social concebida como instrumento asistencial resulta insuficiente para resolver estos problemas. La lógica neoliberal que

privilegia el individualismo y busca el crecimiento económico en desmedro del desarrollo social de la mayoría de la población, enriqueció a unos pocos y marginó a la mayoría, que fue inhibida de participar en la propuesta de soluciones.

El problema de la pobreza es insoluble sino se cambian las causas que la originan: la desigualdad y la exclusión social, económica, política y cultural, las mismas que responden al patrón de desarrollo primario exportador que concentra la riqueza en pocas manos y reproduce la pobreza generalizada en el país. Remover los fundamentos de este patrón de acumulación implica cambiar la institucionalidad colonial que legaliza la desigualdad y la exclusión logrando que las comunidades reestructuren y recuperen su capacidad decisoria sobre su propio destino.

Los gobiernos neoliberales diseñaron políticas públicas dirigidas a "reducir la pobreza", como parte del recetario del ajuste estructural. Las operaciones "contra la pobreza" se concentraron en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y en la Protección Social con endeudamiento externo; donde los organismos multilaterales proporcionaron no sólo el financiamiento sino los diseños y manuales de los programas y proyectos que fueron aplicados por "consultoras de acompañamiento" y "consultores expertos en pobreza".

Después de un decenio de experiencias fallidas, los resultados muestran un incremento en la extrema pobreza, pues ésta se convirtió en el nuevo negocio de la iniciativa privada de los que creen saber todo sobre pobreza.

Las políticas aplicadas tuvieron pobres resultados porque fueron diseñadas para proporcionar paliativos a la población pobre, con medidas asistenciales inmediatas y de corta duración. A través de organizaciones privadas y con operaciones dispersas y paternalistas se impidió a las poblaciones afectadas romper con el proceso de marginación, discriminación y exclusión estructural, porque mantuvo la dependencia y la anulación de la capacidad decisoria de las comunidades más pobres para modificar sus condiciones de vida, debilitando a las organizaciones comunitarias cuyas estrategias les permitían protegerse de los riesgos naturales, sociales y económicos.

## PROPUESTA DE CAMBIO

El objetivo central de la propuesta de Protección Social y Desarrollo Comunitario es erradicar la pobreza extrema en los 80 municipios de menor consumo cerrando las brechas de inequidad y desarrollando las capacidades humanas, económicas y sociales de los grupos poblacionales más

2 En 1992 el Coeficiente de Gini era de 0,52 y en 2002 de 0,62.

3 La extrema pobreza en Oruro es del 46%, en Potosí el 61,5% y en Chuquisaca el 66,7%

empobrecidos y marginados para ser protagonistas de la nueva matriz productiva a través de la generación de ingresos y el acceso a servicios sociales, revalorizando sus derechos fundamentales e implementando estrategias sostenibles de solidaridad y redistribución del ingreso, desarrollando potencialidades comunitarias de manera que no se reproduzca ninguna forma de exclusión y explotación en la perspectiva pluricultural y multiétnica.

## **POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS**

Protección Social y Desarrollo Comunitario busca lograr impacto real a través de la promoción de la soberanía alimentaria, la reducción de la desnutrición, incremento en la cobertura y calidad de la educación, salud, agua potable, saneamiento básico, la reducción de la mortalidad materno infantil entre otros aspectos.

A través de dos grandes estrategias dirigidas al área rural en la constitución de Comunidades en Acción y en el Área urbana a través de Comunidades de Rediprocidad.

### **Política 1: Territorialidad**

El énfasis en la consolidación de las comunidades tiene relación directa con la reconstitución de actores territoriales, generando poder social comunitario, promoviendo procesos de reconstitución urbana y rural de unidades socio-comunitarias, desarrollo de capacidad de los pueblos indígenas y originarios y otorgamiento de mayores oportunidades a actores discriminados, desplazados, excluidos y marginados (hombres y mujeres, niños y niñas, jóvenes y personas mayores).

En el nuevo paradigma de Protección Social y Desarrollo Comunitario, las intervenciones se focalizan en la comunidad, como principio y fin, respondiendo a sus demandas específicas y promoviendo su activa participación en el proceso de erradicación de la pobreza, aunque sin perder de vista los ámbitos regionales y el nacional. De este modo el proceso de reconstitución territorial, implica nuevas dinámicas de relacionamiento entre las comunidades con los municipios, departamentos y la nación, dando un nuevo sentido a estas jurisdicciones administrativas territoriales. En este contexto la descentralización recuperará su verdadero carácter participativo y popular.

### **Política 2: Impacto sobre las causas de la pobreza**

La propuesta de desarrollo de Protección Social y Desarrollo Comunitario busca un impacto real sobre las causas de la pobreza extrema y marginalidad (acceso a servicios so-

ciales y falta de empleo) rompiendo la pobreza intergeneracional a través de la creación de oportunidades de empleo y su vinculación a la matriz productiva.

Para ello se generarán capacidades económicas sociales y políticas tanto en individuos como en comunidades, a través de la distribución de factores y medios de producción de tal modo que todos los individuos pertenecientes a una determinada comunidad tengan las mismas posibilidades de lograr su desarrollo.

### **Política 3: Intersectorialidad**

Se consideran tanto procesos intersectoriales como territoriales que apoyan la articulación sectorial de manera estratégica e inteligente y no solamente como una suma de sectores, donde cada uno de ellos contribuirá de manera específica a dar solución a los factores que causan la pobreza y en función a las propias decisiones comunitarias. Asimismo, permitirá generar un proceso de elevada movilización social y estatal para apoyar a la población a salir de la extrema pobreza con creatividad.

Se promoverá que el desarrollo de acciones dirigidas a afectar las causas de la extrema pobreza tengan como núcleo central a la comunidad. Es ella la que establecerá y gestionará su ruta de bienestar, estableciendo alianzas con organismos públicos y privados y desterrando comunitariamente la extrema pobreza.

### **Política 4: Integralidad**

Con el fin de lograr el objetivo de Protección Social y Desarrollo Comunitario que busca reducir las causas estructurales de la extrema pobreza se deberá actuar de manera simultánea en tres dimensiones: (1) Asistencialismo: Que en una primera etapa será necesario para alcanzar un mínimo de dignidad en las comunidades que viven en peores condiciones otorgando transferencias de alimentos y servicios básicos. (2) Creación de activo social: Dirigida a promover, en las áreas con mayor población empobrecida, su emplazamiento a la nueva matriz productiva, articulando acciones para formar unidades comunitarias en base a pequeñas empresas que surjan de los ámbitos regionales y que respeten las características socioculturales de la población. (3) Creación de Poder Social: A través del empoderamiento, la movilización social y la toma de decisiones las comunidades generarán Poder Social que finalmente será el que dinamice las dos dimensiones descritas anteriormente.

Se realizará una acción concreta dirigida a niños menores de cinco años y a mujeres embarazadas a través de la entrega de alimentación con alto valor nutritivo, promoviendo la soberanía alimentaria y con el fin de reducir la prevalencia de desnutrición y romper el círculo vicioso de la pobreza intergeneracional en los 80 municipios priorizados.

Para lograr la sostenibilidad de esta acción, tanto en el área rural como urbano se proponen dos programas: Comunidades en Acción dirigido al área rural y Reciprocidad para el área urbana.

Para el programa de Comunidades en Acción el Estado llevará a cabo acuerdos (pactos) con la comunidad de manera de lograr la corresponsabilidad en el logro de los objetivos de reducción de la pobreza a través de la implementación de los programas definidos por la misma comunidad y la autosostenibilidad en un plazo de 4 años. Se dinamizará la creación de las Brigadas de Jóvenes Egresados Universitarios según su desempeño académico, proporcionándoles capacitación especializada y promoviendo un trabajo organizado y dirigido. Ellos serán los responsables de desplazarse a las comunidades beneficiarias a objeto de coordinar la preparación y elaboración de proyectos, los cuales deberán realizarse en base a autodiagnósticos participativos (potencialidades productivas y necesidades básicas) y el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de consenso social y factibilidad económica.

Una vez elaboradas las propuestas de desarrollo local se procederá a firmar convenios interinstitucionales con organizaciones comunitarias, organizaciones sociales, universidades, gobiernos municipales, prefecturas y ministerios involucrados en los cuales se detalle el rol y responsabilidades de cada integrante en la puesta en marcha de las iniciativas. Se apoyará a las comunidades a concretar alianzas estratégicas público-privadas.

Cabe resaltar que las iniciativas recogidas en este documento tienen el carácter de propuesta y que se discutirán junto a otro banco de propuestas que las comunidades elaborarán en base a sus potencialidades productivas y a sus necesidades.

En el caso del programa Reciprocidad, destinado a áreas periurbanas marginales, la focalización se realizará por actores siendo los principales, los niños y niñas y jóvenes trabajadores de la calle, las personas con capacidades diferentes y jóvenes desempleados. Cada grupo poblacional será atendido según sus necesidades en los diferentes proyectos.

#### *Programa de Nutrición para todos - Nutrición para niños menores de cinco años y mujeres embarazadas*

Este programa está destinado a eliminar las causas de la desnutrición en niños menores de cinco años y los efectos irreversibles que provoca posteriormente, atendiendo también a las mujeres embarazadas y en puerperio, siendo el embarazo y los dos primeros años de vida los fundamentales para el desarrollo posterior del ser humano.

Se entregarán raciones alimenticias con alto grado nutricional en base a productos nacionales y que provean a los niños y a las mujeres embarazadas de los nutrientes necesarios para alcanzar un nivel de desarrollo infantil integral. A través de este programa se promoverá la producción local de los alimentos, según las potencialidades productivas de cada comunidad o se adquirirán los alimentos en comunidades cercanas de manera de dinamizar la economía local.

#### *Desayuno y almuerzo escolar*

Con este Proyecto se garantizará la provisión de alimentos nutritivos y se logrará la cobertura completa de desayuno y almuerzo escolar. Además de realizar talleres de concientización a la comunidad sobre la importancia de la alimentación de dichos segmentos. Se entregarán Bonos de Alimentación Trimestrales que serán cubiertos con alimentos producidos en el proyecto de Empleo Productivo. Este plan dinamizará sustantivamente la agricultura en una lógica de producción para la soberanía alimentaria interna.

Tiene como meta cubrir el restante 50 por ciento de la cobertura de desayuno y almuerzo escolar infantil reduciendo los niveles de desnutrición y mejorando el desempeño escolar. Los beneficiarios son ciento diez y nueve municipios con grado de vulnerabilidad nutricional cuatro y cinco y doscientos ocho con grado de vulnerabilidad uno, dos y tres. El costo del programa alcanza a \$US 63.5 millones.

#### *Programa de Comunidades en Acción*

El programa se desarrollará a través de estrategias integrales y sostenidas por el tiempo de 4 años. Se tomarán en cuenta los 80 municipios rurales priorizados por sus elevados niveles de pobreza y territorializados cultural, económica, social, política y geográficamente.

Este proyecto dinamizará la economía local, mejorará los niveles de ingreso y con ello los niveles de vida de comunidades que viven en extrema pobreza y alto riesgo a través

de la puesta en marcha de empresas comunitarias productivas, de empresas solidarias, del plan comunitario de alimentación, y del plan comunitario de habitabilidad que respondan tanto a las necesidades como a las potencialidades productivas y a las iniciativas de cada comunidad y que logren de manera gradual la autosostenibilidad y la autogestión. Este programa cuenta con los siguientes proyectos:

#### Empresas comunitarias:

El objetivo del proyecto es el fomento a la creación y desarrollo de empresas comunitarias conformadas por organizaciones indígenas, productivas, sindicales y de mujeres que elaboran sus propias propuestas de empresas productivas con el acompañamiento de las Brigadas de Jóvenes de profesionales recién egresados de las universidades estatales.

Por otro lado, los participantes de este proyecto decidirán el tipo de servicios sociales y de infraestructura que les sean prioritarios y se elaborarán sistemas de transferencias condicionadas junto a la comunidad, con base en un pacto entre Estado y sociedad, con metas e indicadores específicos. Estas metas se referirán entre otras a las planeadas por los Objetivos del Milenio.

Los estudiantes universitarios, miembros de las Brigadas de Jóvenes, participarán en la elaboración de propuestas de empresas comunitarias productivas junto a los representantes de la comunidad. Aquellas iniciativas que sean seleccionadas recibirán el apoyo técnico y financiero del Estado para su implementación y para el pago de salarios que gradualmente se reducirá hasta que se alcance la autogestión de las iniciativas comunitarias. En segunda instancia también se fortalecerán iniciativas comunitarias existentes como OECAS (Organizaciones Económicas Campesinas), organizaciones de productores, microempresas, cooperativas entre otras.

El proyecto actuará en los 80 municipios priorizados por nivel de pobreza teniendo meta la conformación de 1.600 empresas comunitarias y 25.000 empleos.

#### *Programa de Reciprocidad*

El programa de Reciprocidad busca atender las necesidades de áreas periurbanas marginales y lograr la inclusión socio-económica de poblaciones vulnerables y excluidas como consecuencia de la ruptura de valores familiares. Estos grupos son los niños y niñas y jóvenes trabajadores de la calle; personas con capacidades diferentes, adultos analfa-

betos, población con vulnerabilidad habitacional, entre otros, garantizando una asistencia solidaria para que lleven una vida más digna. Comprende los siguientes programas:

#### Mi primer empleo

Este proyecto promoverá la contratación de jóvenes, actualmente desempleados, a través de convenios con empresas privadas y públicas de manera de lograr acumulación de experiencia laboral y que les sea menos difícil conseguir posteriormente otro trabajo.

El Estado se hará cargo del total del pago mensual del joven los primeros tres meses, tiempo después del cual la empresa podrá contratarlos bajo la modalidad de pago compartido con el Estado donde gradualmente se le pasará a la empresa contratante la responsabilidad. Para este proyecto deberán hacerse modificaciones a la Ley General del Trabajo.

#### Desayuno y almuerzo escolar

El desayuno y almuerzo escolar se entregará a los niños y niñas que asistan a escuelas pobres del área periurbana marginal de ciudades capitales y ciudades intermedias y bajo la condicionalidad del 80% de asistencia la asistencia. En las escuelas se realizará un diagnóstico alimentario de los niños de manera de evaluar los impactos de la iniciativa. La focalización y puesta en marcha del proyecto se realizará a través del Ministerio de Educación y su Sistema de Información Educativa.

#### Mi empresa, mi iniciativa

Este proyecto consiste en la creación de pequeñas iniciativas empresariales en áreas periurbanas marginales. Se recibirán propuestas que serán evaluadas bajo criterios de elegibilidad que contemplan posibles mercados internos y externos y costo. Las propuestas que sean más innovadoras, que recuperen saberes ancestrales o que promuevan el cuidado ambiental serán financiadas por el Estado por un lapso de un año y gradualmente se buscará la autosostenibilidad de la pequeña empresa.

#### Erradicación de las peores formas de trabajo infantil

En el caso de los niños trabajadores se les ofrecerán becas de estudio de manera de lograr que concluyan la escuela, se identificarán a sus familias y se les otorgarán bonos de alimentación y salud. En el caso de los jóvenes les ofrecerán becas de estudio para que logren su especialización técnica. Mientras concluyen sus estudios se les proporcio-

narán bonos de manutención por un lapso de seis meses hasta que consigan su primer empleo o tengan la posibilidad de emprender un pequeño negocio.

#### Plan Nacional para personas con Capacidades Diferentes

Este proyecto por un lado está destinado a la elaboración y aprobación de normativa relacionada a la integración social y productiva de las personas con Capacidades Diferentes y

al fortalecimiento de las instituciones a existentes de educación especial de manera de incluir tratamientos de rehabilitación, la capacitación en temas productivos y asegurar su inclusión en la nueva matriz productiva.

Aquellas personas que estuvieran interesadas podrán elaborar sus propias iniciativas productivas y conformar así sus pequeñas empresas e incluirse, bajo las mismas condiciones, al proyecto mi empresa mi iniciativa.