

OCTUBRE  
2002

BOLETÍN TRIMESTRAL  
CEDLA -  
PROYECTO  
CONTROL  
CIUDADANO  
BOLIVIA  
SEGUNDA ÉPOCA  
AÑO 1 - N° 3

# control ciudadano



- ∴ **DESEMPLEO/ PLANE, SÓLO UN PLAN TRANSITORIO**
- ∴ **REDUCCIÓN DE LA POBREZA/ EL CAMINO TRAZADO POR EL FMI**
- ∴ **JOHANNESBURGO/ EL DERRUMBE DE LAS CUMBRES MUNDIALES**

## ∴ LA EMERGENCIA DEL DESEMPLEO EN BOLIVIA **PLANE, SÓLO UN PLAN TRANSITORIO**

**H**oy, después de 17 años de reformas estructurales, el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) aparece como un paliativo temporal para combatir el desempleo. Su corta vigencia desde el año pasado y sus reducidos impactos, muestran que la permanente y sostenida desigualdad, la tasa de desempleo en aumento y la persistente pobreza en más de la mitad de los hogares bolivianos, son asuntos que no pueden considerarse transitorios. Por el contrario, se trata de reconocerlos como características inherentes al actual modelo de desarrollo.

Sin embargo, desde la visión gubernamental los problemas se asumen de otra manera. En Bolivia y en general en los países de América Latina las "soluciones" se dieron a partir de la creación de las llamadas "Redes Mínimas de Protección Social (RMPS)"<sup>1</sup> como programas de emergencia dirigidos a enfrentar los problemas generados por la crisis económica y el ajuste estructural<sup>2</sup>.

En Bolivia se estructuraron dos de esos programas: el Fondo Social de Emergencia (FSE) y el Fondo de Inversión Social (FIS). El primer programa —a corto plazo— nació en 1986 con el objetivo de generar empleo masivo a partir de la creación de fuentes laborales de bajo costo sin niveles altos de calificación y con sencilla ejecución. El FSE tuvo el propósito de revertir los efectos negativos del ajuste estructural (relocalización) bajo el supuesto de que serían temporales hasta que empezara a funcionar el libre mercado. Por su parte, el FIS aplicado en 1989 —con perspectiva a largo plazo— apuntó a generar empleo productivo y sostenible.

En el 2001, en un contexto de profunda crisis económica, el PLANE se creó "(...) con el propósito de reducir en el corto plazo el impacto de la disminución de ingresos por pérdida de empleo en la población más pobre del país (...) "<sup>3</sup>. Sin embargo, su larga duración desde noviembre del 2001 hasta diciembre del 2003, contradice la característica de un plan coyuntural con el objetivo planteado.

Para el funcionamiento del plan se identificaron tres programas a través de: los ∴



• mayoristas, instituciones financieras encargadas del registro de los beneficiarios, asignación de los proyectos, de los convenios con los proponentes y del pago de salarios; los proponentes que formulan los proyectos; y los beneficiarios que conforman la población desempleada inscrita en el PLANE (obreros o profesionales).

El PLANE está compuesto por tres programas: el Programa de Empleo en Servicios (PES) que está dirigido a generar empleo en municipios con población mayor a los 20.000 habitantes y en ciudades capitales, mediante la ejecución de proyectos de empedrado de calles, construcción de aceras o muros, limpieza de ríos y canales, mantenimiento de cunetas y áreas públicas, etcétera; el Programa de Empleo Rural (PER) dirigido a proyectos de mantenimiento preventivo de caminos, limpieza de ríos navegables y rehabilitación de sendas turísticas; y el Programa de Apoyo a los Gobiernos Municipales (PAGM) con cobertura nacional, dirigido a profesionales en el trabajo municipal.

Es importante enfatizar que estos programas de emergencia no priorizan sectores y no están dirigidos a crear fuentes laborales estables sino a distribuir salarios.

### EL EFECTO EN EL DESEMPLEO

Para prever el impacto del PLANE, el gobierno —mediante una publicación de prensa— utilizó como referencia una población desempleada nacional de 184.000 personas, cifra que subestima el desempleo en el país. Según otras fuentes como la encuesta MECOVI realizada por el INE, se muestra que en el 2001, existían 216.299 personas desocupadas y estimaciones del CEDLA dan cuenta que para el primer semestre del mismo año, la cifra de desempleo, únicamente en el área urbana, ascendía a 286.374 personas. Estas cifras hacen pensar que los resultados estaban sobreestimados, porcentualmente.

Ahora bien, datos preliminares del Censo 2001 exhiben 135.757 desocupados, pero esta fuente presenta un segmento de personas sin especificar su condición de actividad, por lo que no se puede pre-

Cuadro N° 1					
IMPACTO DEL PLANE SEGÚN PROGRAMA DE EMERGENCIA, DEPARTAMENTO Y ÁREA GEOGRÁFICA					
Departamento	Población Desocupada (PD) Censo 2001	PLANE (Empleo Promedio Mes)	Impacto Real del PLANE (A) <sup>(1)</sup>	Tasa de desempleo Abierto <sup>(2)</sup>	(A) / (PD) <sup>(3)</sup>
PROGRAMA DE EMPLEO EN SERVICIOS (PES) <sup>(4)</sup>					
Chuquisaca	4.902	3.244	3.126	5,7	63,8
La Paz	38.803	8.280	7.659	6,4	19,7
Cochabamba	17.350	6.469	5.836	5,2	33,5
Oruro	4.347	2.933	2.749	6,0	63,2
Potosí	5.329	2.374	2.032	3,8	38,1
Tarija	4.303	1.451	1.451	4,5	33,7
Santa Cruz	31.960	8.756	8.084	5,7	25,3
Beni	2.076	1.080	1.080	2,7	52,0
Pando	183	56	56	2,2	30,6
Total	109.317	34.643	32.073	5,5	29,3
PROGRAMA DE EMPLEO RURAL (PER)					
Chuquisaca	2.643	2.292	1.749	2,9	66,2
La Paz	6.111	3.291	2.403	1,8	39,3
Cochabamba	5.788	3.103	1.739	2,5	30,0
Oruro	1.356	3.330	1.247	1,9	92,0
Potosí	4.334	4.678	2.898	2,5	66,9
Tarija	1.067	1.424	896	2,0	84,0
Santa Cruz	3.675	3.456	1.267	2,1	34,5
Beni	564	1.973	377	1,3	66,9
Pando	281	1.081	270	2,5	96,1
Total	25.819	24.628	12.847	2,2	49,8

Fuente: Elaboración propia con datos del INE y del PLANE.

Nota:

(1) Población desempleada beneficiada con el PLANE.

(2) La tasa de desempleo no considera la población sin especificar.

(3) Relación entre el impacto real del PLANE y la población desocupada.

(4) Los datos departamentales del PES representan a municipios con una población mayor a los 20.000 habitantes.

## *...el gobierno utilizó como referencia una población desempleada nacional de 184.000 personas, cifra que subestima el desempleo.*

cisar el desempleo. Sin embargo, al no existir otra fuente desagregada por municipios, se ha optado por esos datos para realizar una evaluación preliminar sobre los alcances del PLANE.

Así, se han construido estimaciones del nivel de empleo promedio mensual generado por el PER y el PES. No se considera el PAGM debido a que no se dispone de información según área geográfica (ver Cuadro 1).

La evaluación de los programas de empleo a nivel departamental evidencia en el caso del PES, que el empleo temporal generado por este programa no ha llegado a impactar el nivel de desempleo que se exhibe en cada uno de los departamentos.

En el Cuadro 1, la columna *impacto real* muestra el contraste con los datos oficiales de empleo generado sobre la población desocupada. No todas las cifras del

***El impacto real del PES es de 29,3 por ciento sobre la población desempleada. Con el PER en el área rural la situación muestra un 49,8 por ciento.***

PLANE son correctas, si consideramos a la población desempleada como la única beneficiaria del programa.

Por ejemplo, el municipio de Incahuasi exhibe 294 desempleados en el 2001, en tanto que el PES muestra que generó en promedio 413 empleos. En el supuesto de que los primeros que acuden al PLANE son desempleados, *el impacto real sería de 294 desempleados beneficiados*. Los restantes 119 empleos serían un efecto no previsto por el PLANE que podría interpretarse de tres maneras:

primero, la población que tiene una actividad laboral ha optado por incorporarse a este programa de empleo para obtener un ingreso complementario; segundo, la población con un empleo (generalmente precario) ha decidido abandonar su trabajo con el fin de incorporarse temporalmente al PLANE; y tercero, la población económicamente inactiva, sobre todo mujeres, está ingresando a estos programas de emergencia. Los dos primeros elementos evidencian la ya afirmada subutilización de la fuerza de trabajo.

Como se aprecia en el Cuadro 1, a nivel general el impacto real del PES es de 29,3 por ciento sobre la población desempleada. Los datos de empleo real de este programa por departamento difieren ligeramente de los datos de empleo generado por mes (ver 3ra y 4ta columnas).

Con el programa PER en el área rural la situación es distinta. En general muestra un 49,8 por ciento de *impacto real*.

En el caso de Cochabamba, el empleo del PER ascendió a 3.103 personas (54 por ciento de la población desempleada), pero el *impacto real* muestra sólo a 1.739 personas ocupadas (30 por ciento de la población desempleada). En Potosí, en un

Cuadro N° 2				
RESULTADOS DEL PROGRAMA DE EMPLEO DE SERVICIOS (PES) <sup>(1)</sup>				
Resultados del PES <sup>(2)</sup>	Municipios	Municipios (%)	Población Desocupada (PDA)	Empleo Promedio Mensual (PES)
0 a 50%	28	48	89.841	19.073
50% a 100%	19	33	7.877	11.396
100% y más	11	19	1.599	4.174
Total	58	100	109.317	34.643

Fuente: Elaboración propia con información del INE y del PLANE.  
Notas:  
(1) No se considera a los municipios que no presentaron proyectos al PES.  
(2) Proporción de empleo generado por el PES según población desocupada en los municipios

primer momento el PER había logrado ocupar a toda la población desempleada con un 8 por ciento adicional, pero la cifra del *impacto real* apunta 2.898 personas ocupadas (67 por ciento de la población desocupada).

### LA DESPROPORCIÓN EN LOS MUNICIPIOS

En los municipios, la proporción de empleo generado con relación a la población desempleada presenta características particulares. Analicemos qué ocurrió con dos de los programas aplicados.

#### *Programa de Empleo en Servicios (PES)*

Si contrastamos la información del PES con el Censo 2001 identificamos dos aspectos:

- Este programa debía haber llegado a 58 municipios con más de 20 mil habitantes según los criterios oficiales, presuntamente, desactualizados. Si tomamos los resultados del Censo 2001, evidenciamos que los municipios aumentan a 74, lo que significa que los recursos programados del PES debieran haberse distribuido entre una mayor cantidad de municipios.
- En el 48 por ciento de los municipios, el empleo promedio generado por mes no ha logrado ocupar ni a la mitad de la población desempleada (ver Cuadro 2).

Por ejemplo, El Alto muestra en el 2001 a 16.375 personas desocupadas en tanto que el PES evidencia que se generaron sólo 2.415 empleos por mes. Similar situación grafica la ciudad de La Paz donde existían 20.681 desempleados, pero ••



Cuadro N° 3

## RESULTADOS DEL PROGRAMA DE EMPLEO RURAL (PER)

Resultados del PER <sup>(1)</sup>	Municipios	Municipios (%)	Población Desocupada (PDA)	Empleo Promedio Mensual (PER)
0 a 50%	140	44	14.263	2.485
50% a 100%	49	16	4.408	3.193
100% y más	125	40	7.148	18.950
Total	314	100	25.819	24.628

Fuente: Elaboración propia con información del INE y del PLANE.

Nota:

(1) Proporción de empleo generado por el PES según población desocupada en los municipios

• el PES generó en promedio sólo ocupó a 2.415 personas mensualmente. De las nueve ciudades capitales, seis se adscriben a este grupo, siendo las excepciones Sucre, Trinidad y Oruro.

En el 33 por ciento de los municipios, más de la mitad de la población desempleada fue absorbida por el PES mensualmente, en tanto que el restante 19 por ciento evidenció un impacto mayor al 100 por ciento. Esto quiere decir que el número de personas contratadas por mes fue mayor al segmento poblacional desocupado.

Entre los casos más representativos tenemos al municipio de Achacachi (La Paz) y de Uncía (Potosí). En el primero se llegó a cubrir el 100 por ciento de desempleados y cinco veces más, en tanto que en el segundo se cubrió la demanda con cuatro veces más al número de desocupados. Esto puede explicarse principalmente por la disminuida dinámica económica en esos municipios, por lo que el PLANE se habría convertido en una opción "preferible" a cualquier otra actividad.

#### Programa de Empleo Rural (PER)

En el área rural, el PER presenta dos elementos relevantes.

- En el 44 por ciento de los municipios rurales el programa ha cubierto a menos de la mitad de los desempleados, en tanto que en el 16 por ciento de ellos, alcanzó a más de la mitad de la población rural desocupada. Algunos munici-

pios incluso llegaron muy cerca de la cobertura del 100 por ciento.

- A diferencia del PES, el PER mostró una proporción mayor de municipios en los que se logró emplear a más del 100 por ciento de los desempleados (caso de Pando) e incluso, en algunos, se llegó a cubrir más de 10 veces la población desocupada.

En el análisis de ambos programas se

partió del supuesto de que los trabajadores beneficiados por el PLANE fueron personas que tenían la condición de desocupadas. Sin embargo, es muy difícil sostener esa afirmación ya que haría falta identificar en qué proporción los beneficiados del PLANE han dejado alguna otra actividad económica para poder acceder a cualquiera de los programas de emergencia. Esto permitiría valorar el *impacto real* del PLANE en los segmentos de población con mayores carencias.

#### SALARIOS INSUFICIENTES

Según el gobierno, la razón para mantener ingresos reducidos es que el PLANE no se convierta en una alternativa de empleo para la gente ocupada. Empero debemos recordar que en Bolivia el mer-

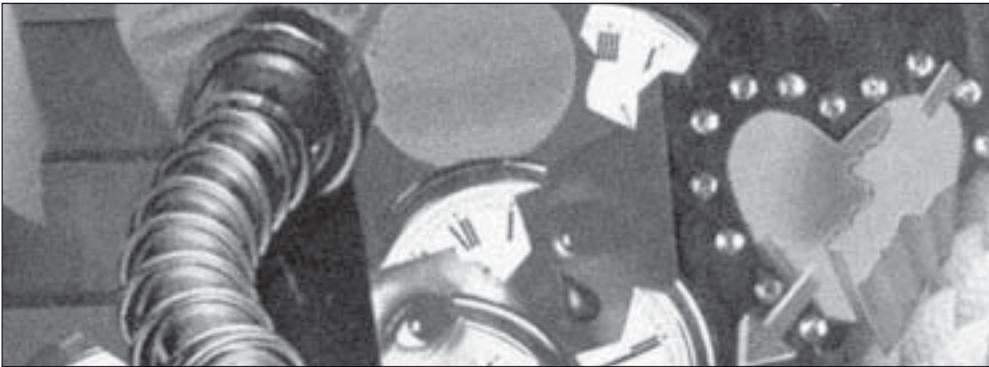
cado laboral se caracteriza por mostrar ingresos precarios, pues según se pudo constatar (cifras preliminares al 2001), el ingreso mensual laboral de la población en los dos quintiles más pobres es menor al salario mínimo nacional.

A partir de la creación de trabajo temporal, el PLANE pretendió reducir en el corto plazo el impacto de la disminución de ingresos por la pérdida de empleo en la población más pobre<sup>4</sup>. La escala salarial se definió de este modo: el salario mensual de obreros y profesionales, 480 y 1.600 bolivianos respectivamente; en el PER se estableció un salario semanal de 108 bs.; y en el PAGM un salario mensual a profesionales de 1.600 bs., de los cuales el 70 por ciento se paga mensualmente y el 30 restante al final de los tres meses, previo informe del Gobierno Municipal.

Si los programas de emergencia tienen como fin último mejorar las condiciones de vida de los segmentos de población más pobres, es esencial que los salarios

***En el 44 por ciento de los municipios rurales el PLANE ha cubierto a menos de la mitad de los desempleados; sólo en el 16 por ciento, alcanzó a más de la mitad de los desocupados.***





sean contribuciones significativas al ingreso familiar. En ese sentido, el salario del obrero es ligeramente más alto al salario mínimo, pero con seguridad es más bajo que la canasta básica alimentaria. Salarios que no alcanzan para la subsistencia familiar, impiden que los programas cumplan su función esencial de proporcionar ingresos adecuados a los grupos sociales que se dice beneficiar.

Por otro lado, datos del INE del 2001 muestran que el ingreso promedio de los obreros llega a 785 bs. y en el caso de los profesionales, a 2.000 bs. Como se ve el salario que proporciona el PLANE está por debajo de los ingresos vigentes en el mercado de trabajo. Además, los salarios del PLANE no consideran el costo por beneficios sociales que, según un estudio realizado por el CEDLA<sup>5</sup>, asciende a un 40 por ciento más sobre el haber básico. Esto significa que en los programas del PLANE, no sólo no se cumplen las disposiciones legales, sino que las remuneraciones son sensiblemente más bajas que las que rigen en el mercado laboral.

Y una de las categorías ocupacionales que concentra a una gran mayoría de la población ocupada —los “cuenta propia”—, muestra que no menos del 50 por ciento de ella se ubica justamente en los dos primeros quintiles. Por ese sencillo motivo, un gran segmento de población

preferiría abandonar su fuente laboral habitual para optar por un empleo en el PLANE o para obtener un ingreso complementario.

En efecto, la evaluación de medio término del PLANE<sup>6</sup> indica que existen trabajadores que abandonaron su actividad laboral para acceder al PLANE, convirtiéndose este en una fuente de ingresos adicionales para las familias. Esto parece ser muy evidente cuando consideramos el caso de las mujeres trabajadoras del hogar y lavanderas.

Por otro lado, el ingreso que se proporciona al trabajador es relevante en la medida que logre satisfacer las necesidades básicas mínimas de su familia y como se sabe las familias pobres generalmente están conformadas por un número de miembros mayor respecto a familias de estratos socioeconómicos altos.

En esa dirección, el informe de evaluación muestra que 55 por ciento de los entrevistados tiene entre 0 a 3 hijos; 37 por ciento entre 4 a 7 hijos; y el restante entre 8 a 12 hijos. Si relacionamos el ingreso mensual de los trabajadores por el número de hijos, que en promedio es de 4, notaremos que en el caso de los obreros el ingreso per cápita mensual alcanza 120 bs., en tanto que para los profesionales se reduce a 400 bs.

Así, deducimos que los ingresos no son

suficientes para acceder a un conjunto de bienes mínimos, peor aún si se trata de brindar a los hijos un mínimo de seguridad en el corto plazo. Para los profesionales, si bien reciben un mejor ingreso, tampoco es suficiente para alejar a sus familias de la vulnerabilidad.

Todo parece indicar que el ingreso que proporciona el PLANE está dirigido únicamente a cubrir alimentación y dejar en segundo plano otras necesidades básicas, idea que fue expresada en una entrevista realizada al Coordinador General del PLANE<sup>7</sup>. En el caso de los obreros, es difícil afirmar si el ingreso que perciben es suficiente para cubrir los requerimientos nutricionales mínimos de una familia, tanto por el monto como por el tiempo —usualmente un mes— en que trabajan.

#### LO QUE QUEDA INVISIBLE EN EL PLANE

Cabe hacer notar, entre tanto, otros aspectos que suelen pasar desapercibidos en las evaluaciones sobre el impacto del PLANE. Según el informe oficial, destacamos cuatro de relevancia.

1. El programa de emergencia constituye para los municipios una alternativa de financiamiento de gasto corriente con la posibilidad de destinar recursos programados a otras actividades. De ahí que el informe de evaluación del PLANE muestra que el 55 por ciento de los proponentes han sido las alcaldías municipales.
2. En los últimos años la participación de las mujeres en el mercado laboral ha ido creciendo. En el caso de familias de escasos recursos es más evidente, principalmente en el mercado informal. De las 1029 entrevistas realizadas para el informe evaluativo del PLANE, se observa que el 51 por ciento son mujeres. El dato es relevante si se considera esa intervención en el sector de construcción, en el que normalmente predomina la participación masculina (en promedio la participación de las mujeres es no mayor al 2 por ciento), de: ••

*... Todo parece indicar que el ingreso que proporciona el PLANE está dirigido sólo a cubrir alimentación y dejar en segundo plano otras necesidades básicas.*

- bido fundamentalmente al esfuerzo físico que se requiere.

La participación de las mujeres en los programas de emergencia puede explicarse por dos vías: ausencia del cónyuge, por lo que la mujer asume la condición de "jefe" de hogar. O también, es un signo de que en familias nucleares el ingreso del jefe de hogar varón no es suficiente para satisfacer los requerimientos mínimos de hogar.

Según se pudo evidenciar, en las entrevistas realizadas, el 21 por ciento contestó tener como especialidad el oficio de amas de casa, en tanto que 14 por ciento indicó que su especialidad era la limpieza. Esto confirma que mujeres trabajadoras del hogar y amas de casa optaron por el PLANE para obtener ingresos adicionales. Así se verifica, también, que este tipo de arreglo familiar se ha intensificado y además se evidencia la participación de la Población Económicamente Inactiva (PEI).

- Una de las demandas que surgió de las entrevistas a los beneficiarios del PLANE, es la implementación de guarderías debido a que las mujeres asisten a sus fuentes de trabajo con sus hijos más pequeños, petición que se adscribe a la Ley General del Trabajo (art. 62).
- A partir del enfoque del capital humano, las políticas sociales estuvieron fundamentalmente dirigidas a fortalecer las capacidades de los individuos, uno de los elementos es la educación, en la idea de que a mayor instrucción las personas tienen mayor probabilidad de acceder a una fuente laboral y de mejorar sus condiciones de vida.

Esa política es explícita también en la EBRP. Los resultados alcanzados cuestionan ese enfoque, pues se identificó segmentos de población que aún con estudios superiores realizan trabajos para los cuales no fueron instruidos o los asumen en condiciones precarias (disminuidos ingresos, ausencia de contratos, de seguridad social, etcétera). El PLANE registra esta situación, profesionales en distintas especialidades —médicos, abogados, enfermeras, sociólogos, psicólogos, ingenieros, eco-



nomistas, auditores— lo que provocó problemas en la coordinación de las cuadrillas de obreros.

#### APUNTES FINALES

A partir del análisis realizado sobre los programas de emergencia en el empleo, llegamos a concluir que el *impacto real* de los programas de emergencia es reducido. El PES solamente cubrió un 29,3 por ciento de la población desocupada en los municipios con una población mayor a los 20.000 habitantes. En tanto el PER alcanzó a un 49,8 por ciento de la población desempleada.

En varios municipios el empleo generado fue mayor al segmento poblacional de desocupados, lo que puede explicarse a partir de tres comportamientos: primero, la población con una actividad laboral permanente ha optado por incorporarse a este programa de empleo para obtener un ingreso complementario; segundo, los ocupados que tenían un empleo (generalmente precario) han decidido abandonar su trabajo para incorporarse temporalmente al PLANE; y tercero, la población económicamente inactiva, sobre todo

mujeres, están ingresando a estos programas de emergencia.

Este impacto "adicional" hacia otros segmentos "ocupados" ratifica lo inadecuado de los métodos convencionales para medir el desempleo, y ratifica además que el problema central en Bolivia es el subempleo o precarización del empleo.

En síntesis, este tipo de programas es *insuficiente* para combatir el problema del desempleo, lo que refuerza la necesidad de crear verdaderas políticas que alienten empleos productivos y condiciones laborales dignas.

#### NOTAS

- Carmelo Mesa Lago: *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. CEPAL, 2000.
- Mesa Lago clasifica dichas redes en tres tipos: los Programas de Emergencia Social (PES), los Fondos de Emergencia Social (FES) y los Fondos de Inversión Social (FIS).
- Decreto supremo 26318, artículo 1.
- Decreto Supremo N° 26318.
- Carlos Arze Vargas. *Costos Laborales y Competitividad en la Industria Boliviana*. CEDLA, 1999.
- MKT. *Evaluación de medio término del Plan Nacional de Empleo de Emergencia* – Marketing SRL, 2002.
- "(...) la idea del PLANE es generarle un ingreso al más pobre, que a lo mejor necesita alimentarse primero y deja de lado como una segunda prioridad sus necesidades en salud. (...)". *Semanario Pulso*, No55, julio 19 a julio 25, 2002.

*...este tipo de programas es insuficiente para combatir el problema del desempleo, lo que refuerza la necesidad de crear verdaderas políticas que alienten empleos productivos y trabajo digno.*

## • REDUCCIÓN DE LA POBREZA, EL CAMINO TRAZADO POR EL FMI

En los próximos meses, Bolivia negociará un nuevo convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y firmará una nueva Carta de Intenciones, en la que se determinará el comportamiento de las variables económicas de nuestro país. Para saber a qué se expondrá Bolivia en los próximos cinco años, resulta imperante revisar el enfoque de desarrollo que guía al país, las condiciones de la economía y la capacidad de financiamiento de la política social llamada ahora Estrategia de Reducción de la Pobreza.

A fines de los años 90, luego de 15 años de aplicación del modelo de ajuste estructural, los resultados en la situación económica y social nacional tanto como en las condiciones de vida de la población, no colmaron las expectativas. El porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al valor de la línea de la pobreza —constituida por una canasta básica de alimentos— alcanzó en el 2000, el 65,9 por ciento de la población. Ante el panorama, el FMI y gobierno nacional admiten los bajos resultados de sus políticas y sitúan la reducción de la pobreza en el centro de sus programas.

El acuerdo que negocia Bolivia con el Fondo se encuentra delineado en el programa *Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza*<sup>1</sup>, que contiene la política de créditos concesionales del FMI para los países de bajos ingresos. Dicho programa, supuestamente ya reformulado en 1999, incorpora el objetivo de reducir la pobreza y rescata elementos como una mayor participación de la población implicada.

En ese marco, el FMI declara que la focalización y las políticas de los nuevos programas de apoyo emergerán de una estrategia de reducción de la pobreza elaborada por los propios países. A la letra dice: "los PRSP<sup>2</sup> serán preparados por el gobierno basándose en un proceso de participación activa de la sociedad civil, ONGs, donantes e instituciones internacionales. Se espera que los PRSP elaborados localmente generen ideas frescas respecto a las estrategias y medidas necesarias para alcanzar la meta compartida de crecimiento y reducción de la pobreza, y desarrollen un sentido de 'propiedad' (ownership), y compromiso nacionales para alcanzar dichos objetivos".

### 20 AÑOS CON LA MISMA VISIÓN

En respuesta a una condición impuesta por el FMI, el gobierno boliviano ya elaboró en el 2001 la conocida Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. La misma —aún vigente— apunta a reducir la pobreza a través del mejoramiento de las capacidades y oportunidades productivas de la población boliviana. Sus lineamientos centrales son:

La *generación de oportunidades de empleo e ingresos* enfocada en el desarrollo rural (infraestructura productiva, acceso a tierras, competitividad y diversificación productiva), e incentivo a la micro y pequeña empresa, mayor asistencia tecno-

lógica en información, infraestructura vial y acceso a crédito.

El *desarrollo de capacidades productivas* referido al mejoramiento en el acceso, la calidad y las condiciones de salud, educación, saneamiento básico y vivienda.

Pese a que la Estrategia pretendía generar capacidades y oportunidades productivas buscando crecimiento económico, priorizó la satisfacción de las necesidades básicas para la sobrevivencia porque su aplicación se orientó a mejorar las capacidades humanas, incidiendo solamente en las 'carencias' que de la población, y disponibilidad de bienes (alimentarios y no alimentarios) y servicios.

Esa visión política sobre la pobreza es la misma que se aplica hace casi 20 años en el ámbito social. Las disposiciones de la política social —a partir de 1985— han sido dirigidas fundamentalmente al alivio temporal de las necesidades de los sectores pobres. Es el caso de la creación de empleos temporales en proyectos sociales, construcción de infraestructura básica y provisión de servicios en salud, educación y saneamiento básico. Con un carácter compensatorio y complementario a la política económica, las medidas fijaron atención en sectores específicos, pero de forma aislada.

*...la Estrategia de Reducción de la Pobreza pretendía generar oportunidades productivas, pero priorizó las necesidades para la sobrevivencia incidiendo en las 'carencias' de la población...*



## • POCOS AVANCES

En ese recorrido, quienes defienden ese enfoque de desarrollo no niegan ciertas mejoras en la provisión de servicios básicos. Las condiciones y cobertura de salud, la cobertura y nivel educativo, la vivienda, el saneamiento básico presentan algún grado de progreso respecto a la situación de 20 años atrás. Pero los alcances reales son muy limitados si se toma en cuenta la desarticulación entre el capital humano y la pauperización de la fuerza de trabajo. Hay quienes no pueden acceder a salud y educación, por efecto del desempleo, por ejemplo.

La característica recurrente de las políticas sociales ha sido su desvinculación de las orientaciones más generales de la política económica que generan una mayor concentración de la riqueza y otorgan prioridad a los intereses de los inversionistas y del capital financiero en desmedro del potenciamiento de la producción, la creación de empleo y las condiciones salariales.

Se puede constatar que con el fin de crear oportunidades de empleo y aumentar ingresos, el ingreso anual per cápita aumentó algo en los últimos años —de 741 dólares en 1990, a 862 dólares en el 2001—, sin embargo, aumentó también su concentración. En 1992, el 20 por ciento más rico de la población detenía 55 por ciento del ingreso total; en el 2000, ya llegaba al 59 por ciento.

En el otro extremo, el 20 por ciento más pobre de la población retenía el 4,3 por ciento del ingreso total en 1992, lo que disminuyó a 3 por ciento en el 2000.

Respecto a la situación laboral, la tasa de desempleo abierto urbano ya llegó al 11 por ciento, cifra que no ilustra la precariedad y baja calidad de las condiciones laborales de quienes están empleados. El grueso de los empleados se encuentra en el sector informal, sin contratos, seguridad social, trabajando más de 50 horas por semana y con ingresos por debajo de la canasta básica.

Pese a ello, el gobierno pretende superar el problema del desempleo y bajos ingresos a través de programas de empleos temporales con bajos salarios —muchas veces por debajo del mercado,



como medidas paliativas ante uno de los más serios (si no el mayor) problemas estructurales en el país.

se basa en la sobreexplotación de mano de obra barata y no calificada, frente a una planta productiva nacional atrasada tecnológica y organizativamente.

En ese contexto, la política social es secundaria y completamente subsidiaria a la política económica. Esa es la lógica neoliberal del desarrollo que lo entiende centrado en el ámbito económico, identificando al crecimiento económico como prioridad básica y esperando que la distribución de los beneficios del desarrollo se produzcan de manera cuasi automática.

### ¿DÓNDE ESTÁN LOS RECURSOS DE FINANCIAMIENTO?

Entonces, ¿cómo pensar en el desarrollo y financiarlo? El desenvolvimiento externo que se pretende, requiere sobre todo una economía modernizada y un sector exportador competitivo capaz de encarar las contingencias del comercio y la fluctuante dinámica financiera internacional. Factores externos generan desequilibrios internos que se extienden más allá de la coyuntura ya que impactan en el sistema productivo nacional.

## *La característica recurrente de las políticas sociales ha sido su desvinculación de la política económica, la que genera mayor concentración de riqueza y privilegio a los inversionistas.*

Bajo la lógica neoliberal, el gobierno pretende que la inversión genere crecimiento y empleos casi por arte de magia. La realidad muestra que las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto observadas en los últimos años fueron bajas e insostenidas. La tasa de crecimiento promedio 1990-2001 fue de 3,65 por ciento, y la de los últimos tres años, 1,35 por ciento.

Además, tanto inversión como crecimiento se concentran en pocos rubros: servicios, extracción de recursos naturales (fundamentalmente extracción y explotación de petróleo crudo y gas natural), y exportaciones de pocas empresas. Nos encontramos en una situación de muy poca productividad, sin poder competir en los mercados externos. La competitividad

Así, el ahorro nacional disponible y el ingreso nacional bruto se ven fuertemente reducidos además por la transferencia de recursos al exterior debido al adverso efecto de los términos de intercambio y del pago de las obligaciones de la deuda. Dicho de otra forma, la condición de productor de bienes primarios y de país endeudado determinan como costo el sacrificio de la inversión y la dependencia del financiamiento externo. De ahí la alta reproducción de la deuda externa que se observa durante las dos últimas décadas. Deuda, que aún siendo concesional, en términos de tasa de interés y plazo de amortización, es absolutamente inconveniente para el país ya que su destino no es la inversión productiva como generadora de riqueza.

## *El gran problema de la economía nacional es que depende en exceso del financiamiento con carácter concesional para el equilibrio macroeconómico y para la inversión en el área social.*

A pesar de que se ha negociado un monto de deuda externa de más de 69 millones de dólares para el 2002 —liberación del pago de deuda a condición de que los recursos, que el país está obligado a generar, se inviertan en el programa de reducción de pobreza en los siguientes 15 años, programa HIPC—, el saldo de la misma no disminuye de 4.421<sup>3</sup> millones de dólares y existe una muy débil o nula incidencia del HIPC en el alivio del monto total, además de existir la necesidad de nuevas contrataciones de créditos.

Paralelo a esto, se observa un crecimiento de la deuda interna, que sobrepasa los 1.800 millones de bolivianos en el 2001 (en 1999 era menos de 740 millones), los que corresponden fundamentalmente a la necesidad de cubrir los compromisos de pago de pensiones.

La situación fiscal es muy frágil. En el 2001 se tuvo que renegociar con el FMI el techo permitido de déficit fiscal: de 3,7 a 6,5 por ciento, debido a la falta de recursos/ingresos. En la actual gestión, de-

claraciones oficiales del gobierno dan cuenta que el déficit asciende entre el 7 al 8 por ciento.

### TRAS EL CRÉDITO CONCESIONAL

Naturalmente, los resultados son la insolvencia financiera que pone en riesgo la sostenibilidad de las políticas, en especial la política social con un nuevo carácter centrado en la reducción de la pobreza.

El gran problema de la economía nacional es que depende en exceso del financiamiento multilateral y bilateral de carácter concesional para el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos y, en particular, para la inversión en el área social.

En los últimos tiempos, las políticas de reducción de la deuda, en concordancia con las medidas de reforma estructural, buscan sustituir el financiamiento ligado a la deuda por inversión extranjera directa. Esta ha ido en aumento en el país. De 427

millones de dólares en 1996 a más de 819 millones de dólares (cifras preliminares) en el 2001. La cifra pico estuvo en 1999 con más de 1.003 millones de dólares.

Como se presentan las cifras, el financiamiento de la estrategia para la reducción de la pobreza está en riesgo. No se vislumbran políticas que acrecienten el ahorro nacional disponible, mientras las deudas externa e interna continúen creciendo.

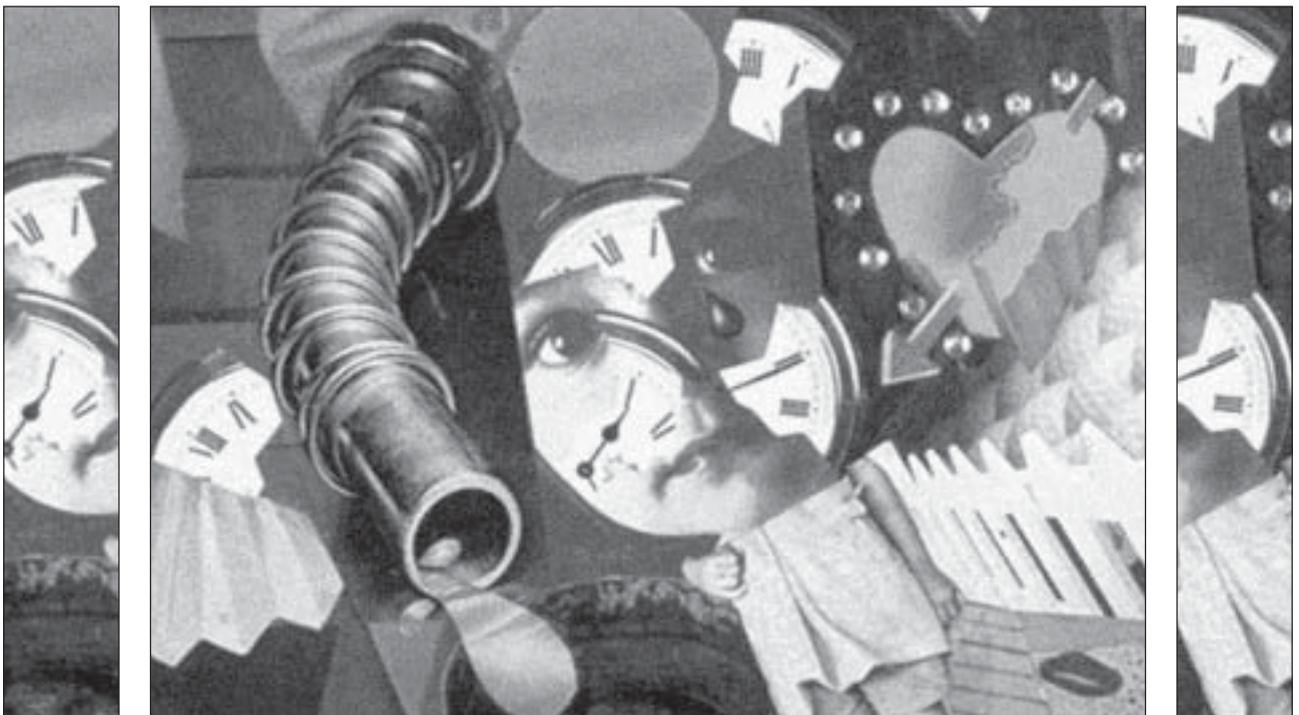
Parece improbable que los requerimientos de financiamiento externo concesional se reduzcan mucho, inclusive más allá del mediano plazo. Lo que no se dice es que esos créditos concesionales que recibe el país, podrían estar llegando a su techo debido a políticas impuestas por los organismos internacionales.

### NOTAS

1 El PRGF por sus siglas en inglés, Poverty Reduction and Growth Facility.

2 Estrategias nacionales para la reducción de la pobreza, PRSP por sus siglas en inglés, Poverty Reduction Strategy Paper.

3 Saldo de deuda externa al 30 de abril del 2002. Boletín del Banco Central, abril, 2002.



## ∴ PLAN BOLIVIA

# EL ESTADO ASUME LOS RIESGOS Y LAS EMPRESAS LOS BENEFICIOS

La alianza gubernamental MNR – MIR presentó al país el Plan Bolivia para ser ejecutado a partir de noviembre. Un análisis de las políticas o medidas que el gobierno está anunciando, apunta que la orientación de las mismas se dirige a favorecer la recuperación de las empresas privadas a través de mecanismos que tienen un denominador común: el Estado asume los riesgos y las empresas los beneficios.

Contrariamente al discurso "Obras con empleos", las medidas destinadas a incrementar el empleo son las menos avanzadas. Para enfrentar las dificultades que el fisco estaría atravesando, se anuncian medidas que afectarán las condiciones de vida de los trabajadores y se persiste en poner énfasis en el objetivo de mantener la estabilidad.

### DISCURSOS DISFRAZADOS

Un elemento que le sirve para disfrazar esta orientación y mostrar que está asumiendo la necesidad de impulsar la producción y el empleo, es el aprovechamiento de la ATPDEA (Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga) a la que se le asigna todas las metas

posibles (revertir la recesión, generar empleos, mejorar la competitividad), aunque la misma esté fuertemente condicionada por otras políticas que incidirán en las condiciones de los trabajadores y que explican, en buena medida, la acentuación de la actual situación de crisis (apertura comercial, política antidrogas, contra el contrabando y falsificación, represión social).

En el caso de la política referida al gas, el gobierno está jugando a la distracción de la opinión pública, mostrando una supuesta intención de asumir una posición soberana y consensuada socialmente, lo que le da un respiro o le evita abrir un frente de batalla más. Empero, todos los indicios hacen suponer que este negocio será definido bajo las peores condiciones para el país y que se impondrán los criterios de las empresas transnacionales que conforman el consorcio.

Finalmente, el gobierno se enfrenta a la condicionalidad de los organismos multilaterales liderados por los EEUU, para cumplir determinadas políticas, exigidas como condición para acceder al financiamiento externo: política fiscal, prudencia financiera, devaluación controlada, reforma tributaria, reforma laboral, mayor apertura comercial, etcétera.



## ∴ PERSPECTIVAS PARA LOS TRABAJADORES EN EL PLAN BOLIVIA

- No se vislumbran resultados positivos en términos de empleo por parte de la acción del gobierno en el corto plazo, debido a las dificultades para la inversión pública.
- Las medidas para asegurar la continuidad de las políticas afectarán sus condiciones de vida: aumento de impuestos y ampliación del universo tributario al sector informal.
- Otras también afectarán el nivel de empleo: reducción de costos salariales y planillas del Estado, incorporación de nuevas formas de contratación, etcétera.
- Las posibilidades de que se generen empleos aprovechando las exportaciones a EEUU, ahondarán más la precarización laboral, debido a que la participación de las microempresas está pensada para favorecer a las grandes empresas; se piensa en difundir las características de las maquilas y se piensa otorgar todas las facilidades a los eventuales inversionistas extranjeros. La presión para aumentar la competitividad de esas microempresas significa reducir costos laborales y el interés del gobierno por que este proyecto no fracase, hará más aguda la permisividad del Ministerio de Trabajo.
- Algunas medidas que favorezcan a las empresas privadas irán directamente en detrimento de los trabajadores: perdón de multas e intereses, y diferimiento de deudas sociales (beneficios y aportes).
- La posible fusión de FCC con FCC para pagar el Bonosol aumentará el riesgo para los aportes laborales y puede enfrentar a trabajadores pasivos con activos; la venta de acciones acabará en una mayor concentración del capital de las transnacionales y, por tanto, en la menor posibilidad de controlar los dividendos que financian el FCC.



## Una mirada global y local al desarrollo

En el esquema mundial erigido para las relaciones internacionales, muchos actores buscan soluciones globales a los diversos problemas de la humanidad. Por eso, la última década ha estado marcada por reuniones entre jefes de Estado y representantes de gobierno, instituciones multinacionales, organizaciones de la sociedad civil y otras de carácter mundial.

En las citas se discute el polémico enfoque del desarrollo, abordando la pobreza, la discriminación, el trabajo, el género, la infancia, el medio ambiente. ... Muchos acuerdos y tratados han sido firmados, sin embargo, pocos son los resultados alcanzados.

Si el concepto *globalismo* reduce la complejidad de la globalización al fundamento económico de las sociedades, entonces estamos frente al dominio de la ideología neoliberal que prevalece en el mercado mundial. En palabras de Gregorio Iriarte, marchamos bajo la imposición de una sociedad manejada por el *mercado total mundial*.

El boletín Control Ciudadano-Bolivia recoge esta perspectiva en el artículo sobre la Cumbre de Johannesburgo, en la que se advierte cómo la globalización está permitiendo a los empresarios y al gran capital internacional asumir un papel clave en la configuración no sólo de la economía, sino de la sociedad en su conjunto.

La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible del Medio Ambiente "ha sido secuestrada por las empresas transnacionales" y los gobiernos han perdido una oportunidad más para discutir y combatir las causas comunes de la pobreza.

Si los intereses de las transnacionales se basan en su beneficio particular, la inversión que realizan está orientada por el lucro y no por el servicio; se trata de un capital básicamente especulativo que no crea fuentes de trabajo ya que no las necesita para expandirse.

Esos actores unidos a otros con alcance mundial, componen nuevas relaciones de poder con influencia —cada vez más fuerte— en las políticas específicas de cada país. Control Ciudadano muestra esa tendencia en el artículo sobre el programa de créditos concesionales del Fondo Monetario Internacional que se negocia con el gobierno boliviano.

A nombre de programas de lucha contra la pobreza, se imponen políticas que buscan mantener y fortalecer el modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico únicamente.

En ese contexto económico y político, mundial y nacional, el gobierno de Bolivia debe tomar decisiones que mejoren la vida de la población. Son cortos los márgenes de libertad para definir una política gubernamental propia, aunque el gobierno tampoco atisba a sugerir alternativas al modelo vigente.

Una de las manifestaciones más claras de la pobreza es el desempleo, y a pesar de que disminuirlo es un desafío global, las condiciones específicas en cada país obligan a buscar soluciones en el ámbito nacional. El artículo sobre el PLANE (Plan Nacional de Empleo de Emergencia), analiza la propuesta gubernamental en este campo y registra los pobres resultados de su implementación, fundamentalmente porque se intenta dar soluciones pasajeras a problemas estructurales.

Dejamos a usted, la evaluación final sobre estas problemáticas que tanto agobian a la población boliviana... millones de personas urgidas por salir de la pobreza.

*Si el concepto globalismo reduce la complejidad de la globalización al fundamento económico de las sociedades, entonces estamos frente al dominio de la ideología neoliberal que prevalece en el mercado mundial.*



### control ciudadano

EDICIÓN: CLAUDIA ESPINOZA  
ELABORACIÓN: JUAN LUIS ESPADA / CECILIA RAMOS  
DISEÑO: RUBÉN SALINAS

TELFOS: 591 (02) 2412429. FAX: 591 02 2414625.

CASILLA 8630 LA PAZ, BOLIVIA

[CEDLA@CAOBA.ENTELNET.BO](mailto:CEDLA@CAOBA.ENTELNET.BO)

[WWW.CEDLA.ORG](http://WWW.CEDLA.ORG)

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL  
DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO

cedla

## ❖ ¿DESARROLLO SOSTENIBLE PARA QUIÉN? JOHANNESBURGO Y LA DECADENCIA DE LAS CUMBRES MUNDIALES

Johannesburgo, una ciudad ubicada en la lejana Sudáfrica, se convirtió en la sede de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre. Desde el principio, la reunión estuvo signada por una profunda contradicción: discutir formas de desarrollo contra la pobreza, mientras permanecía rodeada por las transnacionales.

El hecho no pudo menos que sorprender, porque varias de ellas no sólo patrocinaron el evento, sino que algunos de sus representantes formaron parte de las delegaciones de los países industrializados. Tomando en cuenta que

“son los principales generadores de contaminación y extracción de recursos del mundo, así como también son responsables de crear modelos de consumo insustentables”, fue paradójica su presencia protagónica en la Cumbre para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.

### LOS COLOSOS AL ACECHO

Según las Agencias Ecuménicas de Ayuda y Desarrollo “desde la Cumbre de Río, las transnacionales no sólo han crecido en número sino en poder e influencia. De las 100 mayores economías del mundo, 51 son corporaciones globales y 49 son países. 90 por ciento de esas corporaciones se encuentran en los países industriales, y son responsables del 70 por ciento del comercio mundial y poseen el 90 por ciento de toda la tecnología y los productos patentados”.

Ese poderío se expresó en las conclusiones de la Cumbre. Se han ratificado los principios del neoliberalismo. El enfoque en las discusiones fue puramente nominal. En el tema del agua, por ejemplo, los gobiernos acordaron “intentar”—hasta el 2015— reducir a la mitad el número de personas sin acceso a agua potable y sa-

neamiento básico. Respecto a los subsidios, se elaboró una petición para su reforma debido al impacto negativo sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible, pero no se precisó un calendario. En lo que concierne al financiamiento de la lucha contra la pobreza, no se comprometieron recursos adicionales ni se habló del alivio de la deuda externa.

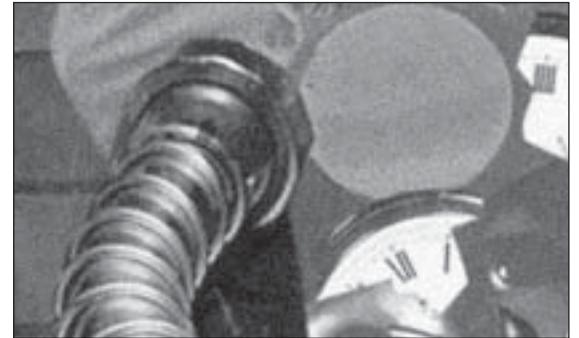
### INTERESES CRUZADOS

De esa manera los objetivos de la Cumbre se vieron diluidos en pocos días. ¿Cómo discutir acuerdos sobre formas de desarrollo que permitan reducir la pobreza y proteger el medio ambiente, en un contexto de recalentamiento acelerado del

*...varias transnacionales no sólo patrocinaron el evento, sino que algunos de sus representantes formaron parte de las delegaciones de los países industrializados.*

planeta, de una agravada escasez de agua, desaparición de bosques y decenas de especies vivas en peligro de extinción? ¿Importaba debatir que en el mundo más de 1000 millones de seres humanos viven en condiciones de pobreza?

En el evento participaron unas 60.000 personas de más de 180 países y el mayor número de jefes de Estado y gobierno desde hace 10 años. La primera cumbre de esta magnitud fue la Cumbre de la



Tierra en Río, en 1992, que dio inicio a una serie de encuentros mundiales para llegar a acuerdos globales.

Los acuerdos de Río (Agenda 21) tuvieron una aplicación mínima o casi nula. Aunque hay quienes hallan logros en los acuerdos firmados, diversos protocolos y tratados. Sin embargo al no ser respetados, quedaron en letra muerta.

Ya entonces se reconoció que la principal causa de degradación del medio ambiente es un esquema de consumo y producción inviables —básicamente en los países industrializados—, que agrava la pobreza y profundiza los desequilibrios. Dicho esquema viene determinado por el modelo de organización económica capitalista.

Diez años después, se constata que los patrones de producción y consumo no sólo siguen vigentes, sino que se han extendido dramáticamente.

La razón fundamental para que no se resuelva esa situación es que en el debate sobre el desarrollo no se permite cuestionar el actual modelo de desarrollo como origen de la pobreza creciente y los problemas ambientales que padece el planeta.

*Si los países industrializados “son los principales generadores de contaminación y extracción de recursos del mundo, así como también son responsables de crear modelos de consumo insustentables”, fue paradójica su presencia protagónica en la Cumbre para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.*