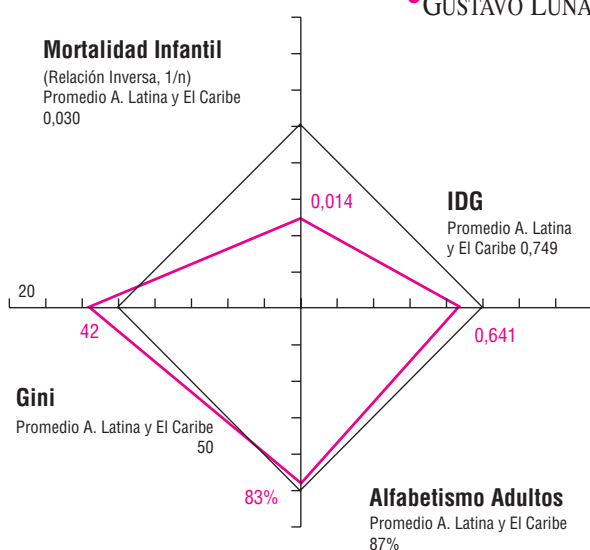


• GUSTAVO LUNA



El Diamante de la Equidad: valores nacionales en terracota comparados con los regionales, en azul.

Fuentes: **Mortalidad Infantil:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **Alfabetismo adulto:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **IDG** (Índice de Desarrollo Relativo al Género): PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1998*.

GINI: Banco Mundial, *Indicadores sobre el desarrollo mundial 1998*. (Para este indicador el promedio regional fue calculado por *Control Ciudadano*).

La evaluación sobre la aplicación de los compromisos, por parte del Estado boliviano, de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social resulta una labor ardua. Entre otras cosas, porque los compromisos, indicados en el Plan de Acción de Copenhague en 1995, señalan metas integrales, pero a la vez contradictorias, pues incluyen logros en materia social que

LAS ARENAS MOVEDIZAS DEL MODELO ECONÓMICO

deben ser impulsados a pesar de políticas de ajuste estructural que buscan la estabilidad y el crecimiento económico del país.

EL ENTORNO ECONÓMICO Y EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

En estos últimos cinco años, Bolivia ha tenido una política económica conservadora, reflejada en un limitado crecimiento de su economía. En este período, el país alcanzó, en promedio, un 3,8% de crecimiento.¹

En 1985, el gobierno de Víctor Paz Estenssoro promulgó el Decreto Supremo N° 21060, que frenó la hiperinflación resultada de un descalabro general de la economía boliviana. Esta medida permitió la liberalización de los mercados y la estabilidad macroeconómica, a través del manejo de la política monetaria, fiscal, cambiaria y salarial. No obstante estos logros, la economía boliviana no pudo sustraerse a sus principales problemas: falta de dinamismo, una situación fiscal precaria y la insuficiencia dinámica de las exportaciones (Grebe 1999).

A partir de esta situación, se encaró la segunda generación de las reformas estructurales de la economía (1995–1997); ésta consistió, esencialmente, en la privatización de la mayoría de las empresas públicas y la capitalización de las principales empresas estatales ligadas al transporte, hidrocarburos, energía y telecomunicaciones. Con la capitalización de estas empresas, se comprometió la inversión de más de USD 1.600 millones en estos sectores hasta el 2001.²

Si bien la capitalización trajo consigo importantes compromisos de inversión, no se pudo cumplir con: contribuir a generar y mejorar la calidad del empleo e impulsar la actividad económica.

¹ Bolivia sintió los efectos de la crisis financiera internacional de 1997, que afectó el crecimiento económico del país: del 4,75% en 1998 cayó al 0,85% en 1999.

² Grebe 1999. Estos compromisos de inversión fueron los que provocaron el crecimiento de la economía entre 1996 y 1998, pues en ese período se invirtió cerca del 82% de todos esos recursos.

Según una primera evaluación, esta medida no tuvo importantes repercusiones a nivel del empleo directo e indirecto, pues la mayoría de las empresas capitalizadas tuvieron una alta inversión en bienes de capital –sin favorecer la generación de empleo directo– y no ha existido una fuerte articulación productiva entre las diferentes ramas y sectores de la economía –que hubiese favorecido al empleo indirecto (Villegas 1999).

El impulso al aparato productivo tampoco mejoró con la capitalización; así, las evaluaciones señalan que la demanda de materias primas, bienes intermedios y de capital continúan siendo satisfechas por proveedores externos (Villegas 1999).

La inversión extranjera directa, fruto de la privatización y la capitalización, no ha traído consigo el mejoramiento de las condiciones económicas del país. Su efecto ha tenido mayores beneficios para los inversores, pues el incentivo a la inversión estuvo ligado a los recursos naturales –principalmente los hidrocarburos y la minería– y a los servicios, sin dejar mayores oportunidades a la generación de actividades económicas con valor agregado.

Por otro lado, las reformas encaradas por el programa de ajuste estructural, al liberalizar la economía, dejan que el Estado ya no intervenga en actividades productivas y orienten sus recursos en el área social y en la construcción de infraestructura para facilitar la rentabilidad de la empresa privada. En este planteamiento, la inversión privada debía ser el motor del crecimiento y la principal fuente de generación de empleo. Sin embargo, su papel fue demasiado conservador y se concentró en determinados rubros específicos, sin alcanzar la diversificación productiva que se esperaba.

De acuerdo con análisis retrospectivos, los programas de ajuste estructural no han logrado superar tres grandes problemas: el de naturaleza fiscal, con políticas de gasto altamente contractivas frente a los magros y aún poco sostenibles ingresos tributarios; el de comercio exterior, que presenta todavía un déficit importante en la balanza comercial así como también en cuenta corriente; y la brecha ahorro–inversión, fruto del pago de los servicios de la deuda externa y de la caída de los términos de intercambio (Villegas 1999).

Son estos problemas los que no permiten aún levantar los niveles de crecimiento de la economía boliviana y proyectarse hacia niveles de desarrollo integral que favorezcan el desarrollo social.

EMPLEO E INGRESOS

En un análisis de los últimos años, se asiste a cambios en la estructura del empleo, fruto de la aplicación de las políticas de ajuste. Estos cambios pueden verse tanto en el empleo urbano como en el rural.

En el caso del empleo urbano, se constatan las siguientes transformaciones: reducción de la participación estatal en el mercado laboral; persistencia de la poca dinámica del sector empresarial en la creación de puestos de trabajo, aumento sostenido del empleo en sectores informales de la economía; consolidación de la tercerización del empleo; precarización de las condiciones laborales en los distintos sectores (Arze 1999).

Las cifras oficiales demuestran que el principal sector generador de empleo es el informal, constituido por los sectores semiempresariales, familiar y doméstico: la participación del sector informal subió de un 60% a un 68% en 1995.³

Asimismo, en estos años de ajuste estructural, se observa que existe una tendencia estructural de la economía boliviana: son los sectores terciarios –comercio y servicios preponderantemente– los que absorben la mayor cantidad de empleos (60% del total de ocupados). Esta situación refleja las limitaciones de las políticas de ajuste estructural para transformar la actividad productiva del país.

Otro aspecto que ha caracterizado al empleo urbano en el país ha sido el decaimiento de las condiciones en las que se desarrollan las jornadas laborales. Esto se expresa en un aumento sostenido de contratos eventuales de trabajo (poca estabilidad laboral) y en un aumento de 3 horas de la jornada laboral diaria promedio. Del mismo modo, el escaso incremento de los ingresos ha favorecido más al sector de patrones, empleadores, profesionales y empleados, que al sector obrero. **Por otra parte, en Bolivia se tiene proyectado reformar la legislación laboral vigente, en el marco de los acuerdos de financiamiento con los organismos de cooperación internacional. Esta reforma está orientada a flexibilizar el mercado del empleo, vulnerando los derechos esenciales de los trabajadores, para permitir, supuestamente, una mayor dinámica en la inversión privada** (Arze 1999).⁴

En resumidas cuentas, las metas con relación al pleno empleo tienen en el país un mal exponente, pues no sólo se está lejos de una mayor oferta de éste, sino que su calidad es cada vez más precaria.

3 Arze (1999) plantea que el empleo informal permite encubrir las tasas de desempleo abierto, que en Bolivia, de acuerdo a las cifras oficiales, aparentan ser muy bajas. El autor ha planteado una metodología para calcular el desempleo abierto que consiste en redistribuir el total de los ingresos de esas personas subempleadas entre un número de puestos de trabajo que remuneren un valor suficiente para costear una canasta alimentaria que permita reproducir la fuerza de trabajo. De este modo, el nivel de desempleo o subutilización global de economía supera ampliamente la tasa de desempleo abierto de 1,74 % (INE, 1996) y alcanza al 29,05 % de la población económicamente activa.

4 La flexibilización de las relaciones laborales apunta a una reducción paulatina de los costos laborales (eludiendo los beneficios y derechos conquistados por los trabajadores), bajo el supuesto de lograr mejores niveles de competitividad y la elevación sostenida de la productividad. Cabría mencionar que el supuesto anterior tiene bases nada sólidas, pues se ha demostrado que los costos laborales en Bolivia son los más bajos de la región. De la misma manera, las empresas de las distintas ramas no han privilegiado cambios profundos en su estructura productiva –modernización tecnológica mediante– y sólo se han concentrado en la adecuación de nuevas formas organizativas del trabajo a condiciones técnicas tradicionales y obsoletas. Esto significa que no es la reducción de los costos laborales lo que tendrá una incidencia en un incremento de la productividad, sino una correcta orientación de la inversión destinada a la modernización de los procesos productivos de los empresarios nacionales.

LA INICIATIVA HIPC Y LAS ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL

Bolivia forma parte, desde setiembre de 1998, de la Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative (HIPC).⁵ Los recursos donados en el marco del HIPC – unos USD 760 millones – deben ser utilizados en programas y proyectos de desarrollo social (salud, educación y saneamiento básico) y de desarrollo rural.

Asimismo, el país se benefició del «HIPC ampliado» y el «Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza», que exige un alivio a la deuda más profundo, acelerado y amplio para los países más pobres que demuestren un compromiso de reforma y reducción de la pobreza. De acuerdo a informaciones vertidas públicamente por el gobierno boliviano, el monto comprometido para la reducción de la deuda multilateral es de USD 300 millones, que deben sumarse al monto antes mencionado en el marco del primer acuerdo del HIPC de setiembre de 1998.⁶

No obstante este programa de reducción de la deuda, la crisis internacional demostró cuán vulnerable es el HIPC en el logro de su meta principal, es decir, que el pago del servicio de la deuda no represente un monto excesivo respecto de la capacidad de pago del país, en el marco de un contexto desfavorable.

De la experiencia anterior, queda muy claro que para alentar el éxito de las políticas económicas, incluidas las de reducción de la deuda externa, en países que tienen rezagos tecnológicos y un frágil sistema económico, se hace preciso fortalecer la capacidad productiva del país para vencer los obstáculos estructurales.

Es imprescindible analizar el enfoque y la orientación de la política social impulsada por los organismos de cooperación multilateral. Se requiere analizar la compatibilidad de los objetivos y la estrategia económica impulsada por los programas de ajuste estructural con los de la política social. En este sentido, no se integra de manera orgánica la equidad con los propósitos de

estabilidad y crecimiento económico; en el caso de Bolivia, las acciones de política social se realizan dentro de la concepción de desarrollo de capital humano, aunque con un alcance muy limitado debido a que, a pesar de los avances, los recursos utilizados por el gasto social todavía son insuficientes para enfrentar los problemas de pobreza existentes en el país.

Si no se toma en cuenta un fortalecimiento del aparato productivo para generar mayor crecimiento, mejores mecanismos de redistribución de los ingresos y de los excedentes económicos, las políticas sociales complementarias seguirán teniendo un efecto paliativo y de corte asistencial.

BIBLIOGRAFÍA

- ARZE, Carlos. «Empleo y relaciones laborales» en **Bolivia hacia el siglo XXI**. 1999.
- Costos laborales y competitividad en la industria boliviana**. CEDLA. 1999
- CEDLA. «El programa HIPC en Bolivia». 1999.
- ESCÓBAR DE PABÓN, Silvia. «Efectos sociales de la globalización: pobreza y exclusión social. Una aproximación al caso boliviano». CEDLA 1999.
- GREBE, Horst. «Los ciclos del desarrollo boliviano. Principales tendencias y cambios del siglo XX» en **Bolivia hacia el siglo XXI**. 1999.
- UDAPE. «Bolivia: el gasto social y la iniciativa 20/20». La Paz. 1998.
- VILLEGAS, Carlos. «Perspectivas de la economía boliviana en el siglo XXI» en **Bolivia hacia el siglo XXI**. 1999.

- CEDLA–Proyecto Control Ciudadano.
<cedla@caoba.entelnet.bo>

⁵ La sigla en castellano significa «Iniciativa para la reducción de la deuda de Países Pobres Muy Endeudados» (PPME).

⁶ De acuerdo a un último convenio firmado con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Bolivia accedió a USD 1.300 millones de valor total neto para el alivio de su deuda externa multilateral, en el marco del HIPC I y el HIPC II reforzado. El gobierno boliviano dio a conocer públicamente esta información en febrero de este año.