

M-4717

CENTRO DE DOCUMENTACION  
CEDLA

cedla

centro de estudios para el desarrollo laboral y agrario

# ¿QUÉ PAÍS NOS QUIEREN DEJAR?

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS ELECTORALES DE ADN, LyJ,  
MAS, MCC, MIP, MIR, MNR, NFR, UCS Y PS

Junio de 2002

cedla

© Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

Dirección: Av. Jaimes Freire N° 2940 Esq. Muñoz Cornejo  
Teléfonos: (591) (2) 2413175 – 2412429  
Fax: (591) (2) 2414625  
E-mail: [cedla@caoba.entelnet.bo](mailto:cedla@caoba.entelnet.bo)  
Web site: [www.cedla.org](http://www.cedla.org)  
Casilla: 8630  
La Paz - Bolivia

## ÍNDICE GENERAL

<b>PRIMERA PARTE</b> .....	<b>6</b>
<i>MIRADAS MEZQUINAS: EL PAÍS QUE SE BUSCA CONSOLIDAR LAS PROPUESTAS DEL MNR, MIR, ADN, UCS, NFR Y MGC</i> .....	8
<b>A. ORIENTACIONES GENERALES</b> .....	8
1. Lineamientos generales de las propuestas .....	8
2. Algunas consideraciones sobre los supuestos y los resultados de los planes electorales .....	11
<b>B. REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y PATRÓN DE CRECIMIENTO</b> .....	15
3. Las orientaciones generales de las propuestas .....	16
4. Algunos comentarios sobre los supuestos y resultados de las propuestas .....	17
<b>C. EL ESCENARIO PARA EL MUNDO LABORAL</b> .....	18
1. Lineamientos generales de las propuestas .....	18
2. Algunas consideraciones sobre los supuestos y resultados de las propuestas .....	21
<b>D. EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA</b> .....	23
1. Lineamientos generales de las propuestas .....	24
2. Algunos comentarios sobre los supuestos y resultados de las propuestas .....	25
<b>SEGUNDA PARTE</b> .....	<b>27</b>
<i>MIRADAS INCONCLUSAS: EL PAÍS IMAGINADO LAS PROPUESTAS DEL MIP, MAS, PS Y LyJ</i> .....	28
<b>A. ORIENTACIONES GENERALES</b> .....	28
1. Concepciones sobre el Estado y los modelos de desarrollo .....	28
2. Modelo económico .....	29
3. Sistema político .....	29
4. Algunas consideraciones sobre las propuestas .....	30
<b>B. PATRÓN PRODUCTIVO Y EMPLEO</b> .....	31
1. Actores y sectores privilegiados .....	31
2. Políticas de empleo .....	32
3. Algunas consideraciones sobre las propuestas .....	33
<b>C. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL</b> .....	33
1. Políticas sociales .....	34
<b>TERCERA PARTE</b> .....	<b>35</b>
<i>DESARROLLO RURAL: LA ETERNA PROMESA O LA AMENAZA DEL CONFLICTO PERMANENTE</i> .....	36
<b>A. LAS PROPUESTAS DEL MNR, NFR, MIR, ADN, UCS Y MGC</b> .....	36
1. Desconocimiento de la problemática rural .....	36
2. Acceso a recursos .....	38
3. Acceso a servicios financieros y tecnológicos .....	39
<b>B. LAS PROPUESTAS DE LyJ, PS, MIP, MAS</b> .....	42
1. La visión de la problemática rural .....	42
2. Acceso a recursos .....	43
3. Acceso a servicios financieros y tecnológicos .....	44

## ÍNDICE DE SIGLAS

<b>ADN</b>	Acción Democrática Nacionalista
<b>LyJ</b>	Libertad y Justicia
<b>MAS</b>	Movimiento Al Socialismo
<b>MCC</b>	Movimiento Ciudadano por el Cambio
<b>MIR</b>	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
<b>MIP</b>	Movimiento Indígena Pachakuti
<b>MNR</b>	Movimiento Nacionalista Revolucionario
<b>NFR</b>	Nueva Fuerza Republicana
<b>UCS</b>	Unión Cívica Solidaridad
<b>PS</b>	Partido Socialista

## INTRODUCCIÓN

En tiempos de elecciones, la información y el debate debieran recorrer todos los ámbitos de una sociedad, desde el privado hasta el público. La realidad actual nos está mostrando que ni la información ni el debate se han consolidado en alternativas de la sociedad. Es más, las estrategias que la mayoría de los partidos políticos han elegido enfatizan el slogan y la anécdota, dejando de lado las premisas del desarrollo y las visiones de futuro.

Esta omisión no es gratuita. La situación actual del país, producto de 17 años de políticas económicas neoliberales, no ofrece mucho para esbozar discursos grandilocuentes ni metas optimistas. Es justamente este contexto —en el que predomina el desempleo, pobreza generalizada, escenarios económicos polarizados, en los que una minoría que mira hacia fuera se lleva una gran tajada de la torta y una mayoría apenas se queda con una fina rodaja del excedente— el que ha generado dos orientaciones en las propuestas electorales: i) las conservadoras, que se han resignado al país que han construido durante más de tres lustros de modelo económico y ii) las que buscan un cambio, es decir, las que han leído en los rostros de la gente la insatisfacción acumulada.

El presente documento intenta plasmar el análisis de los programas de gobierno de diez partidos políticos —CONDEPA no ha sido tomado en cuenta, pues el plan de gobierno presentado a la Corte Nacional Electoral estaba incompleto y mal compaginado— con un enfoque crítico a 17 años de vigencia de neoliberalismo en Bolivia. De esta manera, a fines de nuestro análisis, se ha dividido el documento en tres partes: i) la primera hace referencia a las miradas mezquinas esbozadas por seis partidos —ADN, MCC, MNR, MIR, NFR y UCS— que buscan consolidar un país “neoliberal”, con el predominio de una economía de mercado, el énfasis en un crecimiento de base restringida sin metas claras de desarrollo, la búsqueda denodada del capital transnacional y la promoción de las exportaciones como motor del crecimiento y el afianzamiento, a través de la promoción de políticas de apertura comercial y financiera, de una inserción excluyente en el mundo globalizado; ii) la segunda hace referencia a cuatro partidos políticos —MAS, MIP, LyJ y PS— que intentan imaginar un país diferente y cuya identidad y discurso se ha conformado en oposición a los planteamientos de los partidos neoliberales o a lo que ha dejado, en materia de exclusión social y económica, la aplicación de políticas económicas; y iii) la tercera parte intenta dar luces acerca de los planteamientos de todos estos partidos políticos sobre el desarrollo rural; esta última sección ha sido tratada de manera independiente, pues, por un lado, el desarrollo rural toca las aristas más punzantes de un conflicto social de importantes dimensiones en la sociedad boliviana y, por otro lado, se trata de una deuda pendiente del Estado boliviano cuya permanencia se retrotrae hasta antes del inicio de nuestra vida republicana.

Esperamos que el análisis ofrecido ahora tenga la utilidad de impulsar la información y el debate, que tan devaluados se encuentran en el escenario electoral del presente.

Javier Gómez Aguilar  
Director Ejecutivo  
Cedla

La Paz, junio de 2002

# **Primera parte**

**Miradas mezquinas:  
el país que se busca consolidar  
Las propuestas del  
MNR, MIR, ADN, UCS, NFR y MCC**

## A. ORIENTACIONES GENERALES

Bolivia sigue siendo un país altamente dependiente de recursos externos para financiar su desarrollo, por lo cual la orientación general de las políticas públicas está subordinada a las negociaciones que mantienen los gobiernos con los organismos multilaterales de financiamiento. Desde 1985, los condicionamientos para acceder a las facilidades de crédito se encuentran directamente vinculadas a la convergencia de las políticas nacionales con el enfoque de desarrollo que estas entidades promueven, dejando un margen limitado a las decisiones nacionales soberanas. En efecto, en los últimos 17 años, las políticas públicas han estado inscritas en los paradigmas de ajuste estructural y de crecimiento con reducción de la pobreza impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estos paradigmas, más allá de la imposición de un conjunto de políticas macroeconómicas y de reformas del Estado, se orientan por una estrategia deliberada de transformaciones sociales para crear las mejores condiciones para el dominio de las empresas transnacionales y el capital internacional, bajo un enfoque de libre mercado en todos los ámbitos posibles.

Así, el modelo neoliberal vigente ha asignado un rol subsidiario al Estado a partir de una concepción liberal de la sociedad y de la economía. El rol protagónico en la economía ha sido reservado para la iniciativa privada, es decir, a la inversión privada. Crecientemente, este papel ha sido dominado por la inversión privada extranjera, habida cuenta de la ausencia de un empresariado nacional dinámico. En el sentido más amplio, los intereses de los inversionistas han determinado el diseño y la aplicación de las políticas económicas. Para el cumplimiento de ese propósito, una condición indispensable ha sido la marginación del Estado de toda *actividad productiva*, limitando la acción estatal a la función reguladora de los mercados, al ámbito de la inversión en infraestructura y de la aplicación de políticas sociales focalizadas. En este contexto se inscriben las propuestas de los seis partidos considerados.

### 1. Lineamientos generales de las propuestas

#### i) *Modelo de desarrollo y roles del Estado*

*El rol subsidiario del Estado.* El carácter subordinado del Estado, dedicado a establecer condiciones favorables a la acción de la empresa privada, se mantiene como rasgo común de las propuestas. Sin embargo, es necesario señalar que existen diferencias de grado en lo que se refiere a los ámbitos y al alcance de la participación del Estado en la *actividad económica* en el discurso electoral.

En efecto, mientras el MNR y la ADN limitan explícitamente las acciones estatales en materia económica al ámbito de la dotación de infraestructura, al manejo de las políticas macroeconómicas y la regulación de los mercados, NFR y MIR plantean la re-estatización de una parte de las acciones de las empresas capitalizadas (participación de YPF como socia administradora-financiera). El MCC reafirma el papel del mercado como mecanismo dinamizador de la actividad económica, aunque señala la necesidad de identificar prioridades de inversión a través de la participación ciudadana (Referéndum, Asamblea Constituyente).

Con todo, los distintos partidos enfatizan su disposición para garantizar el desenvolvimiento de la inversión extranjera en el marco de la legislación vigente, agregando que ésta debe aportar a la justicia social y a promover la llegada de nuevos inversionistas en áreas de creciente interés económico, particularmente en el sector hidrocarburos.

Otro elemento común a estas propuestas se vincula con la mejora de la capacidad de fiscalización y control gubernamentales en los diferentes mercados, particularmente a través del fortalecimiento del sistema de regulación y de la continuidad de las reformas jurídicas.

Finalmente, todos los partidos reservan un lugar privilegiado a las ofertas relacionadas con la política social, tras el objetivo de alcanzar metas de justicia e integración social. El mayor acento está puesto en la innovación de intervenciones que amplíen y mejoren la cobertura de los servicios de educación y salud, que incorporen nuevas acciones destinadas a generar empleo para los más pobres y/o que aseguren la subsistencia de los desocupados.

*Consolidación de una economía de libre mercado.* Respecto a las políticas económicas, los cuatro partidos afirman que estarán guiadas a la consolidación de una economía de mercado en la que el Estado garantice el bienestar y la equidad social. No existe un cuestionamiento explícito a la orientación estabilizadora de las políticas macroeconómicas, ni a su reducido impacto en la creación de condiciones para la competitividad.

La diferencia de grado en las propuestas radica en el carácter marcadamente neutro de las políticas públicas en el caso de ADN, MNR y UCS, la referencia a un carácter promotor en el caso del MIR a través de la creación de bancos de desarrollo y el señalamiento de la necesidad de planificación económica en el caso del NFR. Por su parte, el MCC concibe al Estado como un inductor de negocios, para lo cual propone armonizar las políticas

macroeconómicas con la actividad productiva del país, mediante incentivos arancelarios, fiscales y tributarios dirigidos a lograr una mayor competitividad en los mercados.

*Mayor descentralización del Estado.* Otro aspecto común a las distintas propuestas es el énfasis en la descentralización del Estado, a partir de la asignación de funciones más amplias a los gobiernos municipales, particularmente en lo referido a la gestión de recursos propios, la construcción de infraestructura social, el impulso al turismo y el apoyo a actividades de unidades económicas informales y de pequeños productores urbanos y rurales. Se considera que la acción más eficiente y más genuinamente social del Estado se puede alcanzar a través de una participación efectiva de los ciudadanos en el ámbito de sus gobiernos locales.

El MCC plantea la creación de autonomías departamentales, para aumentar sus competencias en asuntos locales en concertación con los municipios. Consejos económicos y sociales con representantes de los sectores económicos y sociales serían las instancias coadyuvantes en la adopción de políticas sectoriales (nacionales, departamentales y locales). En este marco, cuestiona la noción de municipio productivo, puesto que considera que las cadenas de valor traspasan las fronteras municipales, departamentales y hasta nacionales.

## **ii) Financiamiento para el desarrollo**

Coincidente con la orientación neoliberal de la economía y del Estado, en las propuestas electorales subyace la concepción de que el desarrollo es igual a crecimiento económico y mayor justicia social, es decir es producto de la eficiencia del mercado y de las acciones que el Estado puede hacer para evitar una mayor difusión de la pobreza con financiamiento que proviene de los frutos de ese crecimiento. De este modo, está claro que no se puede hablar con propiedad de financiamiento del desarrollo, sino del financiamiento de la recuperación económica; de la superación de la crisis económica para retomar el crecimiento y permitir que, con las correcciones necesarias, fluyan los resultados en beneficio de una mayor equidad.

*Ausencia de visión de futuro.* Un rasgo destacable de las propuestas es la ausencia de una perspectiva que se aleje más allá de los cinco años de la nueva gestión gubernamental. La preocupación principal recae, por tanto, en el papel que le tocará jugar al Estado para reactivar la economía mediante acciones de emergencia. Para ello, los diferentes partidos analizados hacen hincapié en la necesidad de canalizar recursos públicos para reactivar la demanda agregada interna, dado el panorama internacional poco auspicioso.

Las fuentes del financiamiento estatal para el período, en orden de importancia, serían:

- *Incremento de recursos provenientes del sector hidrocarburos.* Nuevos mercados de exportación del gas natural como Estados Unidos y otros; proyectos con mayor valor agregado (petroquímica, termoelectricidad, etc.); reestatización de las acciones bolivianas en las empresas capitalizadas y de sus utilidades; uso de los fondos provenientes de la venta de gas como garantía para el apalancamiento de recursos externos; titularización de las ventas futuras de gas natural; búsqueda de nuevos contratos de explotación del gas.
- *Incremento de ingresos tributarios.* Reducción de gastos corrientes; regularización de deudas tributarias; incremento de recaudaciones a través de una mayor eficiencia, menor evasión permitida por la rebaja de impuestos y por el incremento del universo de contribuyentes; mayor tributación como resultado del crecimiento económico; profundización de las reformas que hacen a la recaudación de tributos fiscales (aduana, impuestos). En el caso del MIR se plantea, además, la reducción de gastos para pensiones.
- *Recursos externos.* Renegociación de la deuda externa para alcanzar nuevos recursos que se destinen a gasto público (alivio de la deuda); negociar la estructura contable del déficit fiscal para mejorar los indicadores de calificación para la obtención de nuevos créditos; establecer nuevas formas de acceder a recursos, tales como la venta de servicios ambientales; búsqueda de nuevos créditos concesionales mediante acciones de diplomacia; ampliación de cooperación internacional (multilateral y bilateral).
- *Atracción de inversiones privadas (nacionales y extranjeras).* Mediante modificaciones en el marco jurídico o el impulso estatal en nuevos sectores mediante la construcción de infraestructura o el establecimiento de alianzas estratégicas.

## **iii) La crisis, la preocupación principal.**

Debido a una lectura de los riesgos que suponen para la estabilidad social y la vigencia del modelo vigente, los distintos partidos enfatizan en la necesidad de encarar medidas urgentes para reactivar la economía. Los aspectos principales a los que la acción gubernamental apuntaría son:

- *Inversión en infraestructura productiva:* caminos, riego, energía eléctrica y gas domiciliario.
- *Inversión en infraestructura social:* vivienda, saneamiento básico.
- *Reactivación de las empresas:* crédito, subsidios, alianzas productivas, amnistía tributaria, búsqueda de mercados.



- *Mejora de ingresos de la población:* creación de empleos en la construcción y seguro de desempleo.
- *Impulso a la microempresa y la pequeña producción urbano-rural:* crédito, subsidios, asistencia técnica, alianzas productivas, formalización de propiedad, reducción de la burocracia en la administración pública, apoyo municipal.

La línea general de esas acciones está signada por el carácter estimulador del gasto fiscal —inversión y gasto corriente— sobre las decisiones de la empresa privada. Lo que se espera es que el impulso inicial de una mayor inversión y gasto públicos pueda rehabilitar la dinámica empresarial y avanzar, incluso, en la consolidación de nuevos mercados como el de capital. Aunque hay mucho de discurso acerca de la nueva presencia del Estado, en realidad las expectativas están centradas en la atracción de nuevas inversiones en áreas de interés especial, como son los recursos naturales; es decir, la creciente importancia que la acción estatal cobraría en el período gubernamental venidero no significa en modo alguno sustituir el rol protagónico de la inversión privada en la economía, sino únicamente canalizar la inversión pública en sectores que pueden actuar en el rescate del sector privado.

De esta manera, las medidas referidas a la ampliación del Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) —es el caso de ADN y MCC— y otras dirigidas a incrementar la cobertura de la inversión pública, ocupan buena parte de los programas electorales (construcción y mantenimiento de caminos, construcción de vivienda social, de saneamiento básico y de sistemas de riego). Aparte de la existencia de una buena cantidad de recursos comprometidos por parte de organismos financieros internacionales, la razón por la que se enfatiza estos sectores tiene que ver con su naturaleza altamente intensiva en mano de obra no calificada y, por tanto, con la creación de una red de protección social dirigida al apoyo de la subsistencia de los más pobres.

No obstante, en el caso del MIR y, especialmente, la ADN destaca la importancia que se le asigna a las iniciativas privadas del llamado sector informal y de los pequeños productores, proponiendo una serie de medidas legales-institucionales y de acciones directas en el ámbito de la asistencia técnica y el acceso al crédito. Así, se retoma la concepción “regulacionista” de la informalidad, que centra el origen de la pobreza y la marginalidad en la pesadez y el burocratismo del Estado y de las regulaciones en distintos ámbitos (laboral, medioambiental, etc.) para permitir una movilización inusitada del ahorro popular en forma de garantías para acceder al crédito. En el mismo sentido, se inscriben las propuestas del “agropoder” o de las acciones en el sector rural que tienden a levantar las restricciones a la propiedad campesina, de modo que se dé impulso importante a la mercantilización de la propiedad de la tierra, bajo el pretexto de permitir el acceso del productor campesino a recursos crediticios.

#### *iv) Organización política del Estado y participación ciudadana*

*No se plantean transformaciones en la organización política del Estado.* En general, los programas de estos partidos políticos son consecuentes con la reproducción de un Estado neoliberal y privatizador, a pesar de los recursos discursivos en cuanto a un Estado promotor del desarrollo nacional (por ejemplo el MIR y el MCC), de un Estado productor y administrador (NFR) o de un Estado basado en la democracia participativa e intercultural (NFR, MCC). A la vuelta de página, se plantea que lo que se quiere fortalecer es el sistema regulatorio para que “garantice el funcionamiento eficiente de la economía” (MIR) o ampliar la cobertura de la regulación a las áreas de salud y educación, incentivando la competencia y la privatización de estos servicios (MNR, NFR).

La renuncia a una mayor soberanía política del Estado en la definición de prioridades para el desarrollo nacional es otro ámbito donde las propuestas denuncian su adscripción al nuevo orden estatal gestado por el modelo neoliberal. En nombre de la inserción ventajosa en el escenario internacional, se plantea que el Estado asuma el compromiso de vigilar y respetar el cumplimiento de contratos que consoliden la Inversión Extranjera Directa (IED): por ejemplo, el MIR intenta dar mayor seguridad jurídica a los inversionistas; el NFR postula garantizar condiciones estructurales políticas normando condiciones para la inversión privada y, en caso necesario, mediante reformas sustanciales a la Constitución; finalmente, el MCC propone habilitar constitucionalmente el ejercicio de competencias a organismos supranacionales para ampliar nuestra participación en mercados regionales.

Manteniendo la organización política del Estado, éstos y el resto de los partidos alcanzan a proponer medidas de reforma parcial, como la reducción de miembros del parlamento, la restricción a la inmunidad parlamentaria, la “uninominalidad” de las candidaturas y hasta la elección directa de autoridades de diverso orden.

*La participación ciudadana sin contenido real.* Para la mayor parte de los partidos, la mención a la participación ciudadana es un recurso electoral para captar votos. El MIR proclama la participación ciudadana para aprobar la Constituyente, que tendría carta blanca para modificar la Constitución Política del Estado (CPE), pero no consultará a los ciudadanos para simplificar la ley laboral como tampoco lo hará para introducir normas en favor de los inversionistas y, en su caso “resarcir los daños provocados”. Por su parte, para el MNR el término se reduce a la participación responsable de la sociedad en la fiscalización y control de recursos naturales y en audiencias públicas y redes ciudadanas de seguimiento a la labor del legislativo, propuesta compartida con la UCS; también para la ADN se reduce a la convocatoria a un referéndum para aprobar la distribución del 70 por ciento de las acciones de las empresas

capitalizadas y para la seguridad participativa con vecinos vigilantes; la NFR recurre a esta noción para consultar sobre la necesidad de la reforma de la Constitución y luego con la Asamblea Constituyente proceder a la reforma sin consulta ni participación de la ciudadanía. Finalmente el MCC declara la participación ciudadana en todas las manifestaciones de la actividad del Estado, mediante la creación de consejos ciudadanos de desarrollo, sin señalar los mecanismos para su materialización. Lo más concreto de la participación ciudadana en estas ofertas radica en la elección directa de autoridades y hasta de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con diferencias de matiz.

**2. Algunas consideraciones sobre los supuestos y los resultados de los planes electorales.**

*Se evita cualquier mención al origen de la crisis económica y a la responsabilidad que en este hecho tiene la aplicación del modelo neoliberal.* En consecuencia, muchos de los supuestos cuantitativos y cualitativos de las diferentes propuestas analizadas no tienen asidero en la experiencia del país; de manera acrítica —y pese a los magros resultados en términos de crecimiento económico y desarrollo social después de casi 17 años de políticas económicas neoliberales— persisten en atribuir al mercado la capacidad para desarrollar el país. Es decir, en el rol de los empresarios privados extranjeros y nacionales, como los agentes que encabezarían el crecimiento económico.

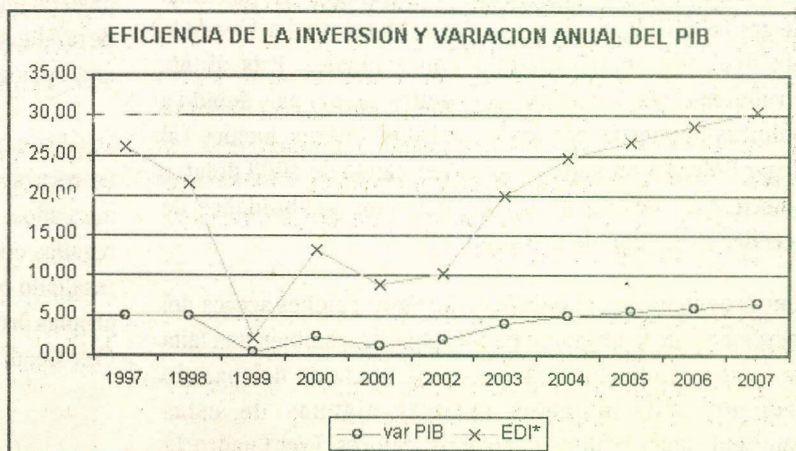
En ese sentido, las distintas propuestas coinciden en que el predominio de la inversión extranjera directa posibilitará alcanzar niveles cada vez más altos de crecimiento económico, con efectos importantes en la reducción de la pobreza, a condición de que el Estado coadyuve en la dotación de las condiciones adecuadas para la inversión y aplique más eficientemente su rol regulador y fiscalizador de las acciones económicas de los agentes privados. Asimismo, a condición de que el Estado —mediante una política social de mayor cobertura y como promotor o inductor de negocios— coadyuve en el desarrollo de las capacidades productivas de los bolivianos.

*La superación de la crisis y el optimismo sobre el crecimiento económico.* En este acápite, nos referiremos a algunos supuestos que es posible advertir al interior de la profusa lista de ofertas que hacen los partidos analizados. Muchos de los supuestos están contenidos en la propuesta del MNR, debido a que tienen respaldo de cifras y proyección de resultados. Sin embargo, se puede considerar que muchos de ellos son ejemplos ilustrativos de la lógica que subyace en el resto de las propuestas partidistas, debido a que la concepción sobre desarrollo económico y el papel del Estado en ese tema es común a todos, con las diferencias de matiz señaladas líneas arriba.

En general, las propuestas analizadas incorporan escenarios optimistas respecto a los niveles de crecimiento económico que se podrían alcanzar en el período de aplicarse sus respectivos planes. En los casos más representativos de esas expectativas (MNR, MIR, ADN), la tasa anual de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) tendría un comportamiento dinámico constante a lo largo de los futuros cinco años. Es más, esta tasa alcanzaría rápidamente —es decir, en el curso de un año— el promedio histórico más alto de las dos últimas décadas, para luego subir sostenidamente entre el 6 por ciento y 7 por ciento para el final de la gestión. Estos resultados no tienen sustento en la lectura que los propios partidos tienen sobre las condiciones vigentes, en los niveles nacional e internacional. En este sentido, es preciso recalcar lo siguiente:

- *No se considera el carácter asimétrico del crecimiento de las distintas ramas de actividad.* Las proyecciones sobre la recuperación del económico no reconocen la preeminencia de pocos sectores (hidrocarburos y comunicaciones, principalmente) en la determinación de las reducidas tasas positivas alcanzadas por el conjunto del sistema. Eso quiere decir que no se toma en cuenta los impactos que la crisis ha tenido sobre la estructura y la dinámica de las ramas de actividad intensivas en mano de obra, que han perdido buena parte de su potencial productivo por la paralización y cierre de unidades, la inutilización de parte del capital y la pérdida de su capacidad laboral.

- *Se apuesta a un comportamiento óptimo de la inversión.* La proyección del crecimiento económico, al no asentarse en la anterior y otras consideraciones necesarias, apuesta a un comportamiento óptimo de la eficiencia de la inversión —medida como la razón entre el crecimiento del producto y la relación capital-trabajo— que superaría el comportamiento efectivo demostrado a lo largo de los últimos años. (Ver Gráfico 1)



La gravedad de este supuesto no sólo estriba en que es una predicción lineal de los efectos de un eventual incremento de la inversión productiva, sino en que constituye luego la base sobre la que se procesa los otros supuestos económicos y financieros.

*A falta de inversión privada: la salvadora inversión pública.* Frente a la insuficiencia de la inversión privada tanto local como extranjera (aunque por distintos motivos), los planes electorales atribuyen a la inversión pública un papel importante en la recuperación de la dinámica económica para superar la crisis. Por ello, apuestan a su incremento en términos absolutos y como proporción de la inversión total. A manera de ejemplo, para el MNR la inversión pública adoptaría un ritmo inusitado que superaría radicalmente la tasa de crecimiento que tenía en el último lustro. (Ver Cuadro 1)

**Cuadro 1**  
Estructura y dinámica de la inversión  
(en porcentajes)

	Promedio 1995-2001	Promedio 2002-2007	Var. Anual 1995-2001	Var. Anual 2002-2007
<b>FBKF</b>	100,00	100,00	8,53	8,72
<b>Pública</b>	38,33	48,19	6,60	10,27
<b>Privada</b>	61,67	51,81	10,22	7,38

Fuentes: INE y propuesta MNR

*Los supuestos que están detrás de las proyecciones de inversión pública son cuestionables.* Se basan en la expectativa de un incremento exponencial de los ingresos por venta de gas natural, con eventuales "apalancamientos" de créditos externos merced a los mismos ingresos por venta de gas (el MIR habla de un apalancamiento de 4 a 1) y de la obtención de nuevos créditos concesionales. Esta última posibilidad estaría cerrada en el futuro para el país debido a políticas impuestas por los organismos internacionales (al llegar Bolivia a un ingreso anual per cápita de 1000 dólares americanos, dejaría de ser un país con posibilidades de acceder a este tipo de créditos).

Consecuentemente, el detalle de las proyecciones acerca del incremento de la inversión pública muestra también una falta de correspondencia con los datos oficiales del pasado reciente. Así, podemos mostrar algunas de estas contradicciones visibles en algunos sectores. (Ver Cuadro 2)

**Cuadro 2**  
Inversión pública sectorial promedio anual  
(millones de \$us)

Sector	Prom. 1997 - 2000	MNR	ADN
Transportes	166,54	320,40	200
Energía	14,69	40,00	
Comunicaciones			
Recursos Hídricos	7,40	28,00	
Educación y Cultura	75,14		175,14
Saneamiento Básico	88,08	55,00	
Urbanismo y Vivienda	54,88	20,00	

Fuente: UDAPE y propuestas electorales

*El gasto corriente fiscal para la reactivación de la demanda agregada.* Los distintos partidos plantean el aumento del gasto fiscal —canalizado a través de programas de alivio financiero a las empresas, empleo temporal, becas en educación y salud— para lograr un efecto directo en la capacidad de consumo de los hogares y, por esa vía, la reactivación de la demanda agregada. Esta posibilidad también descansa en supuestos alejados de la realidad reciente. Ni la Ley FERE (Fondo Especial de Reactivación Económica), ni el PLANE, entre otras medidas similares, han tenido el impacto esperado en la reactivación económica.

*El aumento de los ingresos fiscales supone mayor presión tributaria.* Las expectativas sobre la capacidad del Estado para promover grandes inversiones en infraestructura, servicios e inversión social, se asientan en la posibilidad de obtener ingresos fiscales de magnitud a través de varias vías, entre las cuales se destacan los relativos a la venta de gas natural y los que provienen del pago de impuestos, a pesar de que se estima que la búsqueda de créditos en fuentes externas y nacionales continuará siendo una opción ineludible.

Los distintos partidos plantean que una fuente importantísima de recursos fiscales sería la venta de gas natural en nuevos mercados, la misma que otorgaría ingresos crecientes por regalías e impuestos. Pese a este supuesto, interesadamente resaltado por el MNR como apología de la capitalización, las propias proyecciones se encargan de reducir las expectativas. (Ver Cuadro 3)

**Cuadro 3**  
**Ingresos fiscales corrientes como porcentajes del PIB**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Renta interna	12,1	11,9	12,8	14,9	16,6	17,9	18,9	19,4
Hidrocarburos (impuestos + ventas)	5,4	5,2	6,1	6,7	7,2	7,1	7,0	6,9

Fuente: propuesta MNR

Las expectativas por el aumento de ingresos por la venta del gas ocultan el hecho central de que el financiamiento del aparato estatal descansa en la presión tributaria interna caracterizada por su orientación regresiva, debido a que depende en gran parte de los impuestos al consumo. Pese a que se plantean propuestas de reducción de los principales impuestos (caso del MNR), los ingresos provenientes de esas obligaciones fiscales seguirán siendo la base insustituible del sostenimiento del Estado.

El incremento de ingresos fiscales tributarios, con las diferencias del caso, provendría de la reactivación de la actividad económica, del incremento de la eficiencia recaudadora de los organismos correspondientes y de la ampliación del universo de contribuyentes. Para ello, se propugnan diversas políticas, desde la reducción de impuestos que permitiría una menor evasión, pasando por la profundización de reformas en los regímenes aduanero y de impuestos internos, hasta la eliminación de los actuales regímenes especiales.

Esté último caso cobra una importancia de primer orden, tanto por las connotaciones sociales que supone la eliminación de un trato especial que atendía a las diferentes capacidades de pago, como porque explicaría cerca de un tercio del incremento anual de las recaudaciones. (Ver Cuadro 4)

En este sentido, es posible esperar que, de aplicarse las propuestas, la capacidad del Estado para financiar los programas de reactivación y los planes de mejora de las condiciones sociales, dependerá de la profundización del carácter regresivo de la tributación y del agravamiento de la dependencia financiera de recursos extranjeros, tanto en forma de deuda pública, como de donaciones.

Adicionalmente, el gasto público supone la cobertura de rubros y compromisos crecientes, que han sido asumidos para posibilitar las políticas neoliberales de privatización del patrimonio público, tales como el gasto en el pago de pensiones a los jubilados. Este peso de obligaciones del Estado con financiadores externos e internos mantiene una constante tendencia alcista, y lo seguirá haciendo mientras predomine la necesidad del crédito público para financiar el gasto, en ausencia de un control estatal del excedente económico.

Los gastos corrientes destinados al pago de deuda pública y la cobertura del sistema de jubilaciones privatizado alcanzan y alcanzarán en el futuro —según lo reconoce una de las propuestas— una magnitud que por sí sola absorbería el total de los ingresos provenientes de los impuestos y regalías del sector hidrocarburos. Esta situación se daría aún en el caso optimista que proyecta el MNR, de ingresos fiscales por hidrocarburos de

hasta 720 millones de dólares anuales en el año 2007, pronóstico que sobrepasa inclusive las proyecciones del actual gobierno, que prevé ingresos menores al cabo de varios años (desde el 2006) en los que recién se podrá contar con el proyecto de exportación de gas a los Estados Unidos. (Ver Cuadro 5)

**Cuadro 4**  
**MNR: supuestos sobre incidencia en incremento de ingresos tributarios**

IMPUESTO	2003	2004	2005	2006	2007
Impuesto al Valor Agregado (IVA)					
Ampliación universo contribuyente	-1,19	22,44	22,17	25,24	28,28
Eficiencia recaudadora y crecimiento económico	101,19	77,56	77,83	74,76	71,72
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Impuesto a las Transacciones (IT)					
Ampliación universo contribuyente	1689,35	22,42	22,18	25,24	28,27
Eficiencia recaudadora y crecimiento económico	-1589,35	77,58	77,82	74,76	71,73
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos de la propuesta del MNR

**Cuadro 5**  
Egresos corrientes: intereses deuda pública y pensiones

	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
Gastos deuda y pensiones (Porcentaje del PIB)	2,67	4,09	5,34	7,07	7,98	7,39	6,57

Fuente: elaboración propia con base en datos UDAPE y propuesta electoral MNR

Así, los esfuerzos que se impondría a la población para alcanzar metas mucho más altas de recaudación tributaria —para financiar la recuperación de las empresas, construir infraestructura que favorezca a los inversionistas privados y luchar contra la pobreza— no cambiarán la extrema debilidad fiscal. *Sistemas de microcrédito y la realidad de la economía informal.* En el marco de las expectativas sobre la recuperación económica, las propuestas de ADN y MIR exaltan las supuestas virtudes de la llamada microempresa urbana y de la pequeña producción campesina. Para ello ofrecen políticas destinadas a

países vecinos y, sobre todo, el desempleo en aumento y la difusión de la pobreza— sobre la demanda de los bienes y servicios de las pequeñas unidades informales.

Por ello, sólo como una referencia a la vulnerabilidad indiscutible que muestra el sector informal —que, por otro lado, es el más susceptible de ser afectado por la crisis de ingresos de la población— incluimos un cuadro que destaca las crecientes dificultades del sistema del microcrédito del país, reflejada en el crecimiento sostenido de la cartera en mora y la disminución de prestatarios. (Ver Cuadro 6)

**Cuadro 6**  
Bolivia: cartera de microfinanzas urbano-rural  
(en porcentajes)

Fin de período	Bruta	Vigente	Vencida	Ejecución	Número de prestatarios
A diciembre de 1997	100,00	96,57	2,62	0,81	291.442
A diciembre de 1998	100,00	93,60	3,37	3,02	351.510
A diciembre de 1999	100,00	89,03	6,87	4,10	671.328
A diciembre de 2000	100,00	87,39	6,12	6,49	402.139
A junio de 2001	100,00	84,78	6,86	8,36	378.035

FUENTE: Boletín Financiero: Microfinanzas, Nros. 1,2,3,4,5,7 y 8.

ELABORACIÓN: CEDLA, Unidad de Estadísticas y Bases de Datos.

eliminar lo que ellos consideran trabas para el despliegue de su potencialidad. En tal sentido, las propuestas de legalizar, regularizar o formalizar la propiedad de bienes muebles e inmuebles y las de destrabar la posibilidad de que la propiedad rural campesina sea aceptada como garantía, se orientan a dar un impulso muy fuerte a los sistemas de microcrédito.

Estas ofertas, que pretenden darle un ingrediente “social” a las propuestas económicas de corte indiscutiblemente neoliberal, repiten el mismo error de hacer a un lado toda consideración a la historia reciente. Pese a los dramáticos acontecimientos ocurridos el año pasado, debido a las dificultades de los pequeños prestatarios de honrar sus compromisos financieros, se persiste en la proclamación de las virtudes de la microempresa como nuevo agente económico en casi todos los sectores. Intencionalmente se omite la consideración de la influencia de los fenómenos económicos más generales —como la caída de

*Mayor descentralización no es sinónimo de desarrollo.* La profundización de la descentralización del Estado iniciada por la Participación Popular es mencionada de manera recurrente y ha sido elevada al rango de panacea para superar la pobreza rural. Los distintos partidos enarbolan la descentralización como una forma de acercar el Estado a los ciudadanos, haciendo más eficientes sus acciones y permitiendo una mayor integración social. Para ello, se plantea continuar con las orientaciones de la Ley de Participación Popular en materia de delegación de atribuciones y de asignación de fondos públicos, incorporando algunas responsabilidades nuevas en materia de desarrollo local.

Empero, pese al calificativo general de éxito del proceso descentralizador, enfatizado recientemente por el nuevo mapa de pobreza resultante del Censo de Población y Vivienda de 2001, los datos poblacionales reflejan la persistencia de un fenómeno que refleja el empeoramiento de las condiciones económicas en

la producción, la desindustrialización creciente, la quiebra de los negocios, la presión de la crisis de los

el área rural, producto de diversas políticas que han perpetuado las dificultades de los campesinos para acceder a los medios de producción imprescindibles —principalmente la tierra— y que en la actualidad continúan siendo profundizadas a través de cambios en la legislación sectorial (léase Proyecto de Ley de Desarrollo Sostenible).

En efecto, la mayor urbanización de la población del país está revelando que la residencia en el campo se hace cada vez más insostenible, por lo que la gente opta por la migración que, aunque le ofrezca un futuro incierto, probablemente le dé algún sentido a su existencia. El vaciamiento del área rural —que ocurría según los apologistas de la participación popular por la ausencia de condiciones que tenían que ver con servicios públicos básicos y condiciones de habitabilidad, es decir por la ausencia de inversión estatal en esos rubros— persiste como fenómeno general.

De los 314 municipios del país, 200 (64 por ciento) han tenido una tasa de crecimiento poblacional inferior a la tasa promedio intercensal nacional de 2.74; asimismo 47 municipios (15 por ciento) han tenido una tasa intercensal negativa con pérdida absoluta de población. Seis de las diez ciudades principales (excepto La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí), así como tres de las ciudades intermedias más importantes (Montero, Quillacollo y Riberalta) han tenido tasas por encima del promedio nacional. Todo esto está revelando que más allá de las tasas naturales de crecimiento de la población, el fenómeno de la migración campo-ciudad ha continuado pese a las políticas de descentralización que han limitado voluntariamente el proceso a la distribución de los escasos ingresos fiscales y la delegación de funciones en el área de la infraestructura social, haciendo a un lado la participación social en la determinación de las políticas económicas más importantes, que son las que marcan su destino.

Aún el MCC, que plantea trascender el ámbito de los municipios para impulsar políticas nacionales y departamentales de desarrollo concertadas con los municipios, no se sustrae a la disociación entre desarrollo económico y social en la formulación de las políticas públicas.

*La adecuación del sistema político a la consolidación del Estado neoliberal.* Todas las propuestas apuntan a mantener la organización política actual del Estado y a su consolidación mediante la reforma de la CPE. Renunciando a la soberanía política nacional, las diferentes posturas, explícita o implícitamente, buscan eliminar barreras que limiten la libre empresa, siempre matizando lo anterior con menciones a mecanismos democráticos, el reconocimiento de lo pluricultural y lo multiétnico, normas contra la discriminación y la ampliación de la participación ciudadana a través de consultas, referéndum o el plebiscito.

La noción de democracia aún sigue el concepto de la democracia formal expresada en las ofertas para la concurrencia ciudadana en la elección de autoridades y a la fiscalización —mediada por los partidos políticos— del uso de recursos financieros y ambientales. Con excepción del MCC, que propone la participación ciudadana en todas las manifestaciones de la actividad del Estado, el resto de los partidos no hace mención a formas de representación y participación en las decisiones públicas.

## B. REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y PATRÓN DE CRECIMIENTO

Con las reformas estructurales, la principal vía de transformación de la estructura productiva nacional ha sido el repliegue del Estado de las actividades económicas a través de la capitalización de las empresas públicas, la privatización de otras empresas y la apertura de mercados sectoriales a la inversión privada, en particular extranjera. Estas reformas, apoyadas con políticas económicas y otras disposiciones que favorecen el libre flujo de capitales, han consolidado en los noventa una reestructuración productiva que traslada a manos del capital transnacional y a los sectores de interés de los inversionistas foráneos (hidrocarburos, comunicaciones y servicios financieros), los ejes del crecimiento económico. En ausencia de políticas de desarrollo productivo y con una apertura comercial casi irrestricta, el aparato productivo nacional se debilita progresivamente, en particular en los sectores intensivos en mano de obra como la industria manufacturera y la agropecuaria, disminuyendo su peso en el crecimiento económico.

Las condiciones generadas por las políticas macroeconómicas no fueron suficientes para impulsar mejoras en la capacidad productiva y en la productividad de estos sectores de actividad económica que, con excepción de unos pocos rubros y empresas, han perdido competitividad en los mercados. El abandono de todo intento por aumentar el grado de articulación de la estructura productiva, potenciando la producción con mayor valor agregado, ha conducido a la especialización de la producción y de las exportaciones en una reducida gama de productos en función de la demanda externa. En este escenario, la orientación exportadora de la economía a la que apuesta el modelo sigue una tendencia dominante a la “reprimarización” en función de la dotación de recursos naturales, un camino extremadamente vulnerable a los cambios en los precios internacionales y con escasas articulaciones con el resto de la economía.

La liberalización de las inversiones con un aumento de la capacidad de los inversionistas para operar con menos restricciones —es decir, afianzando sus derechos de propiedad y desregulando tanto el ingreso como la salida del capital

(utilidades, dividendos, etc.)— ha conducido a lo que algunos autores denominan la generación de excedentes sin acumulación interna. Por esta razón, en el marco del modelo neoliberal, el crecimiento económico aún en los niveles esperados no garantizaría la distribución de la riqueza y un mayor bienestar de la gente.

## 1. Las orientaciones generales de las propuestas

### *i) Sectores y actores con liderazgo en el crecimiento económico*

*Privilegio de los mismos sectores como base del crecimiento económico.* En las propuestas, tanto las expectativas de crecimiento económico como la generación de recursos para la inversión y el gasto público se subordinan casi exclusivamente al sector hidrocarburos y, en particular, a la explotación y venta del gas natural. Otros ejes mencionados son el sector exportador, con referencias explícitas a la manufactura de exportación en el caso de ADN y MIR, así como el sector financiero, al que se busca fortalecer como instrumento para el crecimiento económico. Se ratifica el abandono de los sectores que producen para el mercado interno y la posibilidad de cualquier política estatal no vinculada con las exportaciones. Aunque ADN propone el apoyo a la microempresa, lo hace en el marco de una concepción de libre mercado, en la que el Estado no se entromete en las soluciones que los ciudadanos están esforzándose por ejecutar.

Manteniendo esta orientación común, el MCC propone inducir el desarrollo de cadenas de valor, mientras que UCS y la NFR asignan un rol al sector agropecuario en función de velar por la seguridad alimentaria; en el caso de NFR se enfatiza la adopción de medidas de protección a la producción agrícola y de políticas de integración comercial selectiva.

*Privilegio de transnacionales e inversionistas extranjeros por encima del actor privado nacional.* Se busca ampliar las leyes y políticas que se han diseñado para promover la inversión extranjera directa para dar protecciones a sus intereses. El MNR propone consolidar la capitalización y avanzar en la privatización de otros sectores, una nueva ley de inversiones competitiva y conforme a estándares internacionales, además de abrir al país a la integración continental y mundial. Esta perspectiva, compartida por ADN y UCS, más que promover el comercio exterior, en los hechos se vincula con el estímulo a la inversión en áreas de interés de la IED. En el caso del MIR, la mención a una mayor apertura sujeta a los convenios internacionales se orienta hacia el mismo camino. Las únicas referencias al actor privado nacional se circunscriben al sector exportador en rubros específicos y, en algunos casos, a condición de que encuentren asociados externos. Otras menciones a sectores y actores se

encuentran fuertemente vinculados a la misma lógica de subordinación a la inversión foránea, con excepción de la UCS que no establece distinción entre la inversión privada nacional y extranjera, la NFR que matiza estas mismas orientaciones con una mención al papel del Estado en la producción (empresas mixtas) en alianza con inversores privados nacionales en sectores específicos (turismo, transporte) y el MCC que plantea reestructurar el aparato productivo nacional sobre bases sostenibles a través del fortalecimiento de cadenas de valor identificadas en los niveles nacional y departamental.

### *ii) Apertura comercial y financiera*

*Mayor apertura a los acuerdos de libre comercio.* Mientras la apertura rápida e irrestricta de la economía y la aplicación de políticas comerciales agresivas no tuvieron en cuenta la capacidad productiva y competitiva del aparato productivo nacional, sus efectos desestructuradores de la actividad económica nacional no son reconocidos en las propuestas del MNR, ADN, MIR y UCS. Todos plantean mayor apertura comercial y, en algunos casos, el avance hacia la integración continental y mundial. Los acuerdos de libre comercio regionales son todavía parte de la agenda del MIR y la ADN, en tanto que el MNR parece haber optado por la integración hemisférica y acuerdos bilaterales con socios que se encuentran negociando en la perspectiva del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas. Por su parte, el MCC reconoce que hay que superar las barreras comerciales internas en condiciones de equidad para integrarse a mercados regionales y la necesidad de delegar competencias para lograr nuestra participación en mercados como el ALCA, CAN, MERCOSUR. En este mismo espíritu, NFR matiza su propuesta planteando una integración selectiva con protección especial a la agricultura.

*Políticas de competitividad y de fomento a las exportaciones.* Siempre dentro de los límites impuestos por el modelo en función de garantizar la estabilidad de precios, se plantea medidas destinadas a fortalecer el rol normador, facilitador e inclusive promotor del Estado con relación al sector exportador. Nueva institucionalidad de apoyo a las exportaciones, simplificación de trámites (MNR, ADN, MIR), apoyo financiero y tecnológico (MIR), tipo de cambio real y competitivo, entre otras, son parte de las medidas propuestas. En este ámbito, la UCS plantea inducir a la reducción de las tasas de interés mediante una rebaja de las tasas de los bonos del tesoro, para movilizar recursos financieros a estas actividades. El MCC propone el apoyo a la consolidación de tejidos productivos en rubros con demanda potencial en el exterior, en particular quinua y camélidos, aprovechando los recursos que provienen del gas.

### *iii) La creación de condiciones para el fortalecimiento de la capacidad productiva*

En lo fundamental, las propuestas continúan apostando a las virtudes de las políticas macroeconómicas aplicadas hasta el presente para la creación de condiciones favorables de ambiente para estimular la actividad económica nacional. Complementariamente, se otorga especial importancia al fortalecimiento del sistema financiero como medio para movilizar y facilitar el acceso al crédito, así como a incentivos fiscales y tributarios para empresas que se instalen en áreas y regiones de interés nacional (UCS, MCC). Políticas dirigidas a la promoción de las exportaciones y negociar el ingreso a los mercados externos son, como vimos, parte de la agenda del MNR, ADN, UCS, NFR y el MIR.

**2. Algunos comentarios sobre los supuestos y resultados de las propuestas**

*El crecimiento económico seguirá concentrado en sectores intensivos en capital en manos de las empresas transnacionales.* Este patrón de crecimiento no garantiza el logro de los altos niveles de crecimiento proyectados ni su

sostenibilidad; está basado en la explotación de recursos naturales con escasos eslabonamientos con el resto de la economía y en sectores que presentan una mayor vulnerabilidad externa debido a las variaciones de los precios internacionales (hidrocarburos, minería). En el caso de los sectores de servicios en manos de las empresas capitalizadas, su condición monopólica u oligopólica les permite lograr beneficios extraordinarios afectando a la industria y a los consumidores a través de tarifas elevadas (comunicaciones, energía y agua). La contribución de estos sectores a los ingresos fiscales no permite elevar significativamente el ahorro interno y, por la naturaleza de sus actividades y nivel tecnológico, tampoco se traduce en la generación de empleo.

Por todos estos factores, este patrón de crecimiento no beneficia al desarrollo nacional; mientras que su continuidad estaría garantizada en función de un conjunto específico de intereses, es decir de los inversionistas que buscan ganancias extraordinarias y del sector financiero nacional e internacional; no se otorga el mismo trato a los productores nacionales. Quienes postulan un mayor equilibrio entre el mercado interno y la

**Cuadro 6**  
**BOLIVIA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR AÑO SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA**  
(Tasa de crecimiento promedio anual)

ACTIVIDAD ECONÓMICA	1990/1995	1996/2001	1990/2001
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios de mercado)</b>	<b>4.1</b>	<b>2.8</b>	<b>3.5</b>
<b>1. AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA</b>	<b>3.5</b>	<b>1.4</b>	<b>2.8</b>
- Productos Agrícolas no Industriales	2.3	1.8	2.3
- Productos Agrícolas Industriales	15.8	0.1	8.7
<b>2. EXTRACCIÓN DE MINAS Y CANTERAS</b>	<b>4.0</b>	<b>3.3</b>	<b>3.1</b>
- Petróleo Crudo y Gas Natural	3.2	9.0	5.7
- Minerales Metálicos y no Metálicos	4.6	-1.7	0.8
<b>3. INDUSTRIAS MANUFACTURERAS</b>	<b>4.2</b>	<b>2.1</b>	<b>3.3</b>
<b>4. ELECTRICIDAD GAS Y AGUA</b>	<b>9.4</b>	<b>2.8</b>	<b>5.8</b>
<b>5. CONSTRUCCIÓN Y OBRAS PÚBLICAS</b>	<b>6.0</b>	<b>-0.6</b>	<b>3.2</b>
<b>6. COMERCIO</b>	<b>3.4</b>	<b>1.9</b>	<b>2.9</b>
<b>7. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES</b>	<b>5.5</b>	<b>3.9</b>	<b>4.9</b>
- Comunicaciones	10.6	12.6	11.6
<b>8. ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, BIENES INMUEBLES Y SERVICION PRESTADOS A LAS EMPRESAS</b>	<b>5.3</b>	<b>7.4</b>	<b>6.5</b>
- Servicios Financieros	14.2	8.2	12.1
<b>9. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES, PERSONALES Y DOMÉSTICO</b>	<b>3.7</b>	<b>3.5</b>	<b>3.7</b>

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA  
Elaboración: CEDLA, Área de Estadística



exportación, entre sectores intensivos en capital y mano de obra, circunscriben su visión solamente a determinados sectores o rubros productivos, con la esperanza, además, de que sean los municipios y/o las prefecturas las que destinen o gestionen recursos especiales para la inversión, en particular en infraestructura de apoyo a la producción.

De esta manera, ya sea porque se renuncia a cualquier posibilidad de políticas dirigidas al fortalecimiento de la actividad productiva destinada al mercado interno o porque se plantea su desarrollo sin mención a medidas específicas de política dirigidas a potenciar la capacidad productiva nacional, su reactivación y contribución al crecimiento económico continuarán siendo inciertas.

Los resultados de un estilo de crecimiento de base restringida y sometido a las decisiones del capital foráneo se ilustran con las tendencias observadas en los noventa (ver Cuadro 6)

El crecimiento promedio en los noventa fue de 3,5 por ciento, con una tendencia a la caída en los rubros que producen para el mercado interno, debido a los efectos de la crisis financiera internacional sobre la demanda agregada. Todos los sectores que producen para el mercado interno tuvieron un crecimiento moderado por debajo del promedio, generándose una brecha significativa respecto a aquellos sectores privilegiados por las políticas estatales.

*Una mayor apertura comercial y financiera de Bolivia no favorece a la articulación productiva.* En el 2002, Bolivia es una de las economías más abiertas del mundo; ocupa el puesto número 11 a escala mundial. Mientras que las propuestas exaltan los beneficios de las exportaciones, no reparan en los efectos de las importaciones sobre la producción nacional en un contexto en el que las empresas dependen cada vez más del mercado interno para sus ventas. Una mayor apertura comercial, como la que se propone, continuará desestructurando el debilitado aparato productivo nacional. Como viene ocurriendo hasta ahora, políticas comerciales agresivas, acompañadas solamente de políticas macroeconómicas orientadas a garantizar la estabilidad de precios, acabarán por dismantlar los pocos sectores que por diversos factores pudieron mantener un cierto umbral competitivo, agudizando aún más el desempleo y la pérdida de calidad de los empleos. Mientras la economía produce bienes duraderos y no duraderos por un valor de 2.200 millones de dólares, el país importa 500 millones de dólares de este tipo de bienes, con una tendencia creciente desde 1997.

*Las propuestas aún confían en el liderazgo del sector exportador.* Bajo el supuesto de que el sector exportador es el motor capaz de dinamizar el crecimiento económico, se encubre el abandono de la producción para el mercado interno o su

traslado a un segundo plano. Con este mismo supuesto, se apela a medidas dirigidas a profundizar las políticas de apertura comercial desconociendo que por sí mismas no promueven las exportaciones, más aun en las condiciones de atraso tecnológico y organizativo de la planta productiva nacional.

Entre otros ejemplos, se puede mencionar que el país ha aprovechado solamente el 8 por ciento de las preferencias arancelarias de la CAN y 4 por ciento de las preferencias negociadas bajo el acuerdo MERCOSUR. Asimismo, en ausencia de políticas dirigidas a mejorar la productividad y competitividad de la producción nacional, después de 17 años de orientación exportadora de la economía, el 72 por ciento del valor de las exportaciones está concentrada en 10 grandes empresas exportadoras y el 83 por ciento en un total de 20 empresas. Tampoco se ha logrado diversificar la oferta exportable: gas, minerales, soya y derivados, madera, joyería en oro, continúan siendo los principales productos de exportación expuestos a una extrema vulnerabilidad externa con efectos sobre el creciente deterioro de los términos de intercambio. El déficit comercial asume un carácter crónico y se sitúa en torno a los 500 millones de dólares anuales.

Estas tendencias expresan de manera gráfica la inviabilidad de los supuestos optimistas de las propuestas electorales para hacer del sector externo uno de los pilares del crecimiento económico y de la generación de empleo.

*Más apertura y mayor inversión extranjera directa no es la solución para el crecimiento económico y su sostenibilidad.* Considerando las bajas tasas de ahorro interno respecto al PIB (14 por ciento) y asumiendo la inviabilidad de remontar esta tendencia en los próximos 5 años (tal como se desprende de las proyecciones elaboradas por el MNR), se busca crear mejores condiciones para la atracción de la IED en sectores que son de su interés. En los hechos, el resultado será la transferencia de las decisiones de inversión y de un mayor porcentaje del excedente económico a manos de empresas transnacionales que operan con la lógica de lograr un máximo de rentabilidad al mínimo costo. Un solo ejemplo ilustra esta situación: en la segunda mitad de los 90, la IED alcanzó una cifra récord de 4,8 mil millones de dólares, cinco veces por encima de la observada en el primer quinquenio, sin embargo, el crecimiento económico se situó por debajo del promedio de la década en torno al 2,8 por ciento anual.

Desde esta perspectiva se plantea enormes interrogantes respecto al papel asignado a la inversión privada extranjera en las propuestas y específicamente de aquellas que la conciben como el motor capaz de dinamizar la producción nacional para el mercado interno y la exportación. A pesar de los datos de la realidad, se insiste en que la mejora de la capacidad productiva

y de la generación de empleo debe ser impulsada básicamente por la IED (desde el uso de recursos locales, hasta la transferencia de tecnología y la inserción en los mercados), abandonando, con alguna excepción, toda posibilidad de políticas industriales y de desarrollo productivo en general.

*La baja productividad y la capacidad productiva nacional sigue siendo soslayada.* Si bien es el principal obstáculo para una mayor competitividad dentro de una economía de mercado, no es un aspecto abordado frontalmente, en estrecha relación con la visión de corto plazo que caracteriza a las propuestas. No existe una genuina preocupación por el atraso tecnológico y organizativo de las empresas y los caminos "bajos" que han seguido en su reestructuración: mayor explotación de recursos naturales y de mano de obra, estrategias que no dejan mejor posicionadas a las empresas en los mercados. Las propuestas, con distintos matices, mantienen un énfasis en la creación de condiciones para el acceso a recursos financieros y son muy esquivas en el planteamiento de políticas destinadas a la reconversión tecnológica y organizativa del aparato productivo nacional.

Entre otros sectores, en la industria manufacturera han predominado las estrategias defensivas de competitividad sin las transformaciones necesarias en la base técnica-material para mejorar la productividad y enfrentar en mejores condiciones la competencia en los mercados. Como resultado de esta tendencia —de la cual se salvan muy pocas empresas— el crecimiento de la productividad media de los ocupados en los noventa ha sido negativa, tanto entre el estrato de empresas grandes (-0,18 por ciento), como medianas (-2,3 por ciento). Sin políticas orientadas a transformar los procesos productivos y la mejora de la productividad, no es posible abonar el sueño exportador y tampoco evitar una mayor desarticulación de la matriz productiva interna. Una realidad que en cinco años acelerará las tendencias a la desindustrialización en un contexto de elevada competencia de las importaciones, con graves efectos sobre la capacidad de generación de empleo sectorial y en el resto de la economía.

### C. EL ESCENARIO PARA EL MUNDO LABORAL

En el marco del modelo de desarrollo vigente el empleo y los salarios han sido las principales variables de ajuste para mantener la estabilidad y generar condiciones mínimas de competitividad a las empresas. Mientras que la apuesta al crecimiento no ha dado los frutos esperados en la generación de empleo, el subempleo, la precariedad laboral y el desempleo han ido en aumento, abatiendo las condiciones laborales de la mayor parte de la población. Hacia el año 2002, tener un empleo como fuente regular de ingresos se ha convertido en el privilegio de una fracción minoritaria de la fuerza laboral. Con un crecimiento

económico sustentado en sectores intensivos en capital y con escasos eslabonamientos con el resto de la economía, con una mayor desarticulación de la estructura productiva interna por efectos de la apertura comercial y con una drástica caída de la demanda agregada, el porcentaje de trabajadores asalariados ha descendido a menos del 50 por ciento.

El trabajo en actividades precarias —organizadas en torno a la familia o en pequeñas unidades económicas que operan con bajas inversiones de capital y generan bajos ingresos a sus ocupados— ha pasado a ser la forma principal de inserción laboral para el 80 por ciento de los trabajadores del campo y el 63 por ciento de la fuerza de trabajo en las ciudades, con evidentes signos de saturación frente al mantenimiento de la demanda de sus productos en marcos muy estrechos. De allí se deriva un aumento sostenido en los niveles de desempleo abierto hasta tasas nunca antes conocidas.

En el 2001, 11 por ciento de la fuerza de trabajo en el país buscaba activamente una ocupación sin resultados, en su mayoría personas con elevados niveles de calificación formal y experiencia laboral, evidenciando una tendencia a devaluación educativa y de la calificación en el trabajo como condiciones suficientes para una adecuada inserción laboral, en ausencia de objetivos para la generación de empleo de las políticas económicas. Los programas de emergencia de empleo, por su propio enfoque dirigido a aliviar la caída de los ingresos de los más pobres, no han favorecido la reducción del desempleo; tanto las características de los desocupados como la baja calidad de los puestos de trabajo ofrecidos, han llevado a un resultado no esperado: la movilización de más personas al mercado de trabajo que pasan a engrosar las filas de los trabajadores temporales precarios, aumentando el subempleo y sin afectar los niveles de desocupación.

### 1. Lineamientos generales de las propuestas

#### *i) Los objetivos empleo: o cómo y dónde generar empleos*

*El empleo es un resultado del crecimiento económico.* En absoluta coherencia con la consolidación del modelo de libre mercado, que postulan estas tiendas políticas, la generación de empleo queda en manos del mercado, en un entorno en el cual la política económica ha sido despojada de objetivos dirigidos a promover el empleo y la mejora de los ingresos laborales. En ausencia de una visión de desarrollo que trascienda el período de cinco años de gobierno, el rol del Estado con relación al empleo se reduce a la creación de condiciones para la inversión privada mediante una mayor flexibilidad de las relaciones laborales, desconociendo el hecho de que un mayor abaratamiento de los costos laborales desde 1985 no ha llevado a generar más empleos sino a la ampliación de la precariedad

laboral entre antiguos y nuevos trabajadores. Se desconoce también el hecho de que más del 80 por ciento de la inversión privada está concentrada en las empresas transnacionales que no hacen uso intensivo de mano de obra.

También orientadas al corto plazo, se plantean medidas dirigidas al alivio financiero de las empresas y a la creación de redes de protección social para atenuar los efectos de la caída de los ingresos laborales sobre la demanda agregada, en esta fase recesiva de la economía. En este marco se inscriben las propuestas dirigidas a la continuidad de los programas de empleo de emergencia ligados a la construcción (infraestructura, vivienda y saneamiento básico), directa o indirectamente planteados por todos los partidos, y a la creación de seguros de desempleo (MNR, MIR).

Excepto NFR —que plantea la adopción de políticas monetarias expansivas y “prudenciales” para estimular la producción y el empleo— en todos los otros programas se opta por mecanismos de subsidio directo o indirecto a las empresas para abaratar los costos laborales y estimular la generación de empleos en el sector privado. Estos mecanismos van desde el subsidio a nuevas contrataciones hasta la modificación de las normas laborales dirigidas a promover el trabajo flexible y la subcontratación vulnerando los derechos de los trabajadores. La UCS propone además la liberalización impositiva por 5 años para nuevos emprendimientos empresariales que generen impacto en la generación de empleo; en esta misma línea, el MCC plantea la creación de incentivos fiscales y tributarios para hacer atractiva la inversión nacional y extranjera.

Las propuestas continúan apostando también al papel del sector exportador en la generación de empleo, esta vez favorecido por un ambiente más propicio a la flexibilidad laboral que permite a las empresas adecuar rápidamente el uso de la fuerza de trabajo a las variaciones de la demanda por sus productos (MIR). Complementariamente, el MCC, propone el fomento de las cadenas de valor con efecto expansivo hacia la mano de obra más pobre y desocupada, mientras que ADN plantea el impulso a la microempresa con medidas de libre mercado orientadas a dejar en manos de la sociedad y de los individuos la responsabilidad por la generación de ingresos. En este esquema se inscribiría la distribución de las acciones populares y la movilización del capital patrimonial, con la expectativa de su inversión productiva.

*El desempleo es considerado como un problema coyuntural o cíclico.* Desconociendo las raíces estructurales del desempleo, los partidos abordan sus manifestaciones coyunturales asociadas con la crisis económica y la recesión. Bajo esta mirada parcial, el MNR y el MIR proponen implementar seguros de cesantía dirigidos, sobre todo, a evitar una mayor caída de la demanda

agregada. El seguro de cesantía será creado por el MNR para beneficiar a los trabajadores que cuentan con un mínimo de 12 cotizaciones en las AFP. Los fondos provendrán de los recursos de aporte patronal al FONVIS (0,5 por ciento) y se espera una cobertura a 60.000 trabajadores cada año, con una prestación de 4 salarios mínimos. En el caso del MIR, el bono de cesantía está concebido también como un mecanismo temporal para facilitar la reconversión laboral de los desempleados con una asignación equivalente al 50 por ciento del salario mínimo por un tiempo máximo de 6 meses o hasta que se concrete una nueva fuente de trabajo, bajo sistemas de administración privada. La UCS y NFR plantean que las inversiones en infraestructura física y social serán la vía para atenuar el desempleo; con esta misma lógica, ADN y MCC buscarán la ampliación del PLANE.

## ii) Calidad del empleo

*Las propuestas no hacen referencia a la creciente precariedad laboral.* La extrema pérdida de la calidad de los empleos en el transcurso de la aplicación del modelo de libre mercado (menor estabilidad, bajos ingresos, ausencia de prestaciones sociales, subutilización de capacidades), es eludida en los diagnósticos que realizan los diferentes partidos políticos. Aún asumiendo que este fuera un resultado no deseado —con excepción del MNR, que en su última gestión de gobierno fue impulsor de la reforma laboral— los partidos plantean medidas que agudizarán este fenómeno con mayores efectos negativos sobre las condiciones laborales y la capacidad de consumo de la población. ADN y el MIR plantean explícitamente medidas dirigidas a abaratar los costos laborales como vía para generar más empleos, promoviendo el trabajo a tiempo parcial, por horas, el trabajo a domicilio y la subcontratación. La modificación de la legislación laboral sería el instrumento para facilitar estos procesos, sin considerar el impacto de la legalización de prácticas de contratación flexible sobre las condiciones laborales del conjunto de los trabajadores bolivianos.

Con pocas excepciones, como MCC, bajo el argumento de generar más empleos, se busca crear las mejores condiciones de ambiente para estimular las inversiones, reduciendo costos de producción en beneficio de las expectativas de ganancia de los empresarios e inversionistas, sin mayores consideraciones sobre sus efectos en las condiciones laborales.

## iii) Trabajo y microempresa

*Las propuestas dirigidas a la promoción del empleo e ingresos en la microempresa se enmarcan en la política social.* Bajo el discurso de lucha contra la exclusión social y con medidas que permite el modelo de libre mercado —como la creación de marcos legales e institucionales (MIR, ADN, MNR) y otras

dirigidas a levantar las restricciones de acceso al crédito que afectan a este sector (Banco de Trabajo, Fondo de Protección Social, distribución de acciones populares y otros)— todos los partidos tienen algo que decir.

Siguiendo el enfoque de la actual Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y las ofertas realizadas en otros momentos electorales que no tuvieron principios de aplicación o se circunscribieron a programas de muy reducida cobertura e impacto, nuevamente se promete mejorar el acceso de la microempresa a un conjunto de servicios no financieros para mejorar su desempeño y resultados. Sobre programas de asistencia técnica, asesoramiento en gestión empresarial, información de mercados, promoción de conglomerados y asociación de negocios para incentivar los encadenamientos productivos, todos los partidos tienen algo que decir. Para mejorar la gestión empresarial, ADN, por ejemplo, propone capacitación laboral y renovar la tecnología obsoleta mediante la creación de centros de información y de negocios dirigida a la microempresa exportadora; también se plantea la producción de bienes intensivos en mano de obra a través de las cadenas de subcontratación como textiles, cuero, productos agrícolas. El MIR, al igual que ADN, plantea la creación del Ministerio de la Pequeña Empresa y la Artesanía para integrar a los microempresarios a través de mecanismos de subcontratación como la industria básica (que también propone desarrollar), acceso a las compras estatales, acopio, almacenamiento y comercialización, facilitando de esta manera la exportación de productos artesanales provenientes del sector.

Dentro del mismo esquema, el MNR propone fortalecer las organizaciones de productores para lograr economías de escala y democratizar la información sobre mercados potenciales, potenciar las cadenas productivas y sus eslabonamientos, la creación del Programa de Producción Solidaria de apoyo al sector con el concurso de ONGs y el apoyo a través de compras estatales. La UCS asienta su propuesta en el apoyo a microempresas dirigidas por jefas de hogar para producir alimentos en el marco de un programa de seguridad alimentaria.

## 2. Algunas consideraciones sobre los supuestos y resultados de las propuestas

*La generación de empleo es solamente un resultado del crecimiento económico.* La continuidad de las políticas macroeconómicas y su demostrado sesgo en contra de los objetivos de empleo, así como la proclamada profundización de la apertura comercial y financiera que privilegia los intereses del capital extranjero en desmedro del capital nacional y del trabajo, no garantiza un cambio progresivo en las actuales tendencias del empleo y los ingresos con base en los programas propuestos.

Más allá de las expectativas irreales de altos niveles de crecimiento económico a los que se hizo mención, la composición del crecimiento seguirá basado en sectores intensivos en capital y con escasos eslabonamientos virtuosos con el resto de la economía; en ausencia de posibilidades para un crecimiento de base amplia con el aporte de sectores que hacen uso intensivo de mano de obra y que generan articulaciones inter e intrasectoriales, mayores niveles de crecimiento del producto no garantizan la creación de empleos. En efecto, tanto la apuesta a la inversión extranjera directa como los sectores privilegiados en las ofertas electorales tienen escasa capacidad de generación de empleo, incluidos el sector exportador y las llamadas cadenas productivas cuya dinámica está concentrada en pocos rubros y en un número reducido de empresas o productores.

Las tendencias de los noventa muestran que, a pesar del fuerte aumento de la inversión extranjera directa —que se concentra en la explotación de recursos naturales (hidrocarburos y minería) y en la industria de servicios básicos (comunicaciones, electricidad y agua)— no se ha tenido efectos beneficiosos sobre el empleo. El privilegio implícito o explícito de estos mismos sectores como base del crecimiento económico futuro —y en ausencia de políticas integrales orientadas al desarrollo de la capacidad productiva del aparato productivo— no garantiza un crecimiento económico de base amplia y mucho menos la creación de empleos al ritmo que exige el aumento de la fuerza laboral para disminuir las tasas de desocupación. (Ver Cuadro 7)

**Cuadro 7**  
Evolución de la inversión extranjera directa,  
crecimiento económico anual y generación de empleo

	1989-1995	1996-2001
Inversión extranjera directa acumulada (Miles de \$us)	948,900	4,872,525
PIB (Crecimiento promedio anual en porcentaje)	4.2	2.8
Empleo (Crecimiento promedio anual en porcentaje)	6.0	2.1
Tasa de desempleo abierto en porcentaje	6.5	6.5

*El sector exportador no es generador de empleo.* Después de 17 años de orientación exportadora del modelo, el sector exportador apenas genera el 25 por ciento del PIB (en valores constantes) y el 13 por ciento del empleo. Excepto por las actividades agroindustriales, que absorben mano de obra temporal en la fase de producción de insumos, el resto de los rubros de exportación (hidrocarburos, minería y manufactura) tienen una baja contribución en la generación de empleo. Para llegar a que el 50 por ciento de la fuerza de trabajo sea ocupada en el sector exportador, como promete el MIR, se tendrían que generar 1.800.000 empleos en un período de 5 años, lo que implicaría una tasa de crecimiento promedio anual de 31 por ciento. Previsiones fantásticas considerando que desde 1996 al 2001, el empleo total crece a tasas del 2,1 por ciento en promedio anual.

El dinamismo que se pretende imprimir a las actividades de la construcción de infraestructura física y social apenas será una vía compensatoria de los bajos ritmos de generación de empleo en el resto de la economía, a través de los magros ingresos que generan los trabajos temporales a la mano de obra no calificada.

*La apertura económica, en los términos en que se aplica, destruye más empleos de los que crea.* El aumento de empleos en el sector exportador en los noventa ha sido ampliamente superado por la destrucción de empleos que ocasionan las importaciones, en particular en la industria manufacturera y la agropecuaria. Todos los sectores intensivos en mano de obra mantienen una alta dependencia del mercado interno para sus ventas y, a pesar de esta realidad, las propuestas insisten en exaltar los beneficios de la apertura externa para la generación de empleos, poniendo en riesgo a los sectores estratégicos para la generación de empleo y haciéndolos más vulnerables a la competencia de las importaciones. Como ejemplo basta señalar el impacto de la importación de bienes de consumo sobre la desindustrialización, la pérdida del empleo manufacturero y el deterioro de la calidad de los empleos preservados. En contrapartida, dada la baja capacidad competitiva industrial el sector no ha logrado aprovechar la apertura de mercados en el marco de los acuerdos comerciales con la CAN y el MERCOSUR; en el 2000, el sector industrial participaba solamente con el 15 por ciento del valor de las exportaciones y no más de 120 empresas participaban de las exportaciones sectoriales.

*El privilegio del capital en contra del trabajo afectará la calidad del empleo generalizando la precariedad laboral.* El Estado seguiría jugando un papel inductor de las estrategias de competitividad basadas en la reducción de costos laborales iniciado con las medidas de libre contratación y de contención

de los salarios, mediante reformas a las normas laborales que afectarán directamente a la calidad de los empleos existentes y a los nuevos empleos. En el 2000, la inestabilidad laboral, los bajos salarios y la desprotección social parecían haber llegado a un límite por encima del cual solamente se puede hablar de la generalización de la precariedad laboral con graves consecuencias sociales sobre el bienestar de los trabajadores. Las estadísticas oficiales para el año 2000 ilustran estas tendencias:

- Tres de cada diez trabajadores asalariados tenía un contrato a plazo fijo o eventual. De aquí se derivan otras condiciones laborales que llevan a una extrema sobreexplotación y desprotección social de los trabajadores.
- Uno de cada dos trabajadores asalariados trabajaba sin derecho a la seguridad social y a la cobertura de salud.
- Cuatro de cada diez trabajadores percibía un ingreso inferior al costo de una canasta normativa alimentaria (Bs 790)
- Uno de cada dos trabajadores no percibía los beneficios de vacaciones y aguinaldos.
- Uno de cada tres trabajadores trabajaba más de 50 horas semanales. En el otro extremo, se evidenciaba un aumento del empleo a tiempo parcial; uno de cada tres trabajadores tenía involuntariamente una jornada inferior a la normal.
- Siete de cada diez personas estaban ocupadas en el sector informal, en su mayoría en actividades precarias del comercio y los servicios personales.
- Seis de cada diez personas en las principales ciudades del país vivía con menos de 2 dólares al día (pobres), y el 30 por ciento con menos de 1 dólar al día (indigentes), a pesar del aumento de las tasas de participación de los hogares en la actividad económica

Estas tendencias estuvieron acompañadas de una mayor concentración del ingreso, año tras año aumentaron los ingresos de los empresarios y de un núcleo reducido de los trabajadores más calificados en desmedro de los salarios de la mayor parte de los trabajadores. Así en el 2000, el 20 por ciento más rico de la población urbana se apropiaba del 60 por ciento de la renta, mientras que el 20 por ciento más pobre apenas se beneficiaba con el 2,9 por ciento.

Sin considerar esta realidad, las propuestas electorales del MIR y ADN plantean explícitamente una mayor flexibilidad laboral a través de modificaciones a la legislación del trabajo para promover el empleo a tiempo parcial, por horas, el trabajo a domicilio y la subcontratación bajo contratos civiles. La UCS también hace referencia al impulso a sistemas de subcontratación que en nuestro contexto han exacerbado la explotación de la mano de obra. Desde 1985, las estrategias defensivas de competitividad —basadas en ésta y otras formas de flexibilidad en el trabajo (contractual, salarial, horaria)— no han dejado mejor posicionadas a las empresas para competir en los mercados, es decir, que han alentado una competitividad espuria y de corto plazo; en cambio han provocado un enorme costo social derivado de la extrema precariedad laboral. Por lo tanto, con estas propuestas se incrementará la explotación laboral, profundizando la segregación y discriminación de mujeres y jóvenes para relegarlos a los empleos de peor calidad.

*Microempresa: el eterno recurso o cómo mostrar el rostro de la equidad.* Frente a una inobjetable ausencia de orientación distributiva del modelo a través de la generación de empleos y el mejoramiento de los ingresos de la población, se plantean las más diversas promesas electorales para apoyar a la microempresa, un segmento del mercado de trabajo severamente afectado por la crisis, el aumento explosivo en el número de sus ocupados y la caída de sus ingresos promedio. La diversidad de medidas de apoyo, en el marco de la política social, no está orientada a generar una mayor productividad en estos grupos económicos, sino básicamente a su permanencia para evitar que transiten por el desempleo abierto. La medida dirigida a titularizar los activos de los pobres para ser utilizados como garantía de inversión (ADN) presenta el riesgo de generar más desempleo y empobrecer más a los ocupados de este sector, tal como viene ocurriendo actualmente con la mora crediticia, la pérdida de sus bienes en garantía y, como consecuencia, la pérdida de su fuente de generación de ingresos.

Las medidas de apoyo referidas al acceso a servicios no financieros para hacer más productivas a estas iniciativas parten de su consideración como empresas que actúan bajo una racionalidad de acumulación, cuando en realidad tienen una lógica de subsistencia, o son parte de la fuerza laboral subordinada a una sola empresa o capital bajo modalidades de subcontratación que encubren su condición de asalariados o su condición de ejército industrial de reserva. Por lo tanto, detrás de estas propuestas está el propósito de aprovechar todos los resquicios para una mayor explotación de la mano de obra en beneficio del capital, en particular cuando se plantea la subcontratación o las alianzas estratégicas entre micro y grandes

empresas. Aquí no interesa tanto el propio desarrollo de la microempresa, sino la reactivación del sector empresarial a través del uso de mano de obra barata de individuos y familias bajo modalidades de contrato civil.

En el caso de la microempresa autónoma, a los factores que imposibilitan su desarrollo se suman las evidencias sobre la escasa o nula asignación de recursos que históricamente han tenido los múltiples programas de apoyo propuestos por los diferentes gobiernos en la década de los noventa. De esta manera resulta evidente concluir que las propuestas electorales son más un discurso que una posibilidad real de cambio.

Así, las propuestas con un discurso en favor del crecimiento con empleo, están muy lejos de recoger una demanda central de la población: contar con un trabajo como fuente regular de ingresos que le permita enfrentar su vida con dignidad.

#### D. EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA

Bajo un concepto de política social orientado a resolver las carencias características de la pobreza y a contracorriente de las orientaciones más generales de la política económica sobre el bienestar de la población, el Estado asume un rol subsidiario mediante un conjunto de acciones en el ámbito de la educación, salud, saneamiento básico e infraestructura social, dirigidas a los sectores pobres y vulnerables del país. Entre 1985 a 1988 se llevó adelante disposiciones de política social con dos rasgos centrales: el carácter coyuntural y asistencialista para reducir los costos sociales de los procesos de estabilización económica. A partir de 1989 hasta 1997 las políticas sociales tuvieron a los conceptos de «capital humano» y «desarrollo humano» como el soporte para la inversión focalizada de recursos en el mediano y largo plazos, con el objetivo de reducir los niveles y la intensidad de la pobreza originados por las necesidades básicas insatisfechas.

En los últimos años, la reducción de la pobreza se ha convertido en el eje del discurso de los organismos multilaterales. El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han adaptado sus programas dirigidos a los países de bajos ingresos, condicionando el financiamiento a la adopción del paradigma de lucha contra la pobreza que vienen postulando. Los instrumentos básicos actuales son el Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (SCRIP) del FMI y el Servicio de Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (SCARP) del BM. El financiamiento de las políticas públicas, a través de créditos consecionales de estos organismos, se concreta a través de estos programas, en los que también participa la cooperación bilateral.

En el 2001, siguiendo estos lineamientos señalados, se elabora la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), que supuestamente contiene las bases para la articulación de la política económica, social y financiera del país, procurando que la voluntad del Estado se oriente, no sólo hacia objetivos de crecimiento, sino también a metas de disminución de la exclusión social y de la pobreza. Sin embargo, los condicionamientos para la obtención de recursos siguen girando en torno al mantenimiento de los desequilibrios macroeconómicos, mayor apertura a la inversión extranjera, el libre funcionamiento de los mercados y un papel más activo del Estado para garantizar la eficiencia de la inversión y el gasto social.

De esta manera, con un diseño discursivo de “programas integrales”, en el que se entrecruzan elementos de la política macroeconómica clásica con otros referidos a diversas reformas estructurales, la EBRP enfatiza la política social buscando ampliar tanto la cobertura de los servicios básicos e infraestructura social entre los más pobres, como el acceso al crédito y a programas de fomento entre los pequeños productores del campo y las ciudades. Todo esto, sin modificar el carácter de las políticas macroeconómicas y en el contexto de la profundización de las reformas orientadas a la apertura financiera, comercial y a la privatización. Es decir, manteniendo los rasgos centrales del modelo neoliberal que están en la base de los procesos crecientes de exclusión social y pobreza.

### 1. Lineamientos generales de las propuestas

*La EBRP sirve de marco para las propuestas.* Con algunos énfasis y variantes, todas las propuestas se dirigen a continuar con las acciones de política social iniciadas en la actual gestión de gobierno. Todos apuntan a mejoras en la situación de la educación, salud, vivienda y saneamiento básico: el MNR plantea también ampliar el seguro materno infantil; el MIR ofrece aplicar la beca futuro, vinculando los campos de la salud y educación con el de nutrición; ADN promete duplicar la cobertura de la educación inicial hasta el 60 por ciento en cinco años, realizar enmiendas a la Reforma Educativa y universalizar el seguro de salud; la UCS propone crear un seguro alimentario en los municipios a través del Fondo Nacional de Inversión Alimentaria (desayuno escolar y alimentos para indigentes); NFR plantea además planes de atención a las personas de la tercera edad; y el MCC el fortalecimiento de la educación alternativa para la reinserción de los jóvenes (educación secundaria técnica

diversificada). Para este partido, la Comisión Ciudadana para el Desarrollo Social será el ente encargado de planificar la política social.

En todos los casos, está presente la oferta de créditos y subsidios para mejora de la vivienda y el acceso a servicios básicos.

*El acceso a recursos financieros el principal problema a resolver.* En la dimensión económica de la política social, el aspecto central de las propuestas está vinculado con el acceso a recursos financieros de los micro y pequeños productores. ADN pretende convertir el 70 por ciento de las acciones de la capitalización en Acciones Populares de 500 dólares americanos, que servirán como garantía para obtener créditos. El MIR, por su parte, crearía el Banco de Trabajo para impulsar a los pequeños productores de las ciudades, el Banco Campesino Indígena y el Banco de Trabajo y Campesino, para otorgar créditos y asistencia técnica a los trabajadores del área rural. El MNR crearía un Fondo de Protección Social con recursos del Directorio Único de Fondos, mientras que el NFR, un Banco de Fomento al Desarrollo Nacional. Todos los partidos plantean, bajo distintos matices, un papel del Estado para facilitar el acceso al crédito y, excepto ADN y MCC, a través de entidades financieras de primer piso.

Complementariamente, para la creación de un entorno que permitan a las unidades económicas insertarse dentro de la estructura productiva nacional y viabilizar su acceso al crédito, ADN y el MIR plantean medidas neoliberales radicales para formalizar al sector, al estilo de Hernando de Soto<sup>1</sup>, basadas en la titulación de sus activos como terrenos, casas, maquinaria y equipo, como fuente alternativa para movilizar el financiamiento para el sector (según ADN se trata de un capital potencial de 5.000 millones de dólares y según el MIR de 6.000 millones de dólares); el MNR no es tan explícito en este sentido, sin embargo plantea la captación del ahorro de los microempresarios considerándolo otra fuente importante de financiamiento para sus actividades. Otra medida en este sentido, que sólo es planteada por el MNR, es la de rebajar el RC-IVA al 12,5 por ciento o el de eliminar el Régimen Simplificado.

*Las propuestas ofrecen un mayor acceso a servicios de apoyo a la producción.* También en el ámbito económico de la política social, otro elemento común a las ofertas consiste en ampliar la acción estatal en la provisión de servicios no financieros. ADN centra su oferta en la mejora de la gestión empresarial, la

<sup>1</sup> Cfr. Hernando de Soto. *El Misterio del Capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Ed. La Razón. La Paz. 2001. 190 pp.

capacitación laboral y técnica, con la creación de centros de información y de negocios; también se plantea el apoyo a la producción de bienes intensivos en mano de obra a través de las cadenas de subcontratación, como textiles, cuero, productos agrícolas. El MIR plantea la creación del Ministerio de la Pequeña Empresa y la Artesanía para integrar a los microempresarios con la industria básica (que también propone desarrollar), a través de mecanismos de subcontratación, acceso a las compras estatales, acopio, almacenamiento y comercialización. El MNR, dentro del mismo marco, propone fortalecer las organizaciones de productores para lograr economías de escala y democratizar la información sobre mercados potenciales, potenciar las cadenas productivas y sus eslabonamientos, crear el Programa de Producción Solidaria con la participación de ONGs, y un mayor acceso a las compras estatales.

El MCC postula el fortalecimiento de las asociaciones de productores mediante la creación de Comités de Competitividad subsectoriales (con el concurso del Estado, centros de investigación, universidades), para el fomento de cadenas de valor y tejidos productivos. Por su parte, NFR propone un modelo integrado de desarrollo local productivo (municipio productivo y competitivo), sustentado en asistencia técnica y créditos de fomento.

## 2. Algunos comentarios sobre los supuestos y resultados de las propuestas

*Combatir la exclusión social y la pobreza con el mismo enfoque de políticas.* Los altos niveles de pobreza derivados de las necesidades básicas insatisfechas, de la reducción del empleo, las bajas remuneraciones y de la creciente desigualdad en la distribución del ingreso, no pueden solucionarse exclusivamente con política social, más aún si se la aplica en el marco del modelo neoliberal en el que su aplicación está subordinada a los objetivos de estabilidad económica; con las medidas propuestas, sólo se busca aminorar las consecuencias perversas de la aplicación de políticas de ajuste estructural sobre la calidad de vida de la población y sobre las actividades económicas de agentes productivos con una precaria dotación de recursos productivos. El impacto de la política social, vinculada con el acceso a bienes y servicios (educación, salud, vivienda y saneamiento básico), se efectivizaría en el mediano y largo plazo, siempre que el reducido ahorro nacional disponible permita contar con recursos suficientes para la provisión de servicios con la cobertura y calidad requeridos.

No hay espacio para el optimismo. Las propias proyecciones de la EBRP indican que la pobreza rebajaría en 23 puntos en 15

años, pero el 2015 el 41 por ciento de los bolivianos continuaría siendo pobre. En el fondo, más allá de resolver algunas carencias de los más necesitados, la posible reducción de la pobreza en Bolivia está vinculada con dos desafíos: la generación de riqueza y acumulación en el país y la distribución equitativa del ingreso. Es decir con dos dimensiones que hacen al bienestar de la población y que se han visto seriamente amenazadas con la aplicación del modelo neoliberal.

*Las actividades económicas de pequeña escala y la generación de ingresos.* En el caso de las medidas dirigidas a facilitar el acceso al crédito, no se considera el carácter neoliberal de las reformas del sistema financiero y los altos costos del dinero, en particular en las entidades de segundo piso. En general, al no cambiarse el sentido al modelo en cuanto a la apertura comercial y al estrangulamiento financiero, no será posible cambiar la tendencia al debilitamiento del sistema productivo, lo que incide en una mayor exclusión social y pobreza de más del 90 por ciento de los productores en el país.

También la medida de titularizar los activos de los pobres para ser utilizados como garantía de inversión, es una medida abusiva para empobrecer más a las mayorías. Dentro de la lógica de la acumulación son bienes del fondo de consumo de los trabajadores que se busca integrar como parte del fondo de acumulación a favor de los intermediarios financieros. La mora bancaria que enfrentan los pequeños prestatarios y la elevada cartera en ejecución en los últimos años es uno de los mejores ejemplos de los riesgos de pérdida patrimonial que acarrea el actual sistema financiero.

En definitiva, la oferta de creación de bancos y entidades estatales de fomento, debe ser tomada con recaudo a la luz de planteamientos como los del MIR y ADN, entre otras tiendas políticas, que buscan extraer los recursos de los necesitados para movilizar los recursos de crédito. Es decir, de las medidas que revelan las reales intenciones de estos partidos políticos.

Por otra parte, las medidas referidas al acceso de servicios no financieros para hacer más productivas estas iniciativas tienen el defecto de considerarlas cualitativamente como empresas que actuarían bajo la lógica de la acumulación, cuando en realidad tienen una lógica de subsistencia, lo que limita su desarrollo. En este sentido, las propuestas se dirigen básicamente a los estratos con cierta capacidad de reproducción ampliada de sus actividades, excluyendo a la mayoría de los pequeños productores. En los hechos, desde 1992, todas las políticas de fomento a los pequeños productores no han tenido la cobertura ni la



integralidad necesarias para mejorar su productividad; se han quedado como letra gris de las estrategias y planes de desarrollo nacional.

*La pobreza que se origina en el ámbito de la producción y del empleo no se resuelve con políticas sociales.* La información que maneja el gobierno sobre pobreza es engañosa porque no miden esta dimensión del problema. De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la pobreza en Bolivia, medida por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), bajo del 70 por ciento en 1992 al 58,6 por ciento en el 2001. Este índice toma en cuenta el acceso a la salud a la educación y la vivienda y no así los ingresos laborales, por tanto no refleja las condiciones de explotación y miseria que viven gran parte de los bolivianos. El Informe de Desarrollo Humano 2002, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mide la pobreza con relación a los ingresos económicos de cada habitante, mostrando que el 63 por ciento de los bolivianos no tienen ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, por tanto son calificados como pobres y un 37 por ciento son considerados indigentes, porque ni siquiera alcanzan a cubrir sus necesidades alimentarias.

A pesar de estas tendencias, las posibilidades de superación de la pobreza y la exclusión se dejan a los magros resultados de políticas sociales, desconociendo los factores de exclusión social que se originan en el mercado y en el vacío Estatal para velar por la instalación de un modelo de desarrollo centrado en el bienestar de la gente.

Mientras la exclusión económica, social, política evidenció los defectos del neoliberalismo, los partidos políticos han elaborado una serie de propuestas, que no permitirán modificar sustancialmente las consecuencias perversas del modelo. El modelo de libre mercado no ha sido implantado como propuesta de desarrollo económico, es más bien una emergencia para salir de la crisis de la deuda externa que ha llevado adelante políticas orientadas al alejamiento del Estado de la economía, su achicamiento y la apertura comercial. Sin sonrojarse, estos partidos políticos pretenden hacer de este esquema de libre mercado una panacea para el desarrollo en un período de gobierno, lo que no se logró en los últimos 17 años.

## **Segunda parte**

**Miradas inconclusas:  
el país imaginado  
Las propuestas del  
MIP, MAS, PS y LyJ**

## A. ORIENTACIONES GENERALES

La lectura de los programas de los partidos políticos “pequeños, asistémicos o alternativos” (es muy difícil nombrarlos por su diversidad interna) ha presentado algunas dificultades que nos han llevado a plantearnos algunas reflexiones previas.

En primera instancia, los documentos presentados por el MIP y MAS no son propiamente una propuesta electoral, entendida como la base para la formulación de un programa de gobierno. Se trata, más bien, de documentos declarativos, cuyo carácter es más cercano a la construcción discursiva de una identidad política. En los documentos se denota un énfasis en dos ejes: i) se busca la definición de quienes somos (en la historia de Bolivia, en el escenario político, en la diversidad de partidos) y ii) se expone la estrategia de cambio que está enmarcada en la profunda crítica al modelo cultural, económico, político y social vigente. Así, las propuestas parecen surgir no de una idea clara y acabada de lo que se busca hacer, sino más bien de su contrario: lo que no se quiere hacer. Por ello, las propuestas pueden ser, en algunos momentos, incoherentes, desordenadas y que apelan a una racionalidad distinta (más emotiva, valorativa, moral) de la usada en las propuestas de los partidos tradicionales (que apelan más a argumentos racionales). Por ello, consideramos que estas propuestas son difíciles de encuadrar en los marcos de un documento programático tradicional y su mérito se encuentra más bien en la articulación del discurso de ciertos movimientos sociales y, por tanto, su coherencia interna y factibilidad no son una variable importante.

En lo que respecta a las propuestas del PS y LyJ, si bien presentan documentos más acabados y con una propuesta que abarca una serie de temas más amplios, su coherencia interna no está tampoco resuelta. En primer lugar, si bien estos partidos comparten con el MIP y el MAS las críticas profundas al modelo, su imaginario de cambio está más limitado. Se trata de encontrar algunas respuestas pero dentro de la misma lógica de los partidos más grandes y por ello extraña la desproporción de una desmedida crítica al modelo que no corresponde con una propuesta radicalmente distinta. En los documentos encontramos ofertas en los ámbitos económicos, políticos y sociales que en algunos momentos se acercan más a los partidos tradicionales que a los nuevos y su horizonte de transformación es muy limitado.

### 1. Concepciones sobre el Estado y los modelos de desarrollo

Los partidos políticos analizados parecen tener en este tema una gran diversidad de propuestas, pero que podrían responder a dos tendencias: la primera, presente en el MAS y el MIP, de inclinación hacia el retorno de un Estado planificador y

benefactor. El segundo grupo, representado por LyJ y el PS, hace sus planteamientos más bien en el marco de un modelo de economía social de mercado.

El MAS propone la “nacionalización del Gobierno”, que implica la ejecución de un programa de desarrollo (Estado planificador) que beneficie a todos los bolivianos. El Estado, en esta propuesta, debe retomar su función de promotor del desarrollo, utilizando la planificación participativa y promoviendo una economía solidaria. Sin embargo, será la Asamblea Popular Constituyente quien defina el perfil del nuevo Estado, así como el modelo económico y el tipo de gobierno adecuado a una nueva concepción de nación. El MIP, por su parte, plantea el cambio de la matriz Estatal en términos de una revolución cultural. Se trata, según esta propuesta, de un cambio “evolutivo” que permita la convivencia de la Bolivia urbana y rural en el marco de la equidad económica y la no discriminación étnica. En la actualidad, el rasgo central del Estado boliviano es su racismo estructural y el uso de la discriminación para mantener a las elites en el poder y marginar al conjunto de la población de los recursos del desarrollo. La propuesta plantea que Bolivia debe dejar de verse como un Estado homogéneo y pasar a integrar, en su propia concepción, la diversidad de naciones originarias, logrando así revertir las estrategias de exclusión cultural que son el eje de su crisis actual.

LyJ apuesta hacia un retorno del protagonismo del Estado planificador e interventor, pero con características algo contradictorias. Su propuesta denominada *Estado social* se basa en la intervención estatal para inyectar recursos en la economía, en función de crear estabilidad, crecimiento y generar nuevas fuentes de empleo. Esta primera propuesta se torna más compleja cuando nos habla de que la mayor participación del Estado en la economía debe: i) propiciar la libre empresa, pero con solidaridad hacia la sociedad; ii) propiciar la propiedad privada, pero con igualdad de oportunidades; y iii) promover la competencia y la calidad, pero velando por los que menos oportunidades tienen. Así, el rol central del Estado será “incentivar el interés social entre productores y consumidores”.

Muy cercana a esta propuesta, la del PS plantea la necesidad de un Estado normativo y regulador, vigilante de la competencia de los mercados. Se trataría, en términos de la propuesta, de reponer las funciones y los medios para que el Estado recupere su rol de promotor del desarrollo, pero sin abandonar por completo los postulados del libre mercado. El modelo de desarrollo estaría basado en mejorar el rendimiento productivo y generar trabajo para aumentar el ingreso de las familias y disminuir la pobreza; así, se trataría de una convivencia entre un Estado benefactor (cuya base es la solidaridad) y la economía de libre mercado (cuyo motor es la competencia).

## 2. Modelo económico

El conjunto de propuestas parece centrar su atención en cuestionar cuánto mercado libre es deseable para un óptimo y equitativo desarrollo económico, así como discutir la posible participación del Estado en la reactivación económica.

El MAS plantea un nuevo modelo económico en el que los trabajadores tengan participación y decisión en la administración y en las ganancias de las empresas, sean éstas públicas o privadas. Se busca, ante todo, que el Estado asegure la estabilidad en el empleo, comprometiendo un aumento general de sueldos. El financiamiento para el desarrollo podría provenir (aunque no está claramente expresado) de la recuperación de las empresas del Estado, buscando su desarrollo a través de un modelo participativo que permita aprovechar los beneficios del gas a todos los bolivianos. En segunda instancia, se buscaría la recuperación de los bienes del Estado apropiados indebidamente (corrupción). Por último, el modelo de desarrollo económico buscaría impulsar un proceso de industrialización diferente donde los pequeños productores del campo y las ciudades y sus formas de organización natural sean los principales protagonistas. Dentro de estos planteamientos, también se considera la postergación del pago de la deuda externa hasta acordar nuevos convenios con los acreedores.

Para el MIP, la crisis económica (muy poco abordada) es tan sólo un reflejo de una crisis más profunda planteada como la existencia y la tensión entre dos Bolivias: una metropolitana, otra rural; una invasora de la otra. Así, el modelo económico sustentado en la apropiación de la ciudad de la producción y acumulación del campo debe cambiar. De esta manera, la propuesta basa su proyecto de desarrollo en la superación de la contradicción (económica y cultural) entre el campo y la ciudad.

Por su parte, LyJ confía nuevamente en el Estado para impulsar el desarrollo económico y salir de la actual crisis. Después de constatar la imposibilidad del actor privado en protagonizar el desarrollo, la propuesta se basa en el apoyo que el Estado pueda brindar a los sectores productivos, sobre todo aquellos intensivos en mano de obra. Este apoyo e intervención activa por parte del Estado generaría crecimiento económico, con lo cual se produciría excedentes que permitirían reducir la pobreza. Para financiar al Estado, la propuesta plantea reformas tributarias dirigidas a incrementar la recaudación (aumento de impuestos a los segmentos más favorecidos), revertir las empresas capitalizadas, para que su aporte al Estado sea mayor, luchar contra la corrupción para recuperar el desvío de fondos y acudir a los recursos del financiamiento externo (préstamo y condonación).

Para el PS, el problema del modelo económico es la pérdida de eficiencia de las inversiones asociadas al mal desempeño de los factores primarios de producción (trabajo, tierra, organización social y falta de progreso tecnológico). Su modelo económico buscaría, con la intervención del Estado, mejorar los rendimientos de estas variables así como asegurar un adecuado funcionamiento de los mercados (de trabajo, tierras, financiero y de bienes y servicios finales). El financiamiento para el desarrollo estaría centrado en la cooperación internacional (en especial el programa de alivio de deuda, HIPC, por sus siglas en inglés) el ingreso de las empresas capitalizadas además de una política económica activa que promueva la inversión interna y externa.

## 3. Sistema político

### *1) Sobre la crisis del sistema político*

Todos los partidos plantean que parte central de la discusión del modelo democrático actual es la crisis del sistema político generada por la exclusión y poca representatividad de varios sectores sociales. Algunos se inclinan por un cambio más radical (Asamblea Constituyente, nueva Constitución) y otros más bien consideran cambios que mejoren el actual modelo.

El MAS plantea que el Estado se halla "carcomido por la corrupción" y su organización política se basa en el mantenimiento de los privilegios de los grupos de poder que usan la estructura estatal para su enriquecimiento. El MAS plantea, como eje de su propuesta, una Asamblea Popular Constituyente que permita al pueblo definir el tipo de democracia que se va a construir y las formas de participación de las diversas naciones contenidas en el Estado boliviano.

El MIP basa su análisis en la dualidad del Estado-nación. Así, el sistema político estaría monopolizado sólo por la elite dominante en Bolivia, que se organiza libremente y cuya división en partidos para las elecciones es accidental, puesto que su propuesta es unitaria, pues se basa en intereses comunes. Así, sólo una transformación radical podría revertir la crisis política que es el reflejo de sus propias contradicciones.

LyJ plantea como necesidad la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para romper con el carácter burocrático-centralista y el carácter liberal y privatista del gobierno. Esta nueva constitución debe expresar la articulación real entre el Estado y la sociedad civil, reflejando la unidad de los sujetos étnicos, regionales y de las clases subalternas en los niveles de decisión del Estado. Se trataría, en otros términos, de un perfeccionamiento del sistema a través del cambio de la Carta Magna.

El PS promueve también una nueva Carta Magna, que reditúe el contrato social de todos los ciudadanos y de su gobierno. Esta carta abordará los niveles de los derechos humanos, los derechos cívicos o ciudadanos y los derechos sociales. La base de esta carta está en el consenso que implica el funcionamiento efectivo de la democracia, como poder del pueblo y no sólo como forma de gobierno.

### *ii) Sobre la participación ciudadana*

Parte de la crisis del sistema político es la limitada participación de los ciudadanos, no sólo en los procesos de elección, sino ante todo en la definición de política públicas y en el control de su ejecución.

El MAS plantea defender las libertades democráticas, los derechos sociales y las organizaciones sindicales del movimiento obrero popular boliviano como forma de intermediación entre el Estado y la sociedad civil. Plantea, además, que todas las instancias del Estado deben estar sometidas al control directo y a la vigilancia continua del pueblo, sin especificar los instrumentos institucionales para esa tarea.

Para el MIP, la participación ciudadana en el sistema político tiene dos principales impedimentos: el temor a organizarse por parte del pueblo y una "cultura del silencio", herencia del sometimiento de varios siglos. La propuesta concreta para revertir esta constatación es constituir una democracia participativa que termine con la discriminación política y cultural.

Para IyJ, el problema central de la participación ciudadana gira en torno a las limitaciones de la actual democracia. Así, el problema debe ser planteado en el marco de la transición de una democracia representativa hacia una democracia participativa que permita derrotar las oligarquías, revalorizar al individuo soberano, ampliar la democracia de la esfera política a la social y ampliar la participación ciudadana más allá del voto, creando instancias de participación en las cuales el ciudadano pueda ejercer su poder.

En la propuesta del PS, se plantea la consulta popular como mecanismo para dilucidar los asuntos importantes que atañen a la población y su modo de vida. Así también, la base de la participación de la ciudadanía estará en el Consenso Nacional, producto de una misma concepción del desarrollo y cómo alcanzarlo entre la sociedad civil y el Estado. Para promover este consenso se propone la creación del Ministerio del Diálogo Nacional.

### **4. Algunas consideraciones sobre las propuestas**

*¿Un nuevo Estado o el retorno al Estado planificador?* Los planes electorales de estos partidos plantean el retorno del Estado como actor central en la planificación e impulso del desarrollo; sin embargo, las propuestas aún resultan confusas y, en muchos

casos, incoherentes. Por una parte, algunos añoran un Estado benefactor que se responsabilice del bienestar común a través de la planificación; los otros, con un discurso poco claro, plantean un nuevo Estado fortalecido conviviendo con la economía de libre mercado, pero que regula y corrige la iniciativa privada, recuperando su capacidad activa en la economía. Si bien el consenso gira en torno a un rol estatal más activo, son amplias las divergencias en la forma que éste asumiría.

*Las propuestas de cambio son muy ambiciosas pero los caminos para lograrlo todavía no son claros.* En el caso concreto del MIP el nivel discursivo de la propuesta no permite leer claramente la forma como pretende realizar el cambio cultural que se propone, se trata ante todo de presentación de un discurso para la constitución de un sujeto político. En el MAS, si bien se parte de una propuesta fundacional (la Asamblea Popular Constituyente creará una nueva nación, un nuevo Estado) al avanzar en la propuesta esta primera idea de una nueva nación se diluye dando paso a miradas y propuestas parciales que responden a demandas concretas en el mercado del modelo de Estado y en el sistema económicos actuales. Así, si bien la idea de romper con lo establecido parece ser la idea central de la propuesta (y su principal fortaleza para atraer el voto disidente) a la hora de las propuestas la contradicción se hace más objetiva puesto que incluso desde las propuestas el horizonte de la Asamblea Constituyente no modifica los términos de intercambio ni revierte el poder económico. Las propuestas de cambio de IyJ y el PS no van más allá de propuestas de mayor regulación del mercado, con contenidos más solidarios (y responsables del bienestar común) pero en ningún momento se plantean cuestionamientos a la propiedad, la inversión externa o el sistema político como las bases del orden actual.

*Los cuestionamientos al modelo económico tienen su mayor fuerza en el discurso crítico, pero se adelgazan en las propuestas concretas de un modelo alternativo.* Cada uno de los partidos recoge abundante información sobre el fracaso del modelo de desarrollo centrado en la iniciativa privada y el juego libre de los mercados. La construcción de las propuestas responde a un marcado "anti neoliberalismo", se trata de describir muy bien lo que no se debe hacer (o continuar haciendo) antes que plantearse una alternativa concreta. Los discursos económicos se encuentran muy influidos por principios éticos o de valor moral (justicia, equidad, solidaridad), pero, a la hora de las propuestas, las tensiones vuelven a aparecer como una indefinición del rumbo del nuevo modelo económico. Algunos avances: reconocer la necesidad del bien común por encima del individualismo, buscar formas solidarias de producción y centrar la problemática en las formas de distribución de los excedentes.

*Todos los partidos coinciden en señalar la crisis del sistema político por su exclusión y poca capacidad de representación.* Las diferencias están en qué tipo de reformas se debe plantear

para revertirla. Un grupo plantea como única salida re-fundar el país (MAS, MIP), ya sea a través de Asambleas Constituyentes o revoluciones culturales que cambien completamente el pacto social entre el Estado y los ciudadanos. El otro grupo (Lyj y PS) plantea discursivamente un cambio, pero, al momento de plantear su propuesta, se inclina más por reformas que mejoren la calidad del sistema sin cambios tan radicales como los primeros.

*Todos los partidos coinciden en la necesidad de una mayor participación ciudadana en las decisiones y acciones del Estado.* Para ello, se plantea diversas modalidades. Primero, si bien no se encuentra un cuestionamiento directo a la democracia como forma de elección de los gobernantes, todo indica que las propuestas buscan más bien ampliar el marco impuesto por el modelo representativo hacia uno más participativo. Así, se trata de ensayar algunos caminos que permitan mayor y mejor control de los ciudadanos sobre el Estado.

## B. PATRÓN PRODUCTIVO Y EMPLEO

Todas las propuestas parten de una crítica al modelo neoliberal y sus consecuencias en términos de la distribución de los recursos y la crisis económica. Como parte de las acciones para revertir este proceso, se plantean diversas opciones, entre ellas la recuperación de los recursos naturales, el fortalecimiento de pequeños productores o intentar formas de organización del trabajo y la producción más solidarias. Podemos encontrar dos orientaciones dentro lo que se podría entender por la reversión del modelo y la recuperación de los recursos naturales.

La primera opción de reversión del modelo es la presentada por Lyj y PS, que consiste en dar una compensación social a cargo del Estado dentro la economía de mercado; es decir, la economía social de mercado —que surge en Alemania después de la segunda guerra mundial— es planteada como la nueva alternativa para el desarrollo. Dentro de este enfoque, la recuperación de los recursos naturales consiste en la revisión judicial de los contratos pero siempre dentro de los términos de economía de mercado, lo que hace dudosa la reversión judicial de los contratos por las estructuras de los poderes en nuestro país.

En una posición más radical, el MAS, en su crítica a la globalización uniformadora del libre mercado, plantea la recuperación del patrimonio nacional para la conformación de empresas sociales cogestionarias y autogestionarias, en las que el Estado nuevamente es promotor del desarrollo. En términos más generales, el MIP plantea la ruptura con la cultura invasora y la no injerencia de otros Estados sobre el nuestro. De manera confusa, ambos se orientan en la búsqueda de las reivindicaciones de la cultura de los pueblos originarios a los cuales representan y por tanto, las transformaciones en la economía estaría sujetas también a cambios en las matrices culturales.

Otro común denominador identificable en las cuatro propuestas es la orientación decisiva del patrón productivo al desarrollo de la agricultura, pretendiendo revitalizar las formas de organización de producción ancestrales, de manera que éstas puedan articularse dentro de la economía de mercado (con mayor énfasis en el caso del MIP, MAS y PS y atenuado en el Lyj). La formación de asociaciones de productores, el acceso a financiamiento, la adecuada apropiación de las tecnologías, el mejoramiento de la infraestructura, la recuperación de tierras y el apoyo del Estado son los elementos que permitirían consolidar este esquema de desarrollo. Las características de la tenencia de la tierra que tienen estos pueblos hacen que el pequeño propietario sea el actor que protagonice el desarrollo sustentado en el agro.

### 1. Actores y sectores privilegiados

El Lyj, partiendo de un cuestionamiento de los efectos del modelo en la profundización de la pobreza (desempleo, subempleo, desnutrición, analfabetismo y discriminación social), se plantea la inexistencia de una visión de país debido a la alta dependencia nacional, política y económica de las transnacionales. De esta manera, el Estado debe retomar su papel como actor que promueva el desarrollo en la economía para ello se plantea un cambio en democracia con el establecimiento de una economía social de mercado propiciada por el Estado. Basado en este compromiso del Estado, la primera tarea que se plantea para encarar el desarrollo de Bolivia es superar la crisis mediante un crecimiento demográfico sostenido del 6 por ciento anual durante los próximos diez años (que significaría una población de 16,3 millones de habitantes para el año 2012).

Para darle un sentido social al crecimiento de la población, se plantea recuperar de manos del sector privado extranjero los beneficios de la explotación de los recursos no renovables articulándolos al desarrollo de un sector productivo manufacturero nacional con valor agregado basado en la tecnología y el conocimiento. La recuperación de los recursos no renovables significa la revisión judicial de los contratos de las empresas capitalizadas, con lo que se difiere esta responsabilidad al poder judicial; en otra parte se sugiere poner a consideración de la sociedad civil mediante consulta el destino de las capitalizadas. Los resultados esperados de esta recuperación serían el aumento de los impuestos y de las regalías de estas empresas. Esto se confirma cuando se plantea que, para la ampliación de la explotación y la promoción de la transformación de los recursos naturales de las empresas estratégicas, el objetivo principal será la atracción de capitales externos. Al igual que los partidos tradicionales, los ingresos con que cuenta el Estado para llevar adelante una política social de desarrollo y no asistencialista, siguen siendo la inversión extranjera directa canalizada al Estado mediante los impuestos y regalías a partir de mejores negociaciones.

El paso siguiente es ver cómo se inyecta esos recursos en la economía; de la misma manera que el MIR, NFR y el PS, se plantea la gran propuesta para el desarrollo con la creación inmediata de un ente financiero de desarrollo (Banca de Fomento), como política de Estado, que fomente la generación de empleos y de ingresos que permitan elevar el nivel de vida y así mitigar pobreza rural y urbana. De esta manera, se identifica a la banca de fomento como el ente financiero que canalizará recursos a la inversión a todos los sectores productivos y dinamizará el desarrollo.

El problema principal de la economía boliviana para el PS es el bajo rendimiento de la inversión en términos físicos, aspecto que está corroborado por el pobre desempeño de la agricultura y los bajos rendimientos laborales. Para lograr altas tasas de crecimiento del PIB es necesario prestar atención a aspectos estructurales orientados al desplazamiento de la función de producción.

La línea troncal para impulsar el desarrollo de Bolivia constituye la búsqueda del desplazamiento de la función de producción hacia arriba mediante la generación de una dinámica en estas tres variables, acompañada de la definición de un nuevo equilibrio entre mercado y Estado, buscando la complementariedad y la cooperación mutua.

Para ello se postula la creación de una banca de desarrollo con los recursos de los hidrocarburos para que sean canalizados al desarrollo productivo nacional, tomando como base el sector agrícola, en el que se invertirán 5.000 millones de dólares en infraestructura productiva, de apoyo a la productividad y al empleo rural, con un papel activo del Estado. La industria manufacturera y la minería, junto al sector hidrocarburos, completan su estrategia de crecimiento con creación de empleos.

Para el MIP el rechazo al modelo surge como una necesidad étnica que se revela cuando se plantea la existencia de dos Bolivias: una urbana imitadora, dependiente del extranjero; otra rural, invadida por la anterior. La existencia de crisis y la superación de ésta hacia el desarrollo surgirá cuando se elimine esta contradicción campo-ciudad; para ello es necesario que se produzca una revolución espiritual, producto de una acción cultural. Así, bajo este planteamiento, el eje de la contradicción social es étnica y cultural antes que económica.

El mecanismo que dinamizará la agricultura es el sistema financiero, con la creación del Banco Agrícola y Ganadero. Los recursos con que contará este mecanismo son los 1.700 millones de dólares producto de la capitalización. Aunque no hace referencia a los ingresos de los hidrocarburos como fuente de financiamiento, se habla de la elaboración de políticas para la exploración, explotación y comercialización que pueden servir a estos fines.

Dentro del rescate de los usos y costumbres ancestrales, el desarrollo estaría fundamentando en la agricultura ecológica o biológica, que empalmaría con el desarrollo de una manufactura de las mismas características. Dentro de este esquema tiene prioridad la industrialización de la hoja de coca.

El resultado esperado del impulso agrícola es la seguridad alimentaria dando lugar de esta forma a la salud y medicina preventiva con el consumo de alimentos producidos en el país de manera biológica: "desde el Estado se debe fomentar la nutrición nativa y la medicina tradicional".

Finalmente, una condición indispensable para el desarrollo agrícola es el acceso a la tierra. Para ello, se hace necesario eliminar la Ley INRA y hacer un reordenamiento del territorio de acuerdo al derecho consuetudinario.

Por su parte el MAS también postula revertir el proceso neoliberal. El Estado debe retomar su función constitucional de promotor del desarrollo nacional con la conformación de empresas sociales basadas en formas de organización ancestrales con criterios cogestionarios y autogestionarios en todas las actividades de producción y distribución. Propone hacer de la planificación participativa una práctica que promueva el establecimiento de una economía solidaria de equidad y reciprocidad. A través de un nuevo modelo de producción participativo, los trabajadores del sector privado deben tener participación y decisión en la administración y en las utilidades de las empresas, sean estas públicas o privadas.

## 2. Políticas de Empleo.

El Lyj plantea el empleo y productividad sociales como políticas laborales que significa el apoyo a todos los sectores productivos con énfasis en los sectores estratégicos (contradictoriamente en otro acápite dicen "pero estos no utilizan mucha mano de obra no calificada, por lo que la generación de empleo no fue espectacular") y los sectores intensivos en empleo de mano de obra. También se promueve el carácter social del empleo que tiene que estar dirigido a salud y educación.

Por otra parte, debido a que la apertura debilitó el aparato productivo y el mercado laboral con un profundo deterioro de las condiciones de vida de la población, la promoción del desarrollo se acompañará con el fomento de las actividades de los pobres (microempresa y, en el campo, mejoramiento de la productividad).

Por su parte, para el PS algunas de las manifestaciones de la debilidad de Bolivia de los esfuerzos cooperativos en los procesos productivos constituyen la ausencia de una estructura basada en la propiedad accionaria, la importante participación de los

trabajadores por cuenta propia y de las producciones agrícolas organizadas en torno al minifundio. La nueva economía institucionalizada con su énfasis en la función de costos de transacción y la racionalidad condicionada sugiere que aquellas relaciones antes caracterizadas como tradicionales y poco eficientes representan formas efectivas y eficientes de manejo de recursos dentro de un contexto limitado. En este sentido, el contexto de la acción pública hacia objetivos de interés común del sector público y privado debe asegurar el buen funcionamiento de los mercados.

De esta manera, se plantea que el empleo es el resultado de un modelo de desarrollo a escala humana, que combina el trabajo con la naturaleza en un marco de cooperación y solidaridad de los pequeños productores de la ciudad y, sobre todo, del campo, a quienes el Estado debe promover. Como una forma de urbanizar el sector rural, se plantea la creación de fuentes de trabajo rural no agrícolas.

Postula un rol normativo y regulador del Estado para favorecer la actividad empresarial, vigilar que los mercados sean competitivos y promover inversiones que generen empleo. Asimismo, con el argumento de evitar la discriminación laboral e incluir premios a las ganancias de productividad laboral, se propone la modificación de la Ley General del Trabajo. Por último, se plantea la creación de un seguro de desempleo modificando el concepto de protección del puesto de trabajo por el de protección al trabajador. Todas estas propuestas están dirigidas a aumentar la expectativa de ganancias de la inversión y, por esa vía, estimular la creación de empresas grandes y medianas con economías de escala, en particular en el agro. Nuevamente está presente la conocida fórmula de incentivos al capital en desmedro de la fuerza de trabajo.

El MIP no plantea más que algunas ideas. Para este partido, se definirá el esquema de ocupaciones dentro del Estado eliminando la diferencia salarial campo ciudad. Se generará empleo en todos los sectores a través de la creación de asociaciones productoras, microempresas, empresas, e industrias, con la inversión de fondos de producción.

Es importante destacar que se promoverá la agricultura como la mejor profesión para elevar la calidad del empleo; en función de lo anterior, la formación tendría dos ejes: i) la educación ancestral «que viene desde la familia», y ii) la educación capitalista, «que empalma con la profesionalización». Como pilar de esta construcción, el Estado creará la Universidad Autónoma Indígena. Es importante también la equidad entre varones y mujeres en el acceso al trabajo y a la educación.

Por último, en la gran ausencia del MAS sobre el tema encontramos que se modificará la legislación laboral para

eliminar todo tipo de discriminación e incorporar a las categorías laborales no contempladas en la misma, como mecanismos para garantizar seguridad en el empleo.

No se explicitan las políticas para llevar adelante a la práctica la mayor parte de las propuestas, excepto por la creación de una banca de fomento para otorgar créditos baratos a los pequeños productores con los excedentes generados en el sector hidrocarburos y la recuperación de recursos del Estado.

### 3. Algunas consideraciones sobre las propuestas

La premisa para el desarrollo capitalista es la expropiación de la tierra a los pequeños productores. Estos partidos no parecen cuestionar este supuesto, puesto que plantean el desarrollo económico basado en los pequeños propietarios, lo que da a esta visión un carácter conservador respecto a su cuestionamiento hacia el poder económico. La liberación de tierras impulsada por el capital monopólico transnacional, a partir del modelo neoliberal, anula el papel de desarrollo de la burguesía nacional. Las consecuencias de la liberación de las tierras, en un contexto globalizado, significan para los trabajadores del campo igualar su productividad en términos de la economía mundial, lo que llevaría a la miseria a estos pueblos porque su productividad prácticamente es nula en términos de acumulación en el mercado mundial. Las propuestas solidarias de apoyo a la producción tradicional por parte de algunos organismos europeos, que de alguna manera están presentes en las propuestas cuando se habla, por ejemplo, de la agricultura ecológica, es una alternativa política que se debe discutir con la comunidad internacional para el establecimiento de un nuevo contrato social (pacto social) que asignaría un carácter rentista a este tipo de producción improductiva en términos de ganancia. Estas propuestas pueden prosperar si dentro de la comunidad de naciones se establece un verdadero respeto a la cultura y las tradiciones que anule los intereses monopólicos de la ganancia. En un contexto puramente nacional estas propuestas no son viables.

*Economía social de mercado.* Hay que hacer notar que los resultados de la aplicación del modelo han generado índices de pobreza y exclusión que los mismos organismos internacionales se han visto obligados a introducir aspectos de política social como las defensorías o los programas de alivio de deuda, sin duda este es un aditamento indispensable en las propuestas de los partidos llamados tradicionales, la connotación que hacen estos grupos sobre el tema es que estas políticas sociales no sólo aliviarían la pobreza, sino que se convierten en premisas para lograr el desarrollo.

### C. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL



## 1. Políticas sociales.

A lo largo de aplicación del neoliberalismo, las políticas sociales han tenido como objetivo la lucha contra la pobreza, es decir la focalización del gasto en los más pobres o en los grupos más vulnerables y la inversión en capital humano, con distintos énfasis en cada periodo de gobierno; su aplicación ha recurrido a métodos convencionales de medición: las necesidades básicas insatisfechas y la línea de pobreza por ingresos.

En ese sentido, la problemática de desigualdad social y pobreza en nuestro país se percibe con la visión de "carencias", sin modificar las orientaciones generales de las políticas económicas, tan sólo realizando esfuerzos "asistencialistas" por paliar los efectos del actual modelo económico en los sectores más vulnerables del país. La lucha contra la pobreza debería analizar los mecanismos políticos y sociales que habrían impedido el acceso de los pobres a activos generadores de ingreso y que estarían limitando su capacidad de acumulación, para que, de esta forma, puedan acceder a mejores condiciones de vida.

Se trata por lo tanto de una nueva forma de pensar la política social y de situarla al centro de una estrategia de desarrollo diferente; en ese sentido, las propuestas electorales del PS, MAS, MIP y LyJ intentan ir más allá de la visión asistencialista. En el corto plazo, el PS plantea el aumento de los ingresos laborales como el único instrumento para disminuir la pobreza y la desigualdad; por su parte, el MAS propone un subsidio para la generación de empleo y seguro campesino/indígena, así como el sistema de seguro de empleo y formación. El MIP ofrece la creación de asociaciones productoras, micro-empresas e industrias, con la inversión de fondos sociales de producción. LyJ plantea la necesidad la creación de un Ente Financiero de Desarrollo como una política de Estado, que fomente la generación de empleos y de ingresos que permitan elevar el nivel de vida y, de esta manera, mitigar la pobreza tanto de los actores sociales urbanos como rurales.

Si las políticas sociales se definen como una acción del Estado para la redistribución de bienes y servicios que asegure la satisfacción mínima de necesidades básicas de la población, las propuestas de los partidos apuntan a destacar este aspecto, teniendo como principal protagonista al Estado como el encargado de propiciar y llevar adelante estas políticas. Cabe destacar que las propuestas del PS y de LyJ persisten en una misma lógica de las políticas sociales tradicionales aplicadas durante el periodo de ajuste estructural, es decir, tratan de compensar las injusticias sociales producidas por el mercado, subordinándose a las lógicas de eficiencia del modelo económico.

LyJ propone la atención prioritaria al binomio madre-niño con la vigencia del Seguro Materno Infantil e incrementar los niveles de prestaciones primarias en salud a través del Seguro Básico de

Salud, así como la universalización de la seguridad social. Por otra parte, se señala que se ampliará, mantendrá y mejorará la provisión de agua potable y saneamiento básico, además se apoyará prestamos del sistema financiero para la vivienda. En la misma perspectiva, el PS propone la profundización y ampliación del Seguro Básico con énfasis en la atención de los niños y jóvenes, además de la prevención y la atención de enfermos y accidentados, así como del mejoramiento del funcionamiento de los servicios de salud.

Por otra parte, la persistencia de los niveles de pobreza y de exclusión social sobre todo en el área rural, sirve de contexto para que el MAS y el MIP planteen la reversión de los procesos de marginación y discriminación económica, social y étnica, y expandir una cultura de la solidaridad, en el que el derecho a oportunidades iguales, el reconocimiento del otro, sean aspectos sobre los cuales se construya una sociedad más igualitaria.

En ese sentido, el MAS plantea reponer el principio de universalidad y solidaridad en la aplicación del seguro social de corto y largo plazo, además de la re-nacionalización del sistema previsional y restitución de los aportes patronales. Apoyarán el desarrollo del proceso, además de dotar de viviendas y servicios básicos (agua, luz, gas, alcantarillado) de bajo costo para la población del campo y la ciudad con base a los principios de la reciprocidad y complementariedad. El MIP plantea el acceso sin discriminación a servicios médicos, la creación del Seguro Médico Nacional y el acceso a una vivienda digna.

Las políticas sociales, en este modelo económico, se encuentran disociadas de los lineamientos generales de las políticas económicas vinculadas a la distribución y redistribución de ingresos; este es el entorno en el cual se sigue planteando el fortalecimiento del "capital humano", a partir de mejorar la cobertura de atención en salud y, sobre todo, la calidad educativa.

En el caso de LyJ, se plantea el relanzamiento de la reforma educativa, profundizando la descentralización educativa y de la gestión escolar, siendo éste el instrumento más "idóneo" en la lucha contra la pobreza. En la misma línea, el PS enfatiza el replanteamiento de la reforma educativa: mejoramiento de la formación y capacitación docente, mejor gestión administrativa de la educación, mantenimiento de la infraestructura escolar, así como la provisión de insumos necesarios para mejorar la calidad de la educación.

El MIP y el MAS plantean el rechazo a la reforma educativa. El MAS ofrece apoyar el desarrollo de proceso educativo con identidad propia para toda la población del campo y las ciudades. El MIP propone apoyar la educación, a través del fortalecimiento de la formación educativa; plantea también la creación de la Universidad Autónoma Indígena en las diferentes regiones y pisos ecológicos.

## **Tercera parte**

**Desarrollo rural:  
la eterna promesa  
o la amenaza del  
conflicto permanente**

### A. Las propuestas del MNR, NFR, MIR, ADN, UCS y MCC

En el marco del programa de ajuste estructural, las políticas de apertura comercial y liberalización de mercados, mantenidas por los gobiernos nacionales desde 1985, han inducido una reasignación de los recursos de los sectores económicos sobre la base del fortalecimiento de la producción de exportación, es decir, de aquellos productos que sean competitivos internacionalmente. En el caso de la agricultura, esta premisa se manifiesta en una preferencia por la agricultura empresarial de las tierras bajas y en políticas públicas orientadas a una concentración de tierra y capital por parte de este subsector a costa de los productores campesinos y de las comunidades y pueblos indígenas.

En este mismo marco y lógica, ni siquiera se puede decir que los campesinos tienen asegurado el mercado interno para su producción agropecuaria, como ocurría antes de 1985, pues las mismas políticas de apertura comercial extrema adoptada por los últimos gobiernos se encargan de garantizar el ingreso indiscriminado de productos agrícolas primarios de los países vecinos. Obviamente, los campesinos productores nunca estuvieron preparados para competir con la producción externa en el mercado nacional, mucho menos para encarar actividades de exportación. Esta limitación nace de las condiciones naturales adversas y de la tradicional actitud del Estado boliviano, quien apenas hizo lo estrictamente necesario en materia de producción campesina luego de la revolución de 1952. Estas condiciones se tornan extremas en el marco del modelo económico adoptado en 1985, por cuanto inclusive ese mínimo apoyo estatal —traducido en una relativa protección de su producción y en servicios de tecnología agropecuaria y de financiamiento— es cancelado en el primer caso y recortado en los otros casos.

De esta manera, la producción campesina en general ha ido creciendo a tasas menores que el de la población nacional, mientras que la importación de este tipo de productos ha ido creciendo sostenidamente en los últimos quince años. En estos momentos, el aparato productivo campesino está en crisis y sus tendencias apuntan a un desmantelamiento irreversible del mismo, con consecuencias no sólo para ellos, sino para la seguridad alimentaria del país. Los últimos gobiernos han alentado esta situación al no encarar políticas que la detengan y menos que la reviertan; esta actitud es coherente con su adhesión incondicional al modelo de libre mercado, asumiendo casi como un designio de esta adhesión la negación de toda posibilidad productiva para los campesinos bolivianos. De este modo, para el Estado neoliberal, el desarrollo rural se ha limitado a la atención exclusiva de la dimensión social de esta problemática, sin admitir que la pobreza e indigencia que enfrentan los productores

campesinos tiene origen en las escasas posibilidades que les otorga su actividad productiva en un contexto de apertura comercial extrema promovida por ese mismo Estado.

Empero, la crisis productiva actual —y en consecuencia también económica y social— del campesino es parte de una crisis mayor y anterior, es decir, el resultado de las relaciones de sometimiento con las que han sido tratados los pueblos indígenas desde la Colonia, en tanto comunidades y pueblos originarios portadores de una cultura y una civilización. La revolución de 1952, que suele ser resaltada como un quiebre de estas relaciones, deliberadamente o no, desconoce precisamente ese rasgo, para privilegiar un tratamiento económico-productivo e ignorar el carácter de pueblos y nacionalidades que campesinos e indígenas habían logrado mantener.

Conformes y hasta felicitándose, los gobiernos y partidos de los últimos cincuenta años han preferido mantener esta visión reformista de los campesinos e indígenas para negarles sistemáticamente derechos como pueblos y nacionalidades y más bien intentar asimilarlos como “ciudadanos” de una cultura dominante. Es esta conducta “nacional” —matizada aunque no transformada con las reformas a la Constitución en 1994 y menos por la inflada Ley de Participación Popular— la que ha determinado “la otra crisis” campesina e indígena, la que se ha hecho manifiesta circunstancialmente en los levantamientos de septiembre de 2000 y la que no ha sido vislumbrada por estos partidos, menos analizada a la luz de sus posibles consecuencias en caso de su irresolución.

#### 1. Desconocimiento de la problemática rural

Los partidos políticos no conocen o no quieren reconocer las causas de la crisis actual del sector rural y, particularmente, del sector campesino del país. No se puede explicar de otro modo porqué sus planes electorales pasan por alto la innegable vinculación entre ajuste estructural y crisis de este sector. Por eso es dramático que varios partidos políticos sencillamente no tengan propuestas o las tengan como simples ideas, sin mayor asidero. Y es sospechoso que algunos otros partidos, sin ningún análisis y menos cuestionamiento al modelo vigente, planteen para el sector y para los campesinos propuestas que en apariencia rompen las reglas del modelo, pero que, a la luz de su posición acrítica, se convierten en simples poses demagógicas.

En medio de este panorama oscuro, las visiones más progresistas alcanzan a admitir que los empresarios agrícolas tienen más tierra, capital y tecnología, mientras los campesinos no los tienen o los tienen insuficientemente; por otro lado, los más simplistas

apenas admiten que las insuficiencias son de "camino, tecnología y créditos". Por tanto, para estos partidos, la solución de la problemática rural debe pasar por una dotación de estos recursos y servicios a campesinos, para ponerlos en igualdad de condiciones frente a los empresarios; más aún, para hacerlos competitivos para el mercado nacional e internacional.

En ese sentido, los planteamientos de estos partidos derivan en propuestas genéricas y fantasiosas, especialmente cuando se trata de fijar algún indicador cuantitativo de desarrollo. Estas propuestas se tornan más irreales cuando se constata que las ofertas no tienen la respectiva identificación del respaldo presupuestario y menos consideraciones de su factibilidad a la luz de las políticas rígidas que se originan en una apertura comercial no cuestionada.

El MNR presenta al modelo de libre mercado como un desafío a la capacidad del sector agropecuario nacional para insertarse en el mercado nacional e internacional en condiciones competitivas. Al amparo de su vieja propuesta del "agropoder" propone un "programa de desarrollo agrario y rural de amplia base con inclusión social, sostenibilidad económica y ambiental y que permita la conquista de nuevos espacios de poder político para el sector rural y especialmente campesino". El objetivo de este programa es "la transformación productiva del agro y la reducción de la pobreza rural", mediante un conjunto de acciones que resolvería todos los problemas relativos al sector rural. Las bases de este programa son el acceso a la tierra y su uso productivo, la industrialización de la producción agropecuaria y forestal, el salto tecnológico para elevar los rendimientos y el manejo sostenible de los suelos, profundizando la descentralización y la participación popular.

En un sentido similar el MIR plantea desarrollar "toda la potencialidad de la Bolivia rural, en particular de los sectores productivos", bajo las premisas de reducir la dependencia externa en la provisión de alimentos, aumentar y diversificar las exportaciones del sector rural. Para ello propone diversas medidas de fomento a la producción agrícola, pecuaria y forestal, esta última en la perspectiva de su industrialización, con miras al mercado interno y a la exportación de la producción rural. Propone la seguridad jurídica para la tierra, agua y riego para todos, garantizando el uso tradicional a campesinos e indígenas. Al igual que el MNR plantea la transformación tecnológica del agro, el apoyo a las cadenas agroindustriales y en la comercialización de productos, con énfasis en el ámbito municipal.

Como se ve, los planteamientos del MNR y del MIR desconocen o pasan por alto las consecuencias negativas de casi dos décadas de vigencia de ajuste, especialmente en el sector agropecuario

campesino. No reconocen el deterioro fundamental del aparato productivo campesino expresado en la caída relativa del crecimiento de la mayoría de los productos campesinos. Por tanto, no se percatan que un fortalecimiento de las bases productivas no es suficiente para revertir ese deterioro; ¿cómo es posible que la "transformación productiva" del agro en el sector campesino tenga como principal destino de su producción "la generalización del desayuno escolar a todos los municipios" (MNR) o "los programas alimenticios del gobierno nacional" (MIR)? Parece que no saben que en estos momentos los productores campesinos no requieren transformar nada para poder abastecer con suficiencia estos programas. Se trata de ver de qué modo enfrentarán las importaciones agropecuarias de los países limítrofes en una situación de mayor apertura comercial que la vigente hasta ahora, ya que estos mismos partidos han expresado su entusiasmo con el acuerdo del ALCA que prevé una situación inusitadamente adversa para los agricultores bolivianos.

Con todo, se debe reconocer que el plan del MNR es el más coherente en términos de orientación ideológica: es absolutamente fiel al modelo que instauró y a la aplicación de las reformas que aprobó, pero es justamente esa fidelidad la que ha determinado la crisis del sector rural y campesino.

La UCS acertadamente distingue la precariedad de las condiciones productivas del altiplano para plantear una atención prioritaria a esta región. Empero, deriva en un planteamiento que lo menos que puede mostrar es un desconocimiento total de los temas de desarrollo rural del país, cuando propone "sembrar" más de 200.000 carpas solares (¿o invernaderos?, porque no son lo mismo) en el altiplano. Un mínimo de revisión de los aspectos técnicos, de la experiencia y de la naturaleza y fines de ese tipo de unidades de producción les diría que, salvo para unos pocos productores y otro tanto de productos, sencillamente son inviables.

La NFR postula "una seguridad y soberanía alimentaria", rescatando sin duda una necesidad que nace de la evaluación de los efectos del modelo de libre mercado en el aparato productivo de alimentos del país. Este postulado evidentemente es reivindicado por los verdaderos productores agropecuarios, tanto empresarios como campesinos. No obstante, la falta de un análisis crítico y el señalamiento de las bases que hubieran conducido a este partido a llegar a este postulado, más la forma absolutamente escueta y nulamente respaldada de sus propuestas, generan profundas dudas acerca de las reales intenciones de concreción de estas propuestas.

Por su parte, la ADN expresa su adhesión a las definiciones de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP); por ello enfoca su plan en el apoyo a la producción, el incremento

de los servicios básicos y la creación de condiciones de seguridad en la tenencia de tierra. La adopción de este enfoque, en lo que hace al desarrollo rural campesino, supone mantener también una visión derivada de la aplicación y vigencia de las medidas de ajuste estructural, es decir, una visión que dimensiona la crisis campesina desde una perspectiva social.

## 2. Acceso a recursos

### *i) El acceso a tierra y territorio*

Exceptuando a la UCS, todos abogan por una inmediata y generalizada titulación de las tierras en función de la seguridad jurídica sobre este recurso (el MIR incluso ofrece llevar a rango de ley el tema de la seguridad jurídica). Sin embargo, el MIR, la UCS, el MCC y la NFR parecen asumir que la problemática de la tierra está siendo atendida por la aplicación de la Ley INRA —a través del actual proceso de saneamiento que lleva adelante esta entidad desde 1996— y no presentan ninguna consideración al respecto. Quizá por ello se remiten a propuestas que no cuestionan el marco legal agrario vigente. Así, la UCS propone el saneamiento gratuito para propietarios hasta 50 hectáreas, la “capacitación” de los campesinos sin tierras para que sean ellos los que identifiquen propiedades que no cumplen con la función social y la “optimización del trabajo de la Superintendencia Agraria en el cumplimiento de la Ley INRA”. El MIR cierra el tema con un lacónico “acabaremos con la inequidad en la distribución de la tierra”, en tanto que la NFR se reduce a “promover la distribución y titulación de tierras productivas entre los campesinos y comunidades indígenas sin tierra o con tierras insuficientes”, y el MCC a proponer “un programa de dotación de tierras fiscales para grupos humanos carentes de este recurso natural”.

Empero, no deja de llamar la atención el ofrecimiento expreso del MIR al sector ganadero (de las tierras bajas) en sentido de definir la carga animal “con criterios absolutamente técnicos”. Este mensaje supone una total adscripción a la demanda de este sector, que, bajo el mismo argumento, busca que en el proceso actual de saneamiento se le reconozca 25 hectáreas por cabeza de ganado en el Chaco (contra 3 propuesta por campesinos e indígenas). Este sector intentó legalizar esta demanda a través del convenio CAO-Gobierno de septiembre de 2001 y últimamente en el denominado “paquete agrario”, que es precisamente una de las razones por la que se inició la actual Marcha Indígena.

La ADN es el único de estos partidos que plantea la revisión de la ley INRA. No obstante, esta propuesta —al igual que el impulso del Encuentro Nacional por la Tierra, incluido en su plan— pretende hacerse en consulta con “absolutamente todos los sectores involucrados”. Se insiste, por tanto, en una fórmula que es precisamente una de las causas del fracaso de la Ley INRA;

esto es, la admisión incondicional de derechos a quienes en las últimas décadas han recibido del Estado grandes extensiones de tierra en el Oriente del país en forma fraudulenta, que no cumplen función económica o social alguna y que simplemente están buscando que el proceso de titulación consolide esas posesiones con vistas a un enriquecimiento fácil e ilícito.

Las demás propuestas de la ADN relativas al acceso a tierra para indígenas y campesinos tienen un toque casi irónico. En efecto, este partido ofrece “promover la adecuada titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) a los pueblos indígenas y originarios”; inclusive le asigna carácter de “prioridad nacional” a esta tarea. Lo curioso es que en el actual gobierno, donde la ADN tiene precisamente el mayor peso, se han presentado un sin fin de situaciones originadas en la actuación de las autoridades agrarias de todo nivel y ubicación, que han determinado un proceso irregular, donde los favorecidos son los ya célebres “terceros” (supuestos propietarios) y empresarios y los perjudicados los pueblos indígenas. Para citar un solo ejemplo ¿porqué la TCO Monte Verde, al inicio de su proceso de saneamiento, tenía no más de 30 supuestos propietarios que reclamaban 20 mil hectáreas dentro de este territorio y hoy se habla de 170 propietarios con un total de casi 700 mil hectáreas?

El MNR tiene planteamientos más concretos al proponer “saneamiento y titulación de todas las propiedades rurales en un lapso de cinco años” y “acceso a la tierra para todos los productores sin tierra o con escasez de ella” y la rebaja de la tasa de saneamiento a 50 centavos de dólar por hectárea para “la mediana propiedad y la empresa agropecuaria campesina”. Obviamente este partido reivindica la Ley INRA y su efectividad en la atención de las necesidades de tierra y territorio para campesinos e indígenas. Es también concreta la oferta de un programa inicial de distribución de tierras. Dos preguntas, sin embargo, son inevitables a este respecto: ¿dónde están ubicadas exactamente las 900.000 hectáreas de tierras fiscales que se piensa distribuir? y sobre las tierras que figuran en sus planes distributivos ¿se trata de 250.000 hectáreas ya revertidas? Ambas preguntas son pertinentes por cuanto, de acuerdo a algunas investigaciones y denuncias no desmentidas oficialmente por el INRA, no existirían tierras fiscales para distribuir y, por otra parte, no se habría revertido tierras en el proceso de saneamiento que se inició en 1996. Las preguntas anteriores son también válidas para la ADN en relación a su propuesta de gestionar recursos para los asentamientos humanos “en zonas que ya han sido identificadas por el INRA”.

En síntesis, la mayoría de estos partidos no reconocen la gravedad del problema de la tierra y territorio para campesinos e indígenas. Los que lo hacen se basan en el marco legal e institucional vigente que ha mostrado su escasa efectividad para solucionar el

problema de la tierra en el país. Obviamente, el tema de los derechos y reivindicaciones de estos sectores por el acceso a los recursos naturales que son parte de la tierra y de las TCOs reclamadas por ellos, es algo muchísimo más lejano para los partidos o simplemente se niegan a cualquier consideración al respecto.

De acuerdo a los contenidos de los planes de estos partidos ni siquiera la necesidad básica y urgente del acceso a tierra y TCOs de campesinos e indígenas es una prioridad, pues nadie analiza y menos identifica los factores que condicionan el estancamiento del proceso distributivo y redistributivo de tierras en el país. Nadie reconoce que la única forma de garantizar una atención efectiva de las necesidades de campesinos e indígenas es la reversión de millones de hectáreas en las tierras bajas del país, actualmente en poder de reducidos grupos sociales. Es que esta acción supone inevitablemente una revisión de la actual legislación agraria y, ante todo, desbaratar la red de poderosas influencias que estos grupos sociales han tendido en las instancias de decisión del Estado, precisamente a través de los partidos políticos que tradicionalmente han estado en el poder ya sea en apoyo a gobiernos militares o en alianzas "de gobernabilidad". Por eso, las propuestas aún más concretas sugieren el mantenimiento del statu quo de una situación que no ha cambiado radicalmente desde hace quinientos años, ni siquiera con la reforma agraria de 1953.

### *ii) El acceso a agua*

Todos los partidos, exceptuando al MCC, ofrecen emprender un vasto plan de construcción de microriego y riego, en especial para los pequeños productores, en función de un gran impulso al desarrollo rural y agropecuario. En los extremos de estas propuestas está: i) el escuetismo de la NFR que remite éste y otros temas del desarrollo rural a la oferta de formular su Plan Nacional de Desarrollo Productivo del Agro y ii) la UCS que olvida incorporar en su oferta de construcción de miles de carpas solares en el altiplano —más allá de la factibilidad o no de las mismas— precisamente el agua, ya que estas unidades productivas requieren disponibilidad suficiente y permanente de riego. Los *suka qollus* ofrecidos por este partido no servirían precisamente para ello, amén de que no es posible su construcción en gran parte del altiplano.

Es extraño que, con excepción del MIR, ninguno de estos partidos se refiera a la gestión y el acceso a los recursos hídricos en general, cuando el debate por la pretendida privatización de la gestión de estos recursos, por parte del actual gobierno, está latente, no sólo a raíz de las grandes movilizaciones campesinas de 2000, sino por su abierta intención de concretar "a como dé lugar" la exportación de agua en el departamento de Potosí.

Siendo una "recomendación" de los organismos multilaterales de financiamiento, no deja de llamar la atención este olvido o descuido de la mayoría de estos partidos; al parecer, pudo más el temor a la conocida y cerrada resistencia de los campesinos a la proyectada legislación privatizadora del agua. Sin embargo, sabiendo que estos organismos multilaterales presionarán al próximo gobierno a adoptar en esencia la resistida Ley de Aguas, queda en duda la seriedad de las propuestas partidarias que ofrecen construir riego y microriego para los campesinos, pues no debe olvidarse que, en esta Ley, los usos de los recursos hídricos, "al margen de los actuales derechos tradicionales y consuetudinarios" de campesinos e indígenas, deberán ser canalizados a través de las concesiones comerciales. Y es seguramente pensando en esta circunstancia que el MIR se adelanta a "garantizar el uso tradicional del recurso agua a las comunidades campesinas e indígenas" y a definir como "bien público" el micro-riego para los pequeños productores. Sin embargo, estas definiciones no llegan a superar explícitamente las orientaciones atentatorias a los intereses de campesinos e indígenas contenidas en el actual proyecto de Ley de Aguas. Es más, ni siquiera la propuesta de este partido de crear un "marco institucional y participativo, con funciones claras de minimizar y/o resolver los conflictos de uso, asignación de derechos, regulación y fomento del uso integrado y sostenible" puede ser entendida como una superación del actual proyecto de ley y menos como una intención de no privatizar la gestión y administración de los recursos hídricos.

## **3. Acceso a servicios financieros y tecnológicos**

### *i) El acceso a servicios financieros*

Mejorar el acceso al crédito y a la tecnología agropecuaria es otro aspecto que se encuentra en todos los planes de estos partidos. En cuanto a los servicios financieros, el MNR propone convertir las unidades productivas campesinas en "propiedad transable en el mercado y con capacidad para captar créditos" a partir de la titulación inmediata de estos predios. En cambio, para concretar sus propuestas de industrialización vía cadenas productivas, se propone incentivar "la conformación de fondos de capital de riesgo para los diferentes eslabones de la cadena". El FONDESIF será el encargado de proveer recursos a las empresas e instituciones existentes o reconvertidas al sistema de capital de riesgo, "con costo financiero y a riego asumido por ellas, pero con plazos y condiciones de gracia adecuados (...) Se espera inyectar a este sistema aproximadamente 80 millones de dólares durante los primeros años de gobierno". Por tanto, se debe presuponer que el MNR tiene la intención de modificar la Ley INRA y la misma Constitución Política del Estado para permitir que los predios campesinos puedan ser embargables a partir de

su habilitación como propiedad con capacidad para captar créditos. Por otro lado, el acceso a servicios financieros — anotado por el mismo MNR como carencia campesina— sería cumplido por este mecanismo, bajo el supuesto de que los bancos están interesados en estas operaciones. Además, sabiendo que el financiamiento, a través de las instituciones de capital de riesgo, está dirigido esencialmente a las empresas ¿porqué sólo en este caso se reconoce que “el crédito bancario no constituye un mecanismo financiero idóneo para financiar este tipo de transformación (cadenas productivas) ya que se requerirán montos importantes y muchos años de maduración”? ¿Por qué para el caso de estos fondos de capital de riesgo se establece de antemano “plazos y condiciones de gracia adecuados” mientras que para los campesinos no se dice absolutamente nada en este sentido? La consigna parece ser “los campesinos a los bancos y los empresarios a los fondos especiales”.

La ADN propone un “programa especial de asesoramiento y apoyo para facilitar el acceso a crédito por parte de las comunidades campesinas y campesinos individuales a través de la formación de fondos de garantías...”, es decir, se trata de una simple declaración de intenciones, carente de fundamentos y, por tanto, de seriedad. Pero mucho más pobre e insolvente resulta la propuesta de NFR, plasmada en dos líneas: “crearemos el instrumento financiero para el fomento y el desarrollo del sector a través del Banco de Fomento al Desarrollo Nacional”.

El MIR ofrece transformar la NAFIBO para crear, entre otros, el Banco Campesino Indígena para financiar a “los campesinos pobres con créditos de hasta 1000 dólares americanos y tasas de interés menores al 10 por ciento con garantía de la comunidad”. Este Banco sería administrado por concesionarios privados y los recursos se gestionarían en el Fondo para los Pueblos Indígenas de América Latina. Esta propuesta parece haber sido elaborada apresuradamente o sin conocimiento de causa. Por un lado, el sistema está pensado sólo para campesinos individuales como beneficiarios y no en indígenas, quienes —especialmente los que se ubican en las TCOs demandadas— deben gestionar créditos en forma comunal o grupal si quisieran emprender actividades de aprovechamiento forestal maderable; se suma a lo anterior que los montos necesarios para estas actividades superan en mucho los 1000 dólares americanos. Por otro lado, la propuesta intenta liberarse de alguna sospecha de querer subsidiar este servicio al plantear la obtención de recursos de donación del Fondo para los Pueblos Indígenas. El MIR no parece haberse enterado que este Fondo prácticamente ha dejado de operar, precisamente por falta de recursos; pero aún en el caso de que los recursos —no se menciona la cantidad— se pudieran obtener de ésta u otras fuentes, la otra pregunta es ¿cuán sostenible es un sistema de esta naturaleza sabiendo que, a tasas de interés menores al 10 por ciento, será imposible su reproducción, más

aún si se debe garantizar un pago a los concesionarios privados? Obviamente la cooperación internacional le pondrá un límite a su apoyo para esta iniciativa (si es que decide impulsarla).

El MCC parte de reconocer que la falta de acceso al crédito de los pequeños productores agrícolas se debe a la carencia de garantías reales. Propone, por tanto, la creación de un “fondo de garantía productiva que permita a estos productores (...) acceder a créditos en la banca comercial”. El financiamiento provendría de organismos internacionales de financiamiento y la supervisión y control de este fondo “estará a cargo de un comité mixto compuesto por representantes del gobierno y de los sectores productivos involucrados (cámaras y asociaciones de productores)”. Esta propuesta está cerca del MIR y, por tanto, proceden las mismas interrogantes, con una pregunta adicional ¿qué tendrían que hacer las cámaras de empresarios en el control de un fondo dirigido exclusivamente a pequeños productores?

Otra propuesta cercana al MIR y al MCC es la de UCS, la cual, sin embargo, a pesar de sus rasgos concretos, genera mayores interrogantes. La UCS plantea la creación del Fondo de Desarrollo Solidario (sociedad anónima mixta) “con participación de capitales privados, públicos y la cooperación internacional, con una cartera anual de 380 millones de dólares. El gobierno nacional participará como socio a través del FONDESIF y NAFIBO”. Aunque el plan no señala expresamente que este Fondo atenderá las necesidades financieras del sector agropecuario, se debe entender que sí. Las condiciones de atención prevén “créditos de largo plazo (5 a 20 años) y con bajas tasas de interés (5 al 8 por ciento) (...) con períodos de gracia de uno o más años”. ¿Qué capitalista privado estará dispuesto a subsidiar las actividades de este Fondo? Porque de eso se trata al tener en cuenta las condiciones de crédito previstas o ¿es el Estado quien lo hará asumiendo todos los costos del subsidio de sociedad anónima mixta? Y si fuera así ¿para qué involucrar a los “capitales privados”? Por lo demás, según esta propuesta, cualquier productor (grande o pequeño, agropecuario o urbano, exportador o dirigido al mercado interno, de cualquier sector) podrá acceder a este Fondo, con lo que se deduce que los márgenes de subsidio son idénticos para el campesino y para el agroexportador.

En conclusión, no existe propuesta alguna que pueda considerarse seria y factible que atienda las necesidades financieras de campesinos e indígenas. Obviamente, quienes más sospechas de desconocimiento —y hasta de engaño— despiertan son aquellos partidos que piensan que un par de frases son suficientes para satisfacer las expectativas o para “salir del paso”. Frente a este despropósito es mejor declarar una línea de adhesión al modelo económico vigente que niega cualquier inversión pública en esta materia, en especial para los pequeños productores. En cambio,

quienes se atreven a plantear supuestos cambios a las reglas del modelo, sin cuestionar el mismo, caen en la trampa de la inconsistencia y de la inviabilidad de sus propuestas a la luz de esas mismas reglas, desnudando el carácter demagógico de las mismas.

### ii) El acceso a servicios tecnológicos

La UCS plantea como acción inmediata la creación del Centro Modelo de Formación Tecnológica “para cultivo intensivo de productos agropecuarios en invernadero, para cuyo funcionamiento solicitará la cooperación externa...”. Este centro estaría vinculado a la producción de miles de carpas solares en la región del altiplano. En este mismo plazo y en esta misma región, este partido propone “impulsar las tecnologías ancestrales como los *suka qollus...*” y “las cortinas forestales” para proteger los cultivos a campo abierto. En cambio, para el mediano plazo y para los valles y las llanuras tropicales propone el “entrenamiento en técnicas modernas de producción y el desarrollo de sistemas de información tecnológica y encadenamientos productivos”. Estas propuestas no hacen más que reconfirmar el absoluto desconocimiento de la UCS de la realidad rural del país.

El MCC no dedica una atención específica al tema tecnológico y el sector agropecuario, menos al productor campesino. Se refiere genéricamente a la (mejora de la) productividad planteando una educación secundaria técnica y diversificada, “orientada a la demanda laboral generada por las cadenas de producción y los tejidos productivos...”. Plantea asimismo la aplicación de programas de acceso a las “tecnologías de la información” en áreas urbanas y rurales “para potenciar la calidad educativa orientada a la producción...”. No deja de ser interesante la propuesta en términos de capacitación (transferencia), no obstante, la tecnología requiere de otro componente vital relativo a la investigación.

El MIR y el MNR basan su propuesta en el fortalecimiento y ampliación del actual Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA), el cual es concebido como instrumental para el desarrollo de las cadenas productivas. La diferencia entre ambos radica en que el MIR remarca algunos aspectos que pretende dar un mayor alcance a su propuesta. Por ello plantea la gratuidad de los servicios del SIBTA a los pequeños productores, el fortalecimiento de la relación de los productores con universidades públicas y privadas para desarrollar tecnología, impulsar la instalación de facultades universitarias y/o institutos técnicos en las provincias con mayor potencial, comprar tecnología de punta para productos “estratégicos de alto impacto” y “mecanizar la producción agrícola con la introducción masiva y sostenible de tractores”. Estas propuestas del MIR no dejan de ser interesantes —excepto la última que, dicho así, es más bien

un riesgo antes que un avance— porque evidentemente están en las recomendaciones de algunos expertos; sin embargo, es difícil no preguntarse por qué este tipo de propuestas no fueron ejecutadas por su gobierno anterior.

La ADN, al no tener propuestas que expresen algún análisis diferente de la problemática rural en materia de asistencia técnica, no hace más que repetir la definición del actual SIBTA y proponer su ampliación. Al referirse a los productores campesinos, con igual laxitud, propone el desarrollo de “programas de mecanización del agro y dotación de herramientas de trabajo a través de las Prefecturas Departamentales, centrando la atención en las comunidades más pobres”. Al no precisar el carácter de estos programas surge una duda elemental: ¿se trata de un programa asistencial subsidiado por el Estado?

La NFR, fiel al estilo de todo su plan, menciona “la tecnificación de la producción agrícola” y “capacitación agropecuaria” como parte de su mencionada intención de formular el Plan Nacional de Desarrollo Productivo del Agro. Destaca, sin embargo, su planteamiento de promover “la capacitación de los productores grandes, medianos y pequeños con la participación de las Fuerzas Armadas y la empresa privada en el mejoramiento de cultivos y la productividad; en la administración agropecuaria; en el mercadeo y comercialización; y en la organización gremial y cooperativa”. En el único caso en que este partido pretende ser algo más amplio desnuda precisamente su carencia de conocimientos sobre la problemática que intenta abordar. ¿En qué se basa la NFR para pensar que los conscriptos (y los oficiales) pueden capacitar a los productores en temas como el mercadeo y la comercialización o en el mejoramiento de cultivos? Esta propuesta equivale a plantear que, por ejemplo, los universitarios capaciten a los militares en temas de táctica y estrategia de guerra o inteligencia militar. Si está implícito que los soldados recibirían previamente alguna capacitación para officiar de capacitadores es asumir que con el concurso de simples promotores o técnicos básicos los grandes, medianos y pequeños productores mejorarán sus cultivos y la productividad. Si la ofertada duplicación del presupuesto de las Fuerzas Armadas tiene este fin, en todo caso será más acertado destinar esos recursos a la movilización de estudiantes avanzados de las facultades de agronomía de las universidades.

En suma, todos estos partidos asignan importancia al tema de la tecnología agropecuaria, pero muy pocos distinguen entre necesidades y posibilidades de productores campesinos y empresarios agrícolas. Es también generalizada la vinculación entre el rol de la tecnología y las cadenas productivas como única modalidad de transformación del sector agropecuario. Esta visión dominante significa que el sector agropecuario no mejorará como consecuencia de los servicios tecnológicos, si es que es uno de



estos partidos el que asuma el gobierno nacional, ya que este modelo en realidad ya ha estado vigente en estos últimos años, sin resultados palpables que destacar, ni siquiera para los grandes productores. La ampliación ofertada del modelo SIBTA-cadenas productivas hubiera correspondido, si es que el mismo hubiera mostrado algún resultado y se hubiera generado alguna demanda por parte de los productores. Pero ello no ha ocurrido.

## B. LAS PROPUESTAS DE LyJ, PS, MIP, MAS

### 1. La visión de la problemática rural

El MIP centra su análisis en la crisis mayor del mundo rural, en aquella que trasciende la dimensión económica productiva y se dirige a resaltar la situación de los campesinos e indígenas en tanto nacionalidades y pueblos que conforman las culturas originarias del país. Por eso, el plan de este partido parte de la identificación de las “dos Bolivias”, la una invasora y la otra invadida, y de las relaciones históricas de dependencia que se han establecido de esta última respecto de aquélla, para concluir que no habrá desarrollo en tanto no se supere esta contradicción fundamental. Es sobre la base de la resolución de esta contradicción que el MIP plantea promover la agricultura biológica, como actividad humana altamente ponderada para obtener “mas alimentos de los que necesitamos”. En esta línea propone comenzar a implementar el Plan Verde, cuya meta será “cubrir los campos y las ciudades con semillas y amor”.

Al parecer, el MIP asume que un cambio fundamental en la “matriz” del desarrollo rural y nacional definirá y orientará todos los ámbitos más específicos que comprende este desarrollo; por ello no se detiene en el análisis de la situación actual de estos ámbitos y menos en la consideración de propuestas para superar esa situación. Este partido parece no admitir que la “Bolivia invadida” de todos modos es —y no dejará de ser— seguramente una Bolivia con la cotidianeidad de la producción, el mercado, la emigración, la erosión, el comercio, etc. De otro modo, se estaría planteando una visión reaccionaria que no admite un proceso de desarrollo (bueno o malo) que ha transformado pueblos y nacionalidades y cuya reversión no puede hacerse sin su reconocimiento. Además, para un propósito de esta magnitud no sólo se tendría que “eliminar” la Ley INRA.

LyJ hace una referencia analítica sobre la crisis campesina centrada en la reforma agraria (en ningún momento menciona el vocablo *indígenas*, quizá porque para este partido —como para muchos estratos sociales del país— no hay distinción entre campesinos e indígenas), dejando ver sus méritos, limitaciones y consecuencias. A partir de este análisis explica la manipulación de la que son objeto los campesinos por parte de los partidos políticos, pero obvia toda consideración sobre las consecuencias

del modelo en el sector rural y en el campesino. En términos de desarrollo del sector LyJ propone el incremento de la productividad rural a través de: mayor acceso a la tecnología, aumento de la producción de alimentos, ampliación de la infraestructura de riego y micro-riego, electrificación rural, construcción y mejoramiento de carreteras. Se trata, por tanto, de una visión que no se ha detenido a evaluar y determinar los efectos de las políticas vigentes desde 1985 y que deben conducir a superar las “clásicas” propuestas, cuando se trata del sector agropecuario.

El PS, en el marco de su objetivo de lograr el crecimiento y el desarrollo económico, propone lanzar la “Revolución Agrícola y del Medio Ambiente”. Para ello ofrece invertir 1000 millones de dólares cada año en cinco años en obras de infraestructura productiva, recuperación y preservación de tierras, riego, caminos, almacenamiento, tecnología y organización campesina, destinando además los recursos del alivio de la deuda (HIPC, por sus siglas en inglés) al desarrollo agropecuario. La estrategia a adoptarse para este objeto se basaría en el incremento de los rendimientos de los factores primarios de producción y “en el adecuado funcionamiento de los mercados financieros, de trabajo y de tierras y en las posibilidades de acceder a mercados externos...”. Se dictarían leyes que buscarán “el acceso adecuado a los factores de producción tierra y capital, la consolidación y fortalecimiento de las Empresas Solidarias Campesinas y el desarrollo de infraestructura productiva y social en el área rural”. En este marco, se aplicarían políticas orientadas en torno a un enfoque múltiple destinado a incidir, simultáneamente, sobre todos los factores de producción, entre los que —a diferencia de la generalidad de las propuestas de los demás partidos— destaca: la mejora de los rendimientos laborales, la creación del seguro agropecuario, la creación de trabajo rural no agrícola, la adopción de medidas de protección de la producción nacional de alimentos (entre otros, mediante prohibición y restricción de determinadas importaciones).

El análisis y consiguientes propuestas responden a una acertada evaluación de la crisis actual del sector agropecuario, particularmente campesino. La mayor duda de concreción y efectividad de estas propuestas radica en la existencia de un respaldo presupuestario capaz de garantizar la inversión prevista en el plan.

El MAS orienta su visión del mundo rural y nacional a partir de los conceptos de tierra y territorio como “el derecho a la vida de los campesinos y de pueblos originarios” y una necesidad de la población urbana. En este sentido, expresa una visión marcada por los derechos que nacen de la reivindicación de las categorías de pueblos y nacionalidades originarias, pero reconociendo la existencia (y los derechos) de las ciudades. A diferencia del MIP,

el MAS se esfuerza por una identificación de los factores que condicionan la crisis del sector agropecuario en su conjunto y del campesino. En este sentido, este partido es contundente en el señalamiento del modelo neoliberal (apertura comercial, falta de protección de la producción nacional) como factor que impide el desarrollo rural, incluyendo al sector agrícola empresarial. Con esta base, este partido propone políticas de fijación de precios, que incentiven la producción con respaldo del Estado, y un seguro para la producción. Abogan, asimismo, por un organismo rector "impulsor y ejecutor de una política agropecuaria que oriente al sector privado, que dirija el desarrollo tecnológico y el mejoramiento genético, que controle el crédito, asegure la comercialización en términos rentables y adquiera la producción en tiempo oportuno".

Sin duda, el esfuerzo de este partido, tanto en el análisis como en las subsecuentes propuestas para el sector agropecuario, es insuficiente y deriva en una presentación rápida de ideas antes que de un plan.

## 2. Acceso a recursos

### i) El acceso a tierra y territorio

El MIP sostiene que "se recuperará la tierra y el territorio eliminando la Ley INRA" y "se reordenará el territorio de acuerdo al derecho consuetudinario. Su uso será un proceso orientado hacia la producción ecológica de productos manufacturados y alimentos no contaminados. Preservando de esta manera nuestro ecosistema y todas sus potencialidades en recursos renovables y no renovables". Aparentemente, esta propuesta supone una reversión total de las tierras —hoy en manos de los sectores no indígenas y campesinos— y una restitución de estas tierras a sus dueños originarios. Ante esta perspectiva, la pregunta inmediata es: ¿es viable una medida de esta naturaleza? Luego, al no mencionarse explícitamente la sustitución de la Ley INRA que se busca eliminar ¿se debe entender que el "reordenamiento del territorio de acuerdo al derecho consuetudinario" no requiere de ninguna norma? ¿Existe una renuncia a la Ley INDIO? ¿Porqué?

LyJ sostiene únicamente que "la reforma agraria está incompleta, se debe terminar este proceso a través de la creación de tribunales agrarios surgidos del consenso de la sociedad civil que diriman los conflictos existentes". Este partido olvida que la problemática de la tierra en el país nace de acciones fraudulentas de determinados sectores de poder y que sería una concesión gratuita admitir que esta situación sea calificada como "conflictos" y, más aún, reconocer derechos a estos grupos.

EL PS propone titularizar las tierras proporcionadas por la Reforma Agraria, revertir las tierras concedidas por las dictaduras o por medios fraudulentos, elevar los impuestos sobre las tierras ociosas y proporcionar tierra a quienes la trabajan. Se opone radicalmente a la pretendida "privatización generalizada de las tierras de las comunidades campesinas y de los pueblos indígenas, bajo métodos corruptos y estimulando el tráfico de tierras". Asimismo, se compromete a dotar de territorios propios a los grupos indígenas. Estas propuestas figuran bajo la pretendida política de *desarrollo del mercado de tierras* que buscaría impulsar este partido; sin embargo, estas propuestas, salvo la frase de "no regalar un metro más de tierra a los que pueden comprarla", no contiene ningún elemento claro que permita apreciar el funcionamiento de un mercado de tierras. El PS tampoco se refiere a la Ley INRA ¿Pretende aplicar sus propuestas relativas a la tierra con este instrumento?

El MAS reivindica "el derecho de ocupación y pertenencia de los pueblos originarios sobre el territorio que habitan, cuya inviolabilidad debe estar garantizada. A la vez, se impone una nueva distribución de la tierra, prohibiendo el latifundio y dotando de propiedad suficiente a los campesinos, en tierras fértiles". Sostiene además que "la Ley INRA no beneficia a los pobres y es entreguista al monopolio". Aunque no lo manifiesta explícitamente, se debe suponer que este partido plantea una modificación o sustitución de la actual legislación agraria que permita el cumplimiento de sus propuestas.

### ii) El acceso a agua

El MIP sostiene que "el agua es la leche que nuestra Pachamama nos brinda gratuitamente. Desde esa perspectiva se revisará todas las concesiones efectuadas por gobiernos anteriores". Causa inevitable extrañeza que el valor asignado a este recurso desde la perspectiva de este partido no se refleje en las propuestas subsecuentes ¿Porqué en este caso se plantea una "revisión" y no una eliminación como en el caso de la Ley INRA? ¿Acaso no existen derechos consuetudinarios en el uso y gestión de este recurso?

LyJ sólo menciona "la ampliación de la infraestructura de riego y micro-riego", como parte de su propuesta de incremento de la productividad rural, sin referirse específicamente a los campesinos. Con similar laxitud el PS se limita a reconocer que "... el acceso al agua es un serio problema nacional al que nuestro gobierno le prestará particular atención"

El MAS no tiene referencias a este tema.

### 3. Acceso a servicios financieros y tecnológicos

#### *i) El acceso a servicios financieros*

El MIP propone la creación del Banco Agrícola y Ganadero, “que beneficie a todo boliviano que quiera emprender una actividad productiva con valor agregado”. Aparentemente, la idea es trasladar los recursos actuales del Fondo de Capitalización Colectiva administrada por las AFPs, pues se menciona un “soporte económico de 1700 millones de dólares” provenientes de esta fuente. Este partido parece olvidar que los campesinos e indígenas son los mayores productores de productos primarios (sin valor agregado) ¿Se debe deducir que el Banco Agrícola y Ganadero estará cerrado para estos productores? Además, el MIP olvida describir un mínimo de la operatoria de esta entidad bancaria (plazos, tasas de interés, garantías, etc.) para tener por lo menos una idea acerca de su factibilidad.

LyJ no plantea una propuesta específica de financiamiento para el sector agropecuario y menos para el sector campesino e indígena. Propone un Banco de Fomento “que atienda financiera y técnicamente al sector productivo en todo el territorio nacional, especialmente a las actividades industriales, agroindustrias y a las de exportación”. Los financiamientos que otorgará el Banco de Fomento serán supervisados con seguimiento de la inversión y otorgará asistencia técnica, especialmente para las pequeñas empresas. Este Banco no tendría contradicciones con NAFIBO y con FONDESIF, pues “la idea es que los sectores más deprimidos tengan varias opciones de fuentes de financiamiento (...) la competencia sería la tasa de interés”. La falta de una referencia específica a las necesidades de financiamiento del sector agropecuario y rural campesino por parte de LyJ parece devenir de su visión de esta problemática ya señalada.

El PS ofrece el Banco de Desarrollo que dará un trato preferente al sector agropecuario (sin especificar trato diferenciado a los campesinos), pues señala simplemente que este banco estará “a disposición de los agricultores”. Esta omisión u olvido del campesino en este ámbito debe ser señalada como una debilidad fundamental de su “Revolución Agrícola y del Medio Ambiente”. Pero es también grave la omisión del carácter de este banco, de sus fuentes de financiamiento y de las condiciones en que operará (plazos, garantías, tasas de interés).

#### *ii) El acceso a servicios tecnológicos*

Aunque no tiene referencias explícitas al respecto, se debe entender que el MIP propone tecnologías andinas y rechaza la tecnología que dañe el medio ambiente.

LyJ tampoco tiene propuestas específicas para el sector agropecuario y para los campesinos. Habla de un “acceso masivo” a la tecnología en primera instancia a través del uso masivo de la Internet. Luego, habla de la capacitación y, a este propósito, propone buscar muchas becas en otros países en los ámbitos más requeridos para el desarrollo económico. Es obvio que una vez más este partido no tiene propuestas específicas para los campesinos.

El PS, luego de analizar críticamente la propuesta y el funcionamiento del actual SIBTA al que atribuyendo sus debilidades a la “falta de voluntad política de los partidos en el gobierno”, ofrece únicamente “revertir esa situación, reformar el esquema actual del SIBTA y dar un gran impulso al desarrollo y transferencia de tecnología”.

El MAS no tiene referencias a este tema.