

M-4041

M-4041

CENTRO DE DOCUMENTACION
CEDLA

*Problemas de la Estrategia
para la
Reducción de la Pobreza*

Alvaro Aguirre
Juan Luis Espada

Nº 3

La Paz - Bolivia, febrero de 2001

Presentación

El denominado Diálogo Nacional 2000, que fue convocado para la elaboración de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, constituye una experiencia que trasciende aspectos sólo instrumentales. Es evidente que este evento integró a diversas representaciones sociales para debatir temas económicos y políticos y captar demandas sectoriales y territoriales, para arribar a resultados que sean consistentes con los propósitos buscados, lo que implicó una actividad compleja. Los resultados de este proceso aún están pendientes, ya que la versión final de la Estrategia debe ser aprobada hasta marzo de este año con participación, justamente, de las representaciones de la sociedad civil.

Este proceso fue más complejo de lo esperado porque se llevó a cabo en un contexto de crisis económica y tensión política que, en septiembre, desembocó en una movilización que puso en primer plano a sectores y demandas sociales que no se habían expresado en el Diálogo. Precisamente, el presente trabajo llama la atención acerca de problemas que tiene frente a sí la Estrategia.

En este sentido, se hace un análisis de aspectos inherentes al contexto económico y social y se presenta la percepción de actores sociales –que, para el efecto, fueron entrevistados– en torno al Diálogo y la Estrategia.

Es necesario desarrollar una mayor reflexión de los diferentes aspectos relacionados con este proceso. En atención a ello, la presente publicación cumple el propósito de proporcionar elementos de información y análisis para aportar al debate público.

La Paz, febrero de 2001

Javier Gómez Aguilar
Director Ejecutivo
CEDLA

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

1. EL AJUSTE ESTRUCTURAL: TENDENCIAS Y RESULTADOS

1.1 Principales tendencias económicas y sus efectos

1.2 La crisis económica y las políticas de reactivación

2. PROBLEMAS Y POSIBILIDADES DE LAS POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL AJUSTE ESTRUCTURAL

2.1 Los indicadores de la pobreza para Bolivia

3. LA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

3.1 Antecedentes

3.2 Percepciones del Diálogo 2000 y de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza

3.2.1 Valoraciones y expectativas sobre el Diálogo 2000

3.2.2 Opiniones acerca del alivio de la deuda

3.2.3 Percepciones y valoraciones sobre la Estrategia para la Reducción de la Pobreza

3.2.4 Percepciones sobre el Plan de Reactivación Económica

3.2.5 Percepciones sobre el conflicto social de septiembre

4. CONCLUSIONES

5. ANEXO ESTADÍSTICO

**PROBLEMAS DE LA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA:
Elementos del contexto y percepción de actores sociales**

**Alvaro Aguirre Badani
Juan Luis Espada Vedia**

1. EL AJUSTE ESTRUCTURAL: TENDENCIAS Y RESULTADOS

1.1 PRINCIPALES TENDENCIAS ECONÓMICAS Y SUS EFECTOS

El esquema de políticas de estabilización y ajuste estructural, aplicado en Bolivia desde agosto de 1985, fue instrumentado para controlar el proceso inflacionario; para el efecto, además de las medidas fiscales y monetarias de rigor, se liberalizó la mayoría de los mercados. Posteriormente, a partir de los años noventa, con el propósito declarado de impulsar el crecimiento económico basado en una matriz productiva modernizada se llevaron a cabo reformas institucionales substanciales como la privatización de las empresas públicas, descentralización administrativa y reforma educativa. Asimismo, se pusieron en práctica disposiciones de política social, de carácter coyuntural entre 1986 a 1989, y, después, durante los años noventa, se plantearon disposiciones de mayor alcance. Empero, al cabo de quince años de vigencia de estas políticas, 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.

Después de un prolongado periodo de estancamiento económico, que predominó en la década de los años ochenta, solamente en 1990 el PIB recuperó el nivel que tenía en 1981¹. El desenvolvimiento económico en los años noventa respondió a las nuevas condiciones creadas por el proceso de reformas estructurales. El crecimiento promedio del PIB entre 1990-1998 – antes de la manifestación de crisis que sobrevino en 1999-- fue de 3,9% (Ver Cuadro 1.1).

En primer término, 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. De acuerdo con la información presentada, éstos son los casos del petróleo y gas natural, minería, transporte y comunicaciones, electricidad, gas y agua, agricultura industrial y servicios financieros; además, los datos evidencian que estos sectores incidieron de manera significativa sobre el crecimiento del PIB (Ver Anexo I).

Por otra parte, los segmentos que carecen de un sistema productivo moderno y de mercados desarrollados tuvieron un desempeño desfavorable, debido a su baja capacidad competitiva. La información muestra que ésta es la situación de la agricultura no industrial o tradicional. Lo propio ocurre con las pequeñas unidades manufactureras, comerciales y de servicios, aunque

¹ UDAPE (1999) Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas, Vol. 9, La Paz.

los datos que se exponen no permiten percibir este fenómeno debido a que los sectores integran un heterogéneo conjunto de unidades económicas².

Cuadro 1.1
Crecimiento Económico Promedio 1990-1998

Sectores Seleccionados	Tasa de Crecimiento Promedio
Agricultura Industrial	10,9
Agricultura No Industrial	1,6
Petróleo y Gas Natural	5,5
Minería	2,0
Industria Manufacturera (a)	4,0
Electricidad, Gas y Agua	6,4
Construcción	8,2
Comercio	3,2
Transporte y Comunicaciones	5,8
Servicios Financieros	14,7
PIB	3,9

(a) Integra solamente las ramas de alimentos, bebidas y tabaco.

Fuente: Cuadro I, Anexo Estadístico.

Los sectores que producen bienes de exportación tienen deficiencias en sus condiciones de desenvolvimiento, hecho que les impide consolidarse y generar un flujo de divisas que satisfaga las necesidades del sistema económico; dada su condición productores de bienes primarios, están sujetos a contingencias en la demanda y precios en los mercados externos.

En particular, la minería sufrió las consecuencias de fenómenos críticos que se manifestaron en el segundo quinquenio de los años noventa, por lo que entre 1990-1998 sólo registra un crecimiento promedio de 2%. Hay que advertir que entre 1990-1995 el crecimiento promedio fue de 4,6%, pero en el periodo 1995-1999 declinó a -3,6%³.

A propósito de estos problemas, que son inherentes a la precariedad del sistema productivo nacional, cabe mencionar la implicación adversa que tiene la excesiva concentración del comercio de exportación en bienes primarios sobre la relación de precios de intercambio. Se comprueba que la tendencia al deterioro de los términos de intercambio tiene un efecto negativo sobre el ahorro nacional disponible y el ingreso nacional, ya que una elevada proporción del ahorro interno se transfiere al exterior, sobre todo, debido a este fenómeno. Por ello, quedan escasos recursos generados en el país para asignarlos a la inversión y se continua dependiendo excesivamente del financiamiento externo en cuanto a la inversión extranjera directa, el crédito relacionado con la deuda y las donaciones⁴.

² Se trata de la mayoría de las unidades económicas. Alrededor del 91% de las unidades productivas agropecuarias corresponden a pequeños productores de los segmentos más precarios (Ministerio de Hacienda, 1996, Estrategia para la Transformación Productiva del Agro, La Paz); para el área urbana, 88% de las unidades económicas son consideradas pequeñas y están constituidas por cuatro trabajadores (Larrazábal, H. et. al., 2000, Ajuste Estructural y Desarrollo Productivo en Bolivia, CEDLA, La Paz).

³ Cálculo con base a: INE, Cuentas Nacionales (2000) Documento de Trabajo, La Paz.

⁴ Aguirre, A. (2000), La deuda externa y el programa HIPC en Bolivia, CEDLA, 2000.

En el contexto de la heterogeneidad estructural del sistema económico, el mecanismo básico de integración y exclusión social es el mercado, aunque también lo son, en buena medida, el sistema político y la propia institucionalidad social. De hecho, núcleos de pueblos indígenas, población desempleada y subempleada y los pequeños productores urbanos y rurales de baja productividad tienen una integración precaria con el mercado, con la secuela de bajo ingreso y pobreza. Una forma de captar estos fenómenos es mediante los datos que indican que la generación de empleo se concentra en las actividades propias del denominado Sector Informal Urbano (SIU) o microempresa. Al respecto, del total de la población ocupada en las cuatro ciudades más importantes del país, en 1990, 56% laboraban en establecimientos de SIU, en 1995 la cantidad se elevó a 63%⁵. Es necesario recordar que los establecimientos económicos del SIU se caracterizan por su baja productividad y, por tanto, ingresos inferiores respecto al promedio de la economía.

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; en 1997 retrocedió hasta el 16,9%⁶.

1.2 LA CRISIS ECONÓMICA Y LAS POLÍTICAS DE REACTIVACIÓN

Cuando las manifestaciones de la crisis económica se hicieron más evidentes –después de la caída del nivel de actividad económica a 0,6% en 1999, a continuación del crecimiento promedio de 3,9% entre 1990 y 1998– el Gobierno decidió adoptar en abril de 2000 medidas de reactivación que, casi al finalizar el año, reconoció que no dieron los resultados esperados. Pero el mismo esquema de políticas de reactivación, con ajustes y complementaciones, se reiteró en noviembre de este año.

La percepción que predomina entre los agentes económicos es que las medidas de reactivación reformuladas por el Gobierno, que considera a la crisis como una coyuntura adversa, son insuficientes. Se puede advertir que las disposiciones emitidas en abril y noviembre, sobre todo, buscan efectos de corto plazo siendo por ello de reactivación. El problema es que, además de medidas más enérgicas para revertir la coyuntura adversa, el decaimiento de sectores productivos básicos hace ver que se requiere de políticas que promuevan su reestructuración para desarrollar la capacidad competitiva de la economía nacional.

La "Ley de Reactivación Económica"

Con el objetivo de "reactivar de manera inmediata el aparato productivo, aumentar la producción, incrementar el ahorro nacional, asegurar mayores fuentes de trabajo y hacer frente a los efectos de las crisis económicas externas y los fenómenos naturales adversos", el 3 de

⁵ Larrazábal, H. et, al. Op. Cit.

⁶ Idem.

abril de este año se aprobó la Ley N° 2064 denominada de Reactivación Económica, que comprende medidas en cuatro áreas: financiera, tributaria, infraestructura vial y medidas de emergencia.

El instrumento más importante de la Ley, en el área financiera, era la autorización para que la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) emita "Bonos de Reactivación" por \$us. 250 millones, en favor de los bancos del sistema. De acuerdo con el procedimiento, con este respaldo los bancos tendrían que haber reprogramado deudas de corto plazo, con los acreedores correspondientes, a un plazo mayor (entre cinco a diez años).

El programa excluía a los prestatarios más solventes (Categoría 1, según el Reglamento de Evaluación y Calificación de Cartera de Créditos) así como a los créditos comerciales y de consumo. Con la aplicación de este programa, en primer lugar, se esperaba que las empresas con dificultades financieras en el corto plazo, cuando recuperen su desenvolvimiento normal, puedan cancelar el adeudo diferido con la banca. En segundo lugar, también se buscaba reducir la mora de los bancos y atenuar las disposiciones de control prudencial establecidas por la Superintendencia de Bancos para, así, expandir la cartera sin que se incurra en riesgos.

Se consideraba que con los "Bonos de Reactivación" se evitaría que los bancos asuman los costos de reprogramación de las deudas. En efecto, al sustituirse la cartera en mora por los bonos –ya que los bonos tienen una menor ponderación de riesgo que la de los activos de la cartera en mora– mejoraría el nivel de adecuación patrimonial de los bancos; entonces, se esperaba que éstos puedan incrementar su cartera sin tener que constituir un mayor patrimonio. La expectativa era que los bancos, utilizando recursos propios, reprogramen su cartera por un monto de \$us. 250 millones adicionales.

Los resultados de este programa de recuperación económica a través de los "Bonos de Reactivación" no fueron satisfactorios. Hasta fines de octubre pasado, los bancos solamente habían procesado la reprogramación de alrededor de \$us. 30 millones, monto muy inferior a los \$us. 250 previstos. Ya que se trataba solamente de un esquema contable, y dado el contexto de crisis, los bancos habrían optado solamente por la reprogramación de los casos de prestatarios de menor riesgo. En la percepción de los bancos, este programa no compensaría los riesgos emergentes de la situación económica prevaleciente. Al respecto, cabe hacer notar que la tasa de mora bancaria, respecto de la cartera total, aumentó entre diciembre de 1999 (6,6%) a octubre de 2000 (10,9%); si se incluye los atrasos hasta 30 días, la tasa de mora, a esta última fecha, sería aún mayor (13,3%)⁷.

Otra medida, aunque de menor relevancia, consistió en la eliminación del impuesto al Régimen Complementario al IVA (13%) a los intereses de los depósitos y los rendimientos de otros valores de un plazo igual o mayor a tres años del sistema bancario; la expectativa era, además, que las AFP's entren en este esquema. Se pretendía así incentivar el ahorro a largo plazo, mejorar el calce de los bancos y promover la inversión. Sin embargo, en general, los

⁷ Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, Carta Informativa Semanal N° 600, noviembre 12 de 2000.

agentes económicos no actuaron como se esperaba; los depósitos por un monto igual o mayor a tres años entre diciembre de 1999 y octubre de 2000 solamente se incrementaron en 2,7%⁸.

En el programa de reactivación económica también se definieron otras disposiciones que no se pudieron implementar, o están en proceso de formulación desde entonces, como la institucionalización del Servicio Nacional de Impuestos Internos, reestructuración del Servicio Nacional de Caminos, mantenimiento de la infraestructura de caminos, promoción de exportaciones, apoyo al municipio competitivo y acciones de emergencia para ejecutar proyectos intensivos en mano de obra.

La "Ley Complementaria a la Ley de Reactivación Económica"

La segunda tentativa de impulsar la recuperación de la economía fue a través de la denominada Ley Complementaria a la Reactivación Económica, el 23 de noviembre de 2000; en ella se definen medidas que modifican y complementan la ley de abril pasado. Después de un periodo de continuidad de la situación de crisis económica no resuelta con las políticas gubernamentales y de dos estallidos sociales en los que se expresó una protesta por la situación de deterioro que afecta a la mayoría de población del país, el énfasis de las disposiciones es el de reactivar de manera pronta el aparato productivo a través de acciones que incrementen la demanda agregada.

La medida básica consistió en el cambio de las características de los "Bonos de Reactivación", a fin de incentivar su aplicación, habiéndose comprobado los limitados resultados de la formulación anterior. En tal sentido, se decidió incluir dentro del programa a los prestatarios calificados en la "Categoría 1". También se determinó la inclusión de los créditos comerciales, quedando solamente excluidos los de consumo respecto de la versión de la Ley N° 2064. Complementariamente, la reprogramación de los créditos se efectuará para todos los casos con un plazo máximo de hasta 10 años, incluyendo periodos de gracia de hasta 2 años para la amortización de capital.

Se esperaba que, con estas modificaciones, el programa podría lograr que un número mayor de prestatarios reprogramen su deuda con las entidades financieras. Pero la viabilidad de esta disposición depende de los cambios que se produzcan en determinadas tendencias básicas de la economía, para que las instituciones financieras perciban un menor riesgo y operen con los Bonos de Reactivación de una manera más amplia.

La restitución de las alícuotas del Impuesto al Consumo Específico (ICE) en los términos de las tasas vigentes hasta enero de este año, en particular, para las bebidas no alcohólicas, busca mejorar las condiciones para que funcione la industria de bebidas gaseosas de modo que también pueda reducir precios y recontractar al personal despedido anteriormente. Esta rectificación de una disposición controvertida, por el impacto económico y social que causó, tiene sólo un efecto sobre el desempeño de una rama industrial.

El Programa Transitorio de Pago Voluntario de Tributos que se adeudan al 30 de septiembre de 2000, significaría un alivio temporal para las empresas que tienen problemas financieros de

⁸ Idem.

corto plazo. Esta medida se agrega a otras que permitirán contar con mayor liquidez en el corto plazo, considerando que la recuperación regularizará el desempeño financiero de las empresas deudoras.

También se lanzó un conjunto de medidas que buscan un efecto inmediato sobre la demanda, la producción y el empleo. La devolución de los aportes para la vivienda para los años 1999 y 2000 y la eliminación del 1% del aporte laboral a cuentas individuales de vivienda implicaría un incremento del líquido pagable a los trabajadores; por ambos conceptos se inyectaría a la economía un monto de \$us. 30 millones⁹. El Programa Intensivo de Empleo, que consiste en la creación de empleos temporales de bajo costo y remuneración, cuenta con un financiamiento inicial de \$us. 17 millones y se espera que el año 2001 se obtenga \$us. 33 millones; se espera que con \$us. 50 millones se pueda generar 100 mil nuevos empleos en los próximos 18 meses. El Plan de Readecuación Financiera Municipal, para encarar problemas de sobreendeudamiento, para el año en curso prevé contar con \$us. 40 millones, que también activarían la demanda; el pago del denominado Bolívida tendría un efecto en el mismo sentido.

2. PROBLEMAS Y POSIBILIDADES DE LAS POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL AJUSTE ESTRUCTURAL

En las nuevas condiciones generadas por las transformaciones en la economía mundial y la vigencia de políticas de ajuste estructural, la función del Estado en los países menos desarrollados se concentró en la atención del área social y en la realización de acciones para encarar la situación de pobreza. En particular, los altos niveles de pobreza derivados del desempleo, subempleo y los bajos ingresos prevalecientes dieron lugar a una política social que busca integrar a la población pobre y marginada al mercado y al sistema político institucional.

En términos conceptuales y de la orientación de las políticas, el objetivo del esquema del ajuste estructural, que es el de mantener la estabilidad y dar condiciones para el crecimiento, no integra orgánicamente a la equidad. El crecimiento económico corresponde al de una economía abierta con proyección a mercados desarrollados; la perspectiva es la de mejorar la eficiencia asimilando el patrón tecnológico vigente del que son portadores capitales que tienen posibilidades de desenvolvimiento en mercados globalizados, esto tiene validez solamente para el caso de determinados segmentos de productores. En tales condiciones, no tienen lugar las políticas de empleo e ingresos del pasado (que también eran políticas sociales) para apuntalar el mercado interno. Otra tendencia básica, inherente a este tipo de crecimiento económico, es la concentración del capital y el ingreso.

La política social está subordinada al proceso económico; busca contrarrestar los efectos problemáticos de la aplicación de este esquema de políticas, que son más agudos en países con una estructura económica heterogénea en la que prevalecen mercados incipientes y agentes productivos con una precaria estructura productiva. La política social se concentra en la atención del acceso a bienes y servicios "preferentes": educación, salud, vivienda y

⁹ La Razón, octubre 22 de 2000.

saneamiento básico, cuyo impacto sobre los beneficiarios se efectivizaría en el mediano y largo plazo. Debido al reducido alcance de las acciones, frente a las tendencias económicas que reproducen las condiciones de pobreza, no se puede sobrepasar el efecto compensatorio de la política social. El reducido nivel de ahorro nacional disponible no arroja recursos suficientes para llevar a cabo una política social de mayor perspectiva; siendo la pobreza un fenómeno extendido en la mayoría de la población, paradójicamente, las acciones de política se concentran sobre los grupos más pobres.

Desde 1985, la intervención pública y el destino de recursos fueron priorizados para la aplicación del programa económico; para el efecto, se ha reiterado el argumento de que la dinámica del crecimiento genera mayores fuentes de empleo e ingresos. Además, éste crecimiento redundaría en más recursos fiscales para las políticas distributivas y programas de reducción de la pobreza. La secuencia de situar primero el crecimiento y después la distribución, no habiéndose cumplido asimismo las cualidades atribuidas a dicho crecimiento, ha significado insuficientes medidas, medios y resultados de la política social.

Inicialmente, entre 1985 a 1988, se practicó medidas sociales de corte asistencial para encarar las emergencias de la estabilización. Posteriormente, se buscó dar fundamento a la política social asimilando conceptos, entre 1989 a 1993, de capital humano y, de 1994 a 1997, de elementos del desarrollo humano. Aún habiendo adoptado estas referencias conceptuales, en todos los casos, las medidas ejecutadas tuvieron un alcance limitado en sus propósitos, recursos y resultados respecto a la magnitud de los problemas de pobreza y exclusión social a encarar.

Considerando tales antecedentes, el problema consistiría en alcanzar una mayor articulación entre las políticas económica y social dando una mayor ponderación a la importancia de los problemas estructurales. La política social tendría que ubicarse en el contexto de las transformaciones económicas que es preciso llevar a cabo para superar las trabas estructurales y apuntalar así el crecimiento; pero este crecimiento tendría que estar orientado a mejorar las condiciones de trabajo y de vida de la población, lo que supone una acción pública que realice ese objetivo. Articular el programa de servicios sociales para la satisfacción de las necesidades básicas con acciones referidas a la provisión y desarrollo de infraestructura, servicios productivos y mercados, implicaría una política social de una perspectiva integral, que también abarque asuntos relativos a la creación de empleo e ingresos.

2.1 LOS INDICADORES DE LA POBREZA PARA BOLIVIA

Existen diversos enfoques y métodos actualmente en uso para el estudio de la pobreza. La pertinencia de su análisis consiste en que son instrumentos oficiales con los que se caracteriza y mide el fenómeno de la pobreza y, además, con ellos se definen las políticas estatales y las sustentadas por los organismos financieros multilaterales. En este acápite se presenta las formulaciones del Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, Método de la Línea de Pobreza y el Índice de Desarrollo Humano; al respecto, se hace un repaso de sus conceptos básicos, su metodología y los resultados obtenidos de la aplicación realizada para el país.

Las formulaciones mencionadas se desarrollaron recientemente, cuando se acentuaron los problemas de pobreza ya existentes o emergieron nuevas manifestaciones de este fenómeno que son propias del contexto de las dos últimas décadas. El punto de partida que tienen es la consideración de la pobreza como un dato y la elaboración de indicadores útiles para el diseño de políticas. Al respecto, existen avances, en función de los propósitos buscados, pero se advierten dificultades conceptuales u operativas para contar con instrumentos plenos para caracterizar la pobreza y definir acciones conducentes a su superación.

Las formulaciones tienen un carácter parcial frente a la complejidad del problema que se examina, en cada caso se resaltan determinados aspectos pero hay omisiones básicas. En general, no se relaciona suficientemente la pobreza con las condiciones derivadas de las tendencias económicas y las políticas que la originan. Las definiciones y formas de cuantificar la pobreza son discrecionales y se orientan más a la atención de la pobreza extrema, "focalizando" su alcance, lo que recorta la perspectiva a la acción pública cuando la pobreza en el país es mayoritaria.

MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI)

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que fue utilizado en los países de América Latina para la construcción de mapas de pobreza, "consiste en comparar las condiciones de vida de cada hogar con relación a un conjunto de normas, que expresan el nivel mínimo debajo del cual se considera insatisfecha un grupo de necesidades esenciales. Con base a este criterio, se considera pobres a los hogares y sus miembros integrantes que tienen una o más necesidades básicas insatisfechas"¹⁰.

Los índices del método NBI expresan las deficiencias en el acceso a servicios de educación, salud, seguridad social, saneamiento básico, vivienda; permiten cuantificar fenómenos como la "incidencia de la pobreza" (porcentaje de hogares pobres) y la "intensidad de la pobreza" (nivel promedio de insatisfacción de las necesidades básicas de los hogares pobres respecto a los niveles mínimos de vida). Con la aplicación de este método se busca identificar y priorizar a las poblaciones que serían objeto de aplicación de acciones para solucionar las carencias detectadas.

Considerando los resultados de las aplicaciones realizadas se ha observado que este método, que selecciona a los hogares tipificados como pobres, tiene las siguientes limitaciones:

- Depende de la cantidad de indicadores utilizados; a mayor número de indicadores el número de pobres tiende a ser mayor.
- Al igual que en otros métodos para cuantificar la pobreza, el resultado alcanzado depende de los indicadores seleccionados y de la determinación de los valores considerados como "norma"¹¹.

¹⁰ UDAPSO, INE, UPP y UDAPE (1995), Mapa de Pobreza, segunda edición, La Paz.

¹¹ Morales, Rolando (2000), Métodos Para Medir la Pobreza, Universidad Andina Simón Bolívar, La Paz.

- Las variables consideradas no están totalmente relacionadas con las fuentes de bienestar de las cuales depende en mayor medida la satisfacción de las necesidades básicas (sobre todo empleo e ingresos), de lo que resulta un concepto parcial de la pobreza.

En el Mapa de Pobreza realizado para Bolivia, los satisfactores de las necesidades básicas que fueron habilitados integran cuatro grupos: (1) educación, (2) salud y seguridad social, (3) vivienda, (4) servicios e insumos básicos.

Al interior de cada uno de estos grupos se identificaron variables; la comparación de las variables observadas y la norma mínima establecida permite identificar a los hogares con carencias (pobres) y los hogares con necesidades básicas satisfechas (no pobres). Es importante recordar que el concepto operativo de pobreza lleva inevitablemente la comparación entre una situación observada y una condición normativa.

La aplicación de este método en el país arrojó los resultados que se presentan a continuación.

Cuadro 2.1
Incidencia de Pobreza
Método Necesidades Básicas Insatisfechas
(En porcentaje)

Año	Población pobre	Urbano	Rural
1992	70,50	52,60	95,10
1998*	60,30	42,21	92,09

* Datos Estimados

Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2000), Datos de Pobreza 1992 y 1998, La Paz.

Elaboración propia.

Los resultados referidos a 1992, que se basan en datos observados provenientes del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado ese año, evidencian una alta proporción de población pobre en país (70%); la incidencia pobreza en el área rural es impresionante (95%), pues solamente una parte mínima de esta población no sería pobre.

Acerca de la evolución de este indicador, es pertinente aclarar que los resultados para 1998 fueron elaborados con base a datos que proceden de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, de 1998. En consecuencia, se trata de resultados estimados que no tienen la misma calidad del cálculo realizado para 1992, por lo que su comparación tiene esta restricción. La evolución de la incidencia de la pobreza después de 1992 solamente podrá ser conocida después de la realización del próximo censo de población.

De todas maneras, existen explicaciones dispares acerca de esta eventual reducción de la incidencia de la pobreza en el país. Por una parte se atribuye a la influencia del incremento en la inversión social que, entre 1992-1998, fue de 67%¹²; por otra, se considera que la migración del campo a la ciudad, debido a la declinación económica rural, ha determinado que la población migrante asentada en áreas marginales urbanas mejore relativamente su acceso a

¹² Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (2000), Documento de Trabajo.

servicios sociales, sin que ello haya significado una reducción real de la pobreza, hecho que, además, cuestiona la concepción del propio índice. Por otra parte, en el Cuadro 2.1 se observa que la mejora significativa de este indicador se presenta para el área urbana y no así rural, lo que muestra una tendencia muy problemática.

MÉTODO DE LA LÍNEA DE POBREZA (LP)

El método de la "línea de pobreza" parte de la consideración del ingreso monetario que permite a cada unidad familiar satisfacer las necesidades alimenticias y no alimenticias esenciales para la subsistencia de sus miembros. Para el efecto, se estima una "canasta normativa" con los datos de los precios de los satisfactores básicos, tomando en consideración los hábitos de consumo de la población; quienes no tienen posibilidad de acceder a esta canasta son considerados pobres. Al valor de la canasta de alimentos se agrega el costo de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimenticias.

El costo de la canasta normativa que incluye solamente los alimentos, establece un límite debajo del cual se define la situación de indigencia. Así, se denomina indigentes a las personas u hogares que, destinando la totalidad de sus ingresos a la compra de alimentos, no logran satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos para su subsistencia.

El método de la línea de pobreza establece la potencialidad de la compra de una canasta de satisfactores básicos, no su compra efectiva. Esto es igual para el caso del método utilizado por el Banco Mundial, que relaciona el gasto de consumo con la línea de pobreza. Para efectos de comparación internacional la línea de pobreza utilizada por esta institución fue fijada en \$us. 1 diario por persona (PPA en dólares de 1985); para América Latina y el Caribe se sugiere una línea de pobreza de \$us. 2 (PPA en dólares)¹³.

La mayor limitación de este método radica en la determinación de la canasta básica normativa, por el hecho de que existen diferentes combinaciones de bienes alimenticios y no alimenticios que satisfacen de manera semejante los requerimientos de consumo. Estas diferencias pueden deberse a factores sociales, culturales y regionales; de esta manera, puede haber más de una canasta normativa representativa para un mismo caso. Los resultados de la aplicación de este método en el país son presentados a continuación.

Cuadro 2.2
Estimación de Incidencia de Pobreza según Línea de Pobreza
(En porcentaje)

Periodo	Nacional	Ciudades Principales	Otras áreas Urbanas	Área Rural
1997	63,20	50,70	63,70	77,30
1999*	62,72	46,98	65,80	81,71

* Cálculo a noviembre de 1999

Fuente: Banco Mundial (2000), Bolivia: Diagnóstico sobre la Pobreza 2000

Elaboración propia

¹³ PNUD (1997) Informe sobre el Desarrollo Humano 1997, Washington.

Este ejercicio proviene de una estimación realizada por el Banco Mundial con datos de ingreso por habitante, excepto para el área rural que toma el consumo por habitante; en la publicación no se explica la base sobre la que se hizo el ejercicio para conocer los elementos y supuestos del cálculo. Cabe observar que esta pequeña reducción (0,76%) de la proporción de la población pobre en términos nacionales, entre 1997 a 1999, se puede atribuir a la leve mejora del ingreso por habitante entre ambos periodos (de \$us. 1.020 en 1997, a \$us. 1.026 en 1999); la mejora en las ciudades principales es mayor y, contrariamente, en el área rural se produjo un incremento de la proporción de la población pobre, hecho que no ocurre con el cálculo efectuado con el método NBI.

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) formuló el Índice para el Desarrollo Humano (IDH), cuyo primer resultado fue publicado en el informe de 1991. Este índice introdujo una nueva modalidad para la medición del desarrollo y de las condiciones de vida relacionadas con la pobreza, integrando variables económicas y sociales. En tal sentido, además del nivel de vida, medido por el ingreso por habitante, se incluye indicadores de longevidad que se mide por la esperanza de vida al nacer e indicadores referidos a los conocimientos medidos a través de la tasa de alfabetismo y el número promedio de años de escolaridad.

La finalidad del IDH es la de impulsar a los gobiernos nacionales a adoptar políticas orientadas al mejoramiento de cada uno de los componentes económicos y sociales del desarrollo humano; además, este índice permite realizar comparaciones entre países y también entre regiones en el interior de un país.

El IDH tiene valores entre 0 y 1. Así, el valor de IDH posibilita clasificar a los países en diferentes niveles: países con IDH inferiores a 0,5 son considerados de un bajo nivel de desarrollo humano, países con un IDH comprendido entre 0,5 y 0,8 tienen un nivel medio de desarrollo humano y los que tienen un IDH superior a 0,8 les corresponde un nivel alto de desarrollo humano.

En el Informe de 1995 se establecieron cambios en la metodología del IDH, que rigen para los resultados desde 1992 hacia delante; son modificaciones en los indicadores de escolaridad y en el valor mínimo de ingreso. Posteriormente, en el Informe 1999, se hicieron otros cambios para el IDH de 1997 y que rige desde entonces; se trata de cambios metodológicos referidos al cálculo del índice de los ingresos y a la incorporación de series nuevas y más depuradas de datos. Estos cambios ocasionaron que el IDH de 1997 no sea comparable con los de años anteriores y que varíe la clasificación de los países, con base al índice respectivo, efectuada por el PNUD.

Durante los años noventa se han realizado trabajos de aplicación del IDH para Bolivia. En el Cuadro 2.3 se presenta una síntesis de los resultados para seis gestiones.

Cuadro 2.3
Índice de Desarrollo Humano para Bolivia 1992 - 1998
(En porcentaje)

Año	IDH	Esperanza de vida al Nacer (años)	Tasa de Matriculación Combinada primaria, secundaria y terciaria	Tasa de Alfabetización de adultos	PIB real per cápita ajustado	Clasificación de países por el IDH (PNUD)
1992	0,530	60,5	4*	79,3	2.170	113
1992	0,588	59,4	66	80,7	2.410	113
1993	0,584	59,7	68	81,5	2.510	111
1994	0,589	60,1	66	82,5	2.598	113
1995	0,593	60,5	69	83,1	2.617	116
1997**	0,652	61,4	70	83,6	2.880	112
1998	0,643	61,8	70	84,4	2.269	114

* Este valor corresponde solamente a los años de escolaridad.

** El valor del IDH para este año no es comparable con los de años anteriores.

Fuente: PNUD, Informes sobre Desarrollo Humano: 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

Elaboración propia.

Cabe hacer notar que los dos valores distintos del IDH para 1992 se explican por la adopción de una variante dentro de la metodología aplicada ese año; este hecho ilustra la sensibilidad de este índice frente a cambios en sus elementos. De manera semejante, desde 1997 el valor del IDH no es comparable con los años anteriores debido a cambios en el método de cálculo. En general, entre 1992 a 1995, se observa una tendencia muy ligera de mejora del IDH, que se relaciona con una evolución con esta misma característica de sus componentes. Por otra parte, entre 1998 a 1999 se registra la declinación del índice, influido por la reducción del PIB por habitante. Según la tipología convencional, el país corresponde a un nivel medio de desarrollo humano; en cuanto a la ubicación de Bolivia en la clasificación entre los países por el valor del IDH se observa su ubicación dentro un rango estrecho sin una tendencia definida de mejoramiento.

3. LA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

3.1 ANTECEDENTES

El primer "Diálogo Nacional", convocado por el Gobierno a fines de 1997, contó con la participación de una representación social diversa, que expresó puntos de vista, demandas y propuestas con un ánimo positivo. La actitud de la representación de la sociedad civil, sin que haya dejado de ser crítica en ocasión alguna, probó la capacidad para que en el país se desarrollen los espacios de diálogo y negociación con instituciones del Estado. Esta primera experiencia no prosperó debido a que en las resoluciones y decisiones no se incorporaron los acuerdos más importantes expresados por representantes de la sociedad, ni se dieron explicaciones convincentes de su exclusión. La conducción de este evento por el Gobierno,

que reprodujo las prácticas tradicionales del autoritarismo y la falta de transparencia, no aportó para que este primer antecedente de diálogo consolide una relación de confianza y entendimiento; también mostró la dificultad de compatibilizar las demandas de la sociedad con los intereses del sistema del poder.

De todas maneras, en particular, los organismos financieros multilaterales valoraron positivamente este primer Diálogo y consideraron la necesidad de establecer un sistema de acuerdos, que supone la participación de la sociedad civil, para la aplicación y el seguimiento de las políticas públicas¹⁴. En septiembre de 1998 se suscribió un nuevo "Acuerdo de Ajuste Estructural Reforzado" (ESAF, por la sigla en inglés) que, desde septiembre de 1999, se denomina "Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza". Esta versión renovada del ajuste estructural, además de las medidas económicas tradicionales, incluye las de política social; de ahí el origen del planteamiento gubernamental de diseñar una estrategia para reducir la pobreza, con participación de la sociedad.

Complementariamente, la aprobación del acuerdo para acceder a los recursos del "alivio" de la deuda externa desde el 2001, a través del programa HIPC II, se condicionó a la realización de un "Diálogo Nacional" que convoque la participación de la sociedad civil para elaborar una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) durante el primer semestre de 2000. En enero de este año, el Gobierno presentó una versión preliminar de la ERP, que contiene lineamientos de las políticas que debieran tomarse en cuenta para la reducción de la pobreza¹⁵. Con este documento como base, entre junio y agosto, se llevó a cabo el "Diálogo".

Inicialmente, desde el nivel oficial, se declaró la necesidad de contar con la participación de las representaciones de trabajadores, asociaciones sociales diversas, gremios empresariales, partidos políticos y ONG's; además, se esperaba que la inclusión de la Iglesia Católica en la convocatoria aporte elementos de confianza para legitimar este proceso. El escepticismo de muchos sectores de la sociedad civil, debido a dos experiencias fallidas de diálogo con el Gobierno en 1997, se expresó en la negativa de participación de los organismos sindicales de trabajadores urbanos y rurales.

La opción que asumió entonces el gobierno fue la de establecer como base fundamental de la convocatoria para el "Diálogo" a los municipios, argumentando que se trata de la expresión territorial más cercana a las necesidades de la población. En consecuencia, la denominada "Agenda Social", organizada para captar demandas de la sociedad civil que serían consideradas para la formulación de la ERP, fue tratada con actores sociales y representación del Estado en el ámbito de los municipios y las prefecturas¹⁶. Sin embargo, el incipiente y problemático desarrollo de la descentralización administrativa del país, que data desde 1994, influyó en la limitada representatividad y expresión de demandas por estos actores de la sociedad civil que participaron en el "Diálogo".

También es importante advertir que la "Agenda para el Desarrollo" fue tratada por separado con empresarios y gremios de productores; esta separación entre el desarrollo económico y

¹⁴ Banco Mundial (1999) Bolivia: Implementando el Marco Integral de Desarrollo.

¹⁵ Estrategia para la Reducción de la Pobreza, (Documento Preliminar); Enero, 2000.

¹⁶ Secretaría Técnica del Diálogo Nacional (2000) Diálogo 2000, Resumen Ejecutivo, La Paz.

social expresa la concepción del modelo económico vigente que atiende los problemas de pobreza y marginación de manera subsidiaria al crecimiento económico, que está concentrado sobre todo en sectores vinculados a capitales transnacionales y a mercados externos. Además, la restricción de los recursos asignados al área social (educación, salud, saneamiento básico y vivienda) y a la infraestructura de apoyo a la producción (microriego y caminos vecinales), aún contando con los fondos del alivio a la deuda externa en el marco del HIPC, expresa la contradicción entre los escasos recursos públicos disponibles y las expectativas de la población pobre así como la dimensión y profundidad de la pobreza.

Las iniciativas de organizaciones de la sociedad civil para insertarse en el proceso de elaboración de la ERP se adaptaron a las pautas oficiales definidas para el efecto. La más importante de ellas fue el "Foro Jubileo 2000", efectuado entre marzo y abril de este año bajo la conducción de la Conferencia Episcopal Boliviana; fue un referente público muy importante para la posterior realización del "Diálogo Nacional 2000". En este espacio se sistematizó, de manera amplia, las demandas de la sociedad civil y se formuló un mecanismo de control social para la asignación y seguimiento del uso de recursos provenientes del alivio de la deuda externa. Para ello se organizó 9 Foros departamentales, de acuerdo con la división política del país y un Foro Nacional¹⁷.

Antes que concluya la fase final del "Diálogo", hacia mediados de septiembre del año en curso, emergió una rebelión social integrada por campesinos, indígenas y trabajadores que se expresó en movilizaciones, paros, bloqueos de caminos y protestas en torno a reivindicaciones, algunas incumplidas por siglos y otras que se relacionan con problemas agravados por el esquema de políticas liberales vigente desde 1985. Durante más de tres semanas, que duró la movilización social, se dejó de mencionar la existencia del "Diálogo Nacional 2000". El conflicto ocurrió en un contexto de crisis económica y del sistema político, hecho que dificultó grandemente su manejo y resolución; entonces, los 90 días que se acordaron para encarar las demandas planteadas por las organizaciones que participaron en la movilización resultan escasos para adoptar decisiones consistentes.

Dados estos acontecimientos, se percibe que una deficiencia básica del "Diálogo Nacional 2000" estuvo en la falta de participación de los sindicatos de trabajadores urbanos y rurales y en el limitado tratamiento de reivindicaciones y demandas de la sociedad, en particular, de los sectores empobrecidos del país. Una amplia proporción de participantes en las mesas municipales, que trataban la "Agenda Social" pertenecía a partidos políticos (alcaldes y miembros del consejo municipal), habida cuenta de su cuestionado monopolio de mediación política entre el Estado y la sociedad civil; a esto se agrega la deficiente representación de los Consejos de Vigilancia de los municipios, cuya función de control social no mostró resultados efectivos en la mayor parte de los casos.

¹⁷ Conferencia Episcopal Boliviana (2000) Foro Jubileo 2000, Conclusiones, La Paz.

3.2 PERCEPCIONES DEL DIÁLOGO 2000 Y DE LA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Este acápite fue elaborado sobre la base de un trabajo de entrevistas a 15 representantes de diversas instituciones que participaron en el denominado Diálogo 2000 y, por otra parte, las que protagonizaron la movilización social acontecida en septiembre pasado¹⁸. Esta movilización, ha planteado nuevas demandas que tendrían que ser consideradas en la formulación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

El cuestionario aplicado en este trabajo está referido a percepciones, valoraciones y expectativas de estas instituciones acerca del Diálogo 2000, la Estrategia de Reducción de Pobreza, las medidas de reactivación económica y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno con las organizaciones sindicales como consecuencia de la movilización social mencionada.

Las entrevistas incluyeron a representantes de organizaciones de la sociedad civil, organismos del Estado y otras instituciones que estuvieron relacionadas con este proceso¹⁹. La lista es la siguiente: municipios de La Paz, Punata (Cochabamba) y Curahuara de Carangas (Oruro), Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (CIOEC), Confederación Nacional de Juntas Vecinales, Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Central Obrera Boliviana (COB), Federación de Maestros Urbanos de La Paz, Federación de Fabriles de Cochabamba (que también representa a la Coordinadora del Agua y la Vida), Conferencia Episcopal, Unión Nacional de Instituciones de Trabajo en Acción Social (UNITAS) y la Coordinadora de Redes de ONG's.

3.2.1 Valoraciones y expectativas sobre el Diálogo 2000

Los empresarios privados (CEPB), organizaciones económicas campesinas (CIOEC) y los pueblos indígenas (CIDOB) expresan haber participado en el Diálogo 2000 con el objetivo de presentar demandas que mejoren las condiciones para el desenvolvimiento económico y social de sus representados.

En los casos de portavoces de los municipios y la Confederación de Juntas Vecinales, se tuvo conciencia que la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) se basa en los ámbitos municipales y que en el Diálogo 2000 se definiría el destino de los recursos provenientes del HIPC II, por lo que su participación era ineludible.

A su vez, para la Conferencia Episcopal, UNITAS y la Coordinadora de Redes de ONG's, la principal motivación fue la de incidir en un proceso transparente y participativo de elaboración del plan de lucha contra la pobreza.

¹⁸ Rodríguez Baudoin Comunicación Corporativa, diciembre de 2000, Documento de Trabajo, La Paz.

¹⁹ Ver Anexo II.

Por otra parte, la CSUTCB y la Federación de Trabajadores Fabriles de Cochabamba (Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida), que estuvieron ausentes del Diálogo, argumentaron no haber sido convocados pese a tener una base social muy amplia. Asimismo, afirmaron que los conflictos de septiembre constituyen una protesta en contra de la desatención de los problemas de los pueblos indígenas y los trabajadores y también ante el carácter excluyente del Diálogo 2000. En los casos de la Central Obrera Boliviana, Federación de Cocaleros y la Federación de Maestros de La Paz, los motivos aducidos de su inasistencia al Diálogo 2000 se refieren a la falta de credibilidad y consistencia del Gobierno que se demostró en el incumplimiento de los acuerdos arribados en la primera versión del Diálogo, en 1997.

El CIDOB y los alcaldes de La Paz y Curahuara de Carangas hicieron crítica del carácter cupular que predominó en el evento; empero, también encontraron un hecho positivo en el ejercicio de participación y el escenario de visibilidad de los actores involucrados. A su vez, la representación del CIOEC hizo énfasis en la pertinencia del Diálogo como espacio que permitió presentar demandas y necesidades de su sector, esperando que los resultados sean favorables.

Las observaciones de la excesiva concentración en la problemática municipal, para la elaboración de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, fueron matizadas por UNITAS y la Coordinadora de Redes de ONG's en el sentido de que este hecho tiende a afianzar la participación popular como política de Estado.

En la valoración del evento hecha por las organizaciones sindicales (campesinos, cocaleros, fabriles, Federación de Maestros de La Paz y la COB) y el municipio de Punata, se señaló que el Diálogo no fue un escenario pleno para la participación y el intercambio de ideas e iniciativas y que el Gobierno mostró poca voluntad para escuchar a la sociedad civil, reproduciendo así la fallida experiencia del Diálogo de 1997. Asimismo, observaron que el Diálogo 2000 fue resultado de una imposición de los organismos financieros multilaterales.

A la cuestión si la sociedad civil estuvo plenamente representada en el Diálogo 2000, la totalidad de los entrevistados coincidió en señalar como una deficiencia el no haber convocado a una participación más amplia de la sociedad civil, sobre todo de los trabajadores y la población directamente afectada por la pobreza, por lo que el evento tuvo una representatividad muy restringida. De los 15 entrevistados, 12 de ellos (alcaldías de Curahuara de Carangas y de La Paz, Conferencia Episcopal, Coordinadora de ONG's, UNITAS, Federación de Maestros de La Paz, Confederación de Juntas Vecinales, CIDOB, COB, Confederación de Empresarios Privados, Federación de Cocaleros y Fabriles de Cochabamba) coincidieron en que el Diálogo 2000 excluyó a importantes organizaciones sindicales de trabajadores urbanos y rurales, privilegiando en exceso la participación de representantes del Estado en el ámbito municipal (Alcaldes, concejales, etc.).

Para el CIOEC es evidente que el Diálogo no contó con la representación de toda la sociedad civil, pero esto se debió, fundamentalmente, a que muchas de estas organizaciones decidieron "no ejercer el derecho de participar en esta instancia". Por otra parte, las representaciones de la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia y de la Alcaldía de Punata

señalaron que el Gobierno dio un excesivo espacio de participación a las Organizaciones no Gubernamentales, poniendo en tela de juicio su grado de representatividad social.

Acerca de la atención prestada por parte del Gobierno a las demandas planteadas en el evento, las instituciones CIDOB, CIOEC, Empresarios Privados, Confederación de Juntas Vecinales y el Municipio de Punata señalaron que éstas no fueron debidamente consideradas. Para los Empresarios Privados y las Juntas Vecinales uno de los problemas radica en que no se consideraron suficientemente los requerimientos de los sectores, según los primeros porque se priorizaron las demandas de carácter regional y los problemas inmediatos antes que los estructurales, y, los segundos, porque el Diálogo no llegó a los niveles de base concentrándose en cambio en las cúpulas.

Los alcaldes de La Paz y de Curahuara de Carangas afirmaron que sus requerimientos fueron incluidos en las conclusiones del Diálogo 2000; sin embargo, están expectantes a que los compromisos adquiridos por el Gobierno se cumplan.

Una observación sugerente, señalada por la representación de los empresarios, es que existió un factor adicional que influyó en la falta de atención a las demandas y es la dificultad de arribar a acuerdos en un espacio de deliberación como el Diálogo. Esta cuestión plantea un problema operativo, pero también de adaptación de actores sociales no habituados a estos nuevos espacios participativos cuya concurrencia es heterogénea y amplia.

Quienes no participaron en el Diálogo (COB, CSUTCB, Federación de Cocaleros, maestros, fabriles-Coordinadora del Agua) afirmaron que sus demandas generalmente no son atendidas por el Estado; observan que en el Diálogo no consideró debidamente la problemática del desempleo en el país y que este fenómeno tiende a agudizarse.

3.2.2 Opiniones acerca del alivio de la deuda

El asunto referido al monto de los recursos del alivio de la deuda externa, derivados de la aplicación del programa HIPC, dio lugar a observaciones en torno a la relación entre su cuantía y los requerimientos para llevar a cabo acciones para encarar la pobreza del país. La totalidad de los entrevistados, excepto CIOEC que no tenía información completa acerca de este tema, sostuvo que el monto aproximado de \$us. 90 millones correspondientes a la condonación anual de la deuda externa resultará insuficiente para resolver los agudos problemas de pobreza. Los tres alcaldes entrevistados (La Paz, Punata y Curahuara de Carangas) coincidieron en este punto, pero opinaron que recibir esos recursos refuerza su presupuesto lo que será beneficioso para la población. Además, las representaciones de los Empresarios Privados, la Conferencia Episcopal y la Coordinadora de Redes de ONG's señalaron que, dada la actual situación de crisis, será difícil que el país pueda generar esos fondos para ser destinados al presupuesto del área social.

Por otra parte, las organizaciones que no participaron en el Diálogo coincidieron en afirmar que, además que el HIPC es insuficiente para resolver los problemas de pobreza en el país, la corrupción política será un obstáculo para que dichos recursos lleguen a sus verdaderos destinatarios.

3.2.3 Percepciones y valoraciones sobre la Estrategia para la Reducción de la Pobreza

Los puntos de vista en torno a la Estrategia de Reducción de la Pobreza contienen muchas críticas al Gobierno, acerca de su capacidad e idoneidad para llevarla a cabo con éxito, debido a la pérdida de credibilidad que tiende a acentuarse en los años últimos. Sin embargo, el contenido de la sustentación de las apreciaciones vertidas y el propio conocimiento e información de los temas tratados difiere en cada uno de los representantes de las instituciones.

Las cuestiones planteadas se basan en determinados hechos observados por los entrevistados. Las organizaciones sindicales sostienen que la tendencia del modelo económico y las políticas aplicadas en el país favorecen la concentración del ingreso y los intereses de los grandes empresarios, relegando las demandas de los pueblos indígenas, pequeños productores y de los trabajadores. Además, adujeron que hay excesiva corrupción. En consecuencia, la efectiva superación de la pobreza pasa, sobre todo, por un cambio de la orientación de las políticas y del propio modelo económico; en tales casos no se alienta resultados relevantes de la aplicación de la Estrategia.

Otra manera de cuestionar la capacidad del Estado, hecha por las representaciones de Empresarios Privados, organizaciones sindicales y la Confederación de Juntas Vecinales, llama la atención sobre la deficiente gestión del actual Gobierno para apuntalar el crecimiento económico en el mediano y largo plazo y para enfrentar la situación de crisis económica por la que atraviesa el país; de ahí la duda de la posibilidad de cumplir con el objetivo de reducir la pobreza a través de una estrategia en la que el Estado ocupa una función de conducción.

Por su parte, las representaciones de la Conferencia Episcopal y el Alcalde de Curahuara de Carangas señalaron que la Estrategia de Reducción de la Pobreza requiere de la construcción de mecanismos de control social para garantizar que las inversiones de los municipios sean adecuadas; en esa medida, sobre todo en el caso de la Conferencia Episcopal, se alienta la posibilidad de un impacto positivo de la Estrategia.

UNITAS, la Coordinadora de ONG's y el CIDOB sostuvieron que la ERP debería planificarse no sólo teniendo en cuenta los recursos del HIPC, sino con la totalidad de los fondos públicos; asimismo, subrayaron que la efectiva participación de la sociedad civil en la elaboración de la Estrategia es una condición indispensable.

Los tres alcaldes entrevistados (La Paz, Punata y Curahuara de Carangas) afirmaron que la Estrategia solamente atenuará los efectos de la pobreza, pero que un adecuado manejo de los recursos puede dar mejores resultados para la población pobre de los municipios.

Según la Confederación de Empresarios, la Estrategia tendría buenos resultados sólo si es capaz de generar empleo y potenciar a la pequeña y mediana empresa; sin embargo, los sindicatos observaron que el eje de la Estrategia no se orienta en ese sentido.

Las otras instituciones coincidieron en señalar que, aunque no resuelva efectivamente el problema de la pobreza en el país, la Estrategia podría beneficiar su sector y al país en su conjunto si el manejo de los recursos es adecuado; en este marco, la representación del CIOEC

afirmó que ya existen algunos beneficios como la creación de fondos para el apoyo a este sector.

3.2.4 Percepciones sobre el Plan de Reactivación Económica

Para el conjunto de los entrevistados, el Plan de Reactivación Económica del Gobierno para enfrentar la crisis no ha dado ningún resultado, siendo los efectos de la crisis cada vez más acentuados. La Confederación de Empresarios Privados afirmó que la falta de visión y reacción del gobierno ha impedido advertir la emergencia de la crisis y ejecutar medidas adecuadas para enfrentarla.

Diez de las quince representaciones (CIOEC, COB, CSUTCB, Federación de Coccaleros, Federación de Fabriles de Cochabamba y Coordinadora del Agua, Federación de Maestros de La Paz, CIDOB y los alcaldes de La Paz, Curahuara de Carangas y Punata,) coincidieron en señalar que dicho plan fue concebido sobre todo para apoyar a la gran empresa privada, pese a que ésta no crea en su efectividad.

3.2.5 Percepciones sobre el conflicto social de septiembre

Los entrevistados señalaron como las principales causas de la crisis de septiembre a las siguientes:

- Falta de atención a las necesidades de la mayoría de la población (10 casos)
- Deterioro del sistema político y corrupción (7 casos)
- Agotamiento del modelo económico (5 casos)
- Crisis económica (1 caso)

Todas las representaciones coincidieron en señalar que si el Gobierno no cumple los compromisos adquiridos tras la crisis social de septiembre, se repetirá el conflicto probablemente con una dosis mayor de violencia. De hecho, las organizaciones sindicales y la Confederación de Juntas Vecinales lo anunciaron explícitamente como una decisión. Además, se considera necesaria la realización de cambios en la economía y el sistema político para corregir los factores de fondo.

Sin embargo, también todos coincidieron en que será muy difícil que el Gobierno pueda cumplir con el conjunto de acuerdos suscritos con los distintos sectores sociales a raíz de las movilizaciones acontecidas en septiembre pasado. La representación de los organismos sindicales sostiene que aún si llegaran a cumplirse, esto solamente significará un avance para encarar los problemas de pobreza, porque existen determinantes estructurales que requieren una acción de mayor alcance. Seis instituciones (CIDOB, CIOEC, UNITAS, la Conferencia Episcopal y el Municipio de Curahuara de Carangas) afirmaron que las demandas planteadas en las movilizaciones de septiembre deberían formar parte de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y que el Gobierno no debería manejar las dos agendas de manera separada.

4. CONCLUSIONES

- El tipo de crecimiento económico vigente en el país tiene como soporte a los sectores y segmentos de mayor productividad relativa, con mayor acceso a recursos y mercados, en los que se estableció asociación con capitales transnacionales y, también, los que producen bienes transables.

Los segmentos que carecen de un sistema productivo moderno y de mercados desarrollados tuvieron un desempeño desfavorable, debido a su baja capacidad competitiva.

- El problema está en que entre estos últimos se cuenta la gran mayoría de las unidades productivas y de cuyo desempeño depende la mayor proporción de la población ocupada. Entonces, este tipo de crecimiento existente tiende a generar desigualdad y mantiene niveles de pobreza acentuados. Además, los sectores que impulsan el crecimiento son intensivos en capital, éste es un factor básico que incide en la tendencia a la concentración del ingreso.
- Otro problema, que es inherente a la estructura de exportación de bienes básicos que se consolidó en el país, consiste en el reducido remanente de ahorro nacional del que se dispone, hecho que redundará, además, en la escasez de recursos públicos para asignarlos al "alivio" de la pobreza.

Como se sabe, este fenómeno se origina en el deterioro de los términos de intercambio y la consiguiente transferencia de recursos al exterior a través del comercio, lo que crea una dependencia extrema de créditos y donaciones del extranjero para que funcione la economía y opere la política social.

- Las políticas de reactivación económica aplicadas en abril y noviembre de 2000 corresponden a una forma de encarar la coyuntura crítica. Se constata que ambas no dieron los resultados esperados; la percepción de los agentes económicos es que son insuficientes. El problema es que, además de la necesidad de medidas más enérgicas para revertir la coyuntura adversa, el decaimiento de sectores productivos básicos hace ver que se requiere de políticas que promuevan su reestructuración para desarrollar la capacidad competitiva de la economía nacional. En este sentido, la crisis actual es compleja porque se combina una crisis de corto plazo con otra de carácter estructural. Además, las medidas con las que se pretende encarar los problemas económicos por los que atraviesa el país, motivan incertidumbre sobre la posibilidad de cumplir con el objetivo de reducir la pobreza.
- Estando en proceso la formulación y aplicación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, se requiere de una mayor articulación entre las políticas económica y social, dando una mayor importancia a los problemas estructurales. La política social tendría que corresponder a las transformaciones económicas que es preciso llevar a cabo para superar las trabas estructurales y apuntalar así el crecimiento; éste, a su vez, sólo tendría sentido si tiene capacidad para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de la población.

El mejoramiento de los servicios sociales para la satisfacción de las necesidades básicas que se articule con acciones referidas a la provisión y desarrollo de infraestructura, servicios productivos y mercados, implicaría una política social de una perspectiva integral, que también abarque la creación de empleo e ingresos.

- Las formulaciones oficiales para medir e instrumentar políticas de reducción de la pobreza (Necesidades Básicas Insatisfechas, Línea de Pobreza, Índice de Desarrollo Humano) se desarrollaron en el contexto de los últimos 15 años, cuando se deterioraron las condiciones de trabajo y de vida de la mayoría de la población.
Estas formulaciones tienen un carácter parcial frente a la complejidad del problema que se examina. En general, no relacionan suficientemente la pobreza con las condiciones derivadas de las tendencias económicas y las políticas que la originan o la acentúan y se orientan más a la atención de la pobreza extrema, lo que restringe la perspectiva de la política social considerando que la pobreza en el país abarca a la mayoría de la población
- La sociedad civil ha demostrado una disposición positiva para desarrollar espacios de diálogo y negociación con el Estado; pero su actitud es crítica frente al manejo del poder, lo que garantiza la posibilidad del avance en la construcción de instituciones democráticas. El Estado no dio condiciones plenas para que se afiancen los espacios de participación social; tampoco facilitó para que se compatibilicen los requerimientos sociales con los intereses del sistema del poder económico y político.
- Las percepciones, valoraciones y expectativas de la sociedad civil acerca de los hechos sociales y políticos están influidas por la relación entre el conocimiento adquirido, que proviene sobre todo de la experiencia acumulada, y los datos presentes de los temas a ser considerados. Al respecto, es sugerente la coincidencia en la disconformidad y la crítica respecto de los temas tratados, aunque con diferente perspectiva, por parte de sectores muy diversos. Es importante valorar la crítica manifestada por las representaciones de la sociedad civil al Diálogo 2000 y a la Estrategia de Reducción de la Pobreza, ya que se trataría de la expresión de la necesidad de profundos cambios institucionales para mejorar la gestión de Estado e integrar a la población marginada en el sistema económico y político del país que, como parte de los cambios aludidos, tendría que ser democratizado.
- La impactante movilización social de septiembre pasado evidenció la limitada perspectiva con la que se llevó a cabo el Diálogo 2000; por ello quedaron muy cortas la representación convocada y las demandas aceptadas. Sin duda que muchas de las opiniones captadas a través de las entrevistas realizadas se modificaron, tornándose más críticas, como consecuencia de la rebelión de septiembre. La movilización, de hecho, expandió la base de la población y las demandas que deben ser consideradas en la Estrategia de Reducción de la Pobreza; pero sobre todo hizo ver la necesidad de tratar los problemas de la pobreza no únicamente con la visión de la política social sino abarcando también medidas económicas y políticas que remuevan las trabas estructurales en las que está enquistada. En tal sentido, también es clara la percepción acerca de la restricción de recursos para reducir la pobreza, contando los fondos de la condonación de la deuda externa mediante el programa HIPC y las asignaciones del presupuesto público.

- La representación de los organismos territoriales (alcaldías), organizaciones de productores campesinos (CIOEC) y pueblos indígenas del oriente (CIDOB) comparten las apreciaciones acerca de la poca credibilidad que inspiran las instituciones estatales. Sin embargo, son más proclives a participar en los espacios de diálogo y negociación con el Estado para lograr avances en sus reivindicaciones, aún a sabiendas de la falta de transparencia y discriminación a la hora de las decisiones. Estos comportamientos que, en buena medida, pueden atribuirse a las nuevas realidades que se han establecido en el país durante las últimas décadas, no niegan la necesidad de la remoción de las distorsiones estructurales del sistema económico y político.
- Las organizaciones sindicales, gremios y representación de grupos étnicos y nacionalidades perciben la existencia de un límite mayor en la institucionalidad vigente, para arribar a resultados positivos en los espacios de diálogo y negociación con el Estado; la experiencia histórica está plagada de tentativas frustradas que, desde ambos lados, se plantea como resultado de una confrontación. De ahí que se recurre con más frecuencia a movilizaciones que ponen en tensión la capacidad de presión del Estado y la sociedad civil. Es claro que las condiciones actuales todavía continúan estimulando estos comportamientos y desenlaces.

Anexo I
Tasa de Crecimiento Promedio e Incidencia
(En porcentaje)

DESCRIPCIÓN	TCP 1990-1998	Estructura	Incidencia
A. INDUSTRIAS	4,00	81,47	3,26
1. AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	2,76	15,12	0,42
- Productos Agrícolas No Industriales	1,56	6,88	0,11
- Productos Agrícolas Industriales	10,88	2,32	0,25
- Coca	-3,94	0,93	-0,04
- Productos Pecuarios	2,62	4,11	0,11
- Silvicultura, Caza y Pesca	1,28	0,88	0,01
2. EXTRACCIÓN DE MINAS Y CANTERAS	3,60	9,95	0,36
- Petróleo Crudo y Gas Natural	5,51	4,23	0,23
- Minerales Metálicos y No Metálicos	2,01	5,72	0,11
3. INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	3,38	16,76	0,57
- Alimentos, Bebidas y Tabaco	4,03	7,75	0,31
- Otras Industrias	2,81	9,01	0,25
4. ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	6,39	1,88	0,12
5. CONSTRUCCIÓN Y OBRAS PÚBLICAS	8,16	3,45	0,28
6. COMERCIO	3,20	8,73	0,28
7. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	5,84	9,98	0,58
8. ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, BIENES INMUEBLES Y SERV. PRESTADOS A LAS EMPRESAS	6,69	11,00	0,74
- Servicios Financieros	14,69	2,70	0,40
- Servicios a las Empresas	9,20	2,93	0,27
- Propiedad de Vivienda	1,47	5,38	0,08
9. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	3,64	3,84	0,14
10. RESTAURANTES Y HOTELES	3,10	3,25	0,10
SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS	13,95	-2,49	-0,35
B. SERVICIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	2,27	9,45	0,21
C. SERVICIO DOMÉSTICO	2,14	0,56	0,01
TOTAL A VALORES BÁSICOS	3,81	91,48	3,49
Der.s/M.IVAnd.IT y otros Imp.Indirectos	-4,99	8,52	0,43
TOTAL : Precios de Mercado	3,91	100,00	3,91

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.
Elaboración propia.

Anexo II
Instituciones y representantes entrevistados

Participaron en el Diálogo	No participaron en el Diálogo
Municipio de La Paz Representante: <i>Juan del Granado</i>	Central Obrera Boliviana Representante: <i>Max Feraude</i>
Municipio de Punata Representante: <i>José Antonio González</i>	Federación de Cocaleros del Trópico de Cochabamba Representante: <i>Evo Morales</i>
Municipio de Curahuara de Carangas Representante: <i>Alejandro Choque</i>	Central Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) Representante: <i>Felipe Quispe</i>
Confederación de Juntas Vecinales Representante: <i>José Diez de Medina</i>	Federación de Maestros de La Paz Representante: <i>Vilma Plata</i>
Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC) Representante: <i>María Julia Jiménez</i>	Federación Trabajadores Fabriles de Cochabamba (Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida) Representante: <i>Oscar Olivera</i>
Confederación Empresarios Privados (CEPB) Representante: <i>Javier Cuevas</i>	
UNITAS Representante: <i>Hugo Fernández</i>	
Coordinadora de redes de ONGs Representante: <i>Leonor Arauco</i>	
Conferencia Episcopal de Bolivia Representante: <i>Juan Carlos Núñez</i>	
Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) Representante: <i>Marcial Fabricano</i>	