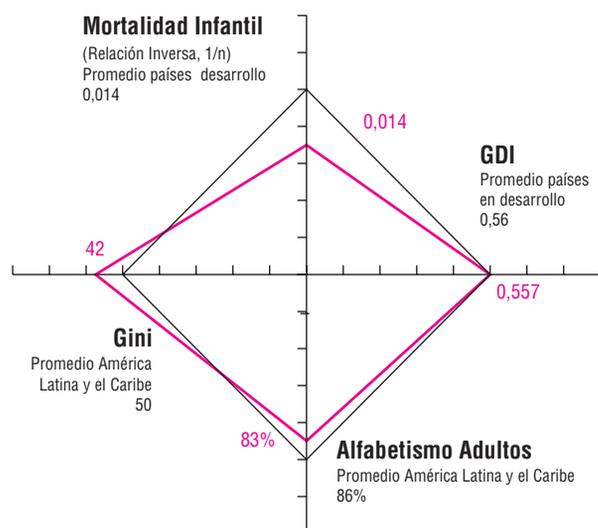


# B O L I V I A

I N F O R M E



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

*El ajuste estructural, corriente por la que se transita y aparentemente lleva a una necesaria globalización, ha hecho énfasis en el desarrollo económico y los procesos de integración regional, con un componente complementario de gobernabilidad interna. Los diferentes gobiernos a su vez, en materia económica han depositado su confianza en las invisibles fuerzas del mercado para la regulación de todo tipo de relaciones sociales. A tal grado llega esta delegación, que parece que los diferentes grupos dirigentes no tienen un propio proyecto de desarrollo ni visión estratégica de lo nacional, habiéndose cambiado el eje hacia un proyecto de desarrollo de mercado.*

El paradigma de la eficiencia económica se justifica a sí mismo y es excluyente de toda consideración social excepto la política, necesaria para su legitimación. Si bien, por su lado, todos los estudios sobre las medidas de ajuste económico muestran éxito,

## EL CONTRADICTORIO CAMINO A LA EQUIDAD

con seguridad son indiscutibles a partir de sus propias bases de análisis, puesto que los indicadores macroeconómicos generalmente utilizados tienen la cualidad de encubrir las desigualdades e inequidades que genera. Por otro lado, también se puede reconocer que el «mercado» no es el mejor asignador de recursos para la inversión social y produce naturalmente inequidades.

La fórmula parece afincarse en la inversión productiva vía ahorro interno (individual o colectivo) e inversión extranjera, y la gobernabilidad, fundamentalmente basada en la institucionalidad democrática. Es así que, para los técnicos encargados del manejo y control de la política financiera y hacienda del Estado central, la combinación de ambos componentes tendría el propósito de posibilitar el funcionamiento del mercado en el límite admisible de las inequidades y no de su superación.

## APERTURA A LO SOCIAL

Por otra parte, entre las voluntades políticas expresadas se presenta una apertura a lo social, al haberse desarrollado en el período de análisis, el marco propicio para el desarrollo sostenible, al menos en la dimensión local. La Ley de Participación Popular y sus decretos reglamentarios, las reformas a los sistemas de salud, educación, pensiones, la institucionalización de las políticas de género, y la propia capitalización, tienen el propósito de superar o al menos paliar las inequidades, resultado de las políticas de ajuste estructural.

Para esto el Estado es diseñado nuevamente, adquiere una nueva dimensión y marca las pautas para la construcción una sociedad pluralista: multicultural, multiétnica y plurilingüe. La democratización es facilitada por el Estado y la modernización puede, debe y será conducida por la sociedad civil, se facilita la integración social y redistribución de la riqueza.

## DOS ESFERAS EN LA MODERNIZACIÓN

Los operadores del ajuste estructural se manejan con indicadores, que por agregación toman por referencia lo nacional, esfera en la

que actúa el Estado central y especialmente el Poder Ejecutivo; mientras que todos los avances hacia el desarrollo sostenible se hacen privilegiando como escenario las esferas locales, así el Estado expresado en las Autonomías Municipales será el encargado de ello.

Para formalizar la existencia de ambas esferas, en las reformas del Poder Ejecutivo se establecen los Ministerios de Desarrollo Económico<sup>1</sup> y el Ministerio de Desarrollo Humano. El primero encargado del funcionamiento del sistema financiero y hacienda nacionales, el seguimiento a las políticas de ajuste; mientras que el segundo pretende integridad en sus acciones a partir de la salud, educación, género, desarrollo urbano y rural, participación ciudadana, etc., coincidentes con los compromisos que evaluamos.

Entre la primera esfera correspondiente a lo nacional y el desarrollo económico, y la segunda esfera, correspondiente a lo local y el desarrollo humano existe otra instancia de nombre sugestivo, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, que seguramente debió actuar como bisagra entre ambas, propósito no logrado. La única coincidencia entre estas esferas complementarias y en pugna a la vez, pasa por reconocer que la pobreza no será erradicada en el corto plazo.

Los compromisos adquiridos por los Estados en la Cumbre Social, se enmarcan en una visión integral del desarrollo y, en consecuencia, de la erradicación de la pobreza. Pero las políticas económicas de ajuste estructural encaminan a los mismos a desarrollar sólo políticas paliativas frente a esta. **Es por eso que partimos de la hipótesis que el Estado boliviano se enfrenta a una contradicción: la de haber desarrollado transformaciones legales e institucionales dentro de una concepción integral de erradicación de la pobreza y por otro lado y al mismo tiempo, la de haber implementado políticas encaminadas a una mayor concentración económica y una escasa generación de empleo.**

Si bien la aplicación de políticas de ajuste estructural tiene una línea de continuidad desde agosto de 1985 es posible diferenciar dos fases en función de los énfasis a las políticas priorizadas.

En la primera se aplicaron las políticas tradicionales de estabilización, apoyadas en el manejo contractivo de las variables monetarias y fiscales; paralelamente se implementaron otro conjunto de políticas que cambiaron el curso de las relaciones económicas internas y externas. La apertura de la economía nacional a los mercados internacionales, a través de la abrupta reducción de las tasas arancelarias, se orienta a dos dimensiones, por una parte, a permitir el ingreso de mercancías para elevar la oferta de bienes y así contrarrestar a la inflación y, por otra parte, a generar condiciones para revertir la tradicional inserción nacional a la economía del mundo.

De igual manera se liberaron los mercados de bienes, servicios y mano de obra para que sus precios y respectivas cantidades fueran determinados por la fuerza de trabajo. También se procedió a la reestructuración del Estado, asignándole nuevas funciones y restringiendo su campo de acción en las actividades económicas.

En razón de la urgencia coyuntural y los efectos de la hiperinflación, la política económica anteriormente señalada, mostró eficiencia en la estabilización de precios, al extremo de obtener en los últimos años una inflación de un dígito.

Si bien este logro puede ser considerado como un éxito, el énfasis de la política en la estabilización mostró, limitaciones en términos de arrojar bajas tasas de crecimiento, restricciones en la reestructuración productiva y fuertes déficits sociales, aspectos que incidieron en el cambio de actitud de la sociedad civil acerca de sus demandas que van en dirección de mayores empleos y mejores salarios.

La segunda fase del proceso se inicia en 1993, bajo la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada. En su mandato se aplican un conjunto de medidas que cierran el ciclo del ajuste. En la fase 1993–1997, el país vive un profundo cambio estructural de tal manera que no sólo se altera la dinámica de la vida societal sino que se instalan nuevos ordenadores o normas que regirán en adelante la conducta y vida de los ciudadanos. Para identificar las implicaciones y los efectos de las medidas estructurales podemos diferenciar dos niveles, el primero ligado al mercado y a las corrientes predominantes a nivel mundial en el marco de la globalización de la economía mundial y, el segundo, asociado a los nuevos roles estatales y a la definición de generar espacios para que la sociedad civil participe en algunos niveles de decisión.

## CAPITALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

En los últimos años el flujo de financiamiento externo hacia América Latina, bajo la modalidad de inversión extranjera directa, se orientaba a los países grandes de la región o a los que ofrecían ventajas para la obtención de mejores niveles de rentabilidad a través de la modificación de leyes que permitieron el ingreso de capital externo en sectores productivos y de servicios, vetados a las empresas transnacionales en las décadas pasadas. Por otro lado, el capital financiero extranjero, llamado «de portafolio», también tenía preferencia por los títulos-valores que ofrecían los llamados países emergentes de América Latina.

Por estas razones internas y externas, la administración de Gonzalo Sánchez de Lozada concibe la Capitalización de las Empresas Públicas como la vía expedita de atracción de inversión extranjera directa, la misma consiste en inducir a la empresa extranjera a invertir un monto equivalente al valor de la empresa estatal, los recursos aportados por los llamados socios estratégicos sólo serán utilizados en proyectos de inversión en cada unidad económica capitalizada. En este contexto, el 50% de la propiedad de las empresas le corresponde a las transnacionales y el otro 50% a los bolivianos y bolivianas. Se capitalizan 5 empresas<sup>2</sup> que en conjunto aportaron el monto de 1629,5 millones de dólares (el 25% del PBI) que deberán ser invertidos en cada una de las empresas capitalizadas. En este

1 Posteriormente se divide en dos: el Ministerio de Hacienda y el Ministerio sin cartera encargado de Desarrollo Económico.

2 Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPFB) y la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE).

punto se nota la mayor diferencia con la forma clásica de privatización, otra diferencia es que estos recursos no se canalizaron a subsanar los problemas de déficit fiscal sino a la ampliación del aparato productivo o del stock de capital de las empresas.

Esta nueva forma de privatización de las empresas públicas tiene por finalidad, según el discurso gubernamental, el subsanar las deficiencias estructurales que tiene el país en materia de ahorro e inversión y, por lo tanto, generar círculos virtuosos en términos de acelerar el crecimiento del PBI, mejorar la calidad y cantidad de empleo y elevar los niveles salariales a partir de la consideración del efecto positivo y multiplicador en el conjunto de las actividades económicas.

Un elemento importante a señalar con relación a la generación del probable circuito virtuoso es que las empresas capitalizadas son intensivas en capital, debido al tipo de actividades que desarrollan, por esta razón, demandarán de forma permanente materias primas, equipos e instrumentos de trabajo que no son producidos internamente debido al rezago industrial que tiene el aparato productivo nacional. Por lo tanto, la presión para estos productos se solucionará a través de importaciones provocando que gran parte de los recursos de capitalización se canalicen al extranjero. Es por eso que el efecto de esta medida en la generación de nuevas fuentes de trabajo será poco significativo.

Los objetivos de este proceso más bien se orientan a ofrecer condiciones de alta rentabilidad antes que mejorar la calidad y la cantidad de empleo.

La inversión extranjera directa como flujo normal también ratifica la tendencia de las anteriores modalidades, primero ingresa a sectores de recursos naturales y de servicios y, segundo, los sectores en que radican las empresas extranjeras tienen una relación capital-trabajo está a favor de la primera lo cual no permite ser optimista en términos de considerar que éstas contribuirán en forma favorable en la generación de nuevas fuentes de trabajo, en la elevación de la masa salarial y a impactar positivamente en otros sectores o ramas de la producción.

## REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como uno de los objetivos de las reformas estructurales es solucionar el déficit de ahorro interno, se procedió con la Reforma del Sistema de Pensiones a la cancelación definitiva del sistema de reparto, y se pasó al sistema de cuotas individuales que consiste en el aporte mensual de los asalariados y no asalariados a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

El punto central de la reforma previsional es que los recursos administrados por las AFPs tendrán que ser canalizados a la bolsa de valores; las disposiciones legales establecen que las AFPs pueden destinar el 70% de los recursos al mercado de capitales nacionales y el remanente 30%, a las bolsas de valores internacionales. En el caso del mercado de capitales boliviano existen limita-

ciones estructurales que deben ser subsanadas para que estos recursos ingresen al sector productivo nacional.

Por otra parte, las ganancias obtenidas por las empresas transnacionales, son repartidas en forma de dividendos, la parte que les corresponde (50% de las acciones) a los bolivianos y bolivianas son depositadas en las AFPs, quienes pueden utilizar una proporción de estos recursos en el pago del Bono de Solidaridad (BONOSOL) que beneficia a las personas mayores de 65 años.<sup>3</sup>

## SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL EMPLEO

Existen dos visiones de interpretación de las cifras globales que reflejan la situación del mercado laboral, la primera, que es minoritaria, considera que no existen problemas de mayor preocupación porque la tasa de desocupación es bastante baja. En términos globales hasta junio 1995, la misma ascendía a 3,6%, por debajo de la que prevalecía en octubre de 1993 que era del 6%. Sin embargo, existen dudas para ratificar lo señalado porque el crecimiento de la producción es muy bajo, de igual manera la tasa de inversión y la generación de nuevas fuentes de trabajo.

La segunda visión no sólo hace énfasis en las variables globales del mercado del trabajo, sino lo que es significativo, desagrega la composición de la fuerza de trabajo ocupada en dos ámbitos: el formal e informal.

Con respecto al empleo formal, el sector privado nacional fue afectado por la crisis del ochenta y por la apertura de la economía nacional, ambos incidieron sobre la utilización de la capacidad instalada, y por lo tanto, sobre los niveles de ocupación. En la industria manufacturera la capacidad ociosa alcanza más o menos, al 45%, aspecto que muestra que parte del aparato productivo manufacturero es obsoleto, constituyéndose en uno de los elementos explicativos para que no haya un ritmo importante de generación de nuevas fuentes de trabajo.

En consecuencia, **la empresa privada nacional no tiene capacidad de imprimir un ritmo acelerado de generación de nuevos empleos en comparación con el crecimiento de la PEA.** En los últimos años, la apertura externa influyó sobre la conducta empresarial ya que esta funciona con un volumen de producción compatible con el segmento de mercado que controla, aspecto que condiciona el nivel de empleo.

Como el ajuste estructural plantea un cambio de roles y funciones del Estado, en los últimos cuatro años termina por desvincularse de las empresas productivas, lo que significó, por una parte, despido de trabajadores, y por otra, la transferencia de éstos a la empresa privada. En síntesis, también el Estado pierde su importancia en términos de generador de empleo, y los pocos que genera están relacionados a las actividades inherentes de la administración central.

Mientras tanto, la expansión del empleo informal en las ciuda-

<sup>3</sup> En el presente año se canceló por primera vez el BONOSOL, el monto al que accedieron las personas de la tercera edad alcanzó a USD 250 por persona.

des urbanas se debe a la urgencia de la población, que ingresa al mercado de trabajo o es desplazada de algún centro de empleo, por procurarse medios que le permitan satisfacer sus necesidades. Por esta razón, el Sector Informal Urbano absorbe el 63% del total de la ocupación urbana, principalmente a través de la generación de autoempleo en las unidades económicas familiar y semiempresarial.

A pesar de su importancia, las unidades económicas informales estuvieron excluidas de los beneficios del ajuste estructural, en ningún momento se constituyeron en el centro focal de interés de los gobiernos que se suceden desde 1985. Las pocas disposiciones legales que se promulgaron estuvieron orientadas al crédito, es el caso de la creación de los Fondos Financieros Privados. En esta óptica es imprescindible diseñar e implementar una política que genere condiciones y bases para una acumulación sostenida a partir de una estrategia que procure potenciar a estas unidades a través de alianzas con otras, y de esta manera fortalecer su espacio en el mercado. Lo contrario implicaría que la población vinculada a estas actividades no tendrá posibilidades de mejorar cualitativamente sus condiciones económicas y mucho menos la de cubrir sus necesidades vitales.

## INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL

Está comprobado que el mercado no es el mejor instrumento de asignación de recursos para la inversión social, y la priorización de los proyectos en el área mencionada, inclusive en los mercados heterogéneos y tan segmentados como es el caso de Bolivia tampoco asegura una exitosa asignación para la reestructuración productiva. En este sentido, el Estado continúa ejerciendo un rol fundamental en la asignación de recursos.

Uno de los problemas estructurales de la inversión pública es el relacionado al financiamiento, en la medida que no tenga una solución a mediano plazo podría constituirse en un fenómeno de vulnerabilidad. En el período de la administración del anterior gobierno 1993–1996, el financiamiento de la inversión pública tuvo un fuerte componente externo. El crédito externo alcanzó en el mismo período al 74% del financiamiento y el de las donaciones el 24%. Esta fuerte dependencia financiera se debe al hecho de que los recursos internos no reaccionaron favorablemente a pesar de estar en marcha la Reforma Tributaria.

Desde 1989 la inversión social tiende a ser mayor en comparación a períodos anteriores. En 1993 se destinaron 92,1 millones de dólares y 214,8 en 1996, en comparación al valor de la inversión pública total tiene un peso de 12,9% y 39,8% en los años referidos. Indudablemente es un esfuerzo importante el que se realiza ya que la inversión pública social crece en 2,3 veces en los años considerados. Al interior de los sectores que integran el área social el comportamiento es bastante diferenciado, el monto que se destina a salud y seguridad social es relativamente estable en los dos años indicados, en cambio, los recursos

destinados a educación y cultura se elevan en forma notable debido a la implementación de la Reforma de la Educación. Estos recursos provienen del financiamiento externo, en especial del crédito concedido por los organismos multilaterales.

Este comportamiento favorable también está respaldado por la mejoría de la tasa de inversión social, que con relación al PBI en 1996 alcanza el 3%. Empero, si comparamos con las exigencias sociales de la población esta performance es pequeña.

Los sectores salud y educación, están fuertemente supeditados a las donaciones y al crédito externo. En 1995 cubren el 88% y 95% respectivamente de la inversión realizada en ambos sectores. Esto es un tema de preocupación, pues muestra una alta vulnerabilidad interna para financiar sectores tan fundamentales.

Para procurar que los escasos recursos públicos sean eficientemente invertidos, el gobierno dispuso que una parte de esta inversión sea delegada a los municipios para la construcción y mantenimiento de la infraestructura de salud y educación. Se espera que la población beneficiaria participe activamente en el seguimiento y control. De esta manera no sólo se obtendrían buenos resultados sino que se aseguraría eficiencia y calidad en los gastos de inversión en los rubros señalados.

Por lo tanto, la redefinición de las funciones del Estado y la descentralización vía la Municipalización, indujeron a un cambio en la composición y administración de la inversión pública. Respecto a la administración, los municipios y las prefecturas departamentales asumen la responsabilidad de dirigir y administrar los proyectos de inversión pública, por el tipo de mecanismos institucionales la selección y prioridad de los proyectos recaen en estas instancias. Uno de los retos futuros, es mejorar la calidad de inversiones, esto será posible en la medida que se incentive la participación de la sociedad civil y se generen mecanismos eficientes de control social.

## POLÍTICAS PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO

En el marco de los compromisos de las Cumbres, interesa considerar los avances que desde la esfera estatal se ha generado para la constitución de espacios institucionales relativos a la equidad de género.

Uno de los mecanismos institucionales que consideramos importante para la implementación de las políticas de equidad de género y que implica un salto cualitativo de las políticas tradicionalmente asistenciales hacia una propuesta de equidad de género, es el Programa Nacional de la Mujer (1992). Instancia ésta que en el marco de las reformas estructurales 1993–1997 pasa a ser la Subsecretaría de Asuntos de Género (SAG) con el objetivo de «reformar el marco jurídico e institucional del Estado para favorecer la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres»<sup>4</sup> y que asume el carácter normativo para las políticas de género. Asimismo, la SAG organiza su estructura institucional en función de las reformas de

4 Tríptico de presentación de la SAG.

Descentralización Administrativa formando instancias departamentales,<sup>5</sup> cuyas áreas de intervención son las siguientes:<sup>6</sup>

- a. **Velar para que las reformas legales incluyan la perspectiva de género**, elemento que es introducido en la Ley de Participación Popular, Reforma Educativa, Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, Ley Contra la Violencia en la Familia o Doméstica, Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Ley Electoral.
- b. **Normar políticas con el objetivo de buscar la transversalidad del enfoque de género** a nivel nacional, sectorial y regional, elementos que se encuentran en los análisis de contenidos e implementación de políticas en:
  - Plan Nacional de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.
  - Estrategia comunicacional de difusión de la discriminación hacia las mujeres.
  - Inserción del enfoque de género en la Reforma Educativa.
  - Políticas para enfrentar la discriminación ocupacional y de ingresos.
  - Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres<sup>7</sup>
  - Políticas de género en el proceso de participación Popular.
  - Enfoque de género en el Programa de Acciones Estratégicas (PAE).
- c. **Incentivar y ejecutar programas** priorizando aquellos que tienen correlato con su diseño de políticas en los siguientes programas:
  - Acción Mujer y Municipio
  - Apoyo a las mujeres del sector de la pequeña y mediana empresa,
  - Difusión de la Plataforma de Acción Mundial de Beijing,
  - Salud y violencia contra las mujeres y las niñas, y de prevención de la violencia en las escuelas,

Asimismo, la SAG implementó servicios dedicados a: Servicios Legales Integrales (40), Brigadas de Protección a la Familia (10), capacitación a jueces en administración de justicia con enfoque de género y otras actividades de capacitación dirigidas a mujeres.

Siendo el objetivo fundamental de la SAG lograr la transversalidad del enfoque de género a nivel macro y micro a fin de garantizar su institucionalidad, y jugar un rol protagónico en las decisiones de la política global nacional, se vio en la necesidad de crear mecanismos de coordinación con diferentes instancias nacionales.

Rescatando la validez de la instancia institucional para el avance de las mujeres, y a la luz de su práctica, se pueden indicar algunos elementos de balance cuyas debilidades es necesario superar.

- a. La poca voluntad política de considerar al enfoque de género como parte integral de una estrategia nacional. El haber colocado a la SAG a nivel de subsecretaría le priva de participar en espacios de decisión política a nivel macro, regional y sectorial, relegando por tanto a la SAG al nivel de las políticas netamente sectoriales dentro del campo social. Esta actitud política refleja la persistencia en el gobierno central de elementos patriarcales y machistas.
- b. Frente a la anterior limitación, la SAG se enfrenta con una barrera para cumplir su rol primordialmente normativo, realiza acciones de ejecución en los diferentes programas, pero al mismo tiempo reafirma sus limitaciones para diseñar e implementar políticas nacionales.
- c. El considerar el enfoque de género solamente como sujeto de las políticas sociales, hace que no haya una preocupación real en el ámbito económico en el que se mantiene la «neutralidad» genérica.
- d. Respecto al financiamiento, la SAG se provee en un 90% de su presupuesto vía cooperación externa, correspondiéndole sólo el 10% del Tesoro General de la Nación (TGN), elemento que debilita la consolidación de la institucionalidad de la SAG, ya que su funcionamiento depende de la cooperación externa. Es necesario, entonces, revertir la situación de modo que el Estado asuma como parte de su presupuesto las actividades de esta instancia.
- e. Un elemento a destacar en el funcionamiento de la SAG, es el interés puesto en la formación de recursos humanos, cuyos frutos se reflejan en la amplia y rica serie de publicaciones con contenido de género, con réditos que en el futuro serán positivos. Asimismo, mediante una política de comunicación (programas de radio, spots televisivos y campañas) ha logrado visibilizar los problemas y demandas de las mujeres haciendo que el problema de género esté presente en las diferentes instancias de la sociedad.

□ **Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo**  
 Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario  
**Proyecto Control Ciudadano**

**SOBRE LA BASE DE LOS SIGUIENTES TRABAJOS:**

- «Ajuste Estructural y Erradicación de la Pobreza», Carlos Villegas Quiroga
- «Ley de Participación Popular: ¿Hacia el ejercicio pleno de la Ciudadanía?», Guillermo Bazoberry
- «Equidad de Género», Natasha Loyza, Diana Urioste
- «Principales políticas y los programas sociales», Mauricio Casanovas

5 En el plano de las reformas administrativas del Estado, la SAG forma parte del Ministerio de Desarrollo Humano dependiente de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales en el ámbito nacional. A nivel departamental se crean unidades de género dependientes de la Dirección de Gestión Social dentro de la Secretaría Departamental de Desarrollo Humano.

6 Memoria de Gestión de la SAG. SAG 1997.

7 Documento de reciente publicación que asume el carácter de propuesta.