

Una nueva receta para un viejo remedio

GUSTAVO LUNA¹



No obstante los datos que cuestionan los supuestos del crecimiento económico como el motor fundamental para la reducción de la pobreza, la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) reitera su postura creyente en el dogma neoliberal y menciona que su objetivo "...es reducir la pobreza a través del crecimiento económico que genere condiciones para promover el desarrollo humano con énfasis en la población con más carencias..."²

A comienzos del 2001 culminó el proceso de elaboración de una Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) por parte del gobierno presidido por Hugo Banzer Suárez. Esta estrategia se enmarca dentro de las líneas maestras del FMI y el Banco Mundial, como parte de su preocupación por *aggiornar* sus programas de ajuste. De esta manera, el país podrá beneficiarse del programa de alivio de la deuda externa, accediendo a recursos que le permitan enfocar políticas sociales para reducir los niveles de pobreza estructural que lo agobian.

Las organizaciones de la sociedad civil no comparten ese optimismo con respecto a la reducción de la pobreza. Para analizar los factores que conspiran con las "buenas intenciones" de esta estrategia —expresadas tanto por el gobierno como por los organismos internacionales que lo patrocinan— es preciso tomar en cuenta la orientación de la política social que subsume sus acciones a los resultados de una política económica que procura, con denodados esfuerzos, el crecimiento económico, aunque sin una preocupación real en disminuir las disparidades de ingresos entre ricos y pobres.

Algunos antecedentes de la EBRP

La elaboración de la EBRP forma parte de las condiciones establecidas por los organismos financieros multilaterales para la aprobación del programa ampliado de alivio de la deuda externa para países pobres muy endeudados (HIPC II³), que tendrá vigencia en Bolivia a partir del segundo semestre del 2001⁴.

En febrero del 2000 se eligió a Bolivia para la aplicación del HIPC II en el nuevo marco de políticas determinado por el BM y el FMI, en las asambleas anuales de septiembre de 1999, mediante las cuales también se estableció el "Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza" (SCRIP o PRGF⁵, por sus siglas en inglés). Las condiciones del SCRIP y el HIPC II consisten en la continuidad de las políticas de ajuste estructural y la obligación del uso de los recursos de la condonación de la deuda externa en acciones para reducir la pobreza a través del diseño y ejecución de una estrategia con participación de la sociedad civil.

Por otra parte, la aprobación del acuerdo para acceder a los recursos del alivio de la deuda externa fue condicionada a la realización de una consulta con

la sociedad civil para la elaboración de una estrategia de reducción de pobreza⁶ durante el primer semestre del 2000. De esta manera, entre junio y agosto de ese año, se llevó a cabo esta consulta, a la que el gobierno denominó "Diálogo Nacional 2000".

La participación de la sociedad civil en la consulta se expresó 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 y los talleres de discusión sobre la agenda política. Sin embargo, lo único que concluyó con acuerdos reales fue la denominada agenda social, organizada para obtener demandas de la sociedad civil a nivel municipal y departamental, las que luego fueron consideradas para la formulación de la estrategia de reducción de la pobreza.⁷

En septiembre del 2000 emergió una impactante movilización campesina que evidenció la limitada perspectiva con la que se llevó a cabo el "Diálogo Nacional 2000". La movilización, de hecho, permitió ver la necesidad de una más legítima representación de las organizaciones sociales y una amplitud en las demandas a ser consideradas en la estrategia para la reducción de la pobreza.

El problema de fondo presente en este contraste entre el diálogo propuesto por el gobierno y las dinámicas de conflicto emergentes de la sociedad podría ser resumido de la siguiente manera: era necesario tratar los problemas de la pobreza, no desde una visión restrictiva y subsidiaria de política social, sino abarcando medidas económicas y políticas que incluyeran a la equidad como principio real —no simplemente formal— de sus acciones.

Ajuste con crecimiento frágil y desigualdad⁸

Las políticas de estabilización y ajuste estructural, aplicadas en Bolivia desde 1985, fueron concebidas con la finalidad de controlar el proceso hiperinflacionario

1 Coordinador del Proyecto Control Ciudadano del CEDLA.

2 Gobierno de Bolivia. *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. Febrero de 2001, p. 31.

3 Heavily Indebted Poor Countries.

4 Los organismos multilaterales de cooperación acordaron que Bolivia se beneficiará con un alivio de USD 1.300 millones en valor actual neto de la deuda externa pública (unos USD 4.300 millones) a ser utilizados gradualmente en los próximos 15 años.

5 Poverty Reduction and Growth Facilities.

6 En el diseño del PRGF propuesto por el FMI, se contempla que cada país elabore una estrategia de reducción de pobreza a la que el BM ha llamado, por sus siglas en inglés, PRSP (Poverty Reduction Strategies Papers).

7 Es preciso señalar 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 de un muy cuestionado sistema político, puesto que los partidos políticos mantienen el monopolio de la representación ciudadana en todos los niveles de gobierno. Es cuestionable 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. Cfr. Pablo Rossel. "¿Diálogo sobre pobreza o pobreza de un diálogo?". *Documentos de Coyuntura NI* 1. Octubre de 2000. Cedla-Proyecto Control Ciudadano. La Paz.

8 Análisis extraído de Alvaro Aguirre y Juan Luis Espada. "Problemas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza". *Documentos de Coyuntura NI* 3. Febrero de 2001. Cedla-Proyecto Control Ciudadano. La Paz, Bolivia.

vivido a inicios de los 80. Con ese objetivo se puso en marcha un programa económico que incluía medidas fiscales, monetarias y la liberalización de la mayoría de los mercados. Luego, a partir de los años 90, con la finalidad de impulsar el crecimiento económico, se concibió la segunda generación del ajuste, con la aplicación de reformas institucionales como la privatización de las empresas públicas, la descentralización administrativa y la reforma educativa.

Sin embargo la evaluación, al cabo de 15 años de vigencia de estas políticas, señala que el problema básico continúa siendo la falta de un crecimiento económico sostenible –capaz de generar niveles de ahorro nacional suficientes para solventar la estabilidad macroeconómica y la inversión– que sobre todo responda positivamente a los requerimientos de empleo e ingresos de la población.

El crecimiento promedio del PBI entre 1990 y 1998 –antes de la manifestación de crisis internacional– fue de 3,9%. No obstante, es importante advertir que este crecimiento se basó, sobre todo, en la dinámica de sectores y segmentos de actividad económica en los que se estableció asociación con capitales transnacionales y, también, los que producen bienes transables (petróleo y gas natural, minería, transporte y comunicaciones, electricidad, gas y agua, agricultura industrial y servicios financieros). En contraposición a esta dinámica de la economía, los segmentos que carecen de un sistema productivo moderno y de mercados desarrollados, tuvieron un desempeño desfavorable debido a su baja capacidad competitiva.

Por tanto, el crecimiento económico centrado en los sectores con mayor acceso a recursos y mercados que, por lo demás, son intensivos en capital, es un factor básico que incidiría en la tendencia a la concentración del ingreso. En 1989, el 20% de la población ocupada de mayores niveles de ingreso captaba el 52,6% del ingreso total creado en actividades de la economía urbana; en 1997, esta participación avanzó al 58,0%. En el otro extremo, el 50% de la población ocupada de menores ingresos percibía en 1989 el 19,3% del ingreso total urbano; que en 1997 retrocedió hasta el 16,9%.⁹

Crecimiento sin equidad

La premisa de la EBRP del crecimiento económico se basa en supuestos muy difíciles de cumplir: "...supone un promedio de 5,5% de crecimiento para los primeros 6 años de su aplicación. Esta meta, que es condición necesaria para la reducción de un 1,45% en la línea de pobreza cada año, se hace muy difícil de alcanzar, dado el contexto de crisis que vive la economía boliviana y la orientación de la política económica..."¹⁰. De acuerdo al diagnóstico de los niveles de pobreza, la EBRP señala que, en 1999, el 63% de la población tenía ingresos o gastos por debajo de la línea de pobreza; mientras que en el área rural, más del 80% de la población vivía en condiciones de pobreza, de acuerdo al mismo método de medición.

De acuerdo a la EBRP, su responsabilidad¹¹ radica en la generación de un crecimiento con alta capacidad de absorción de mano de obra. No obstante, este objetivo no está planteado de manera tal que sea el sector privado nacional y

extranjero –la gran empresa nacional y transnacional– el que se responsabilice de generar empleos de calidad, sino que este sector continuará con su labor tradicional de aportar al crecimiento económico, dejando por tanto, a la Mediana y Pequeña Empresa (MyPE) y a los pequeños productores agrícolas, la obligación de preocuparse por el empleo.¹²

La dificultad de este planteamiento radica en pensar que tanto la MyPE como los pequeños productores agrícolas aportarán al crecimiento económico sostenido incrementando su productividad en un escenario en el que se ha estimulado más bien su precariedad y baja productividad, básicamente por una debilidad estructural en el aparato productivo nacional.¹³

Lo que este argumento cuestiona es la falacia del crecimiento económico a cualquier costo como condición necesaria para la reducción de la pobreza. Pues de nada sirve plantear que los sectores más dinámicos de la economía continúen aportando al éxito de los indicadores macroeconómicos del modelo, si es que su potencial redistributivo a través de la generación de empleo es casi nulo. Se suma a esta poca potencialidad en la generación de empleo, la lógica de acumulación de riqueza que tienen estos sectores. Datos sobre los índices de desigualdad en Bolivia muestran una mayor desigualdad en la distribución de los ingresos a partir de la década del 90, justamente cuando se inició en el país la política de privatización. Así, en 1976, el índice Gini era 0.49, en 1990, subió a 0.517, alcanzando su cúspide –0.562– en 1997 (dos años después de haberse producido la privatización de las empresas públicas en el país)¹⁴. Asimismo, resulta inútil cargar la responsabilidad de la generación de empleo productivo en sectores en los que, por sus condiciones de precariedad, generan empleo de baja calidad, sin protección social y con bajos ingresos.

Los problemas de la EBRP podrían ser resumidos de la siguiente manera:

- un tipo de crecimiento que está relacionado con sectores económicos ligados a capitales transnacionales y al comercio exterior de bienes transables (y, por tanto, escasamente articulados con el mercado interno);
- el olvido sistemático de segmentos de la sociedad que carecen de un sistema productivo moderno y de mercados desarrollados;
- el constante deterioro de los términos de intercambio y la consiguiente transferencia de recursos al exterior a través del comercio, crea una dependencia extrema de créditos y donaciones del extranjero para que funcione la economía y opere la política social;
- un desacuerdo por parte de la sociedad civil acerca de la manera en que los diseñadores de la EBRP tomaron en cuenta las demandas planteadas en el "Diálogo Nacional 2000" y en otros importantes foros de consulta de la sociedad civil (como el Foro Jubileo 2000). ■

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA
Proyecto Control Ciudadano
<cedla@caoba.entelnet.bo>

9 Cfr. Hernando Larrazabal et al. *Ajuste estructural y desarrollo productivo en Bolivia*. La Paz: Cedla, 2000.

10 Gobierno de Bolivia. *Op. cit.* Ver nota 1.

11 *Ibid.* Las prioridades para la EBRP se centran en la generación de empleo e ingresos y la promoción de las capacidades humanas; la manera como pretenden mejorar los ingresos e incrementar el empleo es a través del "...fomento de la producción priorizando a los pequeños productores agropecuarios, apoyando a la micro y pequeña empresa y promoviendo el desarrollo rural."

12 Este hecho resulta más crítico aún, cuando la EBRP señala la necesidad de profundizar las reformas estructurales, particularmente en el mercado de trabajo, con el objetivo de flexibilizarlo y permitir "el despido y la contratación, para adecuar el uso de la fuerza de trabajo y los salarios a las necesidades de la producción de forma rápida y variable". Cfr. Silvia Escóbar. "La EBRP: una lectura desde el ámbito del empleo, los ingresos y la equidad". Mimeo. Cedla. La Paz. Marzo de 2001.

13 *Ibid.* Esta autora señala que resulta "difícil imaginar los niveles de inversión que serían necesarios para elevar la productividad de la MyPE, al menos en un 1%; pero es más difícil todavía imaginar el nivel de inversión requerido para apoyar 'una cierta sostenibilidad del crecimiento en la MYPE', cuando la realidad se empeña en mostrarnos que la pérdida de productividad por hombre ocupado en la economía ha estado fuertemente influida por la caída de este indicador, justamente en la MyPE, en los últimos 10 años."

14 Cfr. Rolando Morales. *Política económica, geografía y pobreza*. La Paz: UASB, 2000.