



Investigación participativa comunitaria: Estrategia agroecológica y seguro agrícola para la reducción de riesgos en el Altiplano Norte de Bolivia

Experiencia ganadora del Concurso Andino "Prácticas y políticas
de desarrollo local frente a los riesgos de desastres:
Identificación de experiencias significativas en los países de la subregión andina"



SERIE: EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE DESARROLLO LOCAL FRENTE A LOS RIESGOS DE DESASTRES

INVESTIGACIÓN PARTICIPATIVA COMUNITARIA: ESTRATEGIA AGROECOLÓGICA Y SEGURO AGRÍCOLA PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS EN EL ALTIPLANO NORTE DE BOLIVIA

Este documento es el resultado del proceso impulsado por el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE, en el marco de la implementación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres - EAPAD, para identificar iniciativas y experiencias sobre la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible local desarrolladas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Para la identificación de estas experiencias se promovió el Concurso Andino "Las Prácticas y Políticas de Desarrollo Local frente a los Riesgos de Desastres: Identificación de Experiencias significativas en los países de la Subregión Andina" en el período noviembre 2007- abril 2008, culminando con la designación de 16 experiencias más relevantes (cuatro por país).

La elaboración y publicación de este documento ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Comisión Europea y la Secretaría General de la Comunidad Andina, mediante el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN.

El contenido de este material es responsabilidad del Proyecto PREDECAN. No necesariamente refleja la opinión de la Comisión Europea, la Secretaría General de la Comunidad Andina ni del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE.

**COMUNIDAD
ANDINA**



SECRETARÍA GENERAL

Secretaría General de la Comunidad Andina

Av. Aramburú, cuadra 4 esquina con Paseo de la República, San Isidro - Perú

Teléfono: (51 1) 411 1400 Fax: (51 1) 211 3229

www.comunidadandina.org

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-10917

ISBN: 978-612-4054-10-5

Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN

DIRECTORA DEL PROYECTO PREDECAN: Ana Campos García

JEFE DE ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL: Harald Mossbrucker (2005 a marzo de 2009)

Jan Karremans (a partir de abril 2009)

COORDINACIÓN TÉCNICA: Lenkiza Angulo (septiembre de 2007 a septiembre de 2008)

María del Carmen Tejada García (octubre de 2008 a septiembre de 2009)

ASESORÍA TÉCNICA INTERNACIONAL: Allan Lavell

SISTEMATIZADORES NACIONALES: Lilian Reyes - Bolivia, Gustavo Osorio - Colombia, Eduardo Chiriboga - Ecuador,

María del Carmen Tejada - Perú

INVESTIGACIÓN Y TEXTO ORIGINAL: Lilian Reyes Pando

COORDINACIÓN EDITORIAL: Carolina Díaz Giraldo, Ibis Liulla Torres

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Leonardo Bonilla Morón, Maiteé Flores Piérola, Miguel León Morales

IMPRESIÓN: PULL CREATIVO S.R.L.

CORRECCIÓN DE TEXTOS: Dante Oliva León, Enrique León Huamán

FOTOGRAFÍAS: PROFIN, PROSUKO, Eleodoro Baldivieso

Primera edición

Lima, Perú, septiembre de 2009

SERIE: EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE DESARROLLO LOCAL FRENTE A LOS RIESGOS DE DESASTRES

Investigación participativa
comunitaria: Estrategia
agroecológica y seguro agrícola
para la reducción
de riesgos en el Altiplano
Norte de Bolivia

Agradecimientos

A instituciones, autoridades, equipos técnicos, yapuchiris, líderes comunales y pobladores que colaboraron con sus testimonios y participación en este trabajo de sistematización.

Eddy Morales
Director de PROSUKO

Nathalie Wyser
Coordinadora Seguro Agrícola

Eleodoro Baldivieso
Responsable de Implementación-PROSUKO

María Quispe
Responsable de Validación y GCO-PROSUKO

Sonia Laura
Consultora FMRA-PROFIN

Verónica Ramos
Gerente de Innovación Financiera de PROFIN

Mario Morón
Oficial de Programas de PROFIN

Cecilia Arce
Ingeniera Comercial

Bernardino Sagarrundo
Asistente de Campo

Mónica Loayza
Oficial Nacional de Programas COSUDE

Marcelo Collao
Oficial Nacional de Programas COSUDE

Rodrigo Villavicencio
Coordinador PRRD

Faustina Calsina
Presidenta UNAPA Agregar (entre los años 2006-2008)

Jorge Quispe Flores
Vicepresidente UNAPA (entre los años 2006-2008)

Fermin Chura
Secretario de Hacienda UNAPA (entre los años 2006-2008)

Daniel Apaza
Secretario de Actas UNAPA

Felix Mamani
Presidente Provincia Los Andes

Eleuterio Tacachira
Vicepresidente Provincial Los Andes

Nicolás Huanca
Yapuchiri

Francisco Condori
Yapuchiri

Felix Yana
Yapuchiri

Valentín Ajacopa
Yapuchiri

Jaime Choquehuanca
Yapuchiri

Exalta López
Yapuchiri

Leandro Lima
Yapuchiri

Hipólito Condori
Yapuchiri

Índice

Prólogo	5
Resumen.....	7
Presentación	9
1. Contexto de la experiencia	11
2. Condiciones de riesgo: interrupción del diálogo entre saber tradicional y saber técnico-científico.	12
3. Desarrollo de la experiencia	14
3.1 Primer momento: gestión de la investigación participativa, yapuchiris, UNAPA e innovación financiera para la producción.....	16
3.2 Segundo momento: consolidación del proceso productivo innovador y creación del seguro agrícola	19
3.3 Resultados, impactos y sostenibilidad.....	23
3.4 Procesos clave de la gestión del riesgo y fases de incidencia	25
4. Aprendizajes significativos	26
4.1 Involucramiento y potenciación de actores y recursos locales.	26
4.2 Relación entre riesgo de desastre y desarrollo local.....	32
4.3 Gestión local del riesgo como proceso.	34
4.4 Articulación con niveles de gestión regional y nacional	37
5. Apuntes finales	38
Referencias bibliográficas	41

Índice de fotos y figuras

Fotos

Foto 1. Pérdidas por heladas.....	19
Foto 2. Pérdidas por inundación.....	19
Foto 3. Proceso de verificación de cosecha.....	21
Foto 4. Formación en TICs.....	24
Foto 5. Incremento en la productividad.....	25
Foto 6. Resultados del proceso: mayor productividad, conocimiento útil y legítimo, uso equilibrado de TICs..	25

Figuras

Figura 1. Mapa de ubicación de experiencia	11
Figura 2. Retrospección histórica del clima y su influencia en la producción (provincias de Los Andes e Ingavi)	13
Figura 3. Desarrollo cronológico del proceso estudiado	15
Figura 4. Esquema de intervención del seguro agrícola	21
Figura 5. Procesos claves y fases de la Gestión de Riesgo.....	25
Figura 6. El concepto de gestión del riesgo en el marco del proceso productivo.....	32
Figura 7. Enfoque temático y enfoque territorial de trabajo.....	33

Prólogo

Los Países Miembros de la Comunidad Andina comparten una serie de características marcadas por su cercanía geográfica, su historia común y sus afinidades culturales, aun en medio de su diversidad y particularidades.

Desafortunadamente, todos los países andinos tienen una larga data de ocurrencia de desastres para reseñar y recordar, pues sus territorios y comunidades presentan elevadas condiciones de riesgo debido a desequilibrios en la relación entre las dinámicas de la naturaleza y las humanas, que los hacen susceptibles de sufrir desastres asociados con distintos tipos de fenómenos como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos y sequías. Según la base de datos creada recientemente para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en los últimos 37 años se han registrado más de 50 mil eventos físicos generadores de daños y pérdidas en la subregión andina, casi un promedio de 1 100 por año, lo cual constituye una real amenaza contra el desarrollo y pone en riesgo las inversiones y demás esfuerzos que se llevan a cabo para la reducción de la pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Conscientes de esta problemática, se creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE-, mediante una decisión aprobada en el año 2002 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La primera labor desarrollada por el Comité fue la formulación de un documento conocido como “Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres” -EAPAD-, aprobado en 2004, el cual se constituyó en el principal orientador de la política, los planes, programas y acciones que se deben asumir y emprender en la subregión para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La Unión Europea, a través de su Programa de Preparación ante Desastres –DIPECHO– y el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina -PREDECAN-, ha tenido una permanencia constante en los países de la subregión andina en los últimos años, apoyando a la implementación de la EAPAD.

En este contexto, el CAPRADE, con el apoyo del proyecto PREDECAN, impulsó el desarrollo del concurso andino “Prácticas y políticas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres: Experiencias significativas en los países de la subregión andina”, así como la ejecución de los “Proyectos piloto participativos en gestión local del riesgo”.

El concurso logró la postulación de un total de 229 experiencias a nivel subregional (Bolivia estuvo representada por 63 experiencias, 63 provenían de Colombia, 42 de Ecuador y 61 pertenecían a Perú), que evidencian las múltiples prácticas y diversidad de actores sociales involucrados en la gestión del riesgo. De esta cifra inicial, se definieron, luego de una evaluación exhaustiva y participativa, una experiencia por cada país, las cuales forman parte de este proceso de sistematización.

De manera paralela se ejecutaron cuatro proyectos piloto en un ámbito local de cada uno de los países, de acuerdo con los criterios de selección definidos por las entidades del CAPRADE, en razón de sus

condiciones de vulnerabilidad y posibilidad de articulación con redes sociales para el desarrollo de acciones encaminadas a la gestión del riesgo. Se buscó la ejecución integral de los siguientes aspectos: procesos de organización y coordinación; mejoramiento del conocimiento del riesgo; fortalecimiento de los procesos de planificación y ejecución de obras, así como de las actividades demostrativas con criterios de amplia participación; y por último, la generación de capacidades a través de la educación y la comunicación.

Con el fin de reunir estas iniciativas locales a nivel de la subregión andina, que contribuían a la disminución de las condiciones de riesgo, se planteó el desarrollo de la presente “Serie de Experiencias Significativas de Desarrollo Local Frente a los Riesgos de Desastres”. En esta serie de documentos se recoge el proceso de trabajo desarrollado por las 16 experiencias finalistas del concurso realizadas con el apoyo técnico y financiero de diferentes entidades públicas, algunas ONG y organismos de cooperación, así como los aprendizajes generados en la implementación de los cuatro proyectos piloto y el análisis subregional del conjunto de las 20 sistematizaciones. El proceso de elaboración de cada uno de los documentos ha sido coordinado y consensuado con las instituciones que postularon las experiencias, a fin de que la sistematización responda también a las expectativas de los actores locales y contribuya a mejorar las propias experiencias.

Las experiencias sistematizadas tienen un carácter diverso, desde las realidades en las que han partido, pasando por los objetivos, estrategias y procedimientos, hasta los logros alcanzados; con lo cual contribuyen a evidenciar distintos aspectos y etapas dirigidos a la promoción y realización de lo que se entiende como gestión local del riesgo. Es justamente esta diversidad la que enriquece tanto los aprendizajes como las posibilidades que surgen para abordar el tema, favoreciendo con ello a la teoría pero también a la práctica para la construcción de propuestas más eficaces.

Las prácticas observadas a través de estas experiencias confirman una vez más que los procesos de desarrollo impulsados desde las sociedades y la manera en que éstas ocupan el territorio y se relacionan con el medio, junto a las propias dinámicas de la naturaleza, van configurando condiciones de riesgo. El desarrollo sostenible continúa siendo un desafío y la incorporación de la gestión del riesgo en el mismo, una necesidad. La conciencia sobre esta concepción va creciendo progresivamente, acompañada de estrategias y mecanismos construidos e implementados a nivel local que, en muchos casos se desconocen, a pesar de su utilidad para seguir avanzando en este camino.

Este documento brinda la oportunidad de acercarse a una diversidad de experiencias locales, a quienes van construyendo desde lo comunitario, local, regional o nacional alternativas de solución a problemáticas diversas, pero a su vez comunes entre los países de la subregión andina, con elementos innovadores y replicables. Aun así, no se pretende con ello presentar una receta única de pasos a seguir para el logro del tan anhelado vínculo entre la sostenibilidad, la gestión del riesgo y el desarrollo, sino más bien un conjunto de opciones a considerar.

Resumen

Duración:	2004 - 2008
Ejecución:	Fundación Intercooperation Programa de Suka Kollus (PROSUKO) Programa de Apoyo al Sector Financiero (PROFIN) Unión de Asociaciones de Productores del Altiplano en Bolivia (UNAPA)
Apoyado por:	Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE)

En los últimos años, el Programa de Suka Kollus (PROSUKO) y el Programa de Apoyo al Sector Financiero (PROFIN) en colaboración con la Unión de Asociaciones de Productores del Altiplano en Bolivia (UNAPA), han promovido dos esquemas sucesivos y concatenados para la gestión del riesgo, asociados con el desarrollo y el seguro agrícola, en cuatro municipios del Departamento de La Paz: Patacamaya, Tiwanaku, Batallas y Achacachi.

El objetivo central de estos esquemas es mejorar los medios de vida e ingresos de la población de estos municipios, en los que el 85% vive en condiciones de pobreza y exclusión, inseguridad alimentaria y discriminación –esta última asociada con el origen étnico.

El primer esquema ha promovido un enfoque de participación investigativa agroecológica para la producción agrícola y la reducción de riesgo en un área afectada por lluvias estacionales y amenazas de inundaciones, heladas, granizo y sequía, todas ellas exacerbadas por procesos de degradación del suelo. El segundo, provee microseguros a productores enfrentados a amenazas de orden climático en el marco de varios servicios financieros promovidos por PROFIN. La base de ambos esquemas es la generación, sistematización y apropiación de información y conocimiento generado por actores locales y procesos de participación local. En ambos casos, se ha planteado una visión integral de desarrollo en consonancia con visiones indígenas tradicionales acerca de medio ambiente, recursos, territorio y bienestar. La reducción del riesgo es vista como un componente natural de la producción y las prácticas de vida, de la gestión de recursos, agua y medio ambiente, y no como un simple elemento adherido definido de una manera especializada y disciplinaria.

La base del enfoque agroecológico ha sido la sistematización y utilización de bioindicadores para predecir patrones de clima a lo largo del ciclo agrícola, de tal manera que la predicción de eventos climáticos extremos sea posible junto a la reducción de pérdidas asociadas a los mismos. El uso de tales métodos, al lado de esquemas de fertilización y la recuperación de técnicas agrícolas tradicionales, ha permitido un aumento de cerca de 70% en la producción y el consiguiente incremento en las condiciones de bienestar e ingresos.

El esquema de seguro promovido por PROFIN es el resultado de una serie de innovaciones financieras y ha sido aplicado en dos versiones piloto, permitiendo la indemnización de familias cuando las pérdidas ocurrieron debido a condiciones climáticas extremas. El sistema se basa en la existencia de parcelas testigo, que sirven como índices que correlacionan parámetros climáticos y pérdidas en la producción, dentro de un área homogénea. Esta parcela es trabajada por un yapuchiri (‘agricultor reconocido por sus buenas prácticas’) aplicando todas las innovaciones productivas desarrolladas y promovidas por el primer esquema. De esta manera, el sistema no solo sería un mecanismo de protección financiera sino que además podría proveer incentivos para la mitigación de eventos climáticos extremos.

Tanto en el uso de bioindicadores y la implementación de innovaciones agrícolas, como en la compensación a través del esquema de seguro, los llamados yapuchiris juegan un rol importante en la difusión de buenas prácticas y la toma de decisiones.

1. El seguro para la producción agrícola parte de una metodología propuesta por el PROSUKO y la UNAPA que se origina en la necesidad de contribuir con una herramienta financiera, destinada a compensar los ingresos de los agricultores afectados por las severas condiciones climáticas que caracterizan a la región del altiplano boliviano. (Tomado de Construyendo un Seguro Agrícola para pequeños productores. Cosude-Danida. Agosto 2007).

2. Se denomina yapuchiri al agricultor con “liderazgo productivo en su finca, (...) que realiza innovaciones para mejorar continuamente, adaptando otras experiencias a su contexto y realidad local, además muestra vocación de agricultor y compromiso de socialización de sus experiencias” (UNAPA, 2007:15).



Mapa de ubicación de experiencia

Presentación

La experiencia desarrollada se sustenta en el objetivo fundamental de superar las condiciones de *riesgo cotidiano*³, pobreza y exclusión social de la población del Altiplano norte del Departamento de La Paz. Bajo esa premisa, la experiencia tiene su centro de gravedad en la Unión de Asociaciones Productivas del Altiplano (UNAPA) y en los yapuchiris, como núcleo que genera información para la producción agrícola a través de bioindicadores. De igual modo, la experiencia efectúa una prospección del trabajo agrícola, instrumentaliza su aplicación de manera comunitaria y promueve el desarrollo y la aplicabilidad hacia un modelo de protección financiera agrícola.

En este proceso se integran tres vertientes: la investigación participativa comunitaria, la agroecología y los servicios para protección microfinanciera. Cabe mencionar que estas iniciativas se desarrollan en el marco del Programa de Reducción de Riesgos de Desastres (PRRD), financiado por la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE).

En el desarrollo de la experiencia se evidencian las potencialidades que tienen los actores, así como los recursos locales de desarrollo, en tanto ejes para la gestión de la información y el conocimiento en la toma de decisiones. De esta manera, se confirman que la gestión del riesgo debe ser entendida como un proceso social inexorablemente vinculado con los derechos de acceso a la información, el conocimiento y la toma de decisiones individuales y colectivas referidas al territorio. Asimismo, demuestra la relevancia de esos derechos para el desarrollo y la consolidación de mecanismos e instrumentos de gestión del riesgo, como la protección financiera y muchos otros.

El mayor aporte del proceso estudiado radica en que cubre uno de los principales vacíos y desafíos que tienen las ciencias sociales para dar cuenta de la relación entre comunidades y su medio a través de la construcción de bases teóricas y empíricas con respecto a la relación entre riesgo y desarrollo, desafiando los enfoques basados en la confianza ilimitada en la tecnología y la capacidad técnico-científica. A su vez, la experiencia es portadora de un enfoque con implicancias en el empoderamiento de las comunidades a partir de la democratización de la información, el conocimiento y la educación, como parte de una estrategia sistemática que permite la exploración y construcción de propuestas que afecten gradualmente el acceso y uso de recursos naturales, la ocupación del territorio y los modelos de producción.

El trasfondo de este proceso hace que su potencial sea ilimitado, mereciendo la atenta mirada de quienes tienen en sus manos la formulación de políticas, estrategias, planes y programas públicos de cara al desarrollo, el riesgo y la seguridad territorial (Wilches-Chaux, 2007), razón por la cual se ha intentado sintetizar en este documento la abundante información proveniente tanto de fuentes secundarias elaboradas por PROSUKO, PROFIN y la UNAPA⁴ como a través de entrevistas y grupos focales desarrollados con actores de diversos niveles de participación con incidencia en varios aspectos y zonas de acción.

3. Se hace referencia al concepto de riesgo cotidiano enunciado por Hewitt (1983; 1996), el cual refiere a la noción del riesgo como algo relativo a ciertas condiciones de vida en las que elementos como exclusión, pobreza, violencia u otros constituyen un permanente riesgo, generando y perpetuando factores tanto de amenaza como de vulnerabilidad, que hacen parte de un cierto orden social y político que se manifiesta en lo cotidiano y que se encuentra integrado al riesgo de desastre.

4. Los documentos revisados se encuentran detallados en la sección de *Referencias*.



1. Contexto de la experiencia

La zona del Altiplano norte de Bolivia abarca 17 municipios del Departamento de La Paz. Según UNAPA (2007), dos factores que contextualizan esta zona son: la cercanía al Lago Titicaca como elemento termorregulador y la cercanía de la región con respecto a los centros poblados más grandes del país junto al mercado que suponen las ciudades de El Alto y La Paz.



Figura 1: Mapa de ubicación de experiencia.
Fuente: Jorge Espinoza

Las áreas de intervención donde mayor presencia tiene el proceso estudiado se ubican en la zona del Altiplano norte del Departamento de La Paz, en los municipios de Patacamaya, Tiwanaku, Batallas y Achacachi, según el detalle contemplado en la Tabla 1.

En este contexto geográfico conviven tres problemáticas: condiciones de pobreza, alta vulnerabilidad alimentaria y particularidades étnico-culturales, propias de la presencia de población mayoritariamente aimara y mestiza. Este último aspecto es coincidente con lo enunciado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA, 2006) cuando señala esta correlación de factores sociales, indicando que 88% de la población que habita en las zonas de alta vulnerabilidad alimentaria es de origen indígena.

Por ello, en el marco de los objetivos de lucha contra la pobreza, en las últimas décadas se han intensificado esfuerzos en Bolivia (principalmente desde algunas ONG, con el apoyo de agencias internacionales) abocados a trabajar en el altiplano con los pequeños productores, buscando fortalecer la competitividad de sus procesos productivos y apoyando la transferencia de tecnología occidental y la dotación de insumos de calidad.

Región: Altiplano norte, Departamento de La Paz, Bolivia							
Provincia: Aroma		Provincia: Ingavi		Provincia: Los Andes		Provincia: Omasuyos	
Municipio	Comunidad	Municipio	Comunidad	Municipio	Comunidad	Municipio	Comunidad
Patacamaya	Belén Iquiaca	Tiwanaku	Pillapi	Batallas	Cutusuma	Achacachi	Coromata Baja
							Coromata Media
							Chococopa Chico
							Chococopa Grande
							Sullulluni

Tabla 1. Detalle de provincias, municipios y comunidades involucradas en el proceso.

Este enfoque, según Baldiviezo (2008), ha demostrado tener muchas limitaciones en la medida que no ha logrado ser implementado de manera sostenible, y que ha incrementado el nivel de dependencia de la población con respecto de insumos y asistencia técnica externa. De igual modo, el enfoque tampoco corresponde con el marco social, cultural y tecnológico legítimamente reconocido y apropiado por parte de los agricultores y, en casos aislados en los que se ha logrado vencer estos obstáculos, aún las condiciones climáticas son un factor externo al agricultor que impacta severamente en los rendimientos y, por tanto, la generación de ingresos de los mismos.

Adicionalmente, en la región no existe un servicio de pronóstico agrometeorológico convencional que permita a los productores tomar decisiones clave sobre los mejores lugares y épocas para el trabajo agrícola. Por este motivo, muchos de ellos recurren al conocimiento ancestral desarrollado con base a muchos años de observación, mediante el método de prueba-error-prueba-éxito-selección, lo cual les ha llevado a construir un sofisticado sistema de pronóstico agrometeorológico basado en la observación del comportamiento de la flora y fauna nativas con relación a las condiciones meteorológicas esperadas. Lo mismo se ha desarrollado con respecto a la dinámica astronómica observada en la región. Algunas familias tienen la habilidad de interpretar adecuadamente las observaciones realizadas y en base a esto deciden dónde y cuándo sembrar.

Por otro lado, en la región de estudio, si bien se han ensayado varias iniciativas para el desarrollo de algunos servicios microfinancieros, principalmente orientados a la generación de crédito, no han existido servicios de protección microfinanciera que permitan a los productores garantizar al menos la reposición de los costos de producción en años de pérdida del producto físico. Esta circunstancia constituye una

limitación al desarrollo rural en la región y desincentiva fuertemente las inversiones en la producción agrícola, dadas las condiciones de elevado riesgo agrometeorológico.

2. Condiciones de riesgo: interrupción del diálogo entre saber tradicional y saber técnico-científico

El proceso que se estudia en la presente sistematización está contextualizado por un ambiente de fuertes amenazas de origen meteorológico, relacionadas con la distribución temporal bimodal de las lluvias en el país, así como con importantes oscilaciones de temperatura entre otros múltiples factores que marcan la presencia de sequía, inundaciones y granizadas o heladas con diferentes efectos en la producción agrícola y pecuaria.

Estas condiciones climáticas se encuentran asociadas con severas condiciones de degradación de los suelos, lo cual es producto, entre otros factores, de consecutivas malas prácticas agrícolas igualmente relevantes al momento de explicar el impacto de las amenazas en la región con la pérdida parcial o casi total de cosechas. En gran medida, estos fenómenos explican la presencia de severos eventos que consecutivamente han venido generando un fuerte impacto en la vida de las comunidades asentadas en la zona, sin que estas hayan estado en condiciones de evitar devastadoras pérdidas (como las generadas durante el Fenómeno del Niño entre 1982 y 1983) en el sector productivo, con impactos directos en las condiciones de pobreza de la zona, así como en la generación de importantes flujos migratorios hacia las zonas de los valles, subtropical y trópico a partir de la década de los 80, hasta la fecha, tal como se ilustra a continuación.

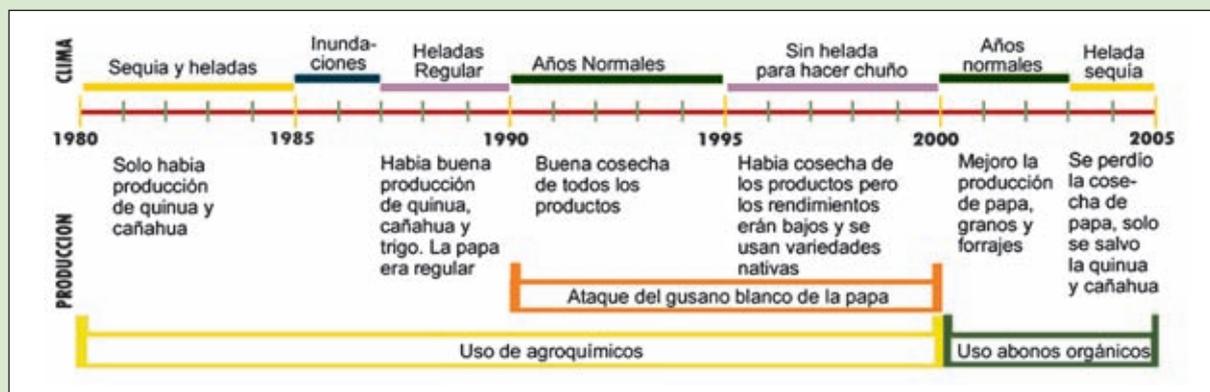


Figura 2: Retrospección histórica del clima y su influencia en la producción (provincias de Los Andes e Ingavi). Fuente: Extraído de PRRD (2008:9).

Esta imposibilidad de impedir que los eventos climáticos afecten tan severamente a las comunidades está directamente relacionada con dos factores: por un lado, el hecho de que los productores hayan perdido la capacidad de pronosticar las condiciones de nuevos años agrícolas y, frecuentemente, tomen decisiones equivocadas que les representan pérdidas de inversiones en insumos y trabajo. Por otro lado, la carencia de mecanismos y procesos que a través de información y conocimiento incidan en las prácticas productivas y condiciones de protección financiera de los agricultores.

Dicha falta de capacidad de pronóstico y la toma de decisiones equivocadas, como factores de vulnerabilidad de las comunidades, son concebidas y resumidas por los protagonistas de estas experiencias como: “La interrupción (...) del diálogo entre el saber de los agricultores y el de los técnicos” (Quispe, 2007:13).

Esta afirmación denota de manera sintética, pero elocuente, el sentido por el cual las acciones conducidas en el proceso estudiado tuvieron como concepto central la necesidad de generar puentes que articulen ambos saberes para la reducción de la vulnerabilidad generada por la mencionada interrupción en la comunicación entre agricultores y técnicos. Este mismo trasfondo, como se verá más adelante, es el principio que trasunta el

esquema de trabajo de PROFIN, cuando trabaja el conocimiento sobre microfinanzas articulado a las condiciones e información propia de los actores locales.

“(...) PROFIN promueve el conocimiento como un bien público en tanto lo desarrolla con otros actores, es decir que el conocimiento es una construcción conjunta, pero que se desarrolla para que se quede anclado en el actor local” (Verónica Ramos, Gerente de Innovación Financiera PROFIN, julio 2008).

Un conjunto de problemas de comunicación conduce a que los productores tengan limitado acceso a fuentes de información tradicionales y gestión de conocimientos productivos, a partir de observaciones del contexto natural y la experimentación local. Esta misma limitación se hace extensiva a la inexistencia de oferta de servicios de seguro agropecuario para pequeños productores, en cierta forma también vinculada a la falta de información estadística que correlacione datos climatológicos y productivos (Morales, 2007).

Entre los procesos políticos, económicos, culturales y sociales que gradualmente habrían construido las actuales condiciones de vulnerabilidad, y generan la interrupción del diálogo de saberes, se remarcan las que señalamos seguidamente.

- Políticas asistencialistas como respuesta a problemas estructurales.
- Carencia e inviabilidad en el corto y mediano plazo de servicios de asistencia técnica y de innovación, con acceso limitado a información.
- Profundos signos de pérdida o erosión cultural con respecto a técnicas agrícolas derivados de conocimientos ancestrales.
- Invisibilización de las relación de poder y conflictos de intereses detrás de la gestión de la información y del conocimiento.
- Innovaciones tecnológicas agrícolas restringidas mayoritariamente a estaciones experimentales, sin condiciones reales para su aplicación.
- Toma de decisiones equivocadas que representaban pérdidas de inversiones en insumos y trabajo.
- Ausencia de una agenda propia de los productores para la asistencia técnica que hace que las demandas del sector no tengan una orientación productiva.
- Extensión del minifundio asociada a la fragilidad y degradación de los suelos, (UNAPA, 2007:3).

Como resultado de la acción concomitante entre las amenazas asociadas a las condiciones naturales de la región y las condiciones de vulnerabilidad se generan diversos escenarios de riesgo. En su análisis, los actores consultados parten de una discriminación especial entre aquellos escenarios que se consideran sistemáticos y otros más bien idiosincráticos, según afecten a un colectivo de productores o a uno en particular; por otro lado, los mismos actores diferencian los procesos asociados a los riesgos de producción y del mercado.

Esta discriminación con respecto a los tipos de riesgo, como se verá más adelante, está íntimamente vinculada a la manera en que este es

percibido y, por ende, también a las estrategias asumidas para su reducción, con implicancias en la escala y mecanismos de trabajo, así como sobre la manera de ser gestado en materia de conceptos de protección financiera y gestión del riesgo agrícola comunal.

3. Desarrollo de la experiencia ⁵

El proceso que a continuación se describe tiene origen en dos objetivos aparentemente distintos pero que en realidad confluyen en el fin último: mejorar las condiciones de vida de los productores. El primero está ligado al impulso y desarrollo productivo; el segundo, al ámbito de las microfinanzas.

En el primer caso, las primeras fases del proyecto PROSUKO, ejecutado por Intercooperation y financiado por COSUDE, parten de la intención de rescatar los *suka kollus*⁶ como tecnología ancestral, descubriendo en el camino el enorme potencial de la investigación participativa comunitaria en la generación y reproducción de conocimiento. Así, se avanza no solo en la identificación y el uso de bioindicadores capaces de cubrir la necesidad de información sobre las condiciones meteorológicas para una planificación prospectiva que oriente la toma de decisiones productivas y de reducción de vulnerabilidad. A su vez, también se motiva la investigación de técnicas e instrumentos para aumentar la productividad, mitigar las amenazas asociadas a eventos extremos y prevenir aquellas asociadas al uso de fertilizantes, pesticidas y otros agroquímicos.

Paralelamente, PROFIN, como organización de apoyo al sector microfinanciero, trabajaba con la

5. Este capítulo ha sido elaborado con los aportes presentados por PROSUKO y PROFIN en los resúmenes narrativos sobre cada experiencia, presentados a PREDECAN, complementados con base en las entrevistas realizadas.

6. Los Suka Kollus o camellones, son el sistema de cultivos andinos, en el que intercalan plataformas de cultivo con canales, por los que circula el agua. Etimológicamente significa Suka = Surco o Cultivo, Kollu = montón, amontonamiento, cerro. A los canales se los denomina Suka Uma, Uma = Agua

lógica del desarrollo de capacidades, ejerciendo el rol de facilitador no solamente sobre la base de un modelo financiero, cualquiera que este sea, sino más bien en la intención expresa de mejorar las capacidades de los actores con los cuales trabajan las instituciones. De esta manera, se plantea que sean estas mismas instituciones quienes administren el producto final. Bajo este enfoque, PROFIN estaba trabajando en la generación de innovaciones financieras que apoyaran el sector productivo.

Por lo tanto, el inicio del proceso está asociado a la trayectoria que tanto PROSUKO como PROFIN desarrollaban por separado, pero que luego da lugar a un proceso dinámico en el que constantemente se replantean puntos de inflexión. En tales momentos se cuestionaron las estrategias de trabajo, no solo de definiciones institucionales sino también a partir de las necesidades y demandas emergentes de la población local, estructurándose así un proceso no lineal, sino más bien espiral, donde en cada nivel se recogieron los aprendizajes pasados, incorporando nuevos desafíos y los nuevos actores llamados a resolverlos.

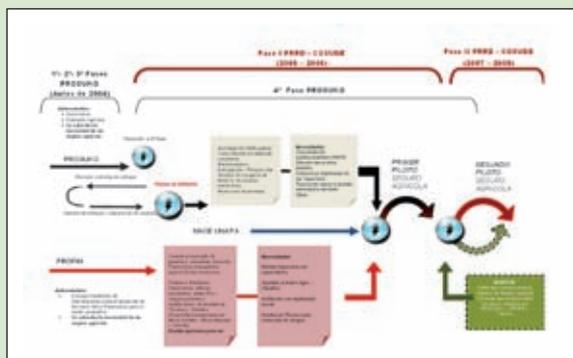


Figura 3: Desarrollo cronológico del proceso estudiado. Fuente: Elaboración propia.

Con la intención de efectuar una explicación coherente de este complejo proceso, su

descripción ha sido dividida en dos momentos. El primer momento es de carácter fundacional y de transformaciones sustanciales que sientan las bases del trabajo futuro en materia de información, conocimiento y organización social. Abarca, por un lado, el estudio y la documentación de bioindicadores, el surgimiento de los yapuchiris y la formación de la UNAPA –facilitado por PROSUKO–; por otro lado, considera el proceso desarrollado por PROFIN en el desarrollo de servicios financieros innovadores.

El segundo momento presenta el encuentro de esas dos iniciativas y se decide iniciar el trabajo conjunto, a través de un primer piloto de aplicación de un modelo de seguro agrícola integral que, además de cumplir los objetivos de protección financiera (para lo cual fue creado), potencie la replicación del modelo de producción agroecológica, basado en la investigación participativa. Todo ello viene acompañado de un potencial para incursionar en la investigación adaptativa, mediante una mayor institucionalización de los procesos gestados por la UNAPA. Adicionalmente, surge también la gestión de riesgo comunal (GRAC) (ver eje 3 en el Esquema de desarrollo cronológico del proceso) con importantes implicancias para la gestión territorial⁷.

Asimismo, en este segundo momento, se trabaja la consolidación del cambio de paradigma, del empoderamiento social con respecto a la gestión del conocimiento y de la toma de decisiones para la reducción de riesgos en la producción agrícola. A la vez, se incursiona en la creación de un seguro agrícola, con la intención de gestionar el riesgo residual que no logra ser resuelto por las estrategias productivas y organizativas de reducción de riesgos.

7. Los alcances del proceso de sistematización se basan en las experiencias presentadas sobre bioindicadores y el seguro agrícola, presentadas por PROSUKO y PROFIN, seleccionadas en el marco del Concurso Andino, evento apoyado por PREDECAN. Los detalles de la experiencia de GRAC, que actualmente se viene trabajando en la alianza AGRECOL-PROSUKO-CEE como parte de la segunda fase del PRRD financiado por COSUDE, no pudieron ser cubiertos en toda su extensión. Sin embargo, el resumen de dicha experiencia se encuentra contenido en el Anexo 1 del presente documento.

Ahora bien, la articulación de ambos momentos no es solo resultado de un proceso de demanda local, sino que también es producto del encuentro de esta con un andamiaje institucional que induce la complementariedad de intereses y esfuerzos. En ese marco, luego del primer piloto, se propicia que PROFIN, como entidad abocada al ámbito de las microfinanzas, concorra con UNAPA y PROSUKO, y viceversa, en la generación de una alianza para la creación del seguro agrícola como mecanismo de protección financiera.

Estas tres organizaciones se acogen a la estrategia conducida desde el Programa de Reducción del Riesgo de Desastres (PRRD) y el año 2007 presentaron una propuesta para acceder a fondos concursables⁸. Dicho acceso ocurrió bajo una modalidad singular que incentiva la generación de sinergias entre organizaciones emergentes de programas financiados por COSUDE (PROSUKO, PROFIN, AGRECOL, etc.) y nuevos socios, dirigida a la consecución de cuatro líneas estratégicas, todas ellas pensadas para desencadenar procesos replicables, sostenibles e innovadores, enunciadas a continuación:

1. Capacitación a los gestores municipales en la reducción de desastres (ejecutada por la alianza entre el Programa de Apoyo a la Democracia Municipalidad - PADEM, Programa de Gobernabilidad para el Desarrollo Territorial Sostenible - CONCERTAR y la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia - FAM).
2. Aplicación de instrumentos de gestión de riesgo municipal (ejecutada por la alianza Fundación Agua Tierra Campesina - ATICA, PADEM y la Asociación de Municipios de Cochabamba - AMDECO).
3. Contribución a la Reducción del Riesgo de Desastre, mediante la revalorización

del conocimiento tradicional (ejecutado por la alianza entre la Fundación Agrecol Andes-PROSUKO-Comisión Episcopal de Educación, CEE).

4. Elaboración de instrumentos financieros con enfoque de reducción de desastres para la actividad productiva local (ejecutada por la alianza PROFIN-PROSUKO-FUNAPA).

3.1 Primer momento: gestión de la investigación participativa, yapuchiris, UNAPA e innovación financiera para la producción

Durante el primer momento del proceso, desde el ámbito del impulso a la producción agrícola facilitado por PROSUKO, el objetivo central giraba en torno de la búsqueda de una asistencia técnica capaz de impulsar un modelo de producción sostenible, que a su vez haga viable mejoras de fondo en las condiciones de vida de la población. Para ese propósito, se explora la senda hacia la transformación de las condiciones productivas, apostando por la innovación para la creación y recreación de conocimiento, la formación y consolidación de organizaciones sociales locales. En el fondo, se trata de un esfuerzo por resolver de manera efectiva las mayores limitaciones para la toma de decisiones productivas, considerada una piedra angular para movilizar procesos que gradualmente modifiquen los patrones de producción, uso de recursos naturales e incluso de ocupación del territorio en la zona de acción.

La facilitación del proyecto PROSUKO de la Fundación InterCooperation, también contó con el apoyo de Agroecología Universidad Cochabamba- AGRUCO como instancia de orientación académica que fortaleció las propuestas.

8. La participación de la alianza PROFIN-PROSUKO-UNAPA y sus implicancias en materia de aprendizajes son revisados con mayor detalle en el capítulo 4 de este documento.

En el inicio de esta parte del proceso, probablemente el hito más significativo para el arranque fue la necesidad de encarar la última etapa de PROSUKO, la cual partía del supuesto de que las necesidades de asistencia técnica para la producción ya habían sido resueltas y que, por tanto, correspondía pasar a una etapa de apoyo exclusivo para la comercialización, capaz de garantizar la sostenibilidad más allá de concluido el programa. Esto supuso una oportunidad para iniciar lo que luego sería un continuo proceso de reflexión acerca de la manera en la que se venía haciendo la extensión agrícola, tanto por parte del programa —autoridades y técnicos— como por parte de los mismos agricultores.

Innovación productiva agrícola

En el contexto anteriormente descrito, el accionar de PROSUKO en esta etapa está centrado en la reducción de los daños en las cosechas al menos en un 50%, por condiciones meteorológicas adversas, que resumimos en los siguientes puntos.

- Rescatar y revalorizar el conocimiento tradicional sobre pronósticos meteorológicos empleando bioindicadores.
- Generar técnicas y prácticas productivas para prevenir y mitigar daños.
- Elaborar una metodología de evaluación de daños para establecer y diferenciar cuantitativamente el daño ocasionado por el fenómeno natural y las acciones de los productores.

El primer paso de la experiencia fue la elaboración de un inventario de bioindicadores y una descripción sobre los rangos de variación y uso cultural, así como su reconocimiento en la comunidad y su precisión para predecir fenómenos meteorológicos. Esta era una actividad llave que movilizó fuertemente a los productores, en especial a los yapuchiris. La metodología de evaluación de daños fue diseñada por PROSUKO y sirvió como un instrumento para que la UNAPA

estableciera las fuentes de pérdida de cosechas entre sus afiliados. En el camino, se emprendió un proceso de innovación participativa para validar técnicas y prácticas útiles para la gestión de riesgos; veamos.

- Metodologías para la sistematización de bioindicadores en la generación de pronósticos.
- Estrategias locales para la gestión de riesgos y toma de decisiones.
- Metodologías para el monitoreo, evaluación y validación de la gestión agrícola.
- Pronóstico meteorológico mediante la lectura de bioindicadores y la reunión de un consejo de observadores locales, quienes discuten y acuerdan la previsión de las condiciones meteorológicas esperadas para el año agrícola. Se informa a las comunidades sobre su pronóstico, generando actualmente una fuerte demanda debido al acierto en sus pronósticos durante tres años consecutivos.
- Posibilidad de revertir los daños ocasionados por las heladas empleando abonos orgánicos fermentados.
- Entre los principales obstáculos asumidos estuvo la necesidad de romper la cultura asentada en las comunidades que hacía que todos esperaran recibir ayuda por igual frente a desastres ocurridos, cuando en realidad se ha demostrado que los daños por fenómenos meteorológicos son aleatorios y se distribuyen de manera heterogénea en el territorio.

También ocurrieron dificultades metodológicas en la conducción de los ensayos relativos a innovaciones tecnológicas en materia de prevención y mitigación de daños; en algunos casos, se recurrió a otras experiencias de los Andes de Perú y de los valles de Cochabamba.

Junto a la formación de los yapuchiris, se dirigieron esfuerzos que cristalizaron en la conformación de UNAPA, que acoge a 32 asociaciones comunales en cinco provincias del Departamento de La Paz,

representada por una directiva regional; esta institución puso en el centro de su agenda la mejora de la calidad de vida del campesino, a través de la generación de conocimiento y buenas prácticas productivas. De esta manera, dicha institución se convirtió en la instancia campesina encargada de fortalecer el camino andado con una visión también dirigida a la difusión sobre otras comunidades, e inclusive a su potenciación hacia otros ámbitos —como educación, salud y ordenamiento territorial comunitario.

Una vez constituida, UNAPA provee el servicio de asistencia técnica a sus asociados a través de los yapuchiris, quienes también son socios —con la peculiaridad de ser agricultores que demostraron tener un liderazgo en la producción e innovación— ya fortalecidos metodológicamente por PROSUKO. Actualmente, este servicio se brinda a precios de mercado, sin subvención de PROSUKO, y es ampliamente reconocido por los socios de UNAPA.

El desarrollo de servicios financieros innovadores

Desde el ámbito del impulso a la innovación financiera en apoyo al sector productivo, PROFIN trabajó en los ejes que describimos seguidamente.

- Apoyo al desarrollo productivo, a partir de la construcción de propuestas innovadoras de servicios financieros que lo soporten.
- Desarrollo de capacidades en instituciones financieras (IFI) para la construcción de servicios financieros innovadores.
- Generación de un mecanismo de transferencia de riesgo que establezca bases para ampliar la gama de productos financieros: crédito, micro leasing, micro warrant y algunos otros, como parte de una estrategia integral de creación de condiciones para el acceso de los productores a servicios microfinancieros.

El accionar de PROFIN en esta etapa estuvo marcado por el propósito de generar un servicio que complemente el crédito en el sector productivo y que a la vez abra las puertas para la viabilidad de otros servicios conexos. Para el desarrollo de un instrumento financiero cualquiera se necesitan varias condiciones de base, entre ellas: un cierto nivel de organización por parte de los productores, una institución que conozca del tema financiero y una institución que brinde asistencia técnica para reducir riesgos. En ese sentido, PROFIN actúa como una entidad de segundo piso y con una estrategia de trabajo fundamentalmente basada en la articulación o interrelación de actores.

Durante el trabajo de fortalecimiento institucional en las IFI que otorgaban crédito o algún otro servicio financiero de innovación, se constataba que debido a los desastres existían problemas de mora, lo cual redundaba en dos tipos de casos: quienes definitivamente ya no eran capaces de pagar el crédito y quienes gracias a donaciones de semilla lograban liquidez económica inmediata (a través de la venta de esa semilla en centros urbanos) —quienes sin haber reactivado su producción pagaban el crédito por anticipado, generando inestabilidad en la cartera⁹. Ante este fenómeno, se buscaba la manera de que esos recursos de asistencia o apoyo en donaciones se utilicen más bien para fondos de contingencia, a manera de microseguros agrícolas.

Paralelamente, desde PROFIN, la inquietud por generar un mecanismo de protección financiera se complementaba a partir del análisis de cadenas productivas y riesgos existentes de un proyecto eminentemente económico productivo denominado agricultura por contrato, basado en acuerdos de compra anticipados entre el productor y el comprador de materia prima. Tales contratos habrían permitido al productor contar con un

9. De acuerdo con PROFIN, los indicadores de las IFI demuestran una exacta correlación entre los periodos de donaciones y los pagos de créditos anticipados. Esto muestra que las donaciones pueden ser un factor de perturbación al sistema microfinanciero, que desincentive la presencia de IFI o que incremente el costo de los servicios que prestan, para compensar no solo los riesgos existentes sino también la inestabilidad en la cartera, trabajando en el ámbito productivo.

mercado seguro, así como obtener créditos de entidades financieras para la compra de insumos o la paga de mano de obra, pudiéndose así iniciar un proceso de capitalización del productor.

Esta modalidad de contratos requería resolver el riesgo de que el productor, afectado por eventos externos o amenazas, pierda la producción e incumpla dicho contrato, aspecto que motivó la necesidad de estudiar de cerca el tema del seguro agrícola y que sugiere que la modalidad de seguro más aplicable era a través de índices climáticos, que correlacionen el comportamiento del clima con el comportamiento de la producción. Esta modalidad requiere de un sistema de medición histórica de producción, de clima y de rendimientos que permita establecer el límite a partir del cual el seguro efectúa la indemnización. Adicionalmente, las primeras investigaciones hacían prever un obstáculo cultural y uno social cruciales, relacionados con la percepción de la legitimidad de la información por parte de los productores.

En un inicio se planteó la posibilidad de desarrollar un mecanismo de seguro con la Fundación Promoción e Investigación de Productos Andinos (PROINPA), utilizando las parcelas demostrativas que ellos tienen como índice. Sin embargo, en ese caso, la diferencia entre las prácticas de los agricultores y en los resultados de la parcela que se pretendía utilizar como índice eran muy radicales, ya que en ellas se cuenta con mejores insumos y el respaldo científico, aspecto que impedía que pueda ser aceptada como índice por parte de los productores.

3.2 Segundo momento: Consolidación del proceso productivo innovador y creación del seguro agrícola

Como se había señalado en las secciones anteriores, en un primer momento, PROFIN y PROSUKO exploraban innovaciones por distintos caminos, para mejorar la productividad en diversas zonas de intervención, asimismo,

UNAPA iniciaba su camino como Asociación de productores en búsqueda de mayores beneficios para sus socios.

Pese a que PROSUKO, a través de los yapuchiris, había logrado mejorar sustancialmente el sistema productivo de los agricultores, todavía los eventos climáticos extremos generaban niveles de pérdidas no mitigables. La UNAPA, por su parte, precisaba diseminar, consolidar e institucionalizar sus potencialidades y PROFIN tropezaba con la necesidad de encontrar una entidad financiera que desarrolle el producto del seguro agrícola y un mecanismo que otorgue asistencia técnica y sustituya el índice climatológico. Es así como esas múltiples necesidades confluyeron en la puesta en marcha de un segundo momento del proceso, en el que los tres brazos (asistencia técnica, servicios financieros e institucionalidad local) se complementaron a través del seguro agrícola como instrumento financiero.



Foto 1: Pérdidas por heladas.
Fuente: PROFIN.



Foto 2: Pérdidas por inundación.
Fuente: PROFIN.

La experiencia del seguro agrícola surge, entonces, como resultado de reflexiones y propuestas conjuntas entre PROSUKO y PROFIN a partir del año 2004. Hasta ese mismo año se venía implementando un fondo de crédito para apoyo a la producción. Bajo el enfoque nuevo asumido por PROSUKO, los fondos que permitían el funcionamiento del mecanismo de crédito eran considerados como un patrimonio de las propias comunidades. En ese contexto, a partir de la helada (fines del 2004 y principios del 2005), los yapuchiris habían trabajado en la evaluación de daños para la resolución de conflictos surgidos en el pago de los recursos otorgados por dicho fondo de crédito, por parte de agricultores afectados por condiciones climáticas adversas. Esto sentaba una base metodológica muy interesante para lograr discernir entre pérdidas asociadas a la presencia de amenazas o a la negligencia del agricultor.

Es entonces cuando emerge la idea de la parcela testigo como índice que permita diferenciar las pérdidas ocasionadas por el clima de aquellas relacionadas a la negligencia del agricultor. Adicionalmente, este mecanismo, al estar basado en la participación del yapuchiri a cargo de la parcela testigo, resuelve el problema de dar legitimidad a la información, complementada por la existencia de un yapuchiri perito, responsable de la fiscalización y acompañamiento de los yapuchiris testigo, lo que reduce el riesgo moral en el proceso, impregnando ambos al modelo con un sistema de relaciones de horizontalidad con respecto al productor. El mecanismo emergente tiene la virtud de generar un círculo virtuoso en la medida que se convierte en un mecanismo de incentivo para mejorar los niveles de productividad.

Estos avances metodológicos, acompañados de ideas conjuntamente diseñadas, desembocan

en acciones para la operativización del seguro en campo a través de un primer piloto. El 2005 se había avanzado con el diseño de una cartilla y el 2006 PROSUKO y UNAPA implementan el Fondo de Contingencia de la Gestión del Riesgo Agrícola (FCGRA). El segundo piloto es implementado en triple alianza entre PROFIN-PROSUKO-UNAPA con fondos del PRRD-COSUDE.

La metodología utilizada es un sistema de seguro agrícola basado en parcelas testigo¹⁰ que son cultivadas con prácticas tradicionales mejoradas, introducidas por los yapuchiris, en calidad de productores destacados por la comunidad, quienes manejan conocimientos ancestrales y brindan asistencia técnica a los productores que desean asegurar su producción agrícola en zonas geográficamente homogéneas¹¹. De esa manera, todos los productores tienen la oportunidad de trabajar en condiciones similares y, por tanto, obtener resultados productivos parecidos haciendo que lo acontecido en dichas parcelas testigo sea representativo de lo que ocurre en el resto.

- Si acaso ocurre un fenómeno climatológico, el yapuchiri realizará prácticas de mitigación que también transmitirá a los demás productores, quienes tendrán la obligación de introducirlas; de lo contrario, corren el riesgo de que sus daños sean mayores que los del resto de los productores –daños que serían reconocidos por el seguro, como consecuencia de la negligencia del productor.
- Cuando llega el momento de la cosecha, el yapuchiri la ejecuta con el apoyo de los productores en la parcela testigo, en presencia de los dirigentes de la asociación y un notario de fe pública, quienes levantarán un acta. El parámetro que se

10. Las parcelas testigo sirven como referentes, son trabajadas por los yapuchiris y proporcionan demostraciones de las diferentes técnicas de gestión de riesgo agrícola (prevención) así como el rendimiento promedio de un periodo de siembra de cosecha de papa.

11. Una zona homogénea es el área de producción agrícola cuyo régimen de temperatura, precipitación, humedad y suelo es homogéneo (constituye un microclima).

utilizará para definir si existió siniestro o no será la producción obtenida en promedio los últimos cinco años y el consenso previo con los productores, de manera tal que la diferencia entre la producción obtenida en la parcela testigo con respecto a ese parámetro será la que el seguro reconozca para el resto de productores¹².



Foto 3: Proceso de verificación de cosecha.
Fuente: PROFIN - PROSUKO.

- Posteriormente, el yapuchiri informará a PROSUKO para que, a su vez, gestione con la fundación PROFIN el resarcimiento de los daños, lo cual involucra al Fondo de Mitigación del Riesgo Agrícola.

PROSUKO asumió el rol de una entidad financiera, administrando el seguro. Por su parte, UNAPA aportó su credibilidad social y la asistencia técnica a través de los yapuchiris, beneficiándose con la consolidación del rol de estos y de su legitimidad. El diseño del esquema, que incluye la creación de la parcela testigo como indicador, correspondió a la estrategia de acción que caracteriza PROFIN, basada en generar sinergias entre diferentes actores, para darle viabilidad a un instrumento financiero. El trabajo conjunto de todos, así, resolvió la insuficiencia de información meteorológica, la ausencia de una cultura de seguro y la ausencia de empresas aseguradoras interesadas en ofertar el servicio.

El diseño financiero fue aportado por PROFIN. De otro lado, las parcelas testigo, el rendimiento agrícola, la definición del monto de indemnización y la estimación del costo de producción fueron tareas de PROSUKO. UNAPA, por último, aportó el trabajo de los yapuchiris y su legitimidad institucional y social.

El primer valor de la prima se estableció en función de un estudio de demanda, a través

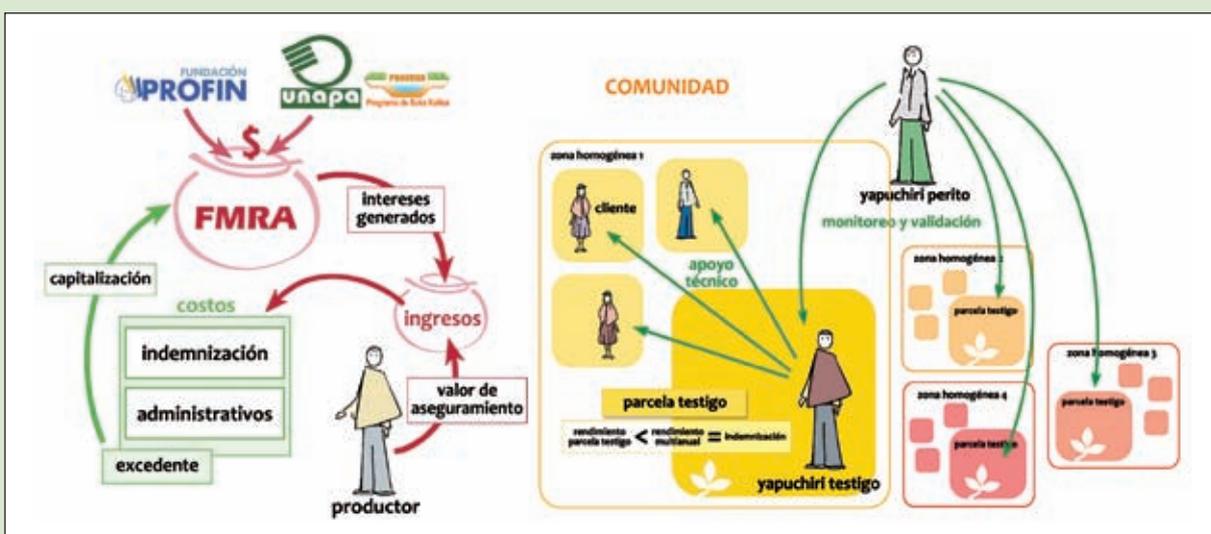


Figura 4: Esquema de intervención del seguro agrícola.

12. El monto a reconocer no será una proporción del valor de la producción esperada, sino la proporción del costo de producción que el yapuchiri invierte en efectivo.

de talleres y con cierto respaldo de costos. Inicialmente, PROFIN estaba dispuesto a subvencionar la diferencia en el caso de que la prima estuviera subvaluada, debido a que en un inicio no se conocía el volumen total de familias participantes del seguro.

La experiencia se desarrolló inicialmente en las provincias Aroma, Ingavi y Omasuyos, en los municipios de Achacachi, Tiwanaku y Patacamaya, respectivamente; luego, también, en la provincia Los Andes, Altiplano norte del departamento de La Paz. Los productores de la provincia Omasuyos, al igual que las comunidades de Aroma, fueron los primeros en sumarse al tema del seguro en la medida que su nexos con el mercado era mayor. Llamó la atención que las provincias que ya llevaban más tiempo trabajando el tema de bioindicadores, Ingavi y Los Andes, presentaron mayor resistencia al mecanismo del seguro, apoyados en una excesiva confianza en su capacidad de predecir condiciones climáticas.

En el primer piloto (2006-2007) se indemnizó solo a una comunidad, ya que pese a los efectos de El Niño en ese año, los rendimientos fueron excelentes con 20 a 30 toneladas por hectárea. La clave para ese éxito fueron dos medidas difundidas por los yapuchiris: el uso de técnicas para la prevención de gorgojo y el uso de abonos foliares para enfrentar las heladas. Las primeras aclaraciones sobre temas cruciales emergieron de ese primer piloto; por ejemplo, acerca de:

- Operativización de la parcela testigo como índice para correlacionar pérdidas y clima.
- Costos de prima y soporte financiero requeridos por el mecanismo del seguro.
- Medidas para el manejo del riesgo.
- Nivel de cobertura del modelo.

El primer piloto implementado por PROSUKO entre los años 2006 y 2007 fue sistematizado por PROFIN y publicado por PROSUKO. Luego

se produjo la alianza institucional formal entre PROFIN, PROSUKO y UNAPA —liderada por la primera— para postular una propuesta al fondo concursable del Programa de Reducción de Riesgo de Desastres (PRRD), anteriormente mencionado.

En ese nuevo contexto, la alianza antes citada, con la intervención de los yapuchiris, tiene la responsabilidad de operar técnicamente, tanto en campo como en gabinete, en las zonas de trabajo de los usuarios del Fondo de Mitigación de Riesgo Agrícola (FMRA). Actualmente, se lleva a cabo el segundo piloto (gestión 2007-2008), donde los beneficiarios son 143 clientes de ocho asociaciones comunales de la UNAPA —ya para el periodo 2008-2009 se tiene prevista la ejecución de un tercer piloto en la gestión.

La estrategia utilizada se basó en actividades de recuperación e incorporación de conocimiento tradicional para la prevención del riesgo agrícola, con el fin de que los productores cuenten con instrumentos y técnicas para reducir riesgos agrometeorológicos y puedan contar con mecanismos de prevención, permitiendo la construcción de condiciones necesarias para la implementación del instrumento del seguro. Esto se ejecutó a través de talleres prácticos de elaboración de insumos con los yapuchiris y los usuarios, materiales como videos, fotos, la internalización de experiencias, y evaluaciones y seguimiento de técnicas de cultivo.

Se generó un IFI de mitigación de daños a la producción agrícola, con el objeto de brindar un instrumento financiero como alternativa complementaria en la gestión de riesgo. De esta manera, los productores pueden contar con un respaldo financiero ante la ocurrencia de un siniestro incontrolable por las prácticas implementadas.

La implementación se logró a través de la constitución del Fondo de Mitigación del

Riesgo Agrícola (FMRA), el desarrollo de nuevas modalidades de aseguramiento, la identificación de zonas homogéneas y la delimitación de la parcela testigo. También se impulsaron los siguientes aspectos: compra del valor de aseguramiento (pago de primas) por parte de los productores, contratos con beneficiarios y yapuchiris, cuenta de ahorro para manejo del valor de aseguramiento, cosecha, proceso de peritaje e indemnización.

Se sensibilizó a los productores, las asociaciones y los municipios con respecto a la significación integral del concepto seguro. De igual modo, se sociabilizó la experiencia, con miras a la masificación del instrumento financiero, a través de talleres de difusión en las asociaciones comunales de la UNAPA, el contacto con personas e instituciones clave, la publicación de la experiencia del primer piloto y la sistematización de las experiencias del segundo piloto.

Los retos o dificultades que tuvieron que enfrentar se vieron reflejados en los aspectos que describimos a continuación.

- Necesidad de fortalecer una cultura de prevención de riesgo, ya que no todos los productores conocen las mejores prácticas en gestión de riesgo agrícola. Para ello se utilizaron talleres y experiencias para sensibilizar a los productores en cuanto a la prevención y mitigación del riesgo.
- Poca confianza de los productores en el concepto del seguro. Este desafío se está resolviendo con todas las actividades y todos los procesos formales en su otorgación.
- Sobre la diversificación del seguro, se enfrentó el hecho de que no todos los agricultores son productores de papa de consumo, sino que también existen productores de semilla

de papa, requiriéndose así la distinción del producto y su modalidad de aseguramiento. Actualmente, existen cinco modalidades: 1/4 ha, 1/8 ha y quintales para papa de consumo; paquete 1 y paquete 2 para semilla de papa. También se incorporaron otros cultivos, como quinua y cañahua.

3.3 Resultados, impactos y sostenibilidad

Como resultados se pueden mencionar los que describimos seguidamente.

- La validación de los bioindicadores, mediante la correlación entre los pronósticos y lo que realmente ocurrió meteorológicamente, permitió realizar una primera priorización de los bioindicadores y ver cuáles son más sensibles y precisos.
- Se elaboró una estrategia de comunicación complementaria y grabación de dos radionovelas difundidas localmente, donde se muestran tópicos importantes de la gestión del riesgo agrícola.
- La lectura de los bioindicadores fue una práctica corriente entre los productores, con pronósticos cada vez más acertados: hoy alrededor de 200 familias de productores aplican estrategias de gestión del riesgo agrícola. Estas familias todavía pierden parte de sus cosechas pero ahora pierden menos que antes. En la UNAPA está institucionalizado el proceso de gestión del riesgo agrícola y es la base de una nueva iniciativa para la construcción de un seguro agrario.
- El empleo de abonos orgánicos fermentados se ha extendido rápidamente y tiene una demanda en ascenso.
- Los servicios que ofrecen los yapuchiris tienen impacto en las comunidades y está empezando a ser demandado por

10. La caracterización del modelo de gestión aplicado en Tomoyo como holístico y complejo será desarrollado con mayor profundidad en el siguiente inciso (ver sección 4.3 Proceso de gestión local del riesgo)

los gobiernos municipales y otras ONG. La UNAPA ha fortalecido su estructura interna y ha actualizado sus reglamentos operativos, definiendo las relaciones de los yapuchiris con los socios de la organización. Gracias al servicio en la gestión del riesgo agrícola, los yapuchiris ahora gozan de amplio reconocimiento y brindan asesoría técnica a precios de mercado pagados por los mismos demandantes del servicio.

- Se encaró por primera vez en la región un enfoque productivo centrado en la gestión del riesgo agrícola. Ya no eran técnicas específicas, sino un marco integrador que apuntaba al productor como decisor de medidas para optimizar los resultados de su proceso productivo, considerando las restricciones que enfrenta, en especial la escasa disponibilidad de mano de obra en momentos críticos.
- El rescate de conocimiento tradicional y su práctica por parte de la gente hace innecesarias las capacitaciones previas.
- El conocimiento rescatado es relevante y está enfocado a fortalecer las estrategias y mejorar la toma de decisiones de los productores.
- Se demostró que no es completamente necesario que los municipios realicen inversiones caras para acceder a pronósticos y que pueden generar esta información en base a bioindicadores y hacerla validar por el municipio. Se ha demostrado que cuando los agricultores hacen parte de la generación de la información, se comprometen más con el proceso de reducción de riesgos.
- El método de evaluación de daños permite separar el daño asociado con factores eminentemente naturales de aquello que es responsabilidad directa de los productores, estableciendo cuantitativamente los daños ocasionados

por eventos extremos. Esta metodología es simple y es aplicada actualmente por los yapuchiris.

- La combinación óptima de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para el inventario de los bioindicadores y su socialización entre otros productores, fue demostrada empíricamente a través del uso de una cámara fotográfica digital y una PC, con un software para la elaboración de diapositivas (se empleó PowerPoint) en cuyo manejo fueron entrenados los yapuchiris, generando productos muy interesantes para la difusión y lecciones, como cuando demostraron a los técnicos que el encuadre y la selección de imágenes a fotografiar responden a un criterio cultural diferente que genera mayor comprensión y compromiso entre otros agricultores.



Foto 4: Formación en TICs.
Fuente: PROSUKO.

- La participación de 83 usuarios (28 de papa consumo y 55 de semilla de papa), el incremento promedio de 72% en los rendimientos y la cancelación de la indemnización a 29 socios permitió a los productores recuperar un porcentaje de lo invertido en sus costos de producción, con gran impacto traducido en el incremento de clientes en el segundo piloto.



Foto 5: Incremento en la productividad.
Fuente: PROSUKO.



Foto 6: Resultados del proceso: mayor productividad, conocimiento útil y legítimo, uso equilibrado de TICs.
Fuente: PROSUKO y PROFIN.

- En el segundo piloto se logró la participación de 143 usuarios, 29 zonas homogéneas identificadas en las 8 comunidades, 17 parcelas testigo, 16 yapuchiris testigo y 5 yapuchiris peritos. El 90% de los productores utilizan prácticas mejoradas.
- La experiencia ha logrado un cambio significativo en la cultura de prevención en productores y autoridades, incentivando prácticas mejoradas y conciencia sobre la utilidad de las prácticas y el seguro como instrumento financiero.
- El seguro convencional es un instrumento puramente financiero, mientras que el nuevo seguro tiene un enfoque innovador, orientado a mejorar la cultura de prevención de riesgo.

3.4 Procesos clave de la gestión del riesgo y fases de incidencia

Desde el enfoque de procesos organizativos aplicado por el Proyecto PREDECAN, se considera que todos los procesos clave de la gestión del riesgo (prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación), siguen las mismas fases en su planificación-gestión (dirección y coordinación, conocimiento, educación e información, planificación, asignación de recursos, ejecución y control). Bajo ese marco, se puede señalar que las experiencias analizadas han incidido en todos los procesos y han transitado por todas las fases de gestión (dirección y coordinación; gestión del conocimiento; información, educación y comunicación; gestión de recursos; ejecución; y control) de acuerdo con lo expresado en el siguiente gráfico.

		FASES DE LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS CLAVE						
		Dirigir y coordinar (desarrollo institucional y normativo)	Gestionar el conocimiento	Informar, educar y comunicar (incluye capacitación)	Planificar y organizar acciones (de intervención)	Procurar recursos	Ejecutar	Controlar (seguimiento monitoreo y evaluación)
Procesos clave de la Gestión del Riesgo	Prevenir el riesgo de desastre	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Mitigar el riesgo de desastre							
	Preparar para emergencias	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Responder a emergencias y desastres							
	Recuperar							

Figura 5: Procesos clave y fases de la gestión del riesgo.
Fuente: Proyecto PREDECAN.

4. Aprendizajes significativos

En el presente capítulo se desarrollan los aprendizajes significativos para cada uno de los ejes de observación del estudio: involucramiento y potenciación de actores y recursos locales; relación entre riesgo de desastres y desarrollo local; gestión de riesgos como proceso; y articulación con niveles de gestión regionales y nacionales.

Si bien, cada eje de observación ha sido abordado en su especificidad a través de subtítulos distintos, vale la pena remarcar que, en este caso en particular, la predominancia hacia la participación y el empoderamiento de los actores locales como base esencial para los otros ejes ha hecho que los mismos sean abordados en gran medida dentro de ese primer eje.

4.1 Involucramiento y potenciación de actores y recursos locales

A continuación, se resumen los principales aprendizajes con respecto al involucramiento y potenciación de actores y recursos locales, los hitos más significativos, las estrategias y mecanismos empleados, así como los factores políticos y culturales que incidieron en el proceso.

Como ya se había mencionado en el capítulo 3, el momento de quiebre, que da inicio a una transformación en la manera de abordar la problemática de la producción con enfoque participativo y énfasis en la gestión de riesgos en la zona de acción, se hace a partir de la transición de PROSUKO hacia su cuarta fase. Ya en dicho marco es cuando esta entidad se enfrenta con la necesidad de centrar los recursos en la etapa de comercialización y, por tanto, se ve impedida de continuar trabajando la asistencia técnica con la misma cantidad de técnicos y recursos utilizados en fases anteriores.

Pese a que PROSUKO había desarrollado importantes esfuerzos en la capacitación de los agricultores, la demanda por técnicos e ingenieros que apoyaran la producción por parte de los campesinos continuaba siendo crítica, con un grado de dependencia muy alta, tanto hacia la asistencia técnica externa como hacia los insumos y tecnologías occidentales de producción. Por otro lado, los conocimientos generados y transmitidos por los técnicos tampoco tenían una adecuada legitimidad, ni la capacidad de promover prácticas prospectivas que permitan la reducción de riesgos.

Ante esta realidad y el reconocimiento por parte de PROSUKO de que en los años precedentes se había identificado un importante potencial por parte de los agricultores para hacerse cargo de su propio futuro, el programa toma una decisión fundamental: se propuso ser transparente con los recursos disponibles y ponerlos a disposición de los agricultores. Como consecuencia de ello, los agricultores se enfrentaron con la responsabilidad y el desafío de definir el enfoque con el que se debía continuar aprendiendo de las lecciones emanadas por los años de trabajo precedentes. Esta decisión lleva implícito un cambio en el concepto de participación, tanto por parte de los directivos y técnicos de PROSUKO como por parte de los agricultores mismos, generándose así una transformación en los roles que estaban llamados a asumir. En el marco del nuevo enfoque, las acciones se alejaban de la generación y aplicación del conocimiento del mundo tecnocéntrico y de la tradicional extensión agrícola, para pasar a estar más bien intrínsecamente ligadas a las bases de la organización social y de la horizontalidad de los saberes aportados desde el saber tradicional y desde aquel científico-técnico.

Esta iniciativa no está aislada de otros movimientos similares que se dan en otras partes de América Latina en la última década. Por ejemplo, el Director de PROSUKO sitúa

su origen en el movimiento de indígenas chiapanecas campesino a campesino de Chiapas, modalidad que habría pasado a Nicaragua en la época sandinista impulsado por el organismo equivalente al Ministerio de Desarrollo Rural de Bolivia. Asimismo, según Quispe (2007), las experiencias promovidas por MASAL con el caso de los kamayuq de Perú, los comités de investigación agrícola (CIAL) de Colombia, así como el movimiento agroecológico de AOPEB en Bolivia, fueron y son hasta la fecha, referentes conceptuales y empíricos importantes.

En Bolivia, ya se había iniciado este trabajo con más de 10 años en la revalorización y reconstrucción de sistemas agroforestales en la zona de Yucumo, en el oriente del país, aunque sin mucho impacto. Luego, recién a raíz del trabajo de campesino a campesino se logró un impacto radicalmente distinto. Se hizo evidente que el asunto de fondo es la legitimidad de la propuesta tecnológica.

“El cambio de trabajar con objetos a trabajar con sujetos”. (Eddy Morales, Director de PROSUKO, julio 2008).

A partir de estos antecedentes, PROSUKO inicia un proceso de diálogo y reflexión conjunta con los agricultores que luego se convierte en la principal estrategia de trabajo, en torno del manejo de la información, el conocimiento y las prácticas para la producción.

El cambio generado por este enfoque suscitó fuertes crisis, tanto entre los agricultores como entre los técnicos de PROSUKO, en la medida que requería de una reconfiguración de roles y el aprendizaje de nuevas habilidades para conducir y facilitar las nuevas tareas. El factor fundamental de este proceso fue que partió de las capacidades existentes en los actores locales y las definiciones cruciales fueron tomadas en una lógica horizontal, en la cual el agricultor no es visto como beneficiario o contraparte,

ni los técnicos y directivos de PROSUKO como dueños del conocimiento técnico, las iniciativas y el poder para tomar las decisiones, sino que ambos grupos son considerados como socios que comparten una visión mutua y objetivos locales.

Los trabajos de identificación y el uso de la información sobre bioindicadores fueron claves para impulsar un enfoque basado en la legitimación de las capacidades locales, debido a que en este caso era muy clara la supremacía que tenían los agricultores frente a los técnicos en materia de capacidad de observación e indagación al interior de su propio contexto y, por tanto, de manera muy natural, los agricultores, anteriormente sometidos a un rol de recepción pasiva de información, se convertían en los protagonistas de la investigación. De otro lado, los técnicos acostumbrados a ser el centro de demandas técnicas veían ahora cómo su rol se transformaba hacia lo opuesto y les demandaba mucha capacidad para hacerle al agricultor las preguntas correctas en aras de facilitar el proceso.

La legitimación de los saberes locales tradicionales y ancestrales, como lo demuestra esta experiencia, va más allá del reconocimiento de los actores externos con respecto a las capacidades preexistentes en los actores locales, pero también es un hecho que pasa por la construcción de confianza y comunicación entre los propios actores locales como pares. Así, una de las principales tareas fue la de promover y reconstruir la comunicación entre agricultores, ayudando a eliminar las barreras que la impiden.

“La comunicación entre productores es muy frágil, es un factor idiosincrático. La cultura aimara es muy sensible a la expresión no oral, la palabra tiene su importancia pero las acciones inciden más”. (Testimonio de María Quispe, PROSUKO, julio 2008).

Con respecto a esta problemática, tanto los técnicos de PROSUKO como los propios

yapuchiris y representantes comunales señalan que la construcción de la comunicación, así como la generación de relaciones de confianza entre agricultores, es un proceso lento, gradual, difícil y altamente frágil que debe ser abordado con un amplio conocimiento sobre las condiciones idiosincráticas y culturales de las comunidades.

“Nadie es profeta en su tierra. Al principio, a nosotros nos entendían mejor y valoraban nuestro trabajo afuera, más que nuestros vecinos”. (Testimonio de Jaime Choquehuanca, Yapuchiri, julio 2008).

Al respecto, se señalan como factores importantes a tener en cuenta, la idiosincrasia (aimara, para el caso de este proceso) y la manera en la que esta condiciona las formas de comunicación y genera vínculos de obligación y retribución.

“En la relación tradicional del extensionista agrícola y el productor, la relación era unidireccional el productor demandaba y el extensionista otorgaba el servicio. La demanda del agricultor no le crea ninguna obligación para con el técnico (como agente externo al orden social de la comunidad) pero esto no es así entre pares, en la medida que la oferta de un servicio de los yapuchiris puede implicar una deuda moral que no siempre se está dispuesto a asumir”. (Testimonio de Eliodoro Baldivieso, PROSUKO, julio 2008).

Las relaciones de obligación y retribución pueden ser abordadas como un claro obstáculo para el establecimiento y la consolidación de comunicación e interacción, en este caso, entre yapuchiris y sus comunidades; sin embargo, con un abordaje distinto esas mismas relaciones pueden ser aprovechadas para potenciarlos. En ese sentido, el seguro agrícola, como parte fundamental de este proceso, se ha constituido en un mecanismo para disolver potenciales conflictos por la creación de obligaciones de

retribución, en la medida en que cuando el productor está asegurado el yapuchiri ya queda contratado para dar apoyo y se diluye la deuda moral, haciendo que la asistencia técnica pueda ser diseminada hacia un ámbito mayor de actores.

Otra manera de trabajar la legitimación y potenciación del rol de los actores locales ha sido mediante el intercambio de experiencias extralocales, que además de aprovechar información útil de otros para llenar el vacío de información y conocimiento que un grupo de actores locales pueda tener, como trasfondo introduce el concepto de que para diferentes prácticas preexisten actores con necesidades similares que también están en la búsqueda y hallazgo de respuestas, pero que no necesitan ser actores técnicos o académicos para generar soluciones prácticas y legítimas a problemas productivos u organizativos.

En un inicio, el proceso de empoderamiento de los productores a nivel comunitario se dio de una manera espontánea y con un carácter más informal. Esto supuso la necesidad de establecer una institucionalidad que garantice la sostenibilidad del proceso y su diseminación hacia áreas geográficas más amplias, a través de la UNAPA. Paralelamente, el trabajo de investigación participativa y el fortalecimiento de los vínculos organizativos y su institucionalidad, ha supuesto también una especialización en los roles asumidos por los actores locales. Esto ha implicado que los yapuchiris, por lo general, se especialicen en la investigación y aplicación en estrecha vinculación con sus propias parcelas y las de los productores asesorados por ellos, dejando el rol de la difusión y comercialización para ser asumido por la UNAPA.

Una vez avanzada la etapa de potenciación de actores, recursos e institucionalidad local, con la UNAPA en plena vigencia, se puso en marcha

un fondo de crédito administrado por los propios campesinos para impulsar la producción. En el año 2004, ocurre un hecho que muestra una vez más que, dadas ciertas condiciones previas, un desastre puede llegar a convertirse en una oportunidad. El evento de 2004 descrito como una serie de heladas que afectaron en una gran proporción los cultivos de la zona, generó grandes pérdidas en la producción. La demanda por la condonación de los fondos adeudados por parte de la mayoría de las asociaciones de la UNAPA desató un proceso de abordaje hacia el desastre que no hubiera sido posible sin el fortalecimiento previo de roles y capacidades locales, ya que en él se destacan las tres particularidades siguientes.

- Los recursos en cuestión no eran externos ni pertenecientes a un programa o institución gubernamental o no gubernamental. Lo que estaba en juego eran los recursos de las propias comunidades y, por tanto, su valoración por parte de los actores locales era radicalmente distinta.
- Las pérdidas no eran homogéneas, ni en efectos ni en causas, y, por lo tanto, era posible aplicar un mecanismo para diferenciar aquellas pérdidas atribuibles al evento natural extremo y aquellas debidas a la negligencia de los agricultores, así como establecer grados de magnitud de la pérdida.
- Se constató que, pese a las prácticas de mitigación utilizadas, era necesario y posible contar con un mecanismo de protección financiera que permitiera la reposición mínima de los costos de producción para gestionar el riesgo residual que persiste sobre la base de las capacidades de los yapuchiris y la institucionalidad de la UNAPA.
- Como se había detallado en el capítulo 3, la confluencia de esta demanda con la existencia de capacidades locales y la institucionalización de las mismas, a través de la UNAPA, además del desarrollo de una estrategia de interrelación de

actores desplegada por PROFIN, genera el mecanismo del seguro agrícola basado en la institucionalidad de la UNAPA. Ello se complementó con la especialización de los yapuchiris entre testigos y peritos como brazo técnico de esta iniciativa, sustituyendo por completo la presencia de técnicos externos en el proceso.

Sin duda, la coparticipación de la UNAPA y los yapuchiris en el desarrollo del mecanismo de protección financiera, supone no solo la creación de este servicio sino también la consolidación e institucionalización de los actores locales.

La apropiación del concepto de seguro se deriva de la actitud de superación de los productores y las relaciones de confianza entre ellos y las instituciones, sin mencionar la reducción sustancial del costo de monitoreo y la verificación in situ, que pasa a ser realizado por el productor líder de la zona, y la incorporación de líderes de otras zonas con vasta experiencia, reduciendo costos administrativos.

En ese sentido, el seguro agrícola ha validado la importancia de movilizar y fortalecer estructuras organizativas productivas y de implementar de manera oportuna, técnicas de prevención y mitigación.

De manera general, en lo operativo, las principales pautas de trabajo que incidieron en el fortalecimiento de capacidades locales, a juzgar de los promotores del proceso, fueron los que se mencionan seguidamente.

- Empleo de un enfoque cultural del conocimiento, con terminología simple y familiar no elaborada, enfocada siempre a partir de la necesidad de la gente.
- Fortalecimiento de la autoestima. Los productores estuvieron concientes de que su conocimiento es valioso y sirve para tomar decisiones útiles en la actualidad.

- Apertura y compromiso de los equipos técnicos de PROSUKO y PROFIN, como facilitadores de la experiencia.
- Compromiso genuino de los productores. No se utilizaron incentivos y el desarrollo de toda la experiencia fue de muy bajo costo. El proceso de sensibilización fue dinámico y continuo a lo largo de todo el proceso.
- Sensibilización fue de las instituciones hacia los productores y a la inversa. Solo así se pueden identificar las necesidades para desarrollar un instrumento en función de ello.
- Cualificación de la actuación de los actores locales en base a sus propios sistemas e instituciones. Un punto de partida interesante fue fortalecer la participación de la denominada sociedad civil rural para que tenga una mayor capacidad de incidencia en sus gobiernos locales, pero ante todo para que pueda responder de manera coordinada con sus instituciones ante eventos de riesgo.

Respecto al contexto político e institucional más amplio que, de manera directa o indirecta, ha incidido en el proceso estudiado, se pueden mencionar tres aspectos fundamentales: a) la Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Emergencias y/o Desastres, b) la reforma de participación popular, y c) las líneas de política pública establecidas desde el gobierno nacional.

a) Ley 2140 para la Reducción de Riesgos y Atención de Emergencias y/o Desastres, y su reglamentación

Consultados los actores con respecto a la incidencia del marco normativo expresamente creado para la reducción de riesgos y la atención de desastres en sus prácticas actuales, se pudo identificar que el mismo es percibido como poco relevante para la gestión local, pues este no trasciende hacia la participación social en

los ámbitos comunales (urbanos y rurales) que deberían ser considerados como las unidades básicas de la gestión del riesgo. Sin embargo, por otro lado, se señala que dicho marco legal reviste demasiada complejidad, haciendo que la mayoría de los actores involucrados en él no lleguen a tener claridad sobre lo que en realidad debieran hacer ante el riesgo, limitando así su participación a niveles meramente consultivos.

En general, los protagonistas de las experiencias enfatizan el hecho de que la gestión del riesgo es un tema altamente vinculado a la gestión del desarrollo y esta a su vez a la gestión democrática de la información y el conocimiento, involucrando así la participación social comunitaria. En ese entendido, remarcan que, al no contemplar el marco legal actual esas problemáticas y al haber definido al municipio como la unidad mínima de gestión del riesgo, se ha impulsado que la actuación de los gobiernos locales sigan sujetos a la presión social vinculada al desastre, en la mayoría de los casos apenas para la reposición de insumos, sin que exista una estrategia que vaya más allá de lo que ya aportaba la reforma de participación popular en el país.

b) La reforma de participación popular como factor estructurante del quehacer local

Con respecto a la reforma de participación popular, se puede decir que los actores consultados encuentran aspectos que impulsan pero también obstaculizan el desarrollo de experiencias similares a las impulsadas por ellos.

Se plantea como importante reconocer que —si bien el proceso de participación popular dista mucho de ser perfecto y debe ser entendido en el marco de las reformas estructurales de Bolivia como paliativo ante los efectos sociales de las mismas— se debe admitir que esta reforma tiene el mérito de haber sido un proceso impulsado por el gobierno al haber democratizado el acceso a recursos y la participación política,

profundizando además fuertemente el ejercicio de una ciudadanía efectiva.

“Antes, los agricultores, además de ser pobres, ni siquiera eran ciudadanos de Bolivia, ya que no se reconocían como tales. Ahora los ves peleando y organizándose en agrupaciones ciudadanas, incluso los jóvenes vuelven a sus comunidades para aportar con los recursos de participación popular”. (Eddy Morales, Director de PROSUKO, julio 2008).

Pese a esto, no se debe perder de vista que en la otra cara de la moneda, el proceso requiere ajustes importantes para su profundización, ya que también se han impuesto formas de interacción entre gobiernos municipales y sociedad civil, forzando a distribuir los recursos de manera dispersa, poco racional y estratégica, sin perspectiva de largo plazo.

c) Factores relacionados con determinadas líneas de política pública desde el gobierno nacional

Analizando el Plan Nacional de Desarrollo encontramos que en el Inciso 3.4: Subversión de lo Social con la Incorporación de Activos y el Acceso Irrestringido a los Servicios Sociales, en la parte correspondiente a Protección Social y Desarrollo Comunitario se establece como diagnóstico que:

“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”. (MPD, 2006:32)¹³

En cuanto a la propuesta de protección social y desarrollo comunitario contenidas en el PND, se establecen políticas y estrategias entre las cuales se pueden destacar los lineamientos política 1 y política 2 sobre territorialidad e integralidad respectivamente. La política 1 habla de “la reconstitución de actores territoriales, generando poder social comunitario, (...) desarrollo de capacidad de los pueblos indígenas y originarios (...)” (MPD, 2006:33), haciendo un fuerte énfasis en la necesidad de dar un nuevo rol a las comunidades, rurales y urbanas, como centro para la articulación de las iniciativas municipales, regionales y nacionales.

La política 2, de otra parte, plantea tres ejes de acción: a) asistencialismo, señalado como necesario para recuperar la dignidad a través de la satisfacción de necesidades primordiales: alimentos y servicios (MPD, 2006); b) creación de un activo social, que fomente “unidades comunitarias en base a pequeñas empresas que surjan de los ámbitos regionales y que respeten las características socioculturales de la población” (MPD, 2006:34); y c) creación de un poder social sobre la base del “(...) empoderamiento, la movilización social y la toma de decisiones” (MPD, 2006:34).

Como política de financiamiento en el sector productivo, el PND alude explícitamente al seguro agrícola cuando señala que “(...) desarrollarán programas de financiamiento a proveedores, fondos mixtos de capital de riesgo y semilla, seguro agropecuario y de crédito, fondos de garantía y de aval (...)” (MPD, 2006:96). Todas estas afirmaciones en el PND coinciden con el análisis hecho por los protagonistas cuando señalan que el proceso tiende a gozar de un impulso nuevo en la medida que el actual gobierno muestra interés en su replicabilidad. La UNAPA, por ejemplo, sería vista con interés por la Unidad de Contingencia Rural del Ministerio de

13. Plan Nacional de Desarrollo, Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia (MPD), La Paz, visto el 21 de agosto de 2006 (www.planificacion.gov.bo).

Desarrollo Rural y Medio Ambiente para canalizar propuestas de impacto social.

Con relación a los vacíos existentes, actualmente, en materia de instrumentos de gestión para la reducción de riesgos, los actores entrevistados señalan que para conducir la ayuda humanitaria hacia las personas más afectadas por los desastres es necesario desarrollar instrumentos técnicos de evaluación y valoración de daños, en aras de establecer de mejor manera los impactos ocasionados y el tipo de secuelas sobre la población. Las fallas en el trabajo de ayuda humanitaria y en los planes de recuperación suelen asociarse a una inadecuada dimensión de los daños y la poca claridad en la identificación de las causas. Ello puede distorsionar los esfuerzos por construir una cultura de participación y compromiso de los actores locales en la gestión local del riesgo.

4.2 Relación entre riesgo de desastre y desarrollo local

Las experiencias estudiadas tienen su origen en objetivos vinculados con el desarrollo productivo como un medio para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En tal contexto, la reducción de riesgos surge como un tema estratégico para la consecución de ese objetivo y se aborda de manera explícita en tanto se evidencia la necesidad de lidiar con la incertidumbre inherente al proceso productivo.

Los procesos orientados a la reducción de riesgos se integran con alta relevancia, permanentemente, en cada acción emprendida y, por tanto, no son vistos como un fin en sí mismos. Esto se ratifica tanto en la experiencia referida a la exploración de bioindicadores y generación de medidas de mitigación de eventos climatológicos por parte de los yapuchiris como en el surgimiento de la propuesta de un seguro agrícola, como mecanismo para tratar el riesgo residual relacionado a la producción agrícola.

Para PROSUKO, PROFIN, así como para los miembros de la UNAPA y los yapuchiris, la gestión de riesgos es el arte de anticiparse a ciertas condiciones para ser capaz de adaptarse a ellas, es decir, hacer prospección en el proceso productivo. Esto podría explicar que conceptualmente ellos diferencien la gestión del agua, del suelo y de los biorrecursos (flora y fauna) con respecto a la gestión del riesgo. Esta última, se considera indisolublemente vinculada con las primeras, como un conjunto de prácticas que a partir de la predicción de amenazas y la reducción de sus efectos reduce la incertidumbre en el proceso productivo y garantiza mejoras en la calidad de vida.



Figura 6: El concepto de gestión del riesgo en el marco del proceso productivo.
Fuente: Quispe (2007:21).

Por otro lado, recurrentemente, los actores de este proceso aluden dos factores importantes referidos a su concepción de riesgo y gestión del riesgo en su vinculación con la gestión del desarrollo.

El primero está asociado con el carácter complejo y dinámico del riesgo y la constatación de que en la práctica no es posible su abordaje desde campos disciplinares, a través de aportes especializados en una técnica o procedimiento, sino más bien en abordajes sistémicos en los que el conocimiento se genera y reproduce para la resolución de problemas integrales.

“En la práctica, el campesino o productor aborda sus problemas de manera integral y son los técnicos y la institucionalidad que los sustenta quienes, en torno al pensamiento occidental, han venido insistiendo en compartimentalizar y sectorializar el desarrollo”. (Sonia Laura, PROFIN. 2008).

Esta afirmación se ve respaldada por los testimonios de los yapuchiris, quienes cuando hablan de gestión de riesgos y de desarrollo aluden bajo estos conceptos de manera integral relaciones de causalidad entre productividad y cultura, educación, alimentación y salud de sus familias, entre otros aspectos.

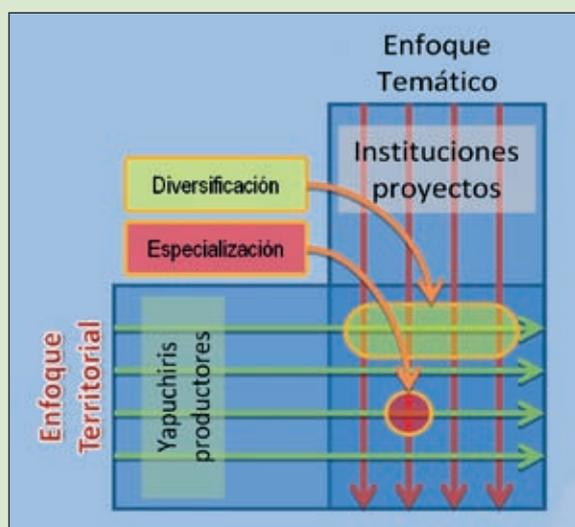


Figura 7. Enfoque temático y enfoque territorial de trabajo. Fuente: PROSUKO.

El segundo factor que emerge de este estudio está relacionado a la recurrencia con la que los actores vinculan el concepto de riesgo, la existencia de conflictos de intereses y las pugnas por espacios de poder. Estos aspectos, indican los actores, hacen parte del trasfondo de la reducción de riesgos; de ser ignorados, pueden entrapar las intervenciones y restringirlas a la generación de técnicas y procesos que no atiendan las causas del riesgo y las condiciones de desarrollo para abocarse a atender únicamente algunos síntomas.

De acuerdo con los entrevistados, un cambio en la manera de entender la gestión de riesgos supone también un cambio en la concepción del desarrollo. Desde la óptica de los protagonistas, asociados a la experiencia de la investigación participativa y adaptativa, si se analiza la tecnología prehispánica esta tiene un diseño específico e intencional para gestionar riesgos en la producción agrícola.

“Esa relación entre riesgo y desarrollo productivo siempre fue sospechada pero el accionar técnico estaba obnubilado con la corriente occidental de pensamiento agrícola y se pensaba que el desarrollo se daría por la vía de la mecanización y la agroquímica”. (Eddy Morales, Director de PROSUKO julio, 2008).

De otra parte, tal como se adelantaba en el capítulo 2, en la descripción de los riesgos identificados en la zona de la experiencia, existe una diferenciación que los actores consultados hacen con respecto de dos tipos de riesgos que deben ser tomados en cuenta en cualquier estrategia para su reducción. El primero de ellos alude a uno de tipo sistemático que afecta a un colectivo de productores; el segundo, es ya de tipo idiosincrático y tiene un impacto individual.

Esta distinción en la conceptualización del riesgo tiene un alto impacto en la definición de estrategias para su reducción y en la distribución de responsabilidades. Permite, asimismo, detenerse a reflexionar en la necesidad de diferenciar aquellas medidas que se encuentran al alcance y son prerrogativa indiscutible de cada unidad familiar, e incluso individuo, y cuáles corresponden a decisiones colectivas; inclusive, permite identificar las relaciones complejas entre ambos.

El reconocimiento de que estos dos tipos de riesgo merecen ser gestionados tiene íntima relación con la estrategia de trabajo tanto de yapuchiris

como de la UNAPA. Se incide en las decisiones individuales o familiares que afectan cada finca, pero también se trasciende este accionar hacia el análisis de riesgos de las familias asentadas en zonas homogéneas, que trabajan en torno al seguro agrícola, tanto como de las familias que conforman escenarios de riesgo a nivel comunal y trabajan en torno a la gestión de riesgos agrícolas comunal.

Finalmente, al hablar con los promotores de las experiencias sobre la relación existente entre gestión del riesgo y desarrollo, resulta indispensable considerar también la incidencia que cada vez con mayor fuerza imprimen los conceptos asociados al tema de cambio climático, que gradualmente va a comenzar a afectar sobre el ámbito de la gestión de riesgos así como en los procesos de desarrollo. Al respecto, de acuerdo con las experiencias estudiadas, es evidente que a nivel comunal no se hace distinción entre adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, ya que las estrategias y las acciones son las mismas.

Una de las oportunidades que los promotores de las experiencias destacan del enfoque de cambio climático está referida al ámbito metodológico. Así, se toma como ejemplo el trabajo desarrollado en áreas protegidas en Canadá, basado en el manejo adaptativo, en el cual se propone un proceso de manejo cíclico con monitoreo de variables clave, con la participación de la población. En cada ciclo se avanza y aprende, haciendo un uso más eficiente de recursos y propiciando un sistema de gestión del conocimiento, lo cual permitirá una mejora en la toma de decisiones. Bajo este enfoque, no es una sola persona la que adquiere conocimiento sino una comunidad entera. Esta es una forma deliberada de aprendizaje social y comunitario, donde se rompen las patentes del conocimiento, donde todo es de todos y quien lo necesita lo usa.

“La proyección va más allá de la reducción de vulnerabilidades, tiene que ver con el manejo

adaptativo, entendido como el mecanismo de hacer que la gente tome en sus manos su futuro a través del acceso al conocimiento.” (Eddy Morales, Director de PROSUKO, julio 2008).

La expectativa de PROSUKO sobre este tema es incidir en que la estrategia nacional de gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático incorporen este enfoque de aprendizaje social y rompa con los paradigmas actualmente vigentes.

4.3 Gestión local del riesgo como proceso

Para que las experiencias estudiadas se hayan establecido como procesos permanentes en la zona de intervención con posibilidades de diseminarse hacia áreas geográficas mayores, se produjeron los factores fundamentales que describimos seguidamente.

a) Las bases mismas del proceso se han fundado en el desarrollo de capacidades individuales, familiares e institucionales, con un liderazgo asentado en los actores locales del desarrollo. Actualmente, varios socios de la UNAPA, organización que aglutina alrededor de 622 familias de productores agrícolas en suka kollus de la región norte y, en especial, los líderes productivos o yapuchiris que operan como un “brazo técnico”, han revalorizado el conocimiento sobre bioindicadores y lo están fortaleciendo al incorporar nuevas técnicas y estrategias de prevención y mitigación de daños. Por otro lado, la UNAPA cuenta con un sistema de microcrédito para sus asociados desde hace tres años consecutivos, con un importante grado de adopción.

b) Los subprocesos que paulatinamente han modelado el proceso global han sido permanentemente documentados y sistematizados, no solo como una herramienta de difusión hacia actores externos sino también, principalmente, como una estrategia de consolidación del enfoque de investigación participativa y del complejo abordaje del riesgo al interior de las propias comunidades.

c) La generación de contactos y bases para la construcción de redes de apoyo de campesino a campesino, a través de los intercambios de experiencias que permiten una retroalimentación permanente de avances entre líderes y yapuchiris de diferentes regiones del país y el continente.

d) El desarrollo del seguro agrícola ha fortalecido la institucionalidad de la UNAPA y ha logrado la incidencia política para motivar la articulación con los gobiernos municipales.

e) Las potencialidades de los procesos adelantados por PROSUKO y PROFIN hasta el año 2006 han sido capitalizados luego de un detallado proceso de estudio y sistematización para el diseño de la estrategia del PRRD en su segunda fase¹⁴. Así, este programa ha canalizado financiamiento de COSUDE con un enfoque programático, a través de un fondo concursable que ha fomentado tres aspectos fundamentales:

- Evolución de los procesos adelantados por parte de socios antiguos.
- Conformación de alianzas entre dichos socios y nuevas instituciones, para una mutua complementación y para la propagación de aprendizajes.
- Estimulación de acciones locales, las cuales debe estar siempre acompañadas por estrategias de incidencia en los niveles políticos locales y nacionales.

De lo anterior, las opciones de replicabilidad, que naturalmente surgen a propósito del éxito de la experiencia del seguro agrícola, se han potenciado fuertemente debido a la articulación de la plataforma de alianzas del PRRD, en la cual se comparten las experiencias desarrolladas y se construyen sinergias. Dicha plataforma ha permitido que la experiencia llevada a cabo por la alianza entre PROFIN, PROSUKO y UNAPA se complemente con el trabajo desarrollado en el interior del país, por parte del Programa de Apoyo a la Democracia (PADEM), el Programa

de Gobernabilidad para el Desarrollo Territorial Sostenible (CONCERTAR) y la Federación de Asociaciones de Municipalidades de Bolivia (FAM Bolivia). Estas organizaciones están trabajando en apoyo a la gestión municipal del riesgo en 15 municipios, lo cual ha permitido el enlace con el Municipio de Uriondo (departamento de Tarija), el cual ha dispuesto de aproximadamente 150 mil dólares para ese propósito.

Para la replicabilidad y sostenibilidad se busca también el involucramiento de actores especializados, para contar con instituciones aseguradoras y también reaseguradoras. Además se ejerció un acercamiento a actores públicos, como municipios y prefecturas, para que sea viable inyectar los recursos orientados al seguro agrícola, de manera que no sea solo el pequeño productor el que se asegura sino también la entidad pública.

También es clave que se inicie un trabajo con entidades de investigación que generen tecnologías fáciles de ser adoptadas por los agricultores. El desafío es lograr que las prioridades de investigación estén determinadas por las necesidades y demandas de los grupos sociales. Las condiciones para replicar esta experiencia en otro contexto son:

- Ser líderes productivos y tecnológicos.
- Ser institución administrativa y cercana a los productores.
- Ser institución con conocimiento en administración de fondos.
- Contar con el interés y la disposición de entidades públicas o privadas para inmovilizar recursos financieros en un fondo de mitigación de riesgo agrícola.

En general, la réplica de este proceso no requiere de mucha inversión. El reto es más bien metodológico y está asociado con la apertura del personal técnico para comprometerse a un proceso local. Es importante que los técnicos

14. Las líneas estratégicas impulsadas desde el PRRD/COSUDE son: capacitar a la gestión municipal en la reducción de desastre, aplicar instrumentos de gestión de riesgos municipal, contribuir a la reducción de desastres mediante la revalorización del conocimiento tradicional y elaborar instrumentos financieros con enfoque de reducción de desastres para la actividad productiva local.

facilitadores tengan la capacidad de desaprender para empezar a mirar con neutralidad la gestión de conocimientos que se practica en las comunidades y, a partir de ello, identificar elementos que permitan ir asentando estrategias frutos de consensos comunes a todos.

RELACIONES ENTRE PROCESOS CLAVE DE GESTIÓN DEL RIESGO Y FASES DE GESTIÓN PROPUESTOS POR PREDECAN

Haciendo una lectura de las experiencias estudiadas, se puede señalar que las acciones emprendidas por las experiencias son complejas, pues trabajan sobre el desarrollo como fin superior y, por tanto, en el riesgo como estrategia intrínseca del enfoque agroecológico; por ello, sus connotaciones están más bien vinculadas a una categorización de acciones correctivas y prospectivas. Sin embargo, haciendo una analogía entre las acciones ejecutadas y los procesos considerados por PREDECAN, se puede señalar que las experiencias se alinean con todos los procesos que el modelo de PREDECAN establece, es decir:

- Prevenir el riesgo de desastre.
- Mitigar el riesgo de desastre existente.
- Preparar para afrontar la respuesta.
- Recuperar áreas y poblaciones afectadas.

Bajo esa interpretación, las acciones de prevención y mitigación pueden entenderse como aquellas que, a través de la información y el conocimiento, han intentado la reducción de incertidumbre como estrategia para la prospección del riesgo y el efectivo uso de medidas de anticipación para una mejor producción. Sin embargo, las acciones de prevención y mitigación no tienen un sentido lineal o unidireccional: a la vez son acciones de preparación y recuperación. Ello es posible en la medida que aquellas permiten el aprestamiento de las comunidades en materia de roles, competencias e instrumentos para la evaluación de daños y pérdidas, al mismo tiempo que se encadenan con decisiones de recuperación a través de la evaluación de errores y aciertos en

los procesos productivos y la toma de medidas para la recuperación de capital de operaciones como resultado final del mecanismo de seguro agrícola. Dicha integralidad quedó demostrada cuando las comunidades fueron afectadas por inundaciones durante el período de lluvias 2007-2008, emergencia que fue superada en función de las propias metodologías de evaluación de daños legítimamente implementadas por los yapuchiris –las cuales no solo fueron instrumentos para la recuperación sino también para retroalimentar el aprendizaje en futuras anticipaciones o adaptaciones– y reconocidas por los afectados.

Estas metodologías permitieron una intervención no paternalista ni inmediatista, que es por lo general aquello que impera en emergencias de esta naturaleza. En este caso, la ayuda humanitaria fue dirigida a la población realmente afectada y se aprovechó adecuadamente el conjunto de ofrecimientos de insumos para la transición hacia la recuperación con un enfoque de mediano plazo.

Esa misma complejidad e integralidad en los procesos ejecutados guía la interpretación sobre las fases de gestión establecidas por PREDECAN atribuibles a la experiencia. Así, se podría señalar que las fases de gestión ejecutadas no han seguido la lógica establecida por dicho modelo (informar y comunicar; planificar y organizar acciones; procurar recursos; ejecutar; y controlar), sino que más bien se puede hablar de los procesos de información y gestión del conocimiento como un proceso macro en sí mismo, que es el hilo conductor a través del cual se articulan todas las otras actividades en la dinámica ya señalada de reducción de incertidumbre, anticipación y adaptación.

4.4 Articulación con niveles de gestión regional y nacional

La articulación del proceso desarrollado en parte de los municipios del Altiplano norte, según PROSUKO y PROFIN, es un desafío que tiene que

ver con el escalonamiento (scaling up) desde las experiencias hacia políticas públicas que permitan trascender, a su vez, desde el impacto sobre fincas individuales hacia un proceso más amplio de escala comunal o a nivel de cuenca. Al respecto, una de las alternativas, ya mencionada, es el surgimiento de la propuesta de gestión de riesgo comunal (GRAC) complementaria al proceso de investigación participativa y al seguro agrícola, que parte del supuesto de que la comunidad es una unidad de gestión de riesgo apropiada y puede ser vista como una instancia intermedia entre la unidad familiar y el municipio. Este enfoque encuentra aún muchas barreras, partiendo de que las competencias en gestión del riesgo, según el marco legal vigente, terminan en el ámbito municipal y no existe mecanismo para superar la dificultad que los gobiernos municipales enfrentan al momento de articular diferentes conjuntos de comunidades.

Las autoridades municipales reiterativamente señalan que no encuentran una manera clara y efectiva para trabajar gestión ambiental, ordenamiento territorial, etc. De acuerdo con los promotores de esta propuesta, un primer paso para explorar soluciones a este problema está en el desarrollo de instrumentos que faciliten el análisis territorial, tanto de la dinámica como de la agenda productiva, en estrecha relación con la percepción de sus condiciones e implicaciones espaciales en el territorio, aprovechando la predisposición del campesino hacia un manejo espacial muy avanzado, considerada como uno de los recursos locales más evidentes pero aún muy poco explotado. El reconocimiento de esta fortaleza local podría ser tan importante en el futuro como lo fue la identificación de la capacidad de observación e investigación sobre la producción por parte de la población campesina.

En el campo de la información, se advierte la importancia de ubicar los lugares e identificar la continuidad o ruptura de elementos esenciales, como caminos y otros, que afectan la logística

comunitaria, así como la visibilización de recursos naturales (suelos, ríos, etc.). Gradualmente, también se debe identificar zonas de riesgo, zonas inundables e incluso incursionar en la prospección. Esto, incluso, habría ayudado a generar zonas homogéneas para la asistencia técnica de los yapuchiris.

Toda esta información trae consigo, finalmente, discusiones sobre el espacio, y permite propiciar la generación de un plan de acción comunitaria de GR, es decir, un ordenamiento territorial manejable. Ahora bien, un plan municipal tampoco se infiere automáticamente de agregar planes comunales, ya que es evidente que estas representaciones de escenarios de riesgo ponen de manifiesto conflictos de intereses que con seguridad complejizarían, a través de una necesidad de concentrar las inversiones estratégicas que den cuenta de los conflictos territoriales, los desafíos de los municipios. El primer paso para abordar estos desafíos sería la legitimidad de la información y las propuestas.

La democratización de la información y el conocimiento otorga la capacidad de llevar las propuestas de las comunidades hacia el nivel municipal. Una vez que la comunidad tiene su mapa de riesgos, legitimado y reconocido localmente, existirá la posibilidad de que las autoridades comunales ejerzan sus derechos e incidan también en la toma de decisiones de agentes externos con incidencia en su territorio. La estrategia permite la movilización y la incorporación de la gestión del conocimiento local y foráneo de manera eficiente y dinámica desde una experiencia comunal a otra.

5. Apuntes finales

En el camino hacia la gestión del riesgo existen visiones conservadoras que, lejos de cuestionar las causas de fondo, apuestan por soluciones a través de reformas vinculadas principalmente

con modelos de gestión, mecanismos de comando, control y transferencia de tecnología o capacitación. Sin embargo, desde ópticas más contestatarias, se reconoce que las problemáticas ambientales, de desarrollo y de riesgo, están íntimamente vinculadas con los modelos de desarrollo y la forma en la que estos promueven la ocupación del territorio, el uso y acceso a recursos naturales, información y conocimiento, así como con los patrones de producción y consumo (CEPRENAC, 2003). Estas otras miradas apuestan no solo a reformar el modelo sino a transformarlo, buscando estrategias que respondan a un enfoque complejo que dé cuenta de la progresión de la vulnerabilidad (Blaikie, 1996) y que gradualmente modifique las causas de fondo del riesgo, asumiendo que la relación entre sociedad y medio biofísico tiene profundas connotaciones sociopolíticas (Mansilla, 1996) relacionadas al derecho de acceso a la información y el conocimiento como estrategia para el empoderamiento de las comunidades.

Los apuntes que a continuación se detallan intentan hacer evidente que el proceso estudiado a partir de las experiencias de UNAPA, PROSUJO y PROFIN contribuyen significativamente a la construcción de dicho enfoque contestatario. Para ello se presenta una síntesis de los aspectos más remarcables, extraídos de la experiencia en los cuatro ejes de análisis, estableciendo logros y limitaciones del proceso, los factores que lo facilitaron o restringieron, su sostenibilidad, su potencial de réplica y su nivel de utilidad como referencia para la revisión o formulación de políticas públicas de gestión de riesgos vinculadas a los temas específicos de la experiencia.

Para empezar, se puede señalar que el proceso estudiado representa un esfuerzo por abordar el tema del desarrollo agroecológico, el riesgo agrícola y los instrumentos para la gestión y transferencia del riesgo, partiendo de la premisa de que el problema de fondo está vinculado a la participación de los productores en la adquisición y uso del conocimiento. En el trasfondo de esta

afirmación se está haciendo un aporte sustancial para contribuir con la formulación de políticas públicas en gestión del riesgo en este y otros ámbitos. De igual modo, se aporta a través de sus experiencias al debate e instrumentos vinculados con las ciencias sociales y políticas, proponiendo una forma de actuar basada en las fortalezas y capacidades de cada comunidad, encarando la gestión del riesgo o seguridad territorial como un proceso complejo inexorablemente integrado al desarrollo, donde los principales protagonistas son los actores locales del mismo.

La relación entre yapuchiris, UNAPA y las temáticas vinculadas con empoderamiento, participación, liderazgo, identidad cultural y género nos muestran que los desafíos más representativos del desarrollo rural y la gestión del riesgo están sin lugar a dudas en el terreno de la comprensión de las dimensiones social y política de estos.

Estos procesos nos iluminan sobre la urgente necesidad del reconocimiento de que coexisten múltiples maneras de entender y abordar el riesgo como parte intrínseca del desarrollo y que el criterio primordial para evaluar una estrategia de gestión del riesgo no es necesariamente la rigurosidad técnica y científica de las propuestas, sino la legitimidad social del conocimiento que orienta la toma de decisiones. En efecto, el conocimiento tradicional y la capacidad de innovación local son parte central en el diseño de estrategias de reducción de riesgos, ya que permiten realizar aportes que fortalezcan la capacidad de acción y respuesta sobre la base de lo que la gente ya sabe hacer. La confiabilidad de una acción no debe medirse en función a cuán científica es, ya que el mejor indicador para ver si una acción va a resultar es ver cuánto se involucra la gente en ella.

Este aprendizaje pone en vigencia con claridad absoluta y apoya desde la experiencia el enunciado que hizo Gustavo Wilches-Chaux en el año 1996:

“Todo imaginario es portador de un conjunto de valores, significados y relaciones de poder, traducidas e interpretadas por las poblaciones con base en sus propios imaginarios (...). Debemos lograr que para efectos de la gestión del riesgo, la ciencia y la tecnología se sustenten y articulen con los imaginarios vividos y sentidos de la población”. (Wilches-Chaux, 1996:58).

En tal sentido, esta experiencia aporta a la práctica pero también al marco teórico conceptual de la gestión del riesgo, habiendo logrado, a través de numerosos y consistentes documentos de reflexión y sistematización, abstraer de la práctica y del proceso vivido, conceptos y enfoques de manera prolífica, dando lugar a que cada aprendizaje tanto en lo técnico, como incluso en lo ético e ideológico, dé pie para múltiples conclusiones y guías para acciones futuras.

De acuerdo con los testimonios recogidos, se puede resumir que el fortalecimiento de los actores y recursos locales supone muchos desafíos epistemológicos y conceptuales, junto con la generación de nuevas metodologías de trabajo con la gente. A su vez, esta última es una tarea enorme que requiere de la incorporación de otros actores e instituciones, pero presupone un cambio en dichas metodologías, en la medida que la condición primordial es la de ceder el poder del conocimiento.

Para ello, es necesario romper con la resistencia que supone el prejuicio de que una apertura en la información y conocimiento generaría una reducción de los espacios de trabajo por parte de instituciones, programas y proyectos de desarrollo basados en la otorgación de asistencia técnica, cuando en realidad este cambio de roles implica ampliar enormemente el ámbito de trabajo. Sin embargo, sin duda, se requerirá de un cambio radical de roles para una modificación en la cualificación profesional requerida, fortaleciendo los abordajes sistémicos

(PROSUKO, 2007), la creatividad y la capacidad de innovación.

Entre los principales aprendizajes que se puede extraer de estas experiencias está por tanto la necesidad de confiar más en las capacidades locales de innovación y de prestación de servicios. Esto permitiría comprometer a los pobladores locales en la gestión de riesgos, sin mencionar el efecto de una sustancial reducción de costos para cualquier iniciativa que se ancle en dichas capacidades. Una vez consolidados los mecanismos y la institucionalidad del trabajo de los actores locales, todas las iniciativas que en ellos se asienten gozarán automáticamente de legitimidad y por lo tanto de sostenibilidad y replicabilidad.

Por su parte, la implementación del seguro agrícola como mecanismo vinculado a las microfinanzas podría haber sido considerado como una herramienta de protección financiera muy distanciada de los alcances de la investigación participativa, el rescate de saberes y el empoderamiento de actores locales, etc. Sin embargo, el esfuerzo por construir sinergias entre PROSUKO y PROFIN, con resultados ampliamente satisfactorios y un impacto directo en las condiciones de vida de la población involucrada, ha dejado una profunda lección sobre la manera de implementar acciones de apoyo al desarrollo desde la posición de actores externos con una visión amplia e innovadora.

Este proceso deja un aprendizaje de vital importancia también para los organismos internacionales de cooperación con el desarrollo, en la medida que muestra la importancia de que las agendas de cooperación sepan dar cuenta de las experiencias en curso y sean capaces de impulsar procesos con compromisos de largo alcance más que proyectos de impacto inmediato, construyendo y consolidando de manera efectiva el empoderamiento de los actores locales.

En general, se puede decir que las experiencias estudiadas ratifican la vigencia e importancia de los parámetros conceptuales aplicados en la observación de estas y otras experiencias o procesos de gestión de riesgos, mostrando cómo en la práctica cada uno de ellos está íntimamente relacionado con los demás en una articulación compleja y dinámica.

Sin embargo, en lo particular, se puede concluir que en este caso la vinculación de la gestión del riesgo con el desarrollo, su articulación con niveles de gestión extralocales y su establecimiento como proceso permanente tienen como punto de partida la participación y el fortalecimiento de los actores locales.

Referencias bibliográficas

Baldiviezo, E., Quispe, A. and Aguilar LC, 2008. Metodología de pequeños productores para mejorar la producción agrícola. Capacidades y Estrategias locales para la Gestión de Riesgos, Segunda Edición. PRRD, COSUDE PROSUKO, INTERCOOPERATION, FUNDACION AGRECOL Andes, UNAPA, La Paz Bolivia

Desarrollo Humano y Planificación Estratégica en el Departamento de La Paz. Visto el 28 de julio de 2008 http://www.udape.gov.bo/ODM/Planes/PDD_La%20Paz.pdf

Estrategias locales para la Gestión de Riesgos 2008, CD.

Hewitt, K., 1996. 'Daños Ocultos y Riesgos Encubiertos: Haciendo Visible el Espacio Social de los Desastres' en Desastres Modelo para Armar Colección de Piezas de un Rompecabezas Social. ed. E Mansilla, Lima 1996.

Lavell, Allan (2003). La Gestión Local del Riesgo: Nociones y precisiones entorno a concepto y práctica. CEPREDENAC, Perú, Disponible en: www.crid.org

MPD, 2006, Plan Nacional de Desarrollo. Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia, La Paz. Visto el 21 de agosto de 2006, < www.planificacion.gov.bo>

Morales, E., Baldiviezo, E., Quispe, M, and Laura, MS, 2007. Construyendo Elementos para un Seguro Agrícola para pequeños productores. UNAPA, PROFIN, PROSUKO, INTERCOOPERATION, COSUDE, La Paz Bolivia.

Morales, E., JJ Vicente, 2007. Reflexiones sobre Innovación Participativa y Manejo Adaptativo. PROSUKO, INTERCOOPERACION, COSUDE.

PMA, 2006, Memoria Anual, visto el 28 de julio de 2008 http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp131679.pdf

Programa de Reducción de Riesgos de Desastre, 2008. Programa de Reducción de Riesgos de Desastre. Visto el 1 de diciembre de 2008, http://www.sgc-grcosude.com/principal_2.htm

Quispe, M., 2007. Yapuchiris, ofertantes locales de servicios de asistencia técnica, PROSUKO, UNAPA, COSUDE, La Paz Bolivia.

Wilches-Chaux, G., 2007. ¿Qu-ENOS pasa? Guía de la Red para la Gestión Radical de Riesgos Asociados con el Fenómeno ENOS. Buscando en los resultados del proyecto IAI - La Red sobre el tema. IAI, La Red, Oxfam, ARFO Editores e Impresores Ltda., Bogotá.

Publicaciones de la serie:

“Experiencias significativas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres”

COMUNIDAD ANDINA

- Reducción del riesgo de desastres en el ámbito local: Lecciones desde la subregión andina.
- Local disaster risk reduction: Lessons from the Andes.

BOLIVIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de San Borja.
2. Investigación participativa comunitaria: Estrategia agroecológica y seguro agrícola para la reducción de riesgos en el Altiplano Norte de Bolivia.
3. Aproximación a la gestión del riesgo en La Paz a través de un estudio de resiliencia frente a desastres en cinco barrios de la ciudad.
4. Gestión forestal comunal y gestión del riesgo como estrategias para el desarrollo territorial integral en el territorio comunitario de origen Monte Verde.
5. Seguridad alimentaria en el municipio de Ravelo, Potosí: Una oportunidad para indagar la relación entre riesgo cotidiano-riesgo de desastre y desarrollo local.

COLOMBIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de Los Patios.
2. La gestión local del riesgo en una ciudad andina: Manizales, un caso integral, ilustrativo y evaluado
3. Prevención y reducción de riesgos a través de los instrumentos de planificación territorial en Bogotá.
4. Cosmovisión del pueblo indígena Nasa en Colombia: Reducción integral de los riesgos, planificación y desarrollo sostenible.
5. El conocimiento como hilo conductor en la gestión ambiental del riesgo en el departamento de Risaralda.

ECUADOR

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el cantón Portoviejo.
2. Desarrollo territorial del cantón Penipe: Previniendo las consecuencias de la activación del volcán Tungurahua.
3. Control de inundaciones: Desarrollo urbano de la ciudad de Babahoyo.
4. Sembrando Agua. Manejo de microcuencas: Agua para la parroquia Catacocha y las comunidades rurales.
5. Proyecto Rikuryana: Respuesta comunitaria a la emergencia y mitigación de desastres en la provincia de Imbabura.

PERÚ

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el distrito de Calca.
2. Gestión concertada y sostenible del territorio y la biodiversidad en las subcuencas altas del río Ocoña para la superación de la pobreza.
3. La asociatividad municipal como estrategia para la superación de condiciones de riesgo en los distritos de la provincia de Ayabaca.
4. Proyecto Raíz: De la emergencia a la recuperación y protección de medios de vida afectados por heladas en el distrito de Caylloma.
5. Plan de ordenamiento territorial del distrito de Soritor: Voluntades locales en práctica.

ISBN: 978-612-4054-10-5



9 786124 054105



www.comunidadandina.org



COMUNIDAD
ANDINA
CAPRADE



COMUNIDAD
ANDINA
SECRETARIA GENERAL

