

**cedla**

centro de estudios  
para el desarrollo  
laboral y agrario

Proyecto Control Ciudadano

*Diálogo Nacional 2000:  
¿Diálogo sobre pobreza o  
pobreza de un diálogo?*

PABLO ROSSELL

Nº 1

LA PAZ - BOLIVIA, NOVIEMBRE DE 2000

## **PRESENTACIÓN**

El documento que presentamos a continuación tiene la intención de analizar los principales resultados del “Diálogo Nacional 2000”, propuesto por el gobierno en este año para alcanzar acuerdos con la sociedad civil en la elaboración de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

A sus lectores, les debemos una disculpa, pues si bien debía estar listo hasta mediados de septiembre, el mismo esperó absorto, al igual que la mayor parte de nosotros, a que concluyera el desenlace de los acontecimientos que movieron al país al son del conflicto social durante el mes de septiembre. No obstante, se trata de una primera aproximación a las limitaciones de enfoque de participación social y de lucha contra la pobreza que rodeó la concepción, realización y la agenda del “Diálogo..”, por ello creemos pertinentes sus conclusiones, pues el análisis apunta a dimensiones estructurales que condicionan fuertemente el desarrollo del país, las que fueron obviadas por los gestores de este espacio.

Así, **“Diálogo Nacional 2000:¿Diálogo sobre pobreza o pobreza de un diálogo?”** incluye en el análisis las observaciones y falencias iniciales de este espacio, pero además encuentra algunos de los principales fundamentos para explicarlas con mayor profundidad: un modelo económico que profundiza las distancias sociales por un acceso desigual a recursos y mercados, actores sociales poco legítimos que se arrojan la representatividad de toda la sociedad civil, recursos escasos provenientes del HIPC II son, entre otros, los factores que ayudan a explicar estas falencias.

De este modo, el Proyecto Control Ciudadano del CEDLA aporta, con este documento, a la reflexión crítica de un espacio que no logró satisfacer las expectativas con las que surgió.

GUSTAVO LUNA  
COORDINADOR  
**Proyecto Control Ciudadano**

# INDICE

## Presentación

1.	Introducción .....	1
1.1	Política social y programa hipc .....	1
1.2	Diálogo Nacional 2000: ¿lucha contra la pobreza? .....	1
2.	Mesas municipales .....	4
2.1	Desarrollo económico.....	4
2.2	Educación .....	5
2.3	Salud .....	6
2.4	Observaciones sobre las mesas municipales .....	7
2.5	Conclusiones de la agenda social .....	8
3.	Cadenas productivas .....	9
4.	Talleres sectoriales.....	10
5.	Conclusiones .....	12

Anexos

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 POLÍTICA SOCIAL Y PROGRAMA HIPC

El ajuste estructural aplicado en Bolivia en 1985, provocó cambios drásticos en la política social vigente hasta entonces. Uno de los cambios más destacables fue la transición, de un enfoque de equidad en el ingreso, a uno de equidad en las oportunidades (Villegas, 2000). En esta dirección, la política social es entendida como aquella acción estatal destinada a redistribuir bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y para favorecer el acceso a satisfactores de aquella población que enfrenta limitaciones en la satisfacción de sus necesidades básicas (Pérez, 2000).

El cambio de enfoque en la política social coincide con los cambios en la política económica, de un Estado de bienestar a un Estado promotor del libre mercado: de un modelo que privilegia el mercado interno, a un modelo que privilegia las exportaciones como motor del crecimiento.

En ese sentido, el enfoque del modelo ha privilegiado el mercado como mecanismo de asignación de recursos, y la política social se restringe a promover el acceso a ciertos satisfactores para sectores que no están plenamente integrados al mercado.

En este contexto, el programa HIPC II de alivio a la deuda externa, surge de una campaña internacional promovida por importantes organizaciones, entre las que se destaca el liderazgo de la Iglesia Católica, que logró la condonación de una parte de la deuda externa de países como Bolivia, con la condición de que, por un lado, los recursos condonados sean invertidos en el área social y, por otro lado, que participe la sociedad civil en las decisiones de gasto y control de los recursos condonados.

### 1.2 DIÁLOGO NACIONAL 2000: ¿LUCHA CONTRA LA POBREZA?

Desde hace ya quince años, las principales orientaciones de política económica de las sucesivas gestiones gubernamentales han sido la preservación de la estabilidad económica y —con mayor fuerza durante los últimos años— la atracción de inversión extranjera, como requisitos para lograr mayores niveles de crecimiento económico<sup>1</sup>. Tal como señalan varios análisis (Larrazábal y otros, 2000; Villegas, 2000), los resultados en términos de control de la inflación han sido relativamente exitosos, mientras que los resultados con relación al crecimiento económico, han sido más bien modestos,. A pesar de que el país ha cumplido con las reformas más importantes para profundizar el modelo de libre

---

<sup>1</sup> Desde la promulgación del D.S. 21060, cuatro gestiones gubernamentales se han mantenido en esta senda.

mercado<sup>2</sup>, este modelo económico no ha generado mayor bienestar a la población; los niveles de pobreza apenas se reducen, mientras que la concentración del ingreso aumenta.

En este contexto, la actual gestión de gobierno ha realizado el Dialogo Nacional 2000, con la intención de juntar, en una misma mesa, a los representantes de la sociedad civil y al gobierno nacional, con el objetivo primordial de concertar una estrategia de lucha contra la pobreza. La iniciativa ha sido posible gracias a que, para que el país se pueda beneficiar de los recursos del alivio a la deuda del programa HIPC II, los organismos multilaterales han puesto como condición, que la definición acerca de la distribución de dichos recursos sea realizada en consulta con la sociedad civil. El proceso del Diálogo 2000 se ha estructurado de tal manera que la participación de la sociedad civil se exprese a nivel territorial y sectorial. A nivel territorial, con la realización de mesas municipales y departamentales y, a nivel sectorial, con la realización de los talleres de la agenda para el desarrollo<sup>3</sup> y los talleres de discusión sobre la agenda política. Las fases anteriormente señaladas se llevan a cabo separadamente, y se prevé conciliar criterios en una gran mesa nacional en la que se discutan simultáneamente los temas territoriales y sectoriales. Hasta el momento, sólo la mesa nacional con representantes municipales y departamentales ha concluido.

Los resultados esperados en cada fase del proceso de diálogo son los siguientes:

1. En la **mesa municipal**, identificación de los grupos pobres, áreas de intervención prioritaria, insumos para la estrategia de reducción de la pobreza, criterios de asignación de recursos HIPC, mecanismo de control social, y seguimiento del Diálogo.
2. En la **mesa departamental**, identificación de las prioridades departamentales, cambios institucionales y medidas en contra de la corrupción, políticas económicas, mecanismos de control y seguimiento, y seguimiento al Diálogo.
3. En la **agenda de desarrollo**, consultas y acuerdos en 10 sectores y 7 cadenas productivas.
4. En la **agenda política**, consultas y deliberación sobre ciudadanía, transparencia y democracia.
5. En la **mesa nacional**, acuerdos sobre asignación de recursos del HIPC, acuerdos para la estrategia de reducción de la pobreza, agenda de desarrollo económico, mecanismos de control, y agenda legislativa para cambios político institucionales, además de una cumbre política para definir compromisos de

---

<sup>2</sup> Que implican, fundamentalmente, la liberalización de los mercados de bienes y servicios, las políticas de atracción de inversiones, y la privatización de empresas públicas.

<sup>3</sup> Que incluyen talleres sobre cadenas productivas y talleres sectoriales.

apoyo a la estrategia de reducción de la pobreza, implementación de políticas de Estado, y apoyo a los cambios legislativos.

Si bien el esfuerzo de consulta nacional para concertar una estrategia de lucha contra la pobreza abarca varias áreas importantes, como las de inversión pública (a través de la definición sobre la distribución de los recursos HIPC), crecimiento económico (a través de la agenda de desarrollo), y reformas institucionales (a través de la agenda política), el problema de la inequidad en la distribución del ingreso, que es un aspecto esencial para la superación de la pobreza, no ha sido considerado en ninguno de los anteriores escenarios, a pesar de que los efectos que este problema acarrea son reconocidos como una grave restricción para el desarrollo económico, particularmente en los talleres sobre cadenas productivas (ver apartado 3).

Por otro lado, a juzgar por las conclusiones relativas a la distribución de los recursos HIPC, no se puede esperar un cambio sustancial en la orientación de la inversión pública, puesto que los acuerdos entre los representantes mesas municipales prevén que dichos recursos sean utilizados por los municipios, en las mismas áreas en las que, desde 1995 hasta ahora, los municipios han dedicado sus más importantes esfuerzos. En suma, los municipios seguirán haciendo lo mismo que antes, con la salvedad de que contarán con montos relativamente mayores de dinero para tal fin. Este aspecto es muy importante porque, a pesar de los esfuerzos de inversión municipal en áreas tales como educación, salud e infraestructura de apoyo a la producción, no se han traducido en una disminución significativa de los niveles de pobreza. Por lo tanto, el aumento de recursos para la inversión municipal no necesariamente se traducirá en resultados efectivos de disminución de la pobreza.

A continuación, analizaremos las conclusiones principales de la primera etapa del Diálogo 2000, que se constituyen en los insumos para la mesa nacional. Revisaremos, en primer lugar, las conclusiones de las mesas municipales, comparándolas con las prioridades de inversión municipal de los últimos años; se hará una breve revisión de los acuerdos de la agenda social; posteriormente, analizaremos las conclusiones de los talleres sobre cadenas productivas, enfatizando las restricciones impuestas por la actual estructura de distribución del ingreso en varias cadenas; seguidamente, analizaremos las conclusiones de los talleres sectoriales, relacionándolos con las reacciones que tuvieron la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), dos actores muy influyentes en la esfera nacional, a raíz de la actual crisis económica que sufre el país. Finalmente, esbozaremos algunas conclusiones derivadas del análisis efectuado<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A la fecha de edición del presente documento, el país se ha visto sacudido por los movimientos del sector campesino y del magisterio nacional, apoyados por la Coordinadora del Agua en Cochabamba. La intensidad del movimiento social demuestra, por sí sola, la

## 2. MESAS MUNICIPALES

En este apartado, examinaremos los resultados de las mesas municipales, enfatizando en los principales problemas priorizados y las propuestas de solución en torno a: desarrollo económico, educación y salud.

### 2.1 DESARROLLO ECONÓMICO

La priorización de los principales problemas que se deben superar para enfrentar la pobreza en los municipios se encuentra en el siguiente cuadro. Aclaramos que sólo se anotaron los problemas que han sido tocados en, al menos, cinco departamentos.

**Cuadro 1: Problemas priorizados por los municipios para enfrentar a la pobreza (desarrollo económico)**

Problema	Departamentos en los que se priorizó el problema
Débil fomento a microempresas y problemas de acceso al crédito y microcrédito	9
Insuficiencia de infraestructura productiva (camino, riego, microriego, energía)	9
Desempleo	8
Baja productividad	7
Comercialización deficiente de productos agropecuarios por problemas de contrabando, intermediación y dependencia del mercado externo	7
Inexistencia de proyectos productivos y personal especializado para la formulación de los mismos	6
Deficiente distribución de la tierra y no saneamiento de la misma	5
Insuficiente capacitación y asistencia técnica a productores	5

Fuente: Diálogo 2000.

Como se puede observar, varios de los principales problemas expresados tienen solución en escenarios más complejos que el del municipio (como el saneamiento de la tierra, por ejemplo)<sup>5</sup>. Asimismo, el desempleo es visto como un problema

---

insuficiencia de los mecanismos oficiales de participación, no sólo del diálogo social, sino también del sistema político en su conjunto, como medio para resolver los problemas más importantes del país. A raíz de estos acontecimientos, el Diálogo 2000 se ha paralizado por completo, y ha sido virtualmente sustituido por una mesa de negociación entre un equipo de ministros de estado y líderes del movimiento campesino. A pesar de que el actual conflicto social ha rebasado los alcances del presente trabajo, creemos que, habida cuenta de los resultados de la mesa municipal, las principales conclusiones que aquí se presentan son aún válidas.

<sup>5</sup> Una manifestación más de que el espacio de la agenda social a nivel municipal no podía resolver problemas de carácter estructural fue el hecho de que parte de las demandas sobre el saneamiento de la tierra y la discusión sobre el acceso a este recurso estratégico, encontraron alguna solución en las mesas de diálogo

prioritario, casi tan importante como el problema del fomento a la microempresa, lo cual nos lleva a inferir que, en el enfoque general de los organizadores, este problema tiene, principalmente, una solución individual (crear una su propia microempresa), antes que una solución integral a través de políticas públicas adecuadamente formuladas desde el Estado.

La priorización de problemas no permite un análisis lógico de causas y consecuencias. El problema de la baja productividad es importante, pero, ¿a qué se debe? ¿no es el causante del alto desempleo?

Es llamativo que, a pesar de que el problema de infraestructura municipal es el segundo en el diagnóstico, aparece en las tres primeras soluciones propuestas para luchar contra la pobreza.

**Cuadro 2: Acciones prioritarias para luchar contra la pobreza (desarrollo económico)**

Alternativas	Departamentos en los que se planteó el tema
Construcción y mantenimiento de caminos vecinales y troncales	9
Construcción y mantenimiento de sistemas de riego y microriego	7
Provisión de servicios de energía eléctrica a bajo costo en áreas rurales y electrificación rural	7
Capacitación y asistencia técnica	7
Crédito y microcrédito de fomento	5
Dotación y titulación (saneamiento, catastro) de tierras	5
Comercialización (promoción y apoyo a ferias) de productos agropecuarios, artesanales, etc.	5

Fuente: Diálogo 2000.

Los resultados de las acciones prioritarias para la lucha contra la pobreza en el campo del desarrollo económico, se pueden sintetizar en tres palabras: microempresa, caminos y microriego. Se ratifica el enfoque de solución individual al problema del desempleo. El Estado, lo más que puede hacer, es apoyar en construcción de caminos, microriego, asistencia técnica, etc. Al sentido municipalista de las soluciones, se añade el hecho de que casi todas las ONGs que tienen su ámbito de acción en el área rural realizan las acciones propuestas en el cuadro 2, excepto, obviamente, construcción de caminos y saneamiento de tierras.

## 2.2 EDUCACIÓN

Con relación al tema de la Educación, se menciona como uno de los más importantes, el de la infraestructura educativa, junto con otros problemas que

---

planteadas a partir de la crisis social de septiembre, con los actores sociales –los campesinos– que estaban sufriendo estos problemas.



están relacionados con el avance de la reforma educativa. En esta área, no se notan grandes desbalances entre los problemas expresados y las propuestas de solución.

**Cuadro 3: Problemas priorizados por los municipios para enfrentar a la pobreza (educación)**

Problema	Departamentos en los que se priorizó el problema
Deficiente infraestructura educativa, equipamiento y materiales	8
Insuficiente capacitación y formación docente (p.e. educación bilingüe)	8
Alto índice de analfabetismo y baja escolaridad	8
Oferta insuficiente de universidades e institutos técnicos en zonas rurales.	5
Deficiencias en la implementación de la Reforma Educativa	5

Fuente: Diálogo 2000.

**Cuadro 4: Acciones prioritarias para luchar contra la pobreza (educación)**

Problema	Departamentos en los que se planteó el tema
Construcción y mantenimiento de infraestructura y equipamiento	9
Capacitación de docentes y recursos humanos (énfasis en educación integral y alternativa)	7
Creación de internados, centros de formación técnica, alternativa y superior	6
Desayuno escolar	5
Profundizar y acelerar la reforma educativa	5
Programas de alfabetización	5

Fuente: Diálogo 2000.

## 2.3 SALUD

En el tema Salud, de 16 alternativas, los dos principales problemas priorizados en las mesas municipales fueron, en primer lugar, la deficiente infraestructura, equipamiento e insumos en hospitales y postas sanitarias (mencionado en los nueve departamentos) y los altos índices de desnutrición y mortalidad infantil y materna (mencionado en seis departamentos). Las restantes catorce alternativas han sido mencionadas en menos de cinco departamentos. Consecuentemente con la priorización de problemas, la primera alternativa de solución priorizada fue la construcción y mejoramiento de infraestructura y equipamiento de hospitales, postas y centros de salud (mencionado en los 9 departamentos); la segunda fue el incremento de ítems para médicos y enfermeras (mencionado en siete departamentos).

## 2.4 OBSERVACIONES SOBRE LAS MESAS MUNICIPALES

Es evidente que la priorización de acciones para la lucha contra la pobreza en las mesas municipales plantea las mismas soluciones que se vienen aplicando desde los inicios de la Participación Popular. Esto se puede comprobar al observar que, en todos los casos, la primera alternativa de solución está referida a acciones que son atribución propia del municipio: construcción de caminos vecinales (aquí se suman caminos troncales, que son competencia del nivel nacional), infraestructura educativa y de salud. En el cuadro 5, se detalla la inversión pública municipal efectuada precisamente en las áreas prioritarias para las mesas municipales del Diálogo 2000.

**Cuadro 5: Bolivia: inversión pública ejecutada por los gobiernos municipales 1994 - 1997 (En U\$ de 1990)**

	1994	1995	1996	1997	Total período
Transportes y comunicaciones	1,000,206	4,664,527	5,719,558	5,820,388	17,204,679
Agropecuario	369,299	1,157,404	1,677,361	1,562,017	4,766,081
Energía	1,336,684	3,330,817	4,745,736	3,477,157	12,890,394
Educación	2,460,901	16,635,950	26,260,183	21,558,146	66,915,180
Salud	378,965	2,967,352	8,624,984	4,354,484	16,325,785
Subtotal	5,546,054	28,756,051	47,027,822	36,772,192	118,102,120
TOTAL (incluye otros rubros)	26,371,779	100,413,193	121,504,909	125,508,502	373,798,384

Elaboración propia, con datos de: Participación Popular en cifras. Vol. III.

Como se puede observar, durante el período de referencia, la inversión municipal en caminos, microriego, energía, educación y salud ha sido relativamente alta (31% del total). Los recursos HIPC II, que llegan a 90 millones de dólares anuales, representan un importante 70% de la inversión pública municipal de 1997. Sin embargo, si bien la inversión pública municipal en los rubros señalados es importante, nada nos garantiza que el sólo hecho de aumentar los recursos para que los municipios sigan haciendo lo mismo se constituya en una efectiva reducción de la pobreza. A estas cifras de inversión municipal, se debe añadir la inversión pública efectuada en territorio municipal por los Fondos de Desarrollo (FIS, FNDR, FDC) que, entre 1996 y 1998, invirtieron 233 millones de dólares en coordinación con los municipios; en las áreas de infraestructura, caminos y microriego.

El problema de la pobreza no es sólo un problema de inversión municipal. Condiciones estructurales, que no han recibido la suficiente atención en el Diálogo, ocasionan que el importante incremento de la inversión municipal observado a lo largo del período de referencia, no se traduzca en una reducción significativa de los indicadores de pobreza. Cifras oficiales indican que la incidencia de la pobreza en Bolivia se redujo de 70.5% a 60.3%, si se toman en cuenta los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que toman en

cuenta variables como escolaridad, acceso a servicios básicos, desnutrición, etc. Evidentemente, la inversión municipal necesariamente debe tener alguna influencia en la disminución de estos índices, pero el método de medición de NBI es más relevante para medir el resultado de la oferta de servicios públicos que para verificar si las familias pueden alimentarse, vestirse y tener un techo con sus propios medios. Por ello, consideramos que es mucho más apropiado el método de línea de pobreza, que mide la pobreza por ingresos monetarios. La información disponible a través de este método, muestra avances mucho más modestos en reducción de pobreza, como se puede observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 6: Tendencia de la pobreza e indigencia, 1993-99**

	1993		1997		Mar. 1999		Nov. 1999	
	Pobr.	Indig.	Pobr.	Indig.	Pobr.	Indig.	Pobr.	Indig.
Nacional	-	-	63.2	37.9	-	-	62.72	36.82
Ciudades principales	52.0	25.5	50.7	21.5	50.0	23.4	46.98	21.62
Otras áreas urbanas	-	-	63.7	34.3	-	-	65.8	30.88
Áreas rurales	-	-	77.3	58.2	-	-	81.71	58.8

Fuente: Banco Mundial (2000), Tabla ES1.

En el total nacional, la pobreza por ingresos sólo ha disminuido en 0.48%, menos de un punto porcentual. En las áreas urbanas secundarias (otras áreas urbanas) y en el área rural, la pobreza por ingresos se ha incrementado notoriamente.

Llama la atención la drástica disminución de la pobreza que se observa en las ciudades principales, particularmente entre marzo y noviembre de 1999; la incidencia de pobreza disminuyó 4 puntos en apenas ocho meses, algo que no se observa en los seis años que van de 1993 a marzo de 1999. Evidentemente, debe haber un error de estimación.

## 2.5 CONCLUSIONES DE LA AGENDA SOCIAL

Finalizadas las rondas municipales y departamentales, se realizó un encuentro nacional para definir la agenda social del Diálogo 2000. Uno de los temas más polémicos fue el de los criterios de asignación de los recursos del HIPC II. Se concertó que los municipios serán el ente ejecutor, y que se destinaría el 30% los recursos de alivio a la deuda por departamento y, el 70%, en función de indicadores de pobreza a través del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En esta etapa del Diálogo, se definieron seis acuerdos sectoriales:

- Infraestructura de apoyo a la producción
- Apoyo a la producción
- Educación

- Salud
- Tierra y territorio
- Saneamiento básico y vivienda.

Las áreas priorizadas y los temas acordados han sufrido muy leves modificaciones de forma, en relación a las mesas municipales (ver anexo). En esta etapa, el Diálogo se concentró en la definición detallada de las acciones prioritarias propuestas y en la creación de un esquema de tareas, responsables y plazos. En todo caso, la diferencia fundamental es la inclusión del sector de saneamiento básico y vivienda, que no había sido tocado por separado en la fase de discusión municipal.

### **3. CADENAS PRODUCTIVAS**

En este apartado, haremos un análisis de las siete mesas sobre cadenas productivas, enfocando prioritariamente el problema del mercado interno, que está directamente vinculado con la distribución del ingreso. Siendo ese el alcance del análisis, no se entrará en detalle acerca de los otros temas que han sido trabajados en estos talleres. Los organizadores del diálogo seleccionaron siete cadenas productivas, en función de su importancia sobre:

- Generación de empleo.
- Participación en el ingreso nacional.
- Impactos sobre el desarrollo regional.
- Impactos sobre exportaciones o sustitución de importaciones.
- Requerimientos de inversión.

Las cadenas seleccionadas fueron: i) foresta - madera - manufacturas de madera; ii) trigo - harina - pastas, pan y galletas; iii) textiles - hilados - tejidos y manufacturas textiles; iv) quinua; v) uvas - vinos y singanis; vi) granos - alimentos balanceados - industria avícola; y, vii) ganadería - cuero - manufacturas de cuero.

Los talleres sobre cadenas productivas contienen lineamientos muy generales acerca de la necesidad de integrar las diferentes cadenas productivas, solucionar aspectos impositivos y ampliar mercados. En muy pocos casos los participantes han llegado a proponer acciones concretas. Aunque en la expresión de la visión de cada una de las cadenas está presente el propósito de exportar en gran escala a mediano o largo plazo, el diagnóstico previo resalta la fundamental importancia del mercado interno para los principales rubros de la industria nacional, como se puede ver más adelante.

El problema del reducido tamaño del mercado interno fue mencionado en todos los talleres, excepto en el de foresta - madera - manufacturas de madera, que está fuertemente orientado al mercado externo. El problema del contrabando representa una competencia ilegal en el mercado interno, ha sido mencionado en los talleres de las cadenas de uvas - vinos y singanis; ganadería, cueros y manufacturas; y, textiles - hilados - tejidos y manufacturas. En este último, se

mencionó particularmente el problema de la internación de ropa usada. En la cadena de granos - alimento balanceado - avícola, se mencionó como potencial sectorial la importancia de la demanda doméstica y, en la cadena de quinua, sólo se mencionó como problema la estrechez de los mercados, tanto interno como externo.

No obstante la importancia del mercado interno para la mayoría de los sectores productivos, en ningún caso se propuso una medida que permita un crecimiento del mismo, que permita expandir la oferta de estos productos. Por el contrario, la disponibilidad de mano de obra barata ha sido considerada como un potencial en las cadenas de granos - alimento balanceado - avícola; textiles - hilados - tejidos y manufacturas; y en ganadería - cuero - manufacturas. Se nota claramente una contradicción en algunas propuestas, porque un mercado interno construido por el empleo masivo de mano de obra barata, no puede, en el largo plazo, ser considerado como un mercado dinámico para ningún sector.

#### **4. TALLERES SECTORIALES**

En este apartado, se hará un análisis comparativo de las conclusiones de los talleres sectoriales, los planteamientos generales de la Declaración de Cochabamba de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) y las propuestas del principal partido de oposición, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que ha insistido públicamente, desde hace varios meses, en la necesidad de una concertación nacional para resolver el problema de la crisis. Elegimos esta modalidad de análisis debido a que, en los tres casos, las propuestas tienen como eje central el tratamiento de problemas macroeconómicos, además de que se han detectado importantes coincidencias en varios temas.

Los temas que han sido tratados coincidentemente son: la disminución del Impuesto al Consumo Específico (ICE) (en los tres documentos), la masificación del uso del gas natural (CEPB y talleres sectoriales), las negociaciones de metas macroeconómicas (CEPB y MNR) la dinamización de la inversión pública (CEPB y MNR), la disminución de los precios internos de los hidrocarburos (MNR y talleres sectoriales); y, la reestructuración del Servicio de Impuestos Internos (MNR y talleres sectoriales). Antes de continuar, es necesario resaltar que la participación de la empresa privada ha sido protagónica en los talleres sectoriales, lo cual implica que ha sido un espacio privilegiado para expresar las demandas de este sector. Por otro lado, las coincidencias entre la propuesta del MNR y las conclusiones de las mesas sectoriales son un claro indicio de que el Gobierno por lo menos ha aceptado la discusión de varios de los puntos planteados por esa organización política y, en algunos casos, incluso se han tomado medidas concretas para hacer efectivas varias de sus propuestas. Ante la gravedad de la crisis actual, el Gobierno ha accedido a impulsar un proceso de concertación de emergencia, convocando a los principales partidos políticos, miembros del gabinete económico y empresarios, para diseñar medidas anticrisis.

Con estas observaciones en mente, detallamos a continuación los temas más importantes de los tres documentos.

- ICE. Este es un tema abordado en los tres documentos: la CEPB plantea "corregir la distorsión" ocasionada por el aumento de la alícuota en el primer semestre de este año; la propuesta del MNR y las conclusiones de los talleres sectoriales, recomiendan disminuir la alícuota a los niveles anteriores al aumento<sup>6</sup>.
- Uso masivo del gas. Este tema ha sido abordado por la CEPB y los talleres sectoriales. En ambos casos, se reclaman políticas estatales para el logro de tal objetivo; en los talleres sectoriales, incluso se plantean medidas concretas, como la reglamentación de la distribución de gas por redes, arancel cero para la importación de medidores, y financiamiento para la conversión de vehículos a gas.
- Negociaciones de metas macroeconómicas. Este tema es mencionado por la CEPB y el MNR. La CEPB reclama la "excesiva ligereza" en aceptar las condiciones de los organismos multilaterales, mientras que el MNR plantea una renegociación de las metas macroeconómicas. Destacamos aquí que, ante la recesión económica que sufre el país, el gobierno ya ha renegociado la meta del déficit fiscal para este año: de 3.7% a 4% del PIB.
- Inversión pública. Tanto la CEPB como el MNR coinciden en la necesidad de movilizar los recursos públicos. Por un lado, la CEPB plantea un aumento de los niveles de inversión pública y el pago de la deuda flotante del Estado con las empresas privadas; por otro lado, el MNR plantea la fusión de los Fondos de inversión en una sola entidad, la creación de un programa de empleo de emergencia, y la creación de un fondo de contraparte (del 1% de egresos del TGN) para apalancar recursos externos. Anotamos que el proceso de fusión de los Fondos de Desarrollo ya se ha iniciado, desde la creación del Directorio único de Fondos.
- La reestructuración del Servicio de Impuestos. El MNR plantea su institucionalización, a través de su conversión en institución autárquica. El taller sectorial de Industria plantea su reformulación (sin mencionar cómo).
- Política de precios de hidrocarburos. Este tema ha sido mencionado en el documento del MNR y en el taller sectorial de hidrocarburos. Sin embargo, aquí hay divergencias: mientras que el MNR plantea la revisión de la política de precios internos de hidrocarburos, considerando ya no la referencia de los precios internacionales, sino los márgenes sobre costos medios o marginales

---

<sup>6</sup> Este tema todavía no encontró solución, pues no existen acuerdos a nivel del gobierno sobre cómo establecer la disminución del ICE.

de producción, el taller sectorial de hidrocarburos se limita a recomendar el respeto a las reglas establecidas.

Otros temas importantes, pero que no son motivo de coincidencia entre los tres documentos, son:

- La reprogramación de las deudas, tanto las del sector privado como las de los municipios, propuesta del MNR.
- El fortalecimiento del sistema regulatorio (MNR).
- Pago del Bonosol (MNR).
- La apertura del mercado de EE.UU. para productos textiles bolivianos (taller sectorial de industria).
- La modernización de la Ley General del Trabajo (taller de industria y taller de microempresa).
- la eliminación del Impuesto a las Utilidades para utilidades reinvertidas (taller de industria).

Por lo menos dos temas que han provocado el pronunciamiento de la CEPB han sido tomados en cuenta en los talleres sectoriales: la disminución del ICE y la masificación del uso del gas natural. Adicionalmente, la reformulación de la Ley General del Trabajo, que es una reforma largamente reclamada por los empresarios, es un tema de consenso en los talleres sectoriales, además del consenso acerca de otras facilidades en el pago de impuestos. Si la presencia de la empresa privada fue tan fuerte en los talleres sectoriales, y si éstos ofrecían la oportunidad de plantear soluciones a la crisis, surge la pregunta de por qué los empresarios no hicieron propuestas en torno a los temas de movilización de la inversión pública y renegociación de las metas macroeconómicas en esa oportunidad.

Finalmente, hay que destacar que la preocupación por la escasa dinámica del mercado interno ha sido aquí considerada, en lo que se refiere a los incentivos para el uso del gas natural, la necesidad de incrementar la inversión pública y el reclamo por el pago del Bonosol. No obstante, el origen del problema, es decir, la concentración del ingreso, no se ha discutido en ningún caso y, de todos modos, se espera que las transferencias directas o indirectas del gobierno arreglen el problema.

## **5. CONCLUSIONES**

Al momento de finalizar el presente documento, sólo la agenda social del Diálogo 2000 ha concluido, mientras que la concertación de emergencia entre empresarios, gobierno y partidos políticos se ha roto a partir de los últimos

acontecimientos sucedidos en septiembre<sup>7</sup>. La mesa de temas municipales ha concluido con acuerdos que no varían sustancialmente con relación a las conclusiones preliminares sobre el destino de los fondos del programa HIPC II: se distribuirán a los municipios, para infraestructura de apoyo a la producción, educación y salud, bajo criterios de pobreza y población.

Hasta el momento, las propuestas de agenda muestran que gran parte de los planteamientos del MNR han sido aceptados por el gobierno, como por ejemplo el programa de empleo, la reprogramación de las deudas de los gobiernos municipales y la reestructuración del servicio de impuestos internos<sup>8</sup>. La propuesta de agenda de los empresarios añade temas que este sector no incluyó ni en la Declaración de Cochabamba, ni en los talleres sectoriales, ni en los talleres de cadenas productivas, como ser: el fondo de empleo de emergencia, el pago de los rendimientos de la capitalización (Bonosol) y el uso de la capitalización colectiva en planes viales<sup>9</sup>.

Cabe resaltar, además, algunos aspectos importantes de todo el proceso del Diálogo: en primer lugar que, el escenario donde se tomaban las decisiones más importantes, es decir, el escenario de la concertación entre políticos, empresarios y gobierno, fue el sitio más restringido y excluyente, pues sólo una fracción de la sociedad civil —los empresarios— tuvieron el derecho de plantear sus propuestas; ni los pequeños productores, ni los trabajadores ni ningún otro sector social logró tener voz en este diálogo. Se pretendió que las soluciones fueran de consenso, pero hubiese sido —ya que hasta el momento las posiciones entre estos actores son irreconciliables— un consenso muy particular, el consenso de una reducida elite político - empresarial, que se arrogaría la representatividad de todo el país.

En segundo lugar, continuando con las observaciones a la representatividad de los actores del proceso, se observa que en las mesas municipales, la sociedad civil tuvo una muy débil representación: el procedimiento estableció que participen el Alcalde Municipal, el vicepresidente del Concejo Municipal, el presidente del Comité de Vigilancia (CV), y una mujer de la sociedad civil elegida por el CV, por cada municipio. Esto significa que la mitad de los delegados municipales fueron, en realidad, representantes del sistema político, puesto que los partidos políticos mantienen el monopolio de la representación ciudadana en todos los niveles de gobierno. A esto, debemos cuestionar hasta qué punto puede ser el CV una representación de la sociedad civil, antes que un ente paraestatal, habida cuenta de las denuncias de cooptación política de los miembros de los CV, principalmente en los más grandes municipios urbanos.

---

<sup>7</sup> Casi al iniciarse el conflicto con el bloqueo de caminos el 18 de septiembre, el MNR decidió abandonar la mesa de diálogo sobre la agenda estratégica del desarrollo y los empresarios se distanciaron del gobierno, debido a que lo responsabilizaron de no haber tomado las medidas pertinentes para frenar los conflictos.

<sup>8</sup> La Razón, 5 de septiembre de 2000.

<sup>9</sup> Idem.



En tercer lugar, una reflexión final acerca de la agudeza del problema de la distribución del ingreso en Bolivia: si bien los indicadores de pobreza se han reducido durante los últimos años, ello no implica que el país haya observado un avance significativo por la senda del desarrollo. En todo caso, sólo implica que un porcentaje de la población ha visto incrementar sus ingresos hasta el punto en el que puede, apretadamente, cubrir sus más apremiantes necesidades de consumo, sin opción a pensar en el acceso a otros satisfactores, como una vivienda propia, por ejemplo. Según cálculos efectuados por Larrazábal y otros (2000), con datos oficiales, el 20% más pobre de la población percibe el 4% del ingreso, y el 20% más rico, percibe hasta el 64% del ingreso.

La pobreza no es sólo el hecho objetivo de carecer de medios materiales de subsistencia, la pobreza es también un problema de expectativas de consumo. La inequitativa distribución del ingreso muestra que una gran cantidad de gente no puede tener expectativas muy altas de consumo, en un medio en el que una pequeña proporción de la población disfruta de un consumo por demás holgado de bienes materiales. Aparentemente, los empresarios perciben el problema, cuando afirman, en su Declaración de Cochabamba, que la tardanza en solucionar la crisis, junto con los altos niveles de pobreza que sufre el país, han mostrado riesgosas secuelas sociales. Empero, las soluciones planteadas en los diferentes escenarios del diálogo, distan mucho de atacar al problema principal, y se limitan a esperar que una movilización de fondos públicos, a través del incremento de la inversión pública, y los programas de empleo de emergencia, o bien, el pago del Bonosol, solucionen el problema. En todo caso, solucionarán la inactividad del sector privado, a través del aumento de la demanda del sector público y de un esporádico aumento de la demanda por artículos de primera necesidad, con el pago del Bonosol.

Finalmente, es necesario reflexionar acerca de la capacidad financiera no sólo de los municipios, sino del país en su conjunto, para sostener las inversiones que están previstas. Actualmente, en educación y salud, por ejemplo, el 60% de la inversión pública proviene de fuentes de financiamiento externas. No sólo se trata de incrementar la inversión pública, sino de mantenerla. En el futuro, se requerirá presupuestar montos cada vez mayores en gastos corrientes sólo para mantener la infraestructura actual. Los problemas financieros de los municipios muestran claramente que es necesario asumir decisiones urgentes sobre este delicado tema.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barragán, Carmen y Thevóz, Laurent (coord) (2000): Participación Popular. Segunda evaluación - aprendizaje de la Ley 1994- 1999. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. La Paz.
- Larrazabal, Hernando; Pinto, Carolina; Mayer, Rodolfo; Vaca, Patricia (2000): Ajuste Estructural y Desarrollo Productivo en Bolivia. CEDLA, La Paz.
- Pérez, Ernesto (2000): La orientación de la Política Social y el Program HIPC. CEDLA, La Paz.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (2000): Participación Popular en Cifras. Volumen III. Unidad de Desarrollo Institucional Municipal. La Paz.
- Villegas, Carlos (2000): Estrategia Para la Reducción de la Pobreza. Política social del ajuste estructural. CEDLA, La Paz.

### DOCUMENTOS OFICIALES:

- Agenda para el Desarrollo Nacional 2000 (2000): Cadenas Productivas.
- Agenda para el Desarrollo Nacional 2000 (2000): Talleres Sectoriales.
- Agenda para el Desarrollo Nacional 2000 (2000): Acuerdos Agenda Social.
- Bolivia: Poverty diagnostic 2000 (2000). World Bank.
- Diálogo 2000 (2000): Resumen Ejecutivo. Hacia La Mesa Nacional.
- MDSP (2000): Datos de Pobreza 1992 y 1998.
- Secretaría Técnica del Diálogo Nacional 2000 (2000): Mesas Municipales y Departamentales

### PUBLICACIONES DE PRENSA:

- La Razón, edición del 5 de septiembre de 2000.
- MNR: Nuestra propuesta ante la crisis. Separata de prensa (01/06/00).

# **ANEXOS**

## ANEXO: ACUERDOS AGENDA SECTORIAL

SECTOR	TEMAS ACORDADOS
INFRAESTRUCTURA DE APOYO A LA PRODUCCIÓN	Construcción de caminos troncales
	Mantenimiento y mejoramiento de caminos troncales
	Construcción, mantenimiento y mejoramiento de caminos departamentales
	Construcción, mantenimiento y mejoramiento de caminos vecinales
	Construcción, mantenimiento y mejoramiento de sistemas de riego
	Construcción, mantenimiento y mejoramiento de sistemas de microriego
	Provisión y ampliación de redes de energía eléctrica o energía alternativa y tratamiento de redes de energía
	Construcción de mercados campesinos, infraestructura portuaria y parques industriales
APOYO A LA PRODUCCIÓN	Política financiera de fomento para créditos y microcréditos a favor de pequeños productores urbanos y rurales
	Asistencia técnica
	Capacitación productiva
	Implementar sistemas de comercialización de productos agropecuarios, mineros, turísticos y artesanales
	Políticas de fomento y promoción de las micro y pequeñas empresas en el sector agropecuario, cooperativas mineras, organizaciones económicas campesinas e indígenas
EDUCACIÓN	Educación técnica y educación alternativa: Creación y fortalecimiento de internados y hogares, sobre todo en el área rural, y dotación de equipamiento
	Educación técnica y educación alternativa: formación y capacitación
	Educación técnica y educación alternativa: implementar programas de alfabetización masiva
	Educación formal: construcción y mantenimiento de infraestructura, y dotación de equipamiento
	Educación formal: creación y fortalecimiento de internados y hogares, sobre todo en el área rural
	Educación formal: incremento de ítems
	Educación superior
SALUD	Política de institucionalización, desconcentración y redistribución de los RR.HH. Transferencia de los RR.HH. al Gobierno municipal con recursos económicos
	Ampliar, mejorar y consolidar el Seguro Básico de Salud y el Seguro de Vejez
	Implementación integral de la red de servicios de salud, priorizando las postas y los centros de salud, de primer y segundo nivel
	Implementación de una lógica sectorial de la administración sanitaria sobre la base de la territorialización municipal
	Acuerdos entre CIDOB y el Gobierno Nacional

SECTOR	TEMAS ACORDADOS
TIERRA Y TERRITORIO	Saneamiento, titulación y catastro de tierras Apoyo para saneamiento de TCOs Apoyo en el saneamiento y titulación para las comunidades campesinas
	Fortalecimiento del INRA
	Reconocer la necesidad de perfeccionar la aplicación de la Ley. Los sectores vía CAN deben preparar propuestas de consenso sin que signifique la paralización de los procesos en marcha. Apoyo para el desarrollo y gestión de los pueblos indígenas
	Definición y aplicación de políticas de uso y manejo de RR.NN y conservación del medio ambiente Implementación de programas de uso y manejo de RR.NN. Conservación, uso sostenible y recuperación de suelos
	Incorporar la gestión ambiental en la planificación del desarrollo municipal Generar cultura ambiental en la población y órganos públicos para la conservación del medio ambiente Aplicación eficiente de la legislación ambiental y compatibilización con otras normas.
	SANEAMIENTO BÁSICO Y VIVIENDA
Provisión de letrinas	
Manejo de residuos sólidos	
Dotación de lotes y mejoramiento y construcción de viviendas	