



Estudio del País para la Asistencia Oficial para el Desarrollo del Japón a la República de Bolivia

*Hacia el Mejoramiento de la Seguridad Humana y
la Capacidad Productiva*

ボリビア国別援助研究会報告書

- 人間の安全保障と生産力向上をめざして -

総論編

Febrero de 2004

Instituto para la Cooperación Internacional
Agencia de Cooperación Internacional del Japón

IIC

JR

03-23

**Estudio del País para la Asistencia Oficial para el Desarrollo del Japón a la
República de Bolivia**

— Hacia el Mejoramiento de la Seguridad Humana y la Capacidad Productiva —

Febrero de 2004

**Instituto para la Cooperación Internacional
Agencia de Cooperación Internacional del Japón**

Las opiniones vertidas en este informe fueron elaboradas por el Comité de Estudio, y su contenido no necesariamente coincide con los de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón.

Este informe, así como las investigaciones e informes de otros países, se encuentra disponible en Internet en formato PDF.

<http://www.jica.go.jp/>

El contenido de este informe no puede ser reproducido sin permiso de JICA.

Grupo de Estudios e Investigación
Instituto para la Cooperación Internacional (IFIC)
Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)

10-5, Ichigaya Honmura-cho, Shinjuku-ku, Tokio 162-8433, JAPÓN
Teléfono: +(81) 3-3269-3374 Fax: +(81) 3-3269-2185
E-mail: iictas@jica.go.jp

Foto de cubierta: JICA / Fotógrafo: Kazuyoshi Nomachi

Presentación

La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) es una organización dedicada a impulsar a los países en vías de desarrollo, enfatizando sus esfuerzos en torno a los problemas de población, medio ambiente, alimentación y otros a escala global. Los países y regiones tienen diversos atributos y están situados en diversas escalas de desarrollo según las cuales requieren de determinados niveles de asistencia. Desde esta perspectiva, JICA entiende que es necesario hacer una aproximación particular al desarrollo y a las condiciones de los países, con la colaboración de expertos para estudiar la elaboración de políticas específicas para cada país; por esa razón anima la formación de comités de estudios de Asistencia Oficial para el Desarrollo. Hasta ahora se han efectuado 42 estudios de asistencia a países cuyos resultados son presentados como informes. En América del Sur además del presente estudio de Bolivia se han preparado informes de comités de estudio para Brasil y Perú.

Desde la revolución de 1952 ha transcurrido medio siglo y hoy en la economía Bolivia está en un encrucijada soportando un estancamiento de largo plazo, que ha ampliado las diferencias en las condiciones de vida de la población. Enfrentando este problema, se está forzando la revisión de la efectividad de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), la cual había sido formulada con el enfoque de descentralización y participación popular. Así, el gobierno de Sánchez de Lozada pretendió mantener su gobernabilidad a través de un nuevo “pacto social” con las nuevas organizaciones activas tales como grupos de población originarias que ocupa más de la mitad del pueblo. Como uno de los esfuerzos el gobierno busca el avance del “Diálogo Nacional”.

Bolivia es importante en el ámbito de la cooperación internacional por haber sido designada país piloto para la implementación de medidas incluidas dentro del Marco Integral de Desarrollo, propuesto por el presidente del Banco Mundial el año 1998, por lo cual recibe atención especial y el interés de la comunidad internacional. Por otra parte, en Bolivia viven descendientes japoneses por lo que entre Japón y Bolivia hay una relación particular de asistencia significativa y extensa.

El presente Comité de Estudio está presidido por el profesor Toru Yanagihara, docente de la Universidad Takushoku, acompañado de un grupo de asesoría y otro de trabajo además de contar con la colaboración de los funcionarios de JICA, todos agrupados bajo una dirección interina de trabajo a cargo de la Planificación y Administración. Este Comité sostuvo 10 encuentros, en abril del 2003 para recopilar información, y en septiembre para intercambiar opiniones hubo una reunión en Bolivia. También en septiembre del 2003 se expusieron las ideas preliminares de este documento, en un evento público en el Instituto para la Cooperación Internacional de JICA dirigido a recibir comentarios que se han incorporado a la presente versión del informe.

Conviene mencionar que después de que los profesores concluyeron con los debates y discusiones del documento en octubre del 2003, debido al rechazo de varios sectores de la población boliviana a un proyecto de exportación de gas natural hubieron protestas que condujeron al cambio del gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y dieron lugar a la inauguración de uno nuevo

encabezado por el vicepresidente Carlos Mesa Gisbert, hecho que aunque se menciona brevemente en el primer capítulo, no se incluye para efectos del presente análisis. Por tanto, las recomendaciones de política de ayuda de Japón a Bolivia, señaladas en este informe, no se modifican por el cambio de gobierno -aún cuando la magnitud de la crisis política superó lo esperado, pero éstas se hacen desde una perspectiva de mediano y largo plazo por lo que se decidió publicar este informe con las conclusiones alcanzadas en septiembre del 2003.

Basándose en este informe, JICA elaborará y aplicará la asistencia a Bolivia. Se aprovechará este estudio en su máxima extensión y del mismo modo se espera que otras organizaciones relacionadas lo utilicen a plenitud.

Para concluir, agradezco profundamente el trabajo del Prof. Yanagihara como presidente del Comité de Estudio, los profesores miembros, los asesores, y a todas las personas que de una forma u otra han colaborado con su esfuerzo para hacer realidad este estudio.

Sadako OGATA

Presidenta

Agencia de Cooperación Internacional del Japón

Tokio, febrero de 2004

Prefacio

Bolivia está atravesando una crisis fundamental de cambio en el régimen político-económico vigente en los últimos 50 años, visto en el contexto histórico abierto por la Revolución Nacional de 1952, o del sistema político democrático, en los últimos 20 años. Las críticas contra el sistema, que comenzaron a generalizarse a principios del año 2000 tuvieron su desenlace en octubre del 2003 con el colapso del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Esta situación trascenderá el simple cambio del gobierno e irá avanzando hacia la formación de un nuevo régimen político-económico, lo cual mantendrá la sociedad boliviana bajo una incertidumbre constante por un período indeterminado. Ante este orden de cosas, la concepción de la asistencia para el desarrollo de Bolivia está expuesta a las incertidumbres generalizadas que el país está enfrentado.

Este Comité de Estudio tiene dos objetivos. El primero, presentar nuestro punto de vista acerca de las tareas centrales de desarrollo de Bolivia y mostrar los nuevos enfoques para su reorientación. En este contexto, una tarea importante para el Comité ha sido entender plenamente las condiciones estructurales por las que la integración es insuficiente en el país, y que se constituye en uno de los factores de fondo que provoca los problemas actuales. El segundo objetivo es identificar metas de desarrollo realizables para el pueblo boliviano, las que también podrían servir como guía para diseñar las políticas de asistencia japonesa hacia Bolivia. En este aspecto, el Comité ha tratado de comprender cuál es la situación actual de estancamiento económico, el agravamiento de la crisis social y política, y también el por qué de la exagerada desconfianza en el futuro.

En este documento se han tomado en cuenta los que se consideran factores fundamentales para entender la Bolivia de hoy, tales como la división social en torno a razas, culturas, y regiones; la generación insuficiente de trabajo que se debe al patrón del crecimiento macroeconómico basado en la explotación de los recursos naturales, y las prácticas y costumbres actuales que son marcadamente diferentes a los principios formales en la esfera legal, política y administrativa. Reconociendo esa multiplicidad de factores, para abordar el tema del desarrollo, se enfatiza un enfoque local con miras a garantizar la seguridad humana en las condiciones de vida, para lo cual se privilegia una concepción de desarrollo arraigada en la formación y fortalecimiento de “Sistemas Locales” para el diseño y manejo de políticas y programas. En nuestras recomendaciones se plantea también que, además de Garantizar la Seguridad Humana en las condiciones de vida, nuestra asistencia a Bolivia debe extenderse a la mejora de la capacidad productiva con una visión de largo plazo. Para lograr ambos objetivos se necesita una base institucional, sustentada en “sistemas locales” funcionales.

Ante tales desafíos, la modalidad de asistencia japonesa deberá modificarse en varios aspectos. Mejorar la incorporación de la iniciativa y conocimiento local en la toma de decisión, implementar y evaluar los programas; establecer relaciones productivas y flexibles con los actores locales tanto del sector público como el no-gubernamental y poder involucrarse adecuadamente en los diálogos y negociaciones sobre las políticas y reglamentos pertenecientes al nivel del gobierno central.

Por tanto, “Garantizar la seguridad humana”, y la creación de un “Sistema Local” son los ejes

centrales de las recomendaciones de este Comité. Estamos conscientes de que anteriormente estos enfoques no habían sido incorporados ni en la filosofía ni en el esquema de la asistencia japonesa. Sin embargo, creemos que actualmente y en el futuro, ellos constituirán el único objetivo y método de desarrollo, que la mayoría de la población boliviana pueda reconocer como pertinentes y significativos. Por eso, la asistencia japonesa debe incorporar estos enfoques como elementos centrales de su política y metodología. Esto significará un cambio de alcance amplio y fundamental respecto al sistema de asistencia japonesa hacia Bolivia. Esperamos que el énfasis actual sobre el planteamiento de la estrategia y la reforma de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) en general se efectúe efectivamente en el contexto concreto de Bolivia.

Para concluir, quisiéramos argumentar porque Japón tiene la obligación de contribuir hacia un país que se encuentra al otro lado del globo, sobre todo ahora que una corriente de opinión dominante - que ha surgido recientemente dentro de Japón en torno a la AOD, es que es de interés nacional fortalecer nuestros vínculos económicos con los países de Asia del Este, por lo que la AOD debe estar orientada, formulada y ser implementada estratégicamente hacia la consecución de esta meta. Al respecto, creemos que este razonamiento refleja una concepción estratégica bastante estrecha y débil y sobre todo, no responde a los valores que el pueblo japonés acepta como propósito de AOD, pues éstos no se restringen a términos estrictamente económicos, el pueblo japonés esencialmente se interesa por el bienestar y la seguridad del mundo, y consecuentemente espera garantizar la Seguridad Humana en el mundo, tal como se expresa en el preámbulo de la Constitución del Japón. En otras palabras, el pueblo japonés tiene en mente que “todos tienen el derecho a mantener un mínimo estándar de vida con salud y cultura” (Artículo 25 de la Constitución de Japón).

Dada la circunstancia de que la mayoría de la población boliviana sufre incertidumbre cotidiana por la Seguridad Humana, el objetivo estratégico en el contexto de la AOD debería traducirse en una contribución hacia Bolivia que asegure la Seguridad Humana. Así, la asistencia japonesa no se enfocará tan sólo en “intereses nacionales” desde una concepción económica estrecha, sino que puede representarlos en términos más amplios y humanitarios. Nuestra AOD podrá verse entonces como una expresión lógica y estratégica de la “identidad nacional” de un país que tiene la determinación de realizar los ideales universales incorporados en su Constitución.

El trabajo de este Comité de Estudio ha sido posible por la participación de sus miembros, asesores y del grupo de trabajo (*taskforce*), incluyendo a los funcionarios de la oficina de JICA en Bolivia, y en especial, por el esfuerzo de la Primera División de Investigación y Desarrollo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, JICA. A todos ellos les expreso mi agradecimiento.

Toru YANAGIHARA

Presidente

*Comité de Estudio de País para la Asistencia Oficial para el Desarrollo
del Japón a la República de Bolivia*

Tokio, febrero de 2004

Lista de Miembros y Asesores del Comité

<Miembros>

Presidente, Economía	Toru YANAGIHARA Profesor de la Facultad de Desarrollo Internacional, Universidad Takushoku
Política y gobierno	Shigeo OSONOI Profesor del Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Tsukuba
Pobreza	Tomomi KOZAKI Profesor de la Facultad de Economía, Universidad Senshu
Sociedad y cultura	Keiko SHIGETOMI Profesora visitante del Departamento de Arte y Lenguaje, Facultad de Literatura, Universidad Femenina de Tokai
Agricultura	Kazuo NAGAI Director Representante Residente de JICA en Bolivia
Tendencias de la Asistencia Oficial para el Desarrollo	Tatsuo SUZUKI Director, División de Sudamérica, Departamento de Latinoamérica y el Caribe, JICA

<Asesoría>

PRSP	Izumi OHNO Profesora de Escuela Nacional de Postgrado de los Estudios Políticas
Relaciones Internacionales	Masakazu HIROTA Profesor de la Facultad de Humanidades (Estudios de Áreas), Universidad de Mejiro
Seguridad de salud	Seiki TATENO Director, Primer Departamento de Envío de Personal, División de Cooperación Médica Internacional, Centro Médico Internacional de Japón
Educación	Yasuhiro HORI Consultor, Centro de Educación Nagamatsu de la Ciudad de Kyoto
Agricultura	Shigeo NISHINO Jefe, Sección de Inspección de Productos de Ganadería, Servicio de Cuarentena Animal, Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca
Agricultura	Yutaka HONGO Asesor en Desarrollo Internacional de JICA
Medio Ambiente	Kenichi TANAKA Asesor en Desarrollo Internacional de JICA

Lista de Miembros del Grupo de Trabajo

Atsushi KAMISHIMA

Subdirector, División de Planificación, Departamento de Latinoamérica y el Caribe, JICA

Akiko ODA

Subdirectora, División de Sudamérica, Departamento de Latinoamérica y el Caribe, JICA

Manabu OHARA

División de Administración General de Oficinas en Ultramar, Departamento de Asuntos Generales, JICA

Satoshi KIMURA

Tercera División de Contratos, Departamento de Abastecimiento, JICA

Seiichiro GOMI

División de Sudamérica, Departamento de Latinoamérica y el Caribe, JICA (hasta marzo del 2003)

Hiroshi NISHIKI

División de Sudamérica, Departamento de Latinoamérica y el Caribe, JICA (desde abril del 2003)

Hajime TSUBOI

Segunda División de Cooperación en Salud, Departamento de Cooperación en Salud, JICA

Hirohito TAKATA

División de Ganadería y Horticultura, Departamento de Cooperación para el Desarrollo Agrícola, JICA

Michio KOJIMA

Especialista Asociada, División de Sudamérica, Departamento de Latinoamérica y el Caribe, JICA (hasta marzo del 2003)

Tatsuaki INOUE

División de Administración de Programas, Centro Internacional de Kyushu, JICA

Miyuki OKAMURA

Especialista Asociada, Centro Internacional de Osaka, JICA

Hideo MAEDA

Subdirector, Oficina de JICA en Bolivia

Naotaka YAMAGUCHI

Sección de Planificación, Oficina de JICA en Bolivia

Mitsuo YOSHIDA

Asesor en la Formación de Proyectos (EBRP), Oficina de JICA en Bolivia

<Secretaría>**Kyoko KUWAJIMA**

Directora, Primera División de Investigación y Desarrollo,
Instituto para la Cooperación Internacional, JICA

Koji MAKINO

Subdirector, Primera División de Investigación y Desarrollo,
Instituto para la Cooperación Internacional, JICA (hasta octubre del 2003)

Koji YAMADA

Subdirector, Primera División de Investigación y Desarrollo,
Instituto para la Cooperación Internacional, JICA (desde noviembre del 2003)

Misa YAMASAKI

Primera División de Investigación y Desarrollo,
Instituto para la Cooperación Internacional, JICA (hasta enero del 2003)

Naoko UEDA

Primera División de Investigación y Desarrollo,
Instituto para la Cooperación Internacional, JICA (desde febrero del 2003)

Saeko ATSUMI

Investigadora, Centro de Cooperación Internacional del Japón (JICE)

Lista de Autores

- Capítulo 1 La Situación Actual de Bolivia
Toru YANAGIHARA
Shigeo OSONOI
- Capítulo 2 Conceptos para el Desarrollo de Bolivia: Garantía de las Condiciones de Vida
(Seguridad Humana), Mejora de la Capacidad Productiva, y Desarrollo a Base
Local
Toru YANAGIHARA
- Capítulo 3 Direcciones Futuras de la Cooperación Japonesa en Bolivia
Tatsuo SUZUKI

Lista de Abreviaturas

ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
CAICO	Cooperativa Agropecuaria Integral Colonias Okinawa
CAISY	Cooperativa Agropecuaria Integral San Juan de Yapacaní
CETABOL	Centro Tecnológico Agropecuario en Bolivia
CG	Consultative Group
CIAT	Centro de Investigación Agrícola Tropical
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CONAPE	Consejo Nacional de Políticas Económicas
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
FDTA-TH	Fundación para el Desarrollo Tecnológico y Agropecuario del Trópico Húmedo (Foundation for Technological Farming and Forestry Development of the Humid Tropics)
FTAA	Free Trade Area of the Americas
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IMF	International Monetary Fund
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JETRO	Japan External Trade Organization
JICA	Japan International Cooperation Agency / Agencia de Cooperación Internacional del Japón
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
NFR	Nueva Fuerza Republicana
NPE	Nueva Política Económica (New Economic Policy)
ODA	Official Development Assistance
ODMs	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social
PLANE	Programa de Empleo de Emergencia
PROFORSA	Programa de Fortalecimiento de Redes de Salud
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SBPC	Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad
SENASAG	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria
SIBTA	Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas



Fuente: University of Texas at Austin, The General Libraries PCL Map Collection

Indice

Presentación.....	i
Prefacio	iii
Lista de Miembros y Asesores del Comité.....	v
Lista de Miembros del Grupo de Trabajo.....	vi
Lista de Autores	vii
Lista de Abreviaturas	viii
Mapa de Bolivia	ix
Aspectos Generales del Comité de Estudio.....	xii
Marco de Discusión del Comité de Estudio de Asistencia a Bolivia	xv
Capítulo 1 La Situación Actual de Bolivia.....	1
1.1 Cambios que enfrenta Bolivia.....	1
1.1.1 La Revolución Bolivia y sus efectos.....	1
1.1.2 La Nueva Política Económica (NPE) y sus efectos	2
1.1.3 La Segunda Generación de Reformas y sus efectos	3
1.2 Las causas de la actual recesión económica y la grave situación social y política	3
1.3 El segundo gobierno de Sánchez de Lozada y una nueva estrategia de desarrollo.....	7
1.3.1 Cambios en la EBRP y el “Plan Bolivia”	7
1.3.2 Diálogo Nacional 2003	12
1.3.3 Participación Popular y Descentralización	14
1.4 Los temas sectoriales y la respuesta del gobierno de Sánchez de Lozada	16
1.4.1 Sistema productivo y de mejora de la competitividad.....	16
1.4.2 Fortalecimiento de los servicios sociales.....	18
1.4.3 Mejora de la infraestructura	18
1.4.4 Reestructuración del sistema de asignación de recursos.....	20
Comentarios adicionales y temas del nuevo presidente Carlos Mesa.....	20
Capítulo 2 Conceptos para el Desarrollo de Bolivia: Garantía de las Condiciones de Vida (Seguridad Humana), Mejora de la Capacidad Productiva, y Desarrollo a Base Local	25
2.1 Una visión general del desarrollo y los problemas del alivio de pobreza.....	25
2.2 Las oportunidades de empleo y expectativas del desarrollo económico.....	29
2.2.1 Panorama de los sectores locomotores para el crecimiento.....	29
2.2.2 Expansión de oportunidades de empleo.....	31
2.3 La concepción de reducción de pobreza y de la garantía de las condiciones de vida.....	34
2.4 La concepción de desarrollo social y mejora de la seguridad social.....	37
2.5 Desarrollo con enfoque local y mejora de la administración local	39
2.6 Comentarios finales.....	41

Capítulo 3 Direcciones Futuras de la Cooperación Japonesa en Bolivia	43
3.1 Elementos básicos para la comprensión de la realidad boliviana	43
3.2 La orientación básica de la Cooperación Japonesa en Bolivia y su significado	44
3.2.1 Contribución de la Cooperación Japonesa a la reducción de la pobreza en cumplimiento de su rol en la comunidad internacional	44
3.2.2 Comprobar y demostrar la eficiencia y supremacía de nuestra ayuda mediante la intervención y contribución al proceso de desarrollo de Bolivia	45
3.2.3 Presencia de los inmigrantes/descendientes japoneses y su comunidad, y la amplificación del efecto de cooperación en coordinación con la comunidad japonesa	46
3.2.4 Mejoramiento de nuestra presencia en Sudamérica, zona de la integración regional en avance, y la consolidación de la relación nuestra con los países de la región	46
3.3 La orientación básica de la Cooperación Japonesa y sus áreas y regiones prioritarias en Bolivia	48
3.3.1 Cooperación para “Garantizar las condiciones de vida”	49
3.3.2 Cooperación en busca del “mejoramiento de la capacidad productiva”	51
3.4 Organización y modo de ejecución de nuestra cooperación en Bolivia, y sus perspectivas a mejorar	53
3.4.1 Modalidades de corto plazo y arreglos institucionales	53
3.4.2 Mejoramiento de los métodos y las organizaciones de la gestión de cooperación hacia el futuro	58

Índice de Tablas

Tabla 2.1 Estructura del Producto y el empleo por tamaño del establecimiento (para 1999)	31
Tabla 2.2 Proyecciones de desarrollo económico basado en Cadenas Productivas	33
Tabla 2.3 Empleo y exportación de las Cadenas Productivas	35
Tabla 3.1 Avances respecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) en Bolivia	47
Tabla 3.2 Las etapas de cooperación y los objetivos de PROFORSA	49

Índice de Recuadros

Recuadro 1 Bolivia: Reformas de Segunda Generación	4
Recuadro 2 Propuesta de Revisión de la EBRP y los Objetivos de Desarrollo del Milenio	10
Recuadro 3 Plan Bolivia	11
Recuadro 4 Directorio del Diálogo Nacional Bolivia Productiva	14
Recuadro 5 “Garantizar la condiciones de vida” como un aspecto de “Garantizar la Seguridad Humana”	26
Recuadro 6 El Sector informal visto desde la administración y el trabajo	28
Recuadro 7 Clusters y Cadenas Productivas	32
Recuadro 8 Sostenibilidad y mejora de las condiciones de vida	36
Recuadro 9 Seguridad de las condiciones de vida, y seguridad social	39

Aspectos Generales del Comité de Estudio

1. Antecedentes y objetivos del presente Comité de Estudio

Bolivia sigue siendo un país con una grave situación de pobreza. Esto constituye un foco central de la ayuda oficial de Japón a Bolivia, con base en una histórica relación amistosa, la existencia de muchos descendientes japoneses (unos 14,000), y la amplia experiencia de decidida cooperación con Bolivia.

El segundo gobierno del Gral. Hugo Banzer instalado en 1997, anunció su voluntad de reducir la pobreza en sus cinco años de mandato, y al mismo tiempo, garantizar la estabilidad macroeconómica, generar crecimiento; proteger los derechos humanos y acentuar la modernización del país. Sin embargo, la administración macroeconómica y las medidas de reducción de los cultivos de coca no aparejaron mejoras para más de la mitad de la población – que es indígena – y no se observaron cambios en la desigual distribución de la riqueza ni alivio a la pobreza.

Hacia el año 2000 y después de una severa crisis política registrada en abril de ese año, el gobierno trató de encarar un proceso de concertación con el pueblo y en el marco de la iniciativa para la condonación de la deuda para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés) llevó adelante el segundo Diálogo Nacional¹, que culminó un año después con la elaboración de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) que fue aprobada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en junio de 2001. En julio del mismo año se promulgó la Ley del “Diálogo Nacional” instrumento legal para la implementación de la estrategia de reducción de pobreza.

Más tarde, en junio del 2002 se llevaron a cabo las elecciones, que en agosto condujeron a la inauguración del segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, el cual se proponía enfrentar la crisis económica y crear empleo, reducir la corrupción, profundizar reformas tales como la Reforma Educativa y la Participación Popular, y avanzar en la exportación de gas natural.

Este Comité de Estudio se creó en diciembre de 2002 y durante casi un año realizó un seguimiento a las políticas de Sánchez de Lozada y a la aplicación de la EBRP, con el objetivo de crear un marco base para extender la futura ayuda a Bolivia. Su trabajo concluyó en octubre del 2003, cuando las discrepancias acerca de la exportación del gas natural boliviano a través de Chile provocaron manifestaciones de rechazo en La Paz ocasionando la muerte de unas 60 personas y obligando al presidente Sánchez de Lozada a renunciar y escapar hacia Estados Unidos. El vicepresidente Carlos Mesa se convirtió en presidente de Bolivia el 17 de octubre del 2003.

El gabinete del nuevo gobierno estaba conformado por personas no partidarias y en apariencia

¹ El primero se realizó en 1997, a pocos meses de instalado el Gobierno, pero en él participó un reducido número de personas. Como resultado de ese proceso, el gobierno de Banzer diseñó su plan de gobierno que estaba sustentado en cuatro pilares fundamentales para los más pobres: Oportunidad (Aumento de oportunidades de empleo e ingreso) para promover el desarrollo económico; Equidad, para (Aumento de la capacidad productiva) el desarrollo social y la lucha contra la pobreza; (Aumento de seguridad y protección; Promoción de la participación e integración social). Institucionalidad y Justicia para el desarrollo institucional y el Estado de Derecho) y Dignidad (para la lucha contra el narcotráfico).

mantendría algunas políticas de su predecesor pero modificaría las esenciales sometiendo a la decisión del pueblo la exportación del gas y convocando a una Asamblea Constituyente para modificar la Constitución. Sin embargo, este nuevo gobierno enfrenta la oposición del parlamento y de algunos movimientos sociales por lo que no es fácil pronosticar sus perspectivas.

2. Establecimiento y mecánica del Comité

Este Comité de Estudio ha estado presidido por el Prof. Toru Yanagihara de la Universidad Takushoku. El y los otros miembros del Comité decidieron cuáles debían ser los temas principales de la propuesta y trabajó en coordinación con los asesores y el equipo de trabajo ad-hoc de JICA. Este Comité de Estudio se reunió diez veces desde diciembre del 2002 hasta septiembre del 2003 y realizó una visita de estudio en marzo-abril de 2003 a Bolivia y una segunda durante la primera semana de septiembre del 2003 para discutir avances y políticas e intercambiar opiniones en talleres de trabajo. El mismo mes en Japón se realizó la presentación de resultados del Comité de Estudio intercambiando opiniones con diversas organizaciones relacionadas e interesadas, que aportaron muchos elementos para enriquecer el informe final.

3. Preparación del informe y actividades futuras

Este informe será distribuido a un vasto número de centros relacionados con organismos y ministerios del gobierno, universidades, centros educativos, medios de información y ONGs, además se prevé ponerlo a disposición de todos los interesados, en la página web de JICA. Además, se lo traducirá el español e inglés y ambas versiones estarán disponibles también en el Internet y será distribuido a personas y organismos interesados a través de la oficina local de JICA en Bolivia. La versión en inglés se enviará al Banco Mundial para que esté disponible en la página web del *Country Analytic Work* (CAW) al alcance de los investigadores interesados.

Por otra parte, desde el verano del 2003, existe en Bolivia la oficina del Equipo de Trabajo de la AOD formado por la embajada de Japón y la oficina local de JICA, donde se espera que el Equipo tenga un papel muy decisivo en el futuro para establecer políticas, formular propuestas, y seleccionar proyectos.

4. Estructura del informe

La versión del informe en japonés está estructurada en tres partes. La primera contiene un análisis general y panorámico que sirve de base para el resto del estudio; en la segunda parte se realizan los análisis sectoriales y la tercera está dividida en los principales sectores de cooperación. Esta versión en español contiene sólo la primera parte integrada por tres capítulos.

El primer capítulo abarca el período comprendido entre la Revolución Nacional de 1952 hasta el

presente. Pone énfasis en la crisis iniciada a fines de los años 90s y el comienzo del nuevo siglo, cuando en medio del estancamiento económico y una grave crisis social y política se presentó la oportunidad de un cambio para Bolivia con la inauguración del segundo gobierno de Sánchez de Lozada en el 2002, del cual se hace un análisis más profundo, tomando en cuenta algunos de sus principales elementos y sus políticas. Finalmente se hace una breve referencia a la crisis de octubre de 2003, incluyendo los desórdenes que condujeron al cambio de gobierno.

En el segundo capítulo se presenta una concepción del desarrollo de Bolivia. Ésta parte de una conceptualización sobre la sociedad boliviana compuesta por diversas etnias, lenguas y culturas, y donde la actividad económica se sustenta sobre dos sectores: el formal y el informal. Bolivia tiene además un grave problema de pobreza, relacionado con múltiples divisiones y diferencias dentro de la sociedad. Las características del empleo, especialmente en el sector informal, con alta inseguridad laboral crean un entorno donde los niveles de subsistencia y de condiciones de vida se desmoronan. Empero, en las ciudades existen industrias manufactureras donde se producen bienes con valor agregado y donde es posible desarrollar cadenas de producción, elevando la productividad. El Comité de Estudio pone el acento en estos factores explicando su naturaleza e interrelaciones; considera que en Bolivia el tema central es la ausencia de Garantía a las condiciones de vida y por ello enfatiza que el alivio a la inseguridad puede ofrecer una mejora a la “Garantía de las condiciones de vida”. Para ello propone que se creen las condiciones de infraestructura necesarias para ofrecer salud, educación y una red de protección social, al mismo tiempo que se crean condiciones para la expansión de oportunidades de trabajo y empleo, teniendo como base para el crecimiento económico las cadenas productivas. A ese fin se debe pensar en un sistema que lo haga viable y el Comité considera que ese puede ser el nivel local, capaz de proponer la formulación de políticas, mejorar el sistema, fortalecer la gobernabilidad local con la interacción entre ONGs y organizaciones y sociedad locales.

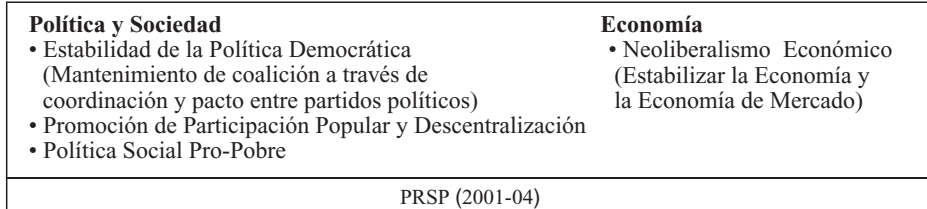
Por último, en el Capítulo 3 se recomienda que la cooperación futura de Japón deberá fundarse principalmente en políticas para asegurar las condiciones de vida de los más pobres, a través de las medidas que sirvan para fortalecer la sustentabilidad y reducir la vulnerabilidad de la vida; y desde allí con base en los resultados logrados, avanzar en el aumento de la productividad del agro en la zona del Trópico Húmedo, impulsar las cadenas productivas y aumentar la productividad. La forma de cooperación a emplearse debería ser la selección de regiones/localidades, tomando en cuenta varios aspectos antes de definir el alcance de objetivos y relacionándolos con el “Desarrollo sobre la base local” para que se generen sistemas de gestión sobre los cuales se levante la cooperación entre ONGs, las organizaciones populares y productores locales/regionales y den origen a la creación y fortalecimiento de un “Sistema Local” de gestión del desarrollo como primera prioridad.

Marco de Discusión del Comité de Estudio de Asistencia a Bolivia

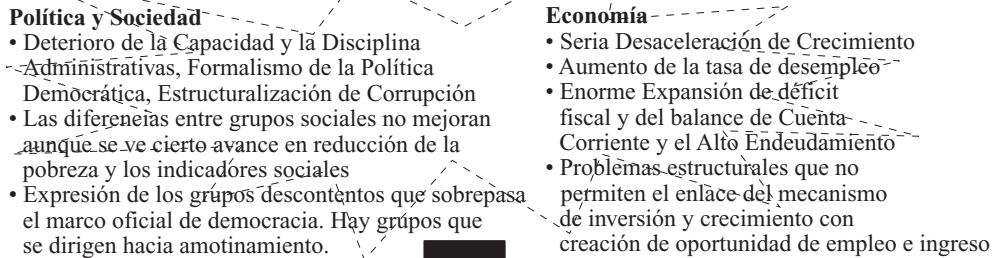
Condiciones Preliminares

- Diversidad Geográfica, País sin litoral
- Diversidad Etnica y Sociedad Plural
- Economía de Renta en Recursos Naturales
- Fragmentación del Mercado Laboral

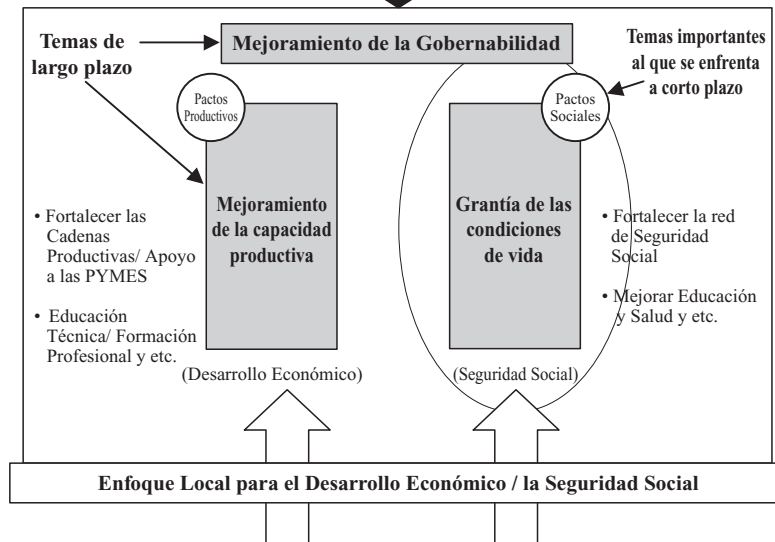
Modelo Bolivia



Falla del Modelo Bolivia

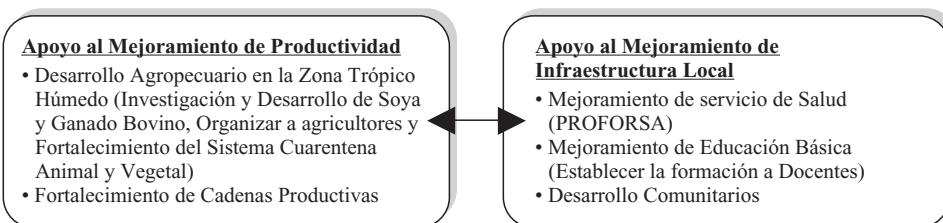


Búsqueda del Post-Modelo Bolivia



Forma de Cooperación de Japón: Reducción de la Pobreza – Hacia el Mejoramiento de la Seguridad Humana y la Capacidad Productiva

Cooperación de JICA



Atención al Medio Ambiente como el tema transversal

Capítulo 1

La Situación Actual de Bolivia

Toru YANAGIHARA
Shigeo OSONOI

La historia contemporánea de Bolivia se puede comprender mejor si se la sitúa en el contexto que va desde la Revolución de 1952 hasta este momento, en el cual el estancamiento económico se combina con una crisis social y política. En este capítulo, se tratará de avanzar en la precisión de ciertos aspectos, empezando por el significado y los efectos de los cambios operados en las políticas desde la Revolución Boliviana (1.1); las causas del actual estancamiento económico y la grave crisis política y social (1.2); la estrategia de desarrollo propuesta en el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1.3) y finalmente nos centraremos en los principales temas sectoriales y el enfoque del segundo gobierno de Sánchez de Lozada (1.4).

1.1 Cambios que enfrenta Bolivia

1.1.1 La Revolución Boliviana y sus efectos

La Revolución Nacional de 1952, liderada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) estuvo dirigida a modernizar el Estado, dar poder político a todos los ciudadanos y a desplazar a la Oligarquía estructurada en torno a los conglomerados del estaño. Para ello, avanzó en la democratización política mediante el Voto Universal; la estatización de la economía a través de la Nacionalización de las Minas y la creación de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y la Corporación Boliviana de Fomento (CBF); la integración del territorio nacional con la penetración al Oriente a través de la construcción de la carretera Cochabamba - Santa Cruz y la integración de la sociedad boliviana mediante la Reforma Agraria y la Reforma Educativa, medida que consagraba la educación gratuita para todos.

Empero, los cambios que generaron estas medidas no aparejaron estabilidad política y entre 1964 y 1982, el país estuvo gobernado preponderantemente por regímenes militares, alternados por cortos períodos de gobiernos civiles. Los militares mantuvieron en esencia un modelo estatal de desarrollo con una cierta influencia del modelo desarrollista, particularmente en la década del 70, durante el primer gobierno del Gral. Hugo Bánzer Suárez, en el cual se registró el auge de los precios de las materias primas de exportación (estaño y petróleo), al mismo tiempo que el país recibía un considerable flujo de capital extranjero, que impulsó la expansión de la economía.

La situación varió desde principios de la década del 80 por efecto de los cambios operados en la economía internacional; las tasas de interés de los préstamos comenzaron a elevarse, al mismo tiempo que la economía mundial entraba en una etapa de recesión provocando una rápida caída de los precios de las materias primas, con lo cual, la economía boliviana experimentó un fuerte aumento

del déficit fiscal y graves niveles de endeudamiento.

En 1982, Bolivia retornó a la democracia con el gobierno del presidente Hernán Siles Zuazo (1982-1985), quien fracasó en sus intentos por aplicar políticas de estabilización económica, debido a la acción contraria y organizada de grupos de poder económico, social y político, que actuaron simultáneamente desde la Confederación de Empresarios Privados, la Central Obrera Boliviana y el Parlamento, provocando por ende, un mayor aumento del déficit fiscal y una inflación acelerada. Paralelamente una fuerte sequía provocada por el fenómeno de “El Niño” dio origen a la emigración de campesinos del Altiplano – especialmente del Norte de Potosí – hacia la región del Chapare en Cochabamba, donde el cultivo de hojas de coca comenzó a incrementarse en forma alarmante, generando profundos cambios en la economía, la política y la sociedad boliviana.

1.1.2 La Nueva Política Económica (NPE) y sus efectos

Las elecciones realizadas en 1985, en medio de la crisis económica, favorecieron a Acción Democrática Nacionalista (ADN), el partido fundado por el Gral. Hugo Bánzer, quien sin embargo no pudo asumir la presidencia por efecto de un acuerdo político que le permitió al otrora líder de la Revolución Nacional, Víctor Paz Estensoro, acceder a su cuarto mandato. Al influjo de las nuevas corrientes de la economía mundial y con el apoyo de la comunidad internacional, el nuevo gobierno promulgó el Decreto Supremo 21060 que puso en vigencia la llamada Nueva Política Económica (NPE) que introdujo profundos cambios en la economía boliviana, liberalizando los precios de las tarifas y los artículos de primera necesidad; modificando el tipo de cambio continúa y constantemente; autorizando la libre importación de bienes y productos; dictando medidas de austeridad fiscal, consagrando la libre contratación y cerrando y/o racionalizando las empresas públicas, a través de la llamada “relocalización de los trabajadores” que de un solo golpe echó a la calle a 30 mil mineros, quienes pasaron a engrosar el cinturón urbano marginal de las ciudades de El Alto¹ y Cochabamba y especialmente, de las zonas cocaleras de este Departamento.

Para enfrentar las protestas del sector laboral y poder ejecutar las reformas, el Gobierno aplicó un férreo Estado de Sitio² y movilizó las fuerzas militares. La economía de mercado fue imponiéndose paulatinamente y ganando consenso entre la ciudadanía, que sólo 20 años después, cuestionaría seriamente sus principios³. Esto fue posible porque la NPE trajo consigo también un nuevo modelo político instaurado con el “Pacto por la Democracia” firmado entre Víctor Paz Estensoro y Hugo Bánzer Suárez en octubre de 1985 y que dio origen al modelo boliviano de la “Democracia Pactada” con base en acuerdos y pactos que garantizaban en lo económico, la aplicación de medidas de ajuste estructural y en lo político, la alternancia en el poder y la distribución de los cargos públicos.

Por tanto, la Democracia Pactada le dio a Bolivia cierta estabilidad democrática y la eficiencia y disciplina administrativas que necesitaba para aplicar la NPE, permitiendo a los sucesivos gobiernos

¹ El 6 de marzo de 1985 se había fundado la ciudad de El Alto, que hasta ese momento formaba parte de la ciudad de La Paz.

² En la legislación boliviana, el Estado de Sitio impone varias restricciones a las libertades ciudadanas.

³ Así lo había previsto el presidente Paz Estensoro, quien en la única conferencia de prensa que dio en los cuatro años de su último mandato, señaló que con el 21060 se inauguraba una coyuntura económica y política que duraría en Bolivia los próximos 20 años.

controlar la inflación y generar cierto crecimiento, pero no le permitió al país superar los problemas estructurales propios de un patrón de desarrollo basado en la explotación de sus recursos naturales ni la exclusión social y política. Además, con el paso del tiempo fueron acentuándose fenómenos como la corrupción y el prebendalismo, que habrían de poner seriamente en cuestionamiento, el sistema político y la propia democracia.

1.1.3 La Segunda Generación de Reformas y sus efectos

Las elecciones de 1993 dieron un amplio triunfo⁴ al autor de la Nueva Política Económica aplicada desde 1985, el empresario Gonzalo Sánchez de Lozada, quien llegó al poder con el Movimiento Nacionalista Revolucionario. Su campaña electoral estuvo sustentada en el “Plan de Todos” que propugnaba profundizar las reformas estructurales y avanzar aún más hacia la modernización del Estado Boliviano, a través de la aprobación e implementación de las llamadas “Reformas de Segunda Generación”.

Las Reformas de Segunda Generación abarcaron un amplio espectro; se iniciaron con reformas políticas contenidas en la Reforma a la Constitución Política del Estado de 1994, que consagró la vigencia de principios que hasta ese momento no eran reconocidos; siguió con la Ley de Capitalización (1994) por la cual el Estado abrió el país al capital internacional y transfirió la administración de las empresas públicas al sector privado, limitando el rol y la intervención de éste a los aspectos normativo, regulatorio y de fiscalización; modificó la estructura administrativa e impulsó la descentralización y democratización del Estado a través de las leyes de Participación Popular (1994) y Descentralización Administrativa (1995) e introdujo cambios importantes a dos de las grandes medidas del 52 mediante nuevas leyes de Reforma Educativa (1994) y Agraria (1996).

Sin embargo, a pesar de la amplitud y la profundidad de las Reformas aprobadas y puestas en vigencia en el período 1993-1997, en Bolivia, las actividades más importantes en los ámbitos económico, social, político y administrativo siguieron ocupando espacios significativos y desarrollándose al margen del sistema formal y lo informal, manifestó ostentosamente su fuerza en el cambio de siglo.

1.2 Las causas de la actual recesión económica y la grave situación social y política

Desde 1990, la economía boliviana había crecido a un ritmo sostenido del 4% anual, índice que experimentó una brusca caída en 1999, por efecto de las repercusiones de la crisis asiática sobre la economía regional, especialmente de Brasil y Argentina, provocando una crisis económica recesiva, que incrementó del desempleo, redujo los ingresos de la población y agudizó la pobreza, especialmente entre los sectores sociales más vulnerables (mujeres, niños y ancianos). Alimentados por la crisis económica, el descontento social y los movimientos de protesta contra el gobierno comenzaron a manifestarse.

⁴ Sánchez de Lozada llegó a la Presidencia con el 38% de la votación, porcentaje que no se había registrado desde que Siles Zuazo ganara las elecciones en 1980. Previamente, en 1989, Sánchez de Lozada ganó también las elecciones, pero por escaso margen, lo que permitió que Jaime Paz Zamora, jefe del MIR, accediera a la Presidencia, con el apoyo del Gral. Bánzer.

Recuadro 1 Bolivia: Reformas de Segunda Generación

La Reforma a la Constitución Política del Estado de 1994 consagró – por primera vez en la historia – el principio de Bolivia como República “multiétnica y pluricultural”, reconoció el derecho a la propiedad comunal de la tierra para los indígenas de Tierras Bajas, también les dio el Derecho a Consulta (Art. 171) tal como lo establece el Convenio 169 de la OIT y otorgó la mayoría de edad a los 18 años y por ende, el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos a los jóvenes, que son la mayoría de la población boliviana.

La descentralización del país se ejecutó bajo dos modalidades, municipal a través de la Ley de Participación Popular (1994) y departamental mediante la Ley de Descentralización Administrativa (1995). Ambas, en conjunto, representaron la transferencia de casi el 50% de los recursos de inversión pública a las regiones y una gran democratización del poder político al otorgar a las organizaciones sociales con representación territorial (sean indígenas campesinas o vecinales⁵) potestad e independencia para definir sobre sus políticas de desarrollo, el uso y administración de los nuevos recursos económicos asignados, las decisiones sobre el manejo y administración de sus recursos naturales y el ejercicio del control social sobre sus autoridades.

La nueva Reforma Educativa (1994) se diferenció de la anterior, porque se sustentaba en el respeto a la pluriculturalidad y el bilingüismo; amplió la educación primaria gratuita hasta el octavo grado y planteó reducir la deserción escolar en el campo, especialmente de las mujeres. A su vez, la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria o Ley INRA como se la conoce, se propuso corregir los problemas emergentes de una mala aplicación de la primera reforma agraria, particularmente en cuanto a sobreposición o suplantación de derechos, para dar seguridad jurídica a todos los propietarios de tierras; creó la figura jurídica de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) a través de la cual los indígenas de Tierras Bajas, excluidos de la Reforma del 53, pudieron acceder a la tierra y decidir sobre la administración de sus recursos naturales y sentó las bases para la funcionamiento de un mercado legal de tierras en el país.

En materia de organización administrativa del Estado, se creó el Sistema Regulatorio que opera en tres ámbitos: el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE, que comprende las superintendencias de Transportes, Hidrocarburos, Electricidad, Agua y Saneamiento Básico); el Sistema de Regulación de Recursos Naturales (SIRENARE, con las superintendencias Forestal y Agraria) y el Sistema de Regulación de Recursos Financieros (SIREFI, con la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros).

La reforma más importante sin embargo fue la conversión de las empresas estatales bajo una modalidad de privatización diferente. La Ley de Capitalización (1994) de las empresas públicas permitió que grandes capitales internacionales accedieran al 50% de la propiedad de éstas y a su administración, mientras que el 50% restante pasó a propiedad de los ciudadanos bolivianos que hasta el 31 de diciembre de 1996 habían cumplido 21 años. La Ley de Capitalización fue complementada con la Reforma del Sistema de Pensiones (1994) por el cual se cambió de un sistema de reparto a otro de capitalización individual.

Con respecto a la Ley de Capitalización cabe señalar que en principio, Sánchez de Lozada había previsto que se entregaría a cada ciudadano boliviano acciones por las empresas petrolera (YPFB), ferroviaria (ENFE), de transporte aéreo (Lloyd Aéreo Boliviano), de generación eléctrica (ENDE) y de telecomunicaciones (ENTEL), pero posteriormente optó más bien por colocar los recursos provenientes de la Capitalización (1,700 millones de dólares) en un fideicomiso que junto a las utilidades que generaría la administración de las empresas capitalizadas, servirían para pagar el BONOSOL, consistente en un bono anual que se paga a todos los bolivianos mayores de 65 años.

⁵ Legalmente se agrupó a estas organizaciones sociales bajo la definición genérica de Organizaciones Territoriales de Base (OTBs).

Una primera señal de la dimensión que podrían cobrar los conflictos sociales se registró en abril del año 2000, cuando la privatización de los servicios de agua en Cochabamba provocó una enérgica manifestación que reunió a las asociaciones de vecinos, pero también a agricultores, campesinos sembradores de coca, profesores y empleados públicos, convirtiéndose en una protesta ciudadana y social de grandes proporciones contra el gobierno. Debe considerarse además que en esa región se empleaba la fuerza militar para enfrentar la lucha de los campesinos contra la erradicación de los cultivos de coca excedentaria, y en septiembre y octubre del mismo año, la protesta alcanzó niveles nacionales, incluyendo el bloqueo de las principales carreteras, lo que aumentó el grado de los enfrentamientos contra las fuerzas de seguridad a un nivel tal que provocó numerosas víctimas. Los disturbios se tornaron cotidianos y se mantuvieron por un largo periodo, afectando gravemente la economía del país y la vida de los ciudadanos y erosionando seriamente la autoridad del Estado.

Estos levantamientos y movimientos de protesta demostraron ya en ese momento, el enorme descontento contra las políticas económicas liberales y contra el sistema político, que la población había ido acumulando desde 1985, sin encontrar un mecanismo de diálogo formal ni respuestas apropiadas del sistema a sus demandas, y por tanto, se constituyeron en un enérgico mensaje al sistema político del país.

Este rechazo al sistema político tradicional se expresó claramente en las elecciones del año 2002, cuando nuevas fuerzas políticas emergieron con gran fuerza, ganaron poder y ocuparon mayores espacios en el Parlamento, transformando drásticamente el mapa político del país. Este cambio de situación reflejaba, por una parte, la influencia política creciente de los indígenas – directos afectados por el empeoramiento de la situación económica y las políticas de erradicación de coca – cuya principal bandera política fue justamente su oposición a la Nueva Política Económica y por otra, mostraba el efecto de seis años de vigencia de la Ley de Participación Popular, que empoderó a los nuevos líderes indígenas y les permitió ganar fuerza primero, en varias elecciones municipales y luego, en la elección nacional, hasta ocupar el segundo puesto en la elección presidencial y copar casi un tercio del Congreso Nacional.

Las tensiones no disminuyeron con el cambio de gobierno, por el contrario, se agudizaron. Entre el 13 y el 26 de enero de 2003, los campesinos productores de coca organizaron una protesta pública pidiendo cambios en las propuestas del nuevo Gobierno respecto de la exportación de gas, la erradicación de la coca y la participación de Bolivia en el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), protesta que culminó con la muerte de 12 personas. Días después, el 12 y 13 de febrero hubo una nueva ola de reclamos provocada por un proyecto del Gobierno que introducía cambios en la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), medida acordada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para cubrir el déficit fiscal. Una huelga y un levantamiento armado de policías que demandaba la atención de pedidos sectoriales y que a último momento incluyó también el tema impositivo, desencadenó un enfrentamiento con las fuerzas militares que custodiaban el Palacio de Gobierno – atacado poco antes por un grupo de escolares – provocando una situación de desgobierno generalizado. Durante esas 48 horas, el Estado fue incapaz de controlar el desorden y el vandalismo que causaron enormes daños en propiedades públicas y privadas, hasta que finalmente el Gobierno tuvo que autorizar el uso de la fuerza militar, tragedia que provocó la muerte de 32 personas. Ese

hecho erosionó la legitimidad del Gobierno y pareció señalar el comienzo del fin para la coalición gobernante (MNR-MIR), que reunía a lo más representativo del sistema político tradicional.

Empero, más allá de los factores coyunturales, está claro que la Revolución Nacional y las subsecuentes reformas, no aparejaron cambios estructurales en una sociedad excluyente para la gran mayoría indígena; más bien, acentuaron las diferencias sociales, poniendo en evidencia la enorme brecha que existe entre los diversos derechos establecidos formalmente en el sistema jurídico y una realidad que ofrece a los pobres e indígenas pocas posibilidades para ejercerlos; así por ejemplo, algunas investigaciones mostraron que casi un millón de personas – principalmente de origen indígena o campesino – no tenían documentos de identidad y por tanto, están totalmente excluidos de la sociedad y no gozan de ningún derecho como ciudadanos. Exclusión e injusticia social por tanto tienen raíces estructurales muy profundas y son fuente permanente de conflicto.

En el ámbito de los derechos políticos, los cambios registrados en la primera mitad de la década del 90 marcaron – como ya se ha dicho – la emergencia de nuevos actores, quienes desplazaron no sólo a los representantes de los partidos “tradicionales” sino también a los de corte “populista”⁶ – de fuerte presencia e influencia en los sectores populares del espectro político boliviano de los años 80, pero que perdieron espacio igual que los otros, cuando la ciudadanía constató que el objetivo principal de unos y otros era obtener ventajas y prebendas, por ejemplo, puestos públicos para distribuir entre sus simpatizantes, pero sin tratar de establecer bases representativas entre los diversos sectores sociales. Bajo estas premisas, después de las elecciones de 1997, el sistema de concertación entre partidos, la “Democracia Pactada”, perdió legitimidad y comenzó a debilitarse rápidamente.

Otro factor de división de la sociedad boliviana es el rechazo del movimiento indígena-campesino a la asimilación cultural y la integración social. El respeto a la identidad es el eje de esta reivindicación que reclama atención para la otra “Nación”, compuesta por Aymaras, Quechuas y las otras nacionalidades de tierras Altas y Bajas, y el escenario de confrontación contra la “Nación” existente se extiende fácilmente más allá del Parlamento, no es un movimiento que pueda reducirse sólo al espacio de la economía o la política, tiene que ver con el rechazo al Sistema. En este contexto, está visto que los esfuerzos hechos desde la Revolución Nacional para lograr la unificación nacional sólo han producido sucesivos fracasos y la Reforma Constitucional de 1994 que incluía los conceptos de multiétnicidad y pluriculturalismo, en el camino hacia la construcción de un nuevo país, resultó siendo insuficiente, inestable y opaca.

Otra de las razones subyacentes en la agudización de los desórdenes sociales provocados por el movimiento popular en contra los gobiernos desde el año 2000, tiene que ver con las medidas económicas de corte neoliberal que se aplicaron desde 1985 y que además de no resolver los problemas estructurales de la economía boliviana y de ahondar la pobreza, acentuó también el rechazo a los Estados Unidos y al Fondo Monetario Internacional, como símbolos del modelo

⁶ Concretamente se trata de Conciencia de Patria (CONDEPA) que lideraba el cantante y comunicador Carlos Palenque Avilés y la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) del empresario cervecero Max Fernández Rojas. A la muerte de ambos – en circunstancias trágicas – sus herederos políticos se aliaron a los partidos “tradicionales” y se sumergieron en profundas peleas internas por cuotas de poder. Debido a ello perdieron apoyo al punto de desaparecer en las elecciones del 2002, aunque UCS tiene aún cinco diputados.

neoliberal. Adicionalmente, las presiones ejercidas por el gobierno de los Estados Unidos sobre el Estado Boliviano para que se redujeran los cultivos excedentarios de coca – sin importar el peso de la coca en la economía boliviana y sin que ingresos que ésta generaba fueran compensados por los programas de desarrollo de cultivos alternativos – profundizaron mucho más ese rechazo. Lo que es más grave, ahondaron la pérdida de confianza y la hostilidad contra el gobierno de Sánchez de Lozada instalado en agosto del 2002, al asociarlo con las políticas de los Estados Unidos y el FMI, complicando su relación con aliados externos e internos y obstaculizando la creación de un marco apropiado para el desarrollo de políticas de gobierno.

1.3 El segundo gobierno de Sánchez de Lozada y una nueva estrategia de desarrollo

Los resultados de las elecciones de junio de 2002 obligaron a los líderes del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) a firmar el 25 de julio de 2002 el “Compromiso de Responsabilidad Nacional”, un acuerdo de 12 puntos que viabilizaba la elección de Gonzalo Sánchez de Lozada para un segundo mandato, pero que al mismo tiempo establecía que el MIR tendría corresponsabilidad en la administración del Estado en un 40%. La fórmula parecía apropiada en ese momento, no sólo porque la alianza reunía a los dos partidos con mayor presencia, experiencia e influencia del espectro político boliviano en los últimos 20 años⁷, sino también porque ambos contaban en sus filas con profesionales capaces de hacer propuestas para enfrentar la grave crisis económica y dar una nueva orientación al modelo de desarrollo.

Las bases conceptuales del documento firmado ese 25 de julio establecían que los pilares de la política económica del nuevo gobierno debían ser productividad y competitividad y que la nueva estrategia de desarrollo debía sustentarse en una estrategia de crecimiento, cuya implementación dependía – entre otros factores – de que el gobierno llegara a un gran consenso nacional con todos los sectores sociales.

Aparentemente en ese momento, no se tomó suficientemente en cuenta que las bases productivas del país no eran apropiadas para obtener mejoras significativas en productividad y competitividad y que el potencial de las Cadenas Productivas se restringía más bien al ámbito del mercado local, con alguna posibilidad de expandir las pequeñas zonas industriales existentes, mediante la creación de “maquicentros” para la fabricación y exportación de productos que podían favorecerse con los aranceles preferenciales del acuerdo del ATPDEA con los Estados Unidos, pero que de ellas no debía esperarse un mayor impacto en términos de una estrategia de crecimiento.

1.3.1 Cambios en la EBRP y el “Plan Bolivia”

En junio de 2001, el Gobierno de Bolivia concluyó la elaboración de la Estrategia Boliviana de

⁷ El otro partido importante de esa etapa histórica, Acción Democrática Nacionalista (ADN), por efecto de los problemas que se vivieron en el segundo gobierno del Gral. Hugo Bánzer, prácticamente había desaparecido y apenas logró rebasar el 3% de los votos en las elecciones generales del año 2002.

Reducción de la Pobreza, documento que recogía – aunque no en su integridad – las conclusiones y recomendaciones de un amplio proceso de consulta con la sociedad civil⁸, el Diálogo Nacional 2000, realizado ese año, en el marco de la iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). La EBRP se sustentaba en cuatro componentes estratégicos relacionados entre sí y que debían orientar las políticas de lucha contra la pobreza: 1) “Ampliar las oportunidades de empleo e ingresos apoyando y fomentando a la capacidad productiva, en particular de pequeños productores (...) 2) Desarrollar las capacidades, garantizando mejoras en la calidad de los servicios de educación primaria y salud preventiva (...) 3) Incrementar la seguridad y protección de los pobres, protegiendo a la población más vulnerable (...) y 4) Promover la integración y participación social, incentivando la participación social a fin de profundizar la Participación Popular y la Descentralización (...). Adicionalmente, la Estrategia incorpora acciones para generar mayor equidad a favor de grupos étnicos y pueblos indígenas, la equidad de género y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, preservando el medio ambiente”.⁹

Los principales lineamientos de la EBRP fueron trasladados a una norma, la Ley del Diálogo Nacional (LDN) promulgada en julio de 2001, la cual institucionalizaba el proceso de consulta – el Diálogo Nacional – y establecía que éste debía realizarse periódicamente – cada tres años – con el objetivo de revisarla y modificarla participativamente. Sin embargo, en su implementación se presentaron problemas relacionados con limitaciones objetivas – económicas e institucionales – que tenían el Estado y el gobierno boliviano para llevarla adelante. Además, a un año de su vigencia, se realizaron elecciones y tomó posesión un nuevo equipo de gobierno.

Aún cuando el nuevo gobierno reconoció que la EBRP constituía un buen esfuerzo por redistribuir los recursos fiscales con un enfoque pro-pobre; ofrecía condiciones e institucionalizaba el ejercicio del control social en la administración de los recursos HIPC e incorporaba la lucha contra la pobreza en la agenda de las políticas económicas y sociales, tenía también fallas de diseño que explicaban en parte porque no había tenido éxito; la más grave, que no se había tenido capacidad de establecer prioridades en la lucha contra la pobreza, por lo cual la inversión pública se dispersaría y no se obtendrían impactos de esa inversión.

En octubre de 2003, el Equipo Económico del gobierno de Sánchez de Lozada presentó al Grupo Consultivo de París su propuesta de modificación de la EBRP. La misma parte de una evaluación de 18 años de aplicación de las medidas de ajuste estructural, la cual permitió constatar que pese al esfuerzo hecho por la sociedad boliviana, no se había logrado reducir la pobreza y que en Bolivia, el “83% de la población económicamente activa contribuía solamente al 25% del PIB” y que cuando la “economía crece a un promedio del 4%, los dos tercios más pobres de la población crecen a menos del 2% anual, por debajo de la tasa de crecimiento poblacional”.¹⁰

⁸ Ese proceso de consulta se realizó para cumplir con los requerimientos impuestos por la Comunidad Internacional para que el país pudieran acceder al Programa de Alivio a la Pobreza, pero también, internamente, para recobrar legitimidad, erosionada por los factores que han sido descritos en el punto 1.2.

⁹ Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. Junio 2001. Págs. 9-10.

¹⁰ Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) *Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza 2004-2007. Oferta Estratégica para el Diálogo Nacional 2003*. Octubre 2003. Pág. 3.

Proponía por tanto, optar por una nueva visión estratégica orientada a “lograr un patrón de desarrollo de base ancha” que privilegiara “la creación de empleo e ingresos de miles de actores de la micro, mediana y pequeña empresa para lograr impactos acelerados en lo social y económico”. Complementariamente proponía desarrollar “una estrategia óptima de uso de los recursos del gas orientado hacia este cambio en el patrón de desarrollo”¹¹ y orientar los esfuerzos de política social y económica al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs).

En esta dirección se proponían tres áreas de intervención que garantizarían a su vez la consecución de tres objetivos estratégicos; esas áreas de acción eran: Desarrollo productivo de la micro, mediana y pequeña empresa (incluye desarrollo de infraestructura productiva, acceso a tierra, agua y recursos naturales, promoción de cadenas productivas de exportación¹² y promoción del desarrollo económico local); Desarrollo social de un piso mínimo de servicios (logros acelerados en educación primaria y técnica, logros acelerados en salud materno infantil y enfermedades transmisibles, ampliación de las coberturas de agua y saneamiento básico y protección social¹³) y, Transversalizar la lucha contra la exclusión social (enfoque de género y asuntos generacionales, enfoque de pueblos indígenas y originarios, enfoque medioambiental y desarrollo alternativo).

La propuesta de Revisión de la EBRP – cuya elaboración había sido encomendada a UDAPE – fue presentada a los representantes locales de las agencias de cooperación en Bolivia y parcialmente discutida también con sectores de la sociedad civil, con anterioridad a la realización del Grupo Consultivo, pero se dejó establecido que su aprobación tendrá lugar en el Diálogo Nacional, tal como lo establece la Ley del Diálogo.

La propuesta de Revisión de la EBRP formaba parte del plan de gobierno, conocido como “Plan Bolivia”, el cual a su vez intentaba sintetizar las propuestas programáticas de los dos principales partidos de Gobierno (MNR-MIR). El Plan Bolivia reconocía que 17 años de aplicación de las medidas de ajuste estructural habían sido insuficientes para garantizar una mejor calidad de vida a los bolivianos y para encaminar el país hacia un patrón de desarrollo sostenible, y que si bien en 20 años de vigencia del régimen democrático se habían producido importantes avances en la creación de institucionalidad democrática y de participación ciudadana, tampoco se había logrado superar los graves niveles de exclusión social de la sociedad boliviana. Concluía por tanto que Bolivia vivía un momento de “inflexión histórica” marcado por la emergencia de nuevos actores sociales y políticos y que se debía avanzar hacia la construcción de un nuevo patrón de desarrollo con inclusión social.

Para tal efecto, proponía “reorientar el modelo económico y ampliar el pacto democrático” para construir una identidad nacional que integrara a todos los bolivianos, con reconocimiento a su diversidad étnica, cultural y regional. Se sustentaba en cuatro principios: Crecimiento con inclusión; Participación con control social; Inversión socialmente sostenible e Inserción global responsable, principios articulados por el concepto del Desarrollo Sostenible, en los términos en que habían sido

¹¹ *Ibid.* Pág. 4.

¹² Incluye los 14 rubros de producción que forman parte del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) al que se dio gran impulso en la gestión del ex-presidente Jorge Quiroga (2001-2002).

¹³ Es en este ámbito en el cual figuran esencialmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Recuadro 2 Propuesta de Revisión de la EBRP y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Meta 1. Hasta el año 2015, reducir la incidencia de la pobreza moderada al 41% y la pobreza extrema a 20%. En 1999 la incidencia de pobreza era 62% y la extrema pobreza de 36%.

Objetivo 2. Alcanzar la educación primaria universal.

Meta 3. Aumentar el porcentaje de niños y niñas con el ciclo completo de primaria (8° grado) de 52% en 1990 hasta el 89% el 2015.

Objetivo 3. Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer.

Meta 4. Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer. Eliminar la disparidad de género en la educación primaria (la brecha promedio de la tasa de término a 8° de Primaria es de 5.1%).

Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil y de la niñez.

Meta 5. Reducir la tasa de mortalidad infantil de 75 por mil en 1990 a 45 por mil el año 2015.

Objetivo 5. Mejorar la salud materna.

Meta 6. Reducir la mortalidad materna de 416 a 200 por 100 mil nacimientos entre 1990 y 2015.

Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

Meta 8. Combatir el VIH/SIDA, infecciones de transmisión sexual (ITS) y otras enfermedades endémicas. Se establece el compromiso de disminuir el número de municipios con tasas de infestación de Chagas mayor a 3% de 48 a 0.

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Meta 10. Incrementar la cobertura de agua potable de 72% en 2001 a 84% el año 2015. La cobertura de agua potable en 1990 era de 57%.

Meta 11. Incrementar la cobertura de saneamiento básico de 42% en 2001 a 64% en 2015.

Objetivo 8. Desarrollar un acuerdo global para el desarrollo. Orientar esfuerzos especialmente a países menos desarrollados, altamente endeudados y mediterráneos.

Fuente: UDAPE, *Revisión de la EBRP 2004-2007*. Octubre de 2003.

formulados por Bolivia en la Cumbre de las Américas en 1996, durante la primera gestión de Sánchez de Lozada.

La Estrategia de ejecución del Plan Bolivia preveía el desarrollo de tres grandes acciones a) Revertir la Crisis, a ejecutarse en el corto plazo, entendido como el primer año de gestión; b) Reorientar el modelo económico y c) Ampliar el Pacto Democrático, en un horizonte de ejecución de mediano plazo que se fijaba en los cinco años de mandato. Sin embargo, el Plan Bolivia, nunca llegó a aplicarse tal como había sido concebido y en los 14 meses del segundo mandato de Sánchez de Lozada, sólo se pusieron en marcha algunos de los programas del corto plazo.

Recuadro 3 Plan Bolivia

El Plan Bolivia planteaba la ejecución de tres grandes tareas, una de corto plazo, Remontar la crisis económica y social y reanudar la senda del crecimiento y dos de mediano plazo, Construir “un nuevo patrón de desarrollo orientado hacia las necesidades productivas y competitivas de la población y Ampliar el pacto democrático con creciente participación y diálogo social”.

1. Salir de la crisis: con tres líneas de acción:

- a) Reactivación productiva y generación de empleo, mediante una fuerte inyección de inversión pública en el Programa “Obras con Empleo” que implicaba la ejecución de proyectos en seis áreas – electrificación rural, riego, vivienda social, construcción y mantenimiento de carreteras, saneamiento básico e instalación de redes de gas domiciliario – que al mismo tiempo que generaban infraestructura social y productiva, permitían absorber también gran cantidad de mano de obra.
- b) Establecimiento de Redes de Protección Social, para la protección de los sectores más vulnerables de la sociedad a través de la ejecución de cuatro programas: Desayuno escolar; Beca Futuro que suponía la entrega de un subsidio a las madres de familia con hijos en edad escolar, para garantizar la permanencia de éstos en la escuela; generación de empleo temporal mediante la extensión, por un año, del Plan de Empleo de Emergencia (PLANE) y pago del BONOSOL, subsidio anual para las personas mayores de 65 años, pagadero con las utilidades de las empresas capitalizadas.
- c) Reestructuración financiera, para el salvataje de las empresas productivas del país y la recuperación del sistema financiero, mediante: la adecuación de la normativa bancaria y financiera, la realización de ajustes a la Capitalización y la ejecución del programa de salvataje de las empresas, llamado “Hospital de Empresas”.

2. Reorientar el modelo: para incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos del país, en términos de capital, trabajo y tecnología, cambiando así un patrón de desarrollo sustentado exclusivamente en la explotación de recursos naturales. Suponía el diseño o rediseño de políticas de:

- a) Sostenibilidad Macroeconómica, en los ámbitos Fiscal, Monetario, Financiero, de Precios y Endeudamiento Externo.
- b) Acceso, uso y manejo sostenible de los recursos naturales, para un adecuado aprovechamiento de Tierras, Bosques, Biodiversidad y Minería.
- c) Acceso a Mercados Externos de Exportación, generando condiciones para el fortalecimiento de las Cadenas Productivas y articulando a todos los actores que las integran, para que accedan competitivamente a los mercados externos, aprovechando en algunos casos las ventajas arancelarias que ciertos programas ofrecen a Bolivia.
- d) Ampliación de servicios sociales, suponía el aprovechamiento de recursos – particularmente del gas – para la ejecución de dos programas: Educación para Todos (EPT) con el cual se pretendía completar las acciones de la Reforma Educativa y Salud para Todos (SPT) para ofrecer atención integral, eliminando toda forma de exclusión en el acceso a servicios de salud.
- e) Aprovechamiento del Gas Natural, en tres ámbitos: consumo interno (uso doméstico, industrial y vehicular) para incentivar el cambio de la matriz energética por razones económicas y ambientales; industrialización, para dotar al recurso de valor agregado y exportación, de modo que el gas proporcione a Bolivia los recursos económicos que precisa para su desarrollo.
- f) Estrategia de Transformación Productiva, con base en una propuesta agresiva de adopción de nuevas tecnologías para la ejecución de dos grandes programas: la Transformación Productiva del Agro y la Transformación Productiva Industrial.
- g) Contra la exclusión social, mediante: la ampliación de los espacios de participación de los pueblos indígenas y originarios, respetando sus identidades y asegurándoles el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y, la transversalizando las políticas de etnicidad, género y asuntos generacionales.

3. Ampliar el Pacto Democrático: para que éste fuera política, social y culturalmente inclusivo, se proponían cuatro medidas:

- a) Reforma Constitucional, para ampliar y garantizar los derechos ciudadanos y promover una mayor participación, incorporando en la Constitución: la iniciativa legislativa ciudadana, el referéndum constitucional y la desmonopolización de los partidos.
- b) Lucha contra la corrupción, impulsando reformas y concentrando acciones en los tres sectores que a ojos de la ciudadanía son los más afectados por la corrupción: los Partidos Políticos, la Policía y el Poder Judicial.
- c) Profundizar la Participación Popular y la Descentralización, dando un nuevo impulso a esas dos medidas mediante: la ampliación de las esferas y mecanismos de participación ciudadana y la promoción del desarrollo económico local, como mecanismo para satisfacer la necesidad de democratizar las fuentes de creación de empleo e ingresos de la población boliviana.
- d) Convocar al nuevo Diálogo Nacional, como escenario de concertación de políticas públicas y de acuerdos público-privados para la atención de las nuevas demandas económicas, productivas y competitivas de la población boliviana, que acelerarían el proceso de generación de riqueza y mejorarían su bienestar, al mismo tiempo que se avanzaba en la institucionalización de los procesos de consulta y diálogo. El resultado, debía plasmarse en una EBRP modificada.

Fuente: UDAPE, *Plan Bolivia: Vía Boliviana de Desarrollo*. Última versión, 11 de noviembre 2002.

1.3.2 Diálogo Nacional 2003

En los primeros días de febrero de 2003, el gobierno de Sánchez de Lozada envió al Congreso un Proyecto de Ley por el cual se modificaba la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), con la finalidad de eliminar los mecanismos de evasión de ese impuesto que se habían generalizado, y de esta forma, recaudar aproximadamente 100 millones de dólares año destinados a cubrir el déficit fiscal¹⁴. El Gobierno hizo la propuesta, sin percatarse de que debido a la gravedad de la crisis, no existía un clima favorable para la discusión de este tipo de propuestas, por lo que ésta se interpretó como una agresión a la economía, esencialmente de la clase media, sin que el Gobierno ofreciera a cambio algún tipo de compensación. Se produjo entonces una reacción de protesta, agravada por un levantamiento de la Policía¹⁵ que adquirió un carácter insurreccional y provocó la primera crisis política seria para el gobierno de Sánchez de Lozada.

El país recobró parcialmente la normalidad después del 19 de febrero con la posesión de un nuevo equipo económico-político que se trazó como una tarea prioritaria la convocatoria al Diálogo Nacional 2003, ya no sólo para cumplir con lo establecido en la Ley 2235, del Diálogo Nacional, y dar curso a la revisión de la EBRP, sino sobre todo, para hacer del Diálogo, un espacio de concertación para la construcción de un nuevo pacto social. En esa dirección el Gobierno se propuso trascender lo que establecía la Ley 2235 respecto de la participación de la sociedad civil en el proceso, y planteó la conformación de un Directorio encargado de definir el objetivo, la metodología y el cronograma del Diálogo, con representación paritaria del Poder Ejecutivo y organizaciones representativas de la sociedad civil y con presencia también de representantes del poder Legislativo.

El proceso de conformación de ese Directorio fue largo y difícil, absorbió prácticamente el resto del gobierno del Presidente Sánchez de Lozada, no sólo porque el clima de desconfianza en el cual se desenvolvían las relaciones Estado-Sociedad Civil se había acentuado por los sucesos sangrientos de febrero, sino además porque desde otros ámbitos de la sociedad se desarrollaron otras iniciativas de búsqueda de la concertación; concretamente, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos impulsó un proceso de consulta denominado “Cumbre Social” y la Iglesia Católica el llamado “Reencuentro Nacional”.

La Cumbre Social congregó a los sectores quizás más críticos del Gobierno y en consecuencia abordó temas demasiado controversiales, adoptando además posiciones contrapuestas a las del gobierno: No a la exportación de gas, No a la erradicación de cultivos de coca, Redistribución de tierras sólo para campesinos e indígenas, No al ALCA y reforma de la constitución vía Asamblea Constituyente. La Iglesia Católica por su parte realizó consultas con organizaciones y líderes de opinión y propuso una agenda de temas que a juicio de los prelados abordaba los temas candentes del momento y respecto de los cuales era necesario que la sociedad boliviana llegara a un consenso; éstos eran: Reactivación productiva, Política de hidrocarburos, Tierra y territorio, Política de la coca,

¹⁴ Se proponía reducir el IVA del 13 al 12.5% y aplicarlo a quienes percibieran salarios mayores a dos sueldos mínimos nacionales (Bs. 840), de acuerdo a una escala progresiva cuyo tope era ese 12.5%, pero al mismo tiempo, se obligaba a que todos lo pagaran, al eliminar la posibilidad de que los contribuyentes pudiera descontar el pago ese impuesto con la presentación de facturas, que se había constituido en una práctica fraudulenta que generaba altos niveles de evasión del IVA.

¹⁵ Ya se describió con mayor detalle ese momento en el punto 1.2.

Seguridad ciudadana, Lucha contra la corrupción, Designaciones de autoridades pendientes y Reforma a la Constitución.

Tanto por el carácter irreducible de las conclusiones emanadas de la Cumbre Social como por el peso específico que tiene la Iglesia Católica en la sociedad boliviana, el Gobierno optó por adherirse y apoyar el Reencuentro Nacional e intentó avanzar en la constitución de grupos de trabajo en torno a los 8 temas propuestos por la Conferencia Episcopal. Sin embargo, los acontecimientos de septiembre-octubre de 2003 abortaron la iniciativa y el programa del nuevo gobierno instalado el 17 de octubre, definió otros escenarios para el tratamiento de esos temas.

Entretanto, el Equipo que trabajaba en el tema del Diálogo Nacional había quedado relegado, a pesar de lo cual había logrado avanzar en la constitución del Directorio. El 15 de septiembre de 2003, se promulgó el Decreto Supremo No. 27164 por el cual se constituía el Directorio y se establecían sus atribuciones y se creaba la Secretaría Técnica como entidad de gobierno responsable de la concreción del Diálogo. Asimismo se firmaron convenios con los directivos de las organizaciones que integran el Directorio y éste se reunió por primera vez, el 20 de septiembre de 2003. Simultáneamente este Equipo elaboró la propuesta de reformulación de la EBRP que fue presentada al Grupo Consultivo en octubre de 2003.

Después del cambio de Gobierno, el nuevo Presidente¹⁶ dio renovado impulso al Diálogo Nacional y aunque mantuvo al mismo Equipo de Trabajo, cambió el enfoque de la consulta. Por efecto de una mayor influencia de las organizaciones del Directorio, el “Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP)” – como ahora se lo denomina – apuntará esencialmente a la formulación de Estrategias Productivas Integrales (EPIs) de nivel nacional, departamentales y locales y al mismo tiempo, será el espacio de recolección de los primeros insumos para la Asamblea Constituyente, que presumiblemente será constituida en el 2005. Cabe señalar finalmente que a diferencia del año 2000, este Diálogo incluye otra etapa, el “Pre-diálogo”, proceso de consulta a la sociedad civil, para la formulación de las estrategias productivas.

¹⁶ Curiosamente, Carlos Mesa, había firmado el Decreto de constitución del Directorio del Diálogo el 15 de septiembre de 2003, porque en ese momento ejercía interinamente la Presidencia.

Recuadro 4 Directorio del Diálogo Nacional Bolivia Productiva

1. Organizaciones de la Sociedad Civil:

Confederación Sindical Unica de Campesinos de Bolivia (CSUTCB) que lidera el diputado Felipe Quispe “el Mallku”.

Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” (FNMCB “BS”) que responde también a Felipe Quispe.

Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente (CIDOB).

Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB).

Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ).

Mecanismo Nacional de Control Social (MNCS).

Federación de Cooperativas Mineras de Bolivia (FENCOMIN).

Confederación Sindical de Trabajadores Artesanos de Bolivia (CSTAB).

Coordinadora de Integración de las Organizaciones Económicas de Bolivia (CIOEC).

Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa de Bolivia (CONAMYPE).

Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB).

2. Gobiernos municipales:

Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia)

Asociación de Municipios de Bolivia (AMB)

3. Poder Ejecutivo:

Viceministerio del Micro y Pequeño Productor

Viceministerio de Fortalecimiento de la Gestión Departamental

Viceministerio de Participación Popular (Suplente)

Viceministerio de Planificación

Viceministerio de la Mujer

Viceministerio de Cooperativas

Viceministerio de Asuntos Campesinos

Viceministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

Viceministerio de Desarrollo Rural (Suplente)

Viceministerio de Gestión y Políticas para Tierras Bajas

Viceministerio de Gest.y Pol. para Tierras Altas (Suplente)

Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

Instituto Nacional de Estadística

4. Poder Legislativo:

Presidente de la Comisión de Participación Popular y Descentralización del H. Senado Nacional

Presidente de la Comisión de Participación Popular y Descentralización de la H. Cámara de Diputados

El Directorio del Diálogo Nacional es presidido por el Ministro Sin Cartera Responsable de la Participación Popular, el Director de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) es el alterno y el Secretario Técnico es también secretario del directorio.

1.3.3 Participación Popular y Descentralización

Bolivia se divide en 9 departamentos, 112 provincias y 314 municipios; cada Departamento tiene un Prefecto y cada provincia un Subprefecto, nombrados por el gobierno nacional, mientras que los

alcaldes son elegidos por voto popular. Los gobiernos municipales ganaron importancia y autonomía con las leyes de Descentralización Administrativa (LDA) de 1995, pero especialmente la de Participación Popular de 1994 (LPP); hasta ese momento existían en Bolivia 24 municipios, pero con la Ley 1551 o de Participación Popular, además de esos 24, con base a las Secciones de Provincia, se crearon otros 287 nuevos municipios -311 en total; posteriormente se crearon otros tres y después de las elecciones municipales de este año, empezarán a funcionar autónomamente otros 12 municipios.

La Ley 1551 no sólo dio vida y autonomía a nuevas unidades político-administrativas, también les transfirió recursos; actualmente 20% de las recaudaciones nacionales por impuestos se transfieren automáticamente a los municipios como recursos de coparticipación, lo que constituyó un enorme cambio en la distribución de recursos fiscales en Bolivia. Hasta entonces, las tres ciudades del llamado Eje Central (La Paz-Cochabamba-Santa Cruz) recibían el 92% de los recursos y el resto del país el 8%. Si además se toma en cuenta que la Ley 1551 re-assignó ciertos tributos como ingresos propios de los municipios (bienes inmuebles y automotores) y les dio la posibilidad de adquirir directamente créditos de cooperación externa, los ingresos municipales se incrementaron considerablemente; en 1994, primer año de aplicación de la Ley 1551 los recursos que administraban las tres Capitales del Eje se habían reducido del 92 al 40% y el resto del país pasó a administrar el 60%. Posteriormente, la Ley de Descentralización Administrativa asignó nuevos recursos a las regiones, de modo que cuando entró en vigencia en 1996, éstas pasaron a administrar casi el 50% de los recursos de inversión pública del país. En contrapartida, junto con recursos, ambas leyes transfirieron a las regiones nuevas competencias y con ellas, nuevas responsabilidades.

En lo político, la Ley de Participación Popular abrió espacio a la participación de nuevos actores individuales y colectivos, pero sobre todo, les dio poder de decisión sobre el destino y el uso de recursos. La LPP dio legalidad al funcionamiento de las organizaciones campesinas e indígenas tradicionales en el campo y a las vecinales en las ciudades, bajo la denominación genérica de Organizaciones Territoriales de Base (OTBs). Les dio también la potestad y la obligación de participar – a través de la planificación participativa – en la definición de los Planes de Desarrollo Municipal (quinquenales) y Planes Operativos Anuales y de fiscalizar la ejecución de los planes y la administración de los recursos, a través de los Comités de Vigilancia (CVs). Estos últimos están integrados por un determinado número de miembros que representan a las organizaciones de la comunidad y tienen la facultad de aprobar planes, informes, ejecuciones presupuestarias, etc, de sus respectivos gobiernos municipales y un pronunciamiento negativo de ellos sobre la administración municipal, puede dar lugar al congelamiento de los recursos de sus municipios. Los CVs por otra parte constituyen la base del sistema nacional de control social, el Mecanismo Nacional y los Mecanismos Departamentales de Control Social, creados posteriormente por la Ley del Diálogo Nacional.

En el nivel de la administración departamental, por ser Bolivia una república unitaria, la primera autoridad política, el Prefecto es elegido por el Presidente de la República y le representa en el Departamento. Sin embargo, con el propósito de democratizar también la toma de decisiones en los departamentos, la Ley de Descentralización Administrativa creó los Consejos Departamentales, integrados consejeros que representan a cada provincia del Departamento y que son elegidos a su vez

por los concejos municipales de los municipios que forman parte de esa provincia. Los consejeros tienen facultades para definir los Planes de Desarrollo Departamental (PDDs) y también de fiscalizar la gestión del prefecto y su administración de los recursos departamentales. Sin embargo, si el Consejo censura a un prefecto, su decisión no tiene carácter vinculante, es decir, el Presidente no está obligado a cambiarlo.

El 2004 se cumplen diez años de vigencia de estas reformas y uno de sus resultados ha sido el empoderamiento de la sociedad civil en Bolivia y especialmente de los indígenas y campesinos no sólo a nivel local sino también nacional, quienes rápidamente pusieron en cuestionamiento la autoridad política monopólica ejercida hasta entonces por los blanco-mestizos. Esta nueva fuerza pronto encontró su expresión en nuevos partidos políticos que recibieron el apoyo de la ciudadanía mientras que los partidos tradicionales no pudieron responder a la nueva realidad, perdiendo apoyo popular. Ello, sumado a la crisis económica, provocó la crisis del sistema político.

1.4 Los temas sectoriales y la respuesta del gobierno de Sánchez de Lozada

Como se ha indicado anteriormente, con el Plan Bolivia, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada se proponía hacer ajustes en el modelo de desarrollo económico aplicado desde 1985 e impulsar a los micro, pequeños y medianos productores, muchos de los cuales desarrollan sus actividades en torno a las 14 cadenas productivas que habían sido identificadas en el gobierno anterior. En el sector social, la meta era ampliar la cobertura y mejorar los servicios de educación, salud, agua y saneamiento básico para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Plan contemplaba también la creación y/o mejoramiento de de infraestructura, especialmente de aquella relacionada con la producción y promovieron políticas de empleo para enfrentar ese grave problema en el corto plazo.

Para avanzar en consonancia con estos temas se diseñaron y pusieron en práctica un marco de políticas, cuyos elementos principales se describen a continuación.

1.4.1 Sistema productivo y de mejora de la competitividad

A este campo correspondían todas las políticas orientadas a reactivar la economía y reducir el déficit fiscal en el primer año de gobierno y en el mediano plazo, a sentar las bases para cambiar un patrón de desarrollo basado en la explotación de los recursos naturales, la utilización de los recursos de la cooperación internacional y el goteo de las empresas grandes hacia los otros sectores de la economía. Se proponía también aprovechar las ventajas arancelarias que ofrece el acuerdo de comercio con los Estado Unidos, el ATPDEA, para avanzar en la producción y exportación de productos manufacturados a los mercados de los Estados Unidos.

El aprovechamiento de las ventajas del ATPDEA suponía promover el desarrollo de sectores como textiles y confecciones, productos de madera, artículos de cuero y productos metálicos, los que a su vez podría alentar el desarrollo de otros. A este fin se preveía apoyar las iniciativas de producción tipo maquiladora (limitando al mismo tiempo la importación de insumos y bienes intermedios hasta

un nivel que permitiera la producción y exportación de bienes finales), con inversión extranjera y el establecimiento de empresas conjuntas, incluyendo centros regionales para pequeñas y medianas empresas tipo “maquicentros” y poniendo a disposición de éstas tecnología, infraestructura y un sistema legal apropiado.

En el mediano plazo y en tanto Bolivia pudiera percibir los beneficios de mayores ingresos por la venta gas a otros mercados, el Gobierno propuso fortalecer las Cadenas Productivas, que habían sido identificadas por la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC) del Ministerio de Desarrollo Económico en la anterior gestión de gobierno. Las 14 Cadenas Productivas identificadas por la UPC eran las de: Quinoa¹⁷, Uva, Trigo, Soya, Palmito, Banano, Castaña, Algodón, Camélidos, Bovinos, Cuero, Avicultura, Madera y el circuito turístico Sucre-Potosí-Uyuni.

El fortalecimiento de las Cadenas Productivas sería uno de los temas de discusión del Diálogo Nacional y el Gobierno proponía que se pudiera llegar a “Pactos Productivos” de tres tipos: Público-Privados (entre el Estado en sus diferentes niveles y los sectores privados), Privados-Privados (entre productores, exportadores, comercializadores, inversores, etc.) y Público-Públicos (entre distintos niveles del Estado), unidos en una sola lógica, fortalecer estos sectores y hacer que su producción sea competitiva para incursionar en mercados internacionales. Los “Pactos Productivos”, debían concretarse en un Presupuesto Plurianual para el período 2004-2007 concertado con todos los sectores estatales y privados. Asimismo se preveía que el papel del gobierno sería de un fuerte apoyo en tecnología, administración, financiamiento, mercado e infraestructura a las Cadenas, a través del “Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad” (SBPC)¹⁸.

El aprovechamiento de las ventajas del ATPDEA suponía promover el desarrollo de sectores como textiles y confecciones, productos de madera, artículos de cuero y productos metálicos, los que a su vez podría alentar el desarrollo de otros. A este fin se preveía apoyar las iniciativas de producción tipo maquiladora (limitando al mismo tiempo la importación de insumos y bienes intermedios hasta un nivel que permitiera la producción y exportación de bienes finales), con inversión extranjera y el establecimiento de empresas conjuntas, incluyendo centros regionales para pequeñas y medianas empresas tipo “maquicentros” y poniendo a disposición de éstas tecnología, infraestructura y un sistema legal apropiado.

Las políticas de reactivación y fortalecimiento de la economía incorporaban finalmente la perspectiva del desarrollo económico local. En ese sentido, en el desarrollo de Cadenas Productivas no sólo se enfatizaba en la producción para la exportación, sino que se buscaba incidir en la expansión del mercado interno para absorber mayor producción local. En esta perspectiva, se proponía alentar el desarrollo de proyectos y actividades productivas de las “mancomunidades”, agrupaciones de municipios aledaños o adyacentes que se alían para aprovechar economías de

¹⁷ La quinua es una planta, originaria de las alturas de los Andes que, se consume hasta nuestros días y da una cosecha al año. Su cultivo se ha extendido a diversas regiones, siendo una de los principales alimentos de la región. Es una semilla similar a las variedades del mijo en Japón se consume de diversas formas tal como la avena y con ella se fabrica también harina para la fabricación de pan. Contiene muchos minerales, vitaminas, proteínas y fibras; por sus elevados nutrientes y por ser un producto natural saludable, llamó la atención en la antigua Europa, América y Japón.

¹⁸ La información fue recabada en la presentación del director de la estatal Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), George Gray Molina, en la reunión con el Comité de Estudio de País de JICA para la AOD del Japón a Bolivia, realizada el 17 de junio del 2003.

escala¹⁹ o para otros fines.

1.4.2 Fortalecimiento de los servicios sociales

En el sector social se privilegiaron tres temas, educación básica, salud básica y agua potable, coincidentemente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En lo social – al igual que en lo económico – el Gobierno proponía que en el Diálogo Nacional se pudiera avanzar hacia un pacto Social del gobierno central con los municipios y la sociedad civil para el establecimiento de objetivos y metas muy precisos en educación y salud y que esos acuerdos populares deberían concretarse en políticas respaldadas con el Presupuesto Plurianual para el período 2004-2007.

En el área de educación básica, el objetivo era que todos los niños y niñas completaran los ocho años de educación primaria; para el efecto, se diseñó un programa de financiamiento de cinco años llamado “Beca Futuro” con el que se pretendía llegar a 50 mil estudiantes hasta el año 2007 y consistía en otorgar a las madres un bono mensual de 50 bolivianos por cada hijo, a cambio de que éste asistiera regularmente a la escuela y no abandonara los estudios para trabajar y ayudar económicamente a la familia. Se planeaba también aumentar las horas de trabajo de los profesores y apoyar el funcionamiento del nuevo sistema de administración del personal docente, sustituyendo a los maestros interinos sin formación, por maestros titulados²⁰.

En salud básica se buscaba mejorar los servicios de atención de la población materno infantil, para lo cual se proponía garantizar la plena vigencia del seguro de salud para mujeres gestantes y niños menores de cinco años en todo el territorio nacional, especialmente en áreas rurales; generar políticas para un efectivo control de endemias y enfermedades prevalentes y desarrollar estructuras de gestión pública que garantizaran la participación de la sociedad en el control de los servicios públicos de salud. Para el efecto, se contaba con dos instrumentos, el Seguro Universal Materno Infantil y el Programa Extensa.

En relación a la provisión de agua potable y saneamiento básico, se precisó como meta ampliar y mejorar los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial y el manejo de residuos sólidos. Para alcanzar esas metas se proponía desarrollar un plan de inversión pública de nivel nacional y departamental y promover también la participación de los gobiernos municipales y de empresas privadas (vía concesiones) tanto en las inversión requerida para la instalación de estos servicios así como en la administración de los mismos²¹.

1.4.3 Mejora de la infraestructura²²

Como ya se explicó, el gobierno de Sánchez de Lozada se proponía desarrollar un programa de inversión pública que por una parte tenía el objetivo de crear puestos de trabajo y por la otra, mejorar

¹⁹ En junio del 2003, las mancomunidades identificadas para mejorar el Sistema de Productividad en todo el país eran 11 y comprendían a 68 gobiernos municipales (Ver UDAPE (2003) Págs. 12-13).

²⁰ UDAPE (2003), Págs. 9 al 14

²¹ UDAPE (2003), Pág.17

²² Para la elaboración de este punto de empleo información de UDAPE (2003), Págs. 4-6.

la infraestructura del país, especialmente aquella destinada a la producción. El programa denominado “Obras con Empleos”, ponía el acento en infraestructura vial; electrificación rural; construcción de sistemas de riego; vivienda de interés social y provisión de gas natural domiciliario. En cada caso se establecieron metas muy precisas.

Para la construcción y mejoramiento de caminos, el diagnóstico inicial establecía que sólo el 34% de las vías de la Red Fundamental y el 10% de la Departamental estaban asfaltadas, y ninguna de la Municipal. En la perspectiva de mejorar las vías, el Plan “Obras con Empleos” proponía pavimentar 5,884 kms. de la Red Fundamental, cubriendo el 80% de los corredores de exportación en los ejes Este-Oeste, Oeste-Norte, Oeste-Sur y Norte-Sur, utilizando una fuerza de trabajo de 25,950 personas – con poca capacitación – al año, y creando empleo indirecto para otras 103,800. A este fin se emplearían recursos de inversión pública y también se promovería la participación del sector privado a través de concesiones.

En las redes Departamental y Municipal la construcción, mejoramiento y mantenimiento de vías tendría por objetivo esencial facilitar el transporte y distribución de productos de los campesinos de bajos ingresos, vinculando esas vías de acceso con los caminos principales y también se preveía que las obras camineras debían estar relacionadas con la promoción y desarrollo de las Cadenas Productivas.

El programa de Riego partía de la constatación de que 226 mil hectáreas de la superficie cultivada del país contaba con algún tipo de sistema y que había una demanda insatisfecha de más de 276 mil, factor que incidía negativamente sobre los niveles de producción y competitividad de los productores agropecuarios. Para revertir esta situación se proponía desarrollar un programa de inversión pública para ejecutar proyectos de riego de nivel nacional, departamental y mancomunitario municipal (para promover economías de escala) e incentivar también la participación del sector privado tanto para la ampliación de la red actualmente existente, como para el mejoramiento de la misma.

Respecto a la electrificación de zonas rurales, se explicaba que más de medio millón de viviendas no tenía este servicio, por tanto, la propuesta consistía en ejecutar un programa de inversión que permitiera que al final de la gestión, otros 200 mil hogares en el área rural contaran con el suministro de energía eléctrica. Para definir las prioridades de inversión se tomarían en cuenta las zonas con potencial económico; aquellas en las cuales se pudieran aprovechar energías renovables y gas natural; aquellas en las que se pudiera hacer un uso productivo de la energía eléctrica o enriquecer el capital humano y finalmente, aquellas donde existieran redes ya tendidas para facilitar la conexión de un mayor número de viviendas.

El programa de Vivienda Social apuntaba a reducir el déficit habitacional, cualitativo y cuantitativo²³, mediante un programa de construcción y mejoramiento de viviendas para familias de ingresos medios y bajos en las ciudades, mediante un sistema de créditos de largo plazo para viviendas de bajo costo, con apoyo estatal a los beneficiarios para el pago de su aporte inicial. Al mismo tiempo, el programa buscaba alentar la desdolarización de la economía al establecer que

²³ Un tercio de la población boliviana no tiene vivienda propia y el 65% de las viviendas se construyeron con materiales de mala calidad.

operaría con un sistema de créditos de fomento en moneda nacional.

Para la provisión de gas para uso doméstico, el Gobierno proponía ampliar la red existente a 200 mil nuevos hogares, mediante un programa de conexiones domiciliarias a ejecutarse en ciudades grandes e intermedias y en zonas importantes del área rural. La inversión sería realizada por empresas que tendrían a su cargo – en el futuro – la distribución y que descontarían al usuario el costo de la conexión en 10 años, como parte de la facturación mensual. De esta forma se reduciría el costo y se promovería el uso de un combustible ambientalmente limpio, reduciendo la contaminación. Naturalmente se preveía también que las empresas se beneficiarían con la extensión de las redes y podrían mejorar sus niveles de competitividad.

1.4.4 Reestructuración del sistema de asignación de recursos

Los altos funcionarios de los ministerios de la Presidencia y Desarrollo Sostenible y de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) reconocían que las medidas de ajuste estructural aplicadas durante 17 años habían sido insuficientes para reducir la pobreza y que la Política Nacional de Compensación (PNC) o sistema de transferencias automáticas de fondos a municipios por fórmula de pobreza, establecido en la Ley del Diálogo, que representaba montos importantes de recursos públicos, resultó ineficaz por tres razones esenciales: 1) había retrasos en la ejecución presupuestaria por incapacidad administrativa de ciertos municipios; 2) premiaba los malos resultados y desincentivaba las recaudaciones propias en las municipalidades, para las cuales era más sencillo recibir mayor ayuda del gobierno central y, 3) fragmentaba aún más la inversión pública (ya fragmentada por la Coparticipación Tributaria o sistema de distribución de recursos por población) y por ende, no era posible obtener realmente impactos de esa inversión y era difícil implementar políticas públicas óptimas. Estos factores condujeron a plantear la reformulación del sistema de transferencias contenido en la PNC.

Concretamente se proponía modificar el sistema de transferencias en bloque y sustituirlo por otro condicionado a resultados y cumplimiento de metas. La propuesta debía ser discutida en el Diálogo Nacional y tenía cierta aceptación; sus adherentes consideraban que en la otorgación de mayores recursos para financiar el desarrollo económico y social debía tomarse en cuenta si los municipios tenían la capacidad suficiente para administrar los mismos. Además esos nuevos recursos debían ser incorporados en el presupuesto Plurianual 2004-2007 y se esperaba que los acuerdos fueran refrendados por el diputado uninominal de cada región, en calidad de testigos.

Comentarios adicionales y temas del nuevo presidente Carlos Mesa

En junio de 2002, Gonzalo Sánchez de Lozada al frente de una coalición liderada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) ganó las elecciones generales para gobernar por un segundo período, pero sólo obtuvo el 22% de la votación. Ello le obligó a ampliar la coalición con su rival más enconado de 20 años de democracia, el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) y otras agrupaciones menores, para poder formar mayoría parlamentaria. Un año más tarde, en agosto de 2003, el que había sido su principal rival en las elecciones del 2002, la Nueva Fuerza

Republicana (NFR)²⁴ se incorporó a la coalición gobernante y de esa forma, Sánchez de Lozada obtuvo los dos tercios del Parlamento, con los cuales se proponía llevar adelante importantes medidas.

La medida más importante que se proponía concretar era la exportación de gas natural licuado (LNG) a los Estados Unidos, que era muy resistida en amplios sectores sociales, esencialmente porque había trascendido que la propuesta del consorcio interesado en hacer la inversión, era que el gas fuera exportado a través de puertos chilenos²⁵. El trascendido acentuó seriamente el rechazo del pueblo a Sánchez de Lozada a quien responsabilizaban además por su empobrecimiento tanto por la aplicación de las medidas de ajuste estructural, como por la capitalización de las empresas estatales. Más aún, muchos consideraban al ex-Presidente un traidor, porque la capitalización de la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) en 1996, había favorecido a una empresa chilena. Había además el antecedente de los enfrentamientos del 12 y 13 de febrero de ese año, con un saldo de ciudadanos muertos y heridos.

En ese contexto tan negativo para el Presidente y su gobierno, el 15 de septiembre de 2003 se inició en la ciudad de El Alto de La Paz, una huelga de hambre de dirigentes campesinos que seguían al diputado Felipe Quispe, que fue respaldada por el bloqueo de algunas rutas en la zona del Altiplano. El día 20 se produjo un enfrentamiento entre campesinos y fuerzas militares y policiales en la población de Achacachi, en momentos en que el Gobierno ejecutaba un operativo de rescate y traslado de rehenes desde Sorata a La Paz, con un saldo de muertos y heridos. En los días subsiguientes, los sectores laborales especialmente mineros de Oruro, se incorporaron a las huelgas, bloqueos y marchas hacia La Paz, exigiendo no sólo la suspensión de la venta del gas, sino también la modificación de la Ley de Hidrocarburos para que el Estado recuperara el control total sobre los estos recursos y la renuncia del Presidente. El Gobierno enfrentó las movilizaciones con fuerzas militares y se registraron fuertes enfrentamientos, especialmente los días 10, 12 y 13 de octubre, en los que perdieron la vida 59 personas, según datos oficiales.

El lunes 13, la crisis interna del Gobierno se profundizó por el alejamiento del vicepresidente Carlos Mesa, quien expresó públicamente su desacuerdo por la forma violenta con la cual el poder Ejecutivo había enfrentado los problemas; 48 horas más tarde las clases medias de las ciudades multiplicaron las huelgas de hambre y las demostraciones en las calles exigiendo la renuncia del Presidente y la asunción del Vicepresidente. Frente a esta sucesión de hechos, Sánchez de Lozada anunció sucesivamente que convocaría a un referéndum para definir la exportación del gas y luego incluso, que convocaría a una Asamblea Constituyente, medida a la que por principio se había opuesto a lo largo de su carrera política²⁶. Estos anuncios sin embargo no impidieron la continuación

²⁴ El NFR había quedado relegado al tercer lugar de la votación – el Movimiento al Socialismo (MAS) del diputado y líder cocalero Evo Morales había ocupado el segundo – y varios sectores del partido exigían a su máximo líder, acceder de alguna forma al gobierno.

²⁵ En 1879 Chile invadió los puertos de Bolivia en el Pacífico y después de una guerra que involucró también al Perú, se apropió de extensos territorios boliviano-peruanos. Años más tarde, en 1904, Chile impuso a Bolivia un Tratado de Límites por el cual Bolivia perdió su acceso al Océano Pacífico y en 1929 suscribió otro con el Perú, por el cual se cerró aún más la posibilidad de que Bolivia pueda acceder por un puerto soberano al Pacífico. Desde entonces se han realizado varias negociaciones para resolver la demanda marítima de Bolivia, que invariablemente han terminado en fracasos, por lo cual entre los bolivianos existe un sentimiento profundo de resentimiento hacia el gobierno y el pueblo de Chile.

²⁶ El ex-Presidente siempre se había declarado partidario de respetar el procedimiento que establecía la Constitución Política de Bolivia para reformarla, es decir, mediante reformas parciales aprobadas por el Congreso.

de las protestas y el viernes 17, el NFR le retiró su respaldo, lo cual precipitó su renuncia. A las 22 horas de ese día y en momentos en que Sánchez de Lozada abordaba un avión que le llevaría a los Estados Unidos, Carlos Mesa juraba en el Parlamento como nuevo Presidente de la República.

Mientras ésto acontecía en Bolivia, entre el 8 y el 10 de octubre se realizaba en París la reunión del Grupo Consultivo, que entre otros asuntos, examinaba la propuesta del Gobierno para la modificación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. Allí se hizo evidente que los pedidos de apoyo a los Donantes hechos por el Equipo del Gobierno serían difícilmente atendidos.

El modelo de la Democracia Pactada impuesto en Bolivia desde 1985 había sufrido su revés más grande, al punto de poner al propio sistema democrático en vilo. El nuevo Presidente formó gobierno sin presencia – por lo menos visible – de los partidos políticos tradicionales y muchos de sus militantes más importantes, especialmente del MNR, que ocupaban altas funciones en la administración pública fueron desplazados y reemplazados por técnicos independientes. Lo propio sucedió en la administración departamental, donde el Presidente nombró nuevos prefectos. Más importante aún, a tiempo de asumir el mando de la Nación el presidente Mesa anunció que sería el pueblo, mediante referéndum, el que definiría si se exporta o no el gas; que su gobierno modificaría la Ley de Hidrocarburos para dar al Estado un mayor control sobre esos recursos y que se convocaría a una Asamblea Constituyente. Asimismo puso su cargo a disposición del Parlamento para que éste definiera el tiempo de su mandato. Estos anuncios tuvieron la virtud de frenar las protestas sociales y las organizaciones laborales e indígenas decidieron otorgar al nuevo gobierno una tregua de 90 días.

Sin embargo, le exigieron también que en ese plazo atendiera sus demandas más radicales y que tienen que ver no únicamente con la renacionalización de las empresa capitalizadas, especialmente de las petroleras y la cancelación del proyecto de exportación de gas, sino además con la no participación de Bolivia en el Acuerdo Latinoamericano de Libre Comercio (ALCA), la suspensión de la erradicación de cultivos de coca y la modificación de las políticas estatales en este campo, la revisión de las políticas de tierras que se aplican con la Ley INRA y reconocimiento y autonomía para las nacionalidades Quechua y Aymara.

Estas posiciones sin embargo no son compartidas por todo el país. Los sectores cívicos y empresariales de los departamentos del Oriente y el sur del país (Pando, Beni, Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija) empezaron a gestar un movimiento conocido como el de la “Media Luna”,²⁷ que tiene como eje la exigencia de exportar gas, pero que también pone en cuestionamiento el sistema unitario de Gobierno y exige la federalización del país, o al menos, el reconocimiento a las autonomías regionales. Adicionalmente, al interior de la Media Luna, las regiones chaqueñas que forman parte de los departamentos de Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija y donde están ubicados los yacimientos de gas más importantes del país, piden autonomía y ser reconocidos como el décimo departamento de Bolivia.

Bolivia por otra parte, enfrenta la presión de la comunidad internacional que le pide exportar sus recursos gasíferos, a cambio de ofrecerle ayuda económica en esta coyuntura, por ser el gas la única

²⁷ Se los conoce así por su ubicación en el mapa de Bolivia, que forma una media luna, y representa territorialmente el 50%.

fuelle que tiene Bolivia en el mediano plazo para reconstituir sus finanzas y generar los recursos que precisa para encarar un nuevo modelo de desarrollo, orientado a productividad y competitividad, De lo contrario, la única posibilidad que le queda a éste y cualquier gobernante es aplicar medidas draconianas.

Está claro entonces que el modelo económico y político aplicado desde 1985 y que tuvo la virtud de estabilizar la democracia a través de pactos de gobernabilidad, ha terminado. El movimiento popular ha aislado drásticamente a los partidos políticos y demanda la creación de nuevas y más democráticas y participativas formas de gobierno. Todo el conjunto de demandas que reflejan los puntos de vista y las posiciones de la ciudadanía esperan encontrar un cauce adecuado en la Asamblea Constituyente, dónde se espera también que se profundice la descentralización, de la cual emerja un país diferente construido sobre la base del consenso y una estructura con mayor gobernabilidad. De lo contrario se teme que los acontecimientos que depusieron a un presidente en las calles se reediten y abran en Bolivia un período de gran inestabilidad política.

La responsabilidad que atañe a la comunidad internacional frente a esta situación es muy grande, el FMI y otros organismos internacionales, y en especial el gobierno de Estados Unidos, tienen que repensar acerca del papel de su asistencia en ese proceso.

(Última revisión, 7 de noviembre del 2003)

Referencia

UDAPE (2003) *Short & Medium Term Strategy Paper*. June 2003.

Capítulo 2

Conceptos para el Desarrollo de Bolivia: Garantía de las Condiciones de Vida (Seguridad Humana), Mejora de la Capacidad Productiva, y Desarrollo a Base Local

Toru YANAGIHARA

En el capítulo anterior examinamos la economía, la política y la sociedad de Bolivia y nos referimos también a la crisis social que la circunda. En éste analizaremos los principales aspectos del segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y la dirección y tendencias de sus políticas.

El capítulo refleja las opiniones de este Comité de Estudio respecto a la orientación del desarrollo en Bolivia, reflexionando sobre sus problemas y evaluando sus particularidades. Los principales temas que se abordarán son la forma cómo se enfrenta el desarrollo y la pobreza, y desde allí, la pertinencia de las medidas aplicadas para lograr los objetivos de reducción de la pobreza. El punto 2.1 aborda la concepción global de desarrollo, el 2.2 las expectativas de desarrollo económico, el 2.3 la reducción de la pobreza, el 2.4 la protección de la garantía de condiciones de vida y el 2.5 el enfoque local del desarrollo; en cada uno se muestra las perspectivas y los principales elementos.

Para estudiar a Bolivia es necesario encontrar una perspectiva apropiada que permita analizar el desarrollo, la pobreza, y las políticas de eliminación de pobreza. Para ello, a continuación se incluye un mapa conceptual que nos permitirá abordar posteriormente esos temas.

2.1 Una visión general del desarrollo y los problemas del alivio de pobreza

Se puede afirmar que es muy difícil ofrecer una visión global del desarrollo en Bolivia, en primer lugar porque es extremadamente complicado encontrar un caso comparable que sirva de punto de referencia para el país y en segundo, porque el desarrollo involucra demasiadas facetas que pueden ser relevantes para hacer recomendaciones de políticas de desarrollo. Asumiendo las complicaciones existentes, en esta sección se intentará ofrecer una visión global de la economía, la política y la geografía en términos de desarrollo.

El término desarrollo comúnmente tiene dos presuposiciones: la primera, engloba el estado de avance, de progreso del país como una totalidad, y la segunda, el desarrollo económico hace referencia a la mejora de la capacidad productiva y la de la vida que deben darse simultáneamente.

Sin embargo, en el caso de Bolivia no se puede asumir esta definición. La economía y sociedad boliviana se caracterizan por contener demasiadas fragmentaciones, de modo que para conceptualizar su desarrollo, es vital reflexionar sobre esa situación y crear un marco que permita interpretar esas fragmentaciones.

Respecto a la pobreza y al alivio de ésta es necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos para intentar llegar a una conceptualización:

Recuadro 5 “Garantizar las condiciones de vida” como un aspecto de “Garantizar la Seguridad Humana”

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en el año 2000, a iniciativa del gobierno japonés se creó la Comisión de Seguridad Humana que publicó un informe en mayo del 2003. En ese documento “la seguridad humana” es el concepto que complementa a “la seguridad estatal”, centrando su atención en las personas y haciendo frente a las inseguridades que amenazan la supervivencia, la vida y la dignidad de éstas. Este concepto aboga por la adopción de amplias medidas y acciones de la comunidad internacional tanto en el tema del conflicto como en el de desarrollo, reconociendo que en la actualidad, la Nación, que había sido la unidad básica del concepto de “la seguridad” en muchos casos, no ha logrado garantizar la seguridad y el bienestar de su pueblo en forma adecuada. Los principales diez temas de este enfoque dirigido a mejorar las capacidades y fortalezas del ser humano son los siguientes:

- (1) Proteger a las personas en conflictos violentos.
- (2) Proteger a las personas frente a la proliferación de armamento.
- (3) Apoyar la seguridad de las personas que se trasladan.
- (4) Establecer fondos de transición para la seguridad humana, en situaciones posteriores a los conflictos.
- (5) Alentar un comercio y un mercado justos en beneficio de las personas en condición de pobreza extrema.
- (6) Tratar de proporcionar niveles de vida mínimos en todas partes.
- (7) Conceder una mayor prioridad a garantizar un acceso universal a la atención básica de la salud.
- (8) Elaborar un régimen mundial eficiente y equitativo de derechos de patente.
- (9) Potenciar a todas las personas impartiendo una educación básica universal.
- (10) Aclarar la necesidad de una identidad humana mundial, respetando, a la vez, la libertad de los individuos de tener diversas identidades y afiliaciones.

Con esta perspectiva se aclara la necesidad de que las poblaciones mantengan su identidad. (Ver Commission on Human Security, *Human Security Now*, 2003)

De esta forma, el mencionado informe de la ONU considera que el objetivo primordial de la Seguridad Humana debe garantizar la existencia y condiciones de vida del ser humano enfatizando a la persona como unidad y parte de un grupo o de una sociedad local/regional. Aminorar los obstáculos y amenazas a esos principales objetivos es uno de los importantes temas del desarrollo.

Este Comité de Estudio considera que de los temas 1 al 10, el 6, 7 y 9, que se relacionan con la seguridad de las condiciones de vida tienen un significado más importante para Bolivia. Este Comité considera que es necesario, mitigar el círculo vicioso de la pobreza con el fin de fortalecer la seguridad de las condiciones de vida. De esta manera se alivia la incertidumbre por el futuro y la subsecuente preocupación, aclarando cuáles son las condiciones para mantener la vida. Asimismo, es necesario seguir brindando asistencia para mejorar las condiciones de vida, basada en los éxitos de esa mitigación.

Primero, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial del año 2000 del Banco Mundial, el tema de la pobreza fue abordado en forma muy diferente a como había sido analizado hasta entonces, pues consideró sus diversas dimensiones. Esa nueva visión de la pobreza incluyó una gama muy amplia de perspectivas tales como la insuficiencia de ingresos y consumo; la falta de salud, educación y el acceso a otros servicios sociales, que afectan las condiciones de vida; las posiciones inferiores en las

relaciones económicas, políticas, administrativas; además de considerar los orígenes de la inseguridad y la falta de expectativas que afectan la autoestima. De esta forma, el alivio de la pobreza no era simplemente un tema de ingreso y consumo, sino que era ampliado a una esfera más global. Este Comité de Estudio utiliza ese marco de observación en el análisis.

Segundo, de esta forma, la precariedad de las condiciones de vida y la endeble situación que generan éstas y el efecto provocado por la pobreza y el alivio de ésta en la autoestima y la psicología, son vistas no sólo desde los indicadores macroeconómicos, sino también desde la persona y la familia, enfatizando una visión microeconómica del fenómeno. Este Comité de Estudio incluye las perspectivas objetiva y subjetiva que tienen que ver con las “buenas condiciones de vida”, pero además trata de llegar hasta el “bienestar humano”, que es un escalón más elevado y amplio desde donde analizar la pobreza. Por tanto, la pobreza y el alivio de ésta, y con ella, los temas del ingreso y el consumo son enfocados en un marco más amplio, como punto de partida para tener una comprensión más integral.

Tercero, la pobreza no es vista como una situación momentánea, sino que se enfatizan los cambios o la continuidad que se experimenta en el tiempo. De esta forma la precariedad de las condiciones de vida, el carácter de la endeble situación y sus aspectos específicos pueden ser mejor entendidos. Desde este punto de vista el círculo vicioso de la pobreza o la espiral descendente puede ser entendida como un proceso dinámico.

Bolivia constituye un país como una unidad política y por eso es posible hablar de la sociedad o la economía boliviana. Sin embargo, para tener una imagen total de desarrollo y para aclarar las facetas y los temas de “reducción de la pobreza”, es necesario analizar la fragmentación que caracteriza a la sociedad y economía bolivianas, y mostrar las concepciones sobre el “desarrollo” y las perspectivas de “reducción de la pobreza”.

Debido a las múltiples facetas, fragmentadas y subdivididas, de la sociedad, la geografía, la etnicidad, el idioma y la cultura de Bolivia, se puede decir que ésta es una “sociedad compleja, sin integración”. Este fenómeno se refleja en los puntos de referencia o indicadores de desarrollo y de pobreza.

Una de las características más importantes de la economía boliviana es la coexistencia de dos sectores: el formal y el informal. La agricultura tradicional y el sector de servicios informales comprenden a gran parte de la población en zonas rurales y urbanas, mientras que el sector formal es muy reducido.

Desde el punto de vista geográfico, la agricultura tradicional se desarrolla en las zonas altas del Oeste (áridas y frías) y en los Valles de la región central del país (semi-áridas); mientras que la agroindustria está concentrada en las Tierras Bajas del Este (húmeda y tropical). Las actividades de la minería y de las industrias de petróleo y el gas, tienen lugar en las zonas donde se encuentran los recursos, pero la sede de las empresas, donde se toman decisiones, se encuentran en las grandes ciudades. Casi todas las industrias manufactureras están ubicadas en las tres grandes ciudades, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Las actividades de los sectores de servicios, formales e informales,

Recuadro 6 El Sector informal visto desde la administración y el trabajo

La naturaleza y alcances de la economía informal y de las reglas que lo gobiernan se pueden analizar desde dos perspectivas, la estructura administrativa y la provisión de empleo. A continuación se enfoca el tema desde ambos puntos de vista, diferenciándolos pero al mismo tiempo, enfatizando en las interrelaciones.

Desde el punto de vista administrativo, hay una diferencia básica entre empresas formales y no formales. Las primeras, al registrarse legalmente, saben que su estructura de costos debe incluir impuestos, tarifas de servicios públicos, seguridad social (salud y pensiones), contribuciones, respetar las regulaciones laborales y otras obligaciones que representan el costo de la formalidad y a los que básicamente están obligados. En cambio, en la administración de las empresas informales se puede eludir una o todas estas obligaciones.

En torno a la clasificación administrativa de las empresas, tomando la naturaleza de la personería jurídica y su existencia, se puede distinguir cuatro categorías: las empresas estatales y públicas; las empresas privadas legalmente establecidas; las empresas no registradas; y las empresas familiares y personales. En esa clasificación, las dos primeras pertenecen al sector formal, y las otras dos forman parte del sector informal.

Estadísticamente, las empresas se pueden clasificar también por el tamaño de establecimiento y usualmente el índice que se toma en cuenta es el número de empleados, pero puede afirmarse que ese es un límite casi arbitrario, donde a partir de un cierto número de empleados la empresa es considerada formal, y por debajo de éste es clasificada como informal.

En relación a los tipos de empleo, u ocupaciones, al interior de las empresas se encuentra al empleador o propietario y a los trabajadores o empleados contratados en general; dentro de los cuales puede distinguirse a empleados formales a tiempo completo, a medio tiempo o temporales y dentro éstos, están aquellos con o sin contrato, los que habitualmente además están fuera del seguro social y del sistema de pensiones. Hay que añadir finalmente que los empleados pueden dividirse entre especialistas, oficinistas y obreros. Fuera de las empresas, en la estructura laboral se puede encontrar a trabajadores independientes, a los que desarrollan actividades en negocios familiares y a los empleados domésticos.

Aunque parezca redundante se debe reiterar que el trabajo formal se desarrolla en empresas formales, mientras que el empleo es informal en los establecimientos informales. Desde cualquier aproximación, el trabajo formal en una empresa legalmente establecida es siempre superior y hay que añadir que el tipo de trabajo cambia enormemente en relación al grado de formalidad.

A continuación se incluye un cuadro donde se ve que aun en establecimientos de más de cinco personas, casi la mitad de los trabajadores no tiene seguro social y se debe añadir que el número de los que no tienen seguro social aumentó enormemente en la década de 1990. Aquí se hace evidente que, incluso en las empresas formales, la protección a las condiciones básicas de vida no está asegurada.

Tabla: Fuerza de trabajo asalariada sin seguridad social
(Unit: %)

	Tamaño del establecimiento por número de empleados (en porcentajes)		
	Total	Hasta 5 trabajadores	Más de 5 trabajadores
1989	57.3	88.5	40.3
1997	61.8	90.7	46.9

Fuente: CEPAL (2000). *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, Pág. 102, Cuadro III.5.

y de la construcción, están centradas también en las tres grandes ciudades, desde donde se extienden a otras más pequeñas. De la misma forma, la mayor parte de los servicios provistos por el gobierno, están concentrados en las ciudades.

Los trabajadores del sector informal, en una mayoría de casos, son sus propios empleadores y sus empresas o unidades económicas familiares cuentan con un pequeño número de asalariados. Este sector se caracteriza por la ejecución de trabajos no calificados. El sector formal por el contrario, absorbe empleados permanentes y trabajadores contratados divididos en dos categorías, los que tienen al menos educación secundaria y aquellos no calificados. Esta diferencia para las familias representa acceder a “trabajos de subsistencia” o a “trabajos calificados”; posteriormente veremos que en la Bolivia actual, el porcentaje de las familias que pueden buscar puestos para trabajos calificados, es pequeño.

2.2 Las oportunidades de empleo y expectativas del desarrollo económico

En la década de 1990 fue evidente que los sectores que registraron un elevado crecimiento no lograron crear empleo, por lo tanto era necesario modificar el patrón de crecimiento para generar mayores oportunidades de empleo y así contribuir a aumentar el ingreso para la mayoría de la población. A partir de esa constatación, durante el segundo gobierno de Sánchez de Lozada, se propusieron medidas para primero, controlar la crisis económica, aminorar el déficit fiscal y la deuda interna y externa y luego, sentar las bases para lograr el crecimiento. A continuación, en la Parte 2.2.1, se analizan los sectores priorizados para liderar la reactivación y el crecimiento, y en la Parte 2.2.2 se ofrece una visión de las expectativas de aumento de empleo, relacionadas con la aplicación de la nueva estrategia económica.

2.2.1 Panorama de los sectores locomotores para el crecimiento

Cuando se analiza la economía boliviana, las actividades económicas importantes se limitan a los siguientes sectores: (1) “economía de renta” basada en la explotación y exportación de recursos naturales, renovables y no renovables (petróleo, gas, minerales, productos agrícolas de los llanos y silvicultura), (2) provisión de infraestructura y servicios (telecomunicaciones, energía eléctrica, caminos, ferrocarriles y aeropuertos) además de finanzas y (3) Producción formal destinada al mercado interno (servicios y comercio en las ciudades, manufactura, agricultura y ganadería en zonas aledañas a las ciudades).

En la década de 1990, en los sectores (1) y (2) hubo un aumento de la inversión, que repercutió favorablemente en un incremento de la productividad y la renovación tecnológica y administrativa, y el sector (3) a su vez, se benefició con la expansión del mercado interno. La Capitalización (privatización) aplicada al sector (2) (de infraestructura, concluyó al final de la década, pero en ese tiempo, se registraron inversiones importantes en el sector (1), de recursos naturales. Es importante analizar – desde el punto de vista del desarrollo y su incidencia sobre la economía – los efectos que tuvo esa inversión sobre el sector primario, tanto para la exportación de los recursos como por sus efectos multiplicadores para la economía. A continuación se analizan por separado los sectores de

petróleo, gas natural y la agricultura de los llanos, tratando de tomar en cuenta tanto expectativas como problemas.

Al capitalizarse la empresa estatal del petróleo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), se generó gran expectativa sobre los efectos importantes que podrían tener la inversión externa en los sectores de petróleo y gas natural para el ingreso de divisas y la mejora de las finanzas públicas. Paralelamente, había un acuerdo para exportar gas natural al Brasil a largo plazo que entró en vigor en 1999 y se preveía que a partir del 2004, se exportarían 40 millones de pies cúbicos, lo que reportaría un ingreso de 800 millones de dólares (cada metro cúbico tiene un costo de US\$20). Además, había una propuesta para exportar gas natural licuado o LNG a los Estados Unidos, que se haría efectiva a partir del año 2006, y se esperaba que el 2007 alcanzara a 30 millones de metros cúbicos. Los ingresos esperados por la exportación de gas natural a Brasil y Estados Unidos eran de 1,200 millones de dólares/año. Sin embargo, en la perspectiva de hoy, esas expectativas provocan desilusión.

Por una parte, el Brasil que en principio había considerado emplear gas natural para la generación de electricidad en su territorio, optó más bien por priorizar los proyectos hidroeléctricos y en esa perspectiva, su demanda de gas boliviano se redujo de 30 Millones de Metros Cúbicos Diarios (Mmmcd) que estaban previstos en los contratos a 18 (Mmmcd) y actualmente se encuentran en 24 (Mmmcd), en virtud de un acuerdo entre las empresas productoras – Repsol y Petrobras –, por el cual, a un mayor volumen de gas se paga un menor precio. Por la misma razón – generar electricidad mediante termoeléctricas – Brasil y Bolivia habían convenido en instalar dos plantas de 80 MW, una a cada lado de la frontera, pero posteriormente, se descartó este proyecto y quedó también en suspenso otro para la instalación de una planta de petroquímica en la zona fronteriza, dentro de territorio boliviano. Estos hechos, para los bolivianos, alejan las posibilidades de industrializar su gas y darle valor agregado.

En cuanto a la exportación de gas natural a los Estados Unidos, habían posiciones encontradas – a favor y en contra – de este proyecto, que demandaría una inversión estimada en 5,000–6,000 millones de dólares; implicaría la construcción de gasoductos y por tanto la generación de empleos temporales y, posteriormente, divisas e ingresos para las arcas fiscales. Sin embargo, para que el proyecto se concretara era preciso contar con un cierto nivel de aceptación ciudadana a una nueva exportación de recursos naturales y que se definiera si la exportación se hacía por un puerto de Chile o del Perú²⁸, lo cual era motivo de profundas discrepancias, por lo cual las decisiones se postergaron y el consorcio interesado en hacer la inversión buscó fuentes alternativas y finalmente, decidió comprar gas de Indonesia. Ese desenlace tiene enorme impacto para las perspectivas futuras de la economía boliviana.

²⁸ En 1879, Chile arrebató a Bolivia una porción de su territorio en una guerra que involucró también al Perú. A raíz de ese conflicto bélico, Bolivia perdió su acceso a la costa y Perú perdió también una parte de su territorio. Esas pérdidas territoriales se consolidaron mediante dos Tratados Internacionales impuestos también por Chile, en 1904 con Bolivia y en 1929 con el Perú. Desde entonces, Chile se ha negado sistemáticamente a discutir con Bolivia la posibilidad de otorgarle acceso soberano al Océano Pacífico, lo cual es motivo de profundo resentimiento en el pueblo boliviano, parte importante del cual se niega a que el gas sea exportado por territorio chileno, aún cuando económicamente fuera más ventajoso. La sospecha de que Sánchez de Lozada se inclinaba por la opción chilena – pese a que él lo negó sistemáticamente – fue la causa principal de su derrocamiento.

A su vez, la agricultura empresarial en los Llanos de Bolivia utiliza tecnología moderna; los productores se dedican esencialmente al cultivo de oleaginosas como la soya y el girasol, así como a la crianza de ganado vacuno; producción que va para el consumo interno, pero también para la exportación, con ciertas ventajas, debido a las preferencias arancelarias de las que goza Bolivia, particularmente en el mercado de los países andinos. Sin embargo, el año 2005 se discutirá la posible eliminación de las preferencias arancelarias, ya que cada día son más quienes opinan que éstas son negativas y un obstáculo para aumentar la productividad. Debido a ello, los productores bolivianos deben analizar cómo elevar sus niveles de competitividad, que son bajos, pero se espera que mejoren gracias al apoyo del Brasil en aplicación de tecnología y técnicas de administración. Además la consideración de temas como las condiciones que se requieren para expandir y mejorar la producción de soya y otros productos forma parte de la discusión que tiene lugar respecto de las cadenas productivas y los clusters.

2.2.2 Expansión de oportunidades de empleo

En el segundo gobierno de Sánchez de Lozada al explicar las causas de los elevados índices de desempleo, los especialistas del área económica señalaron que ello se debía – entre otros factores – a que las pequeñas y medianas empresas eran muy débiles. A partir de esa constatación en la Tabla 2.1 se registra información sobre las unidades productivas clasificadas por tamaño y en cada caso, se indica el valor de producción, generación de empleo y productividad de la mano de obra, lo cual permitirá comprender mejor las características de la economía boliviana.

Esta Tabla muestra las dos facetas de la economía boliviana. Los que poseen mayor nivel educativo y tienen mayor capacitación son empleados en actividades que generan mayor valor, que es el sector de las grandes empresas (más de 50 empleados) donde el valor de la producción es 65%, y el número de trabajadores es sólo 10%. En el sector de la gran empresa se estima que están todas aquellas ramas de productos líderes de crecimiento, especialmente en las industrias relacionadas con recursos naturales (productos primarios de exportación) y ramas esenciales de infraestructura y servicios. En

Tabla 2.1 Estructura del Producto y el empleo por tamaño del establecimiento (para 1999)

Indicadores de producto y empleo por tamaño del establecimiento ¹	PBI (en millones de dólares)	Contribución (%)	Número de empleados (en miles)	Contribución (%)	productividad laboral media (en Bs.)	Indice (Promedio=1)	Trabajadores calificados ² (%)
1-9 trabajadores	2,085	25.5	2,984	83.1	699	0.31	23.1
10-19	224	2.7	170	4.7	1,313	0.58	64.2
20-49	274	3.4	123	3.4	2,228	0.98	66.0
50-	5,338	65.3	312	8.7	17,084	7.51	80.0
Total o promedio	8,169 ³	100.0 ⁴	3,589	100.0	2,276	1.00	31.7

Notas: 1. Distribución por número de empleados

2. Porcentaje de empleados con más de 10 años de experiencia en relación al total

3. Se incluye error (249)

4. Se incluye error (3.0%)

Fuente: Elaboración propia tomando datos de UDAPE (2003a) Pág. 6, Cuadro 1. La Posición de UDAPE (UDAPE (2003a), *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas*, Febrero 2003).

oposición se encuentra la microempresa (de uno a nueve empleados), donde predominan trabajadores con bajo nivel educativo y que por ende tiene baja productividad, aquí el 80% del total de la fuerza laboral empleada produce sólo 25% del valor agregado. En medio de estos dos extremos se encuentra la pequeña y mediana empresa (donde hay de 10 a 49 empleados) donde el grado de eficiencia de la fuerza de trabajo de la masa laboral y la productividad de los trabajadores tienen un valor intermedio. En esta categoría de empresas, el valor de la producción y el número de empleados no supera el 10%. Este débil sector de pequeñas y medianas empresas potencialmente puede cambiar y convertirse en motor de crecimiento y generar nuevos puestos de trabajo; por eso fue priorizado por el equipo económico en el segundo gobierno de Sánchez de Lozada. El mecanismo previsto para posibilidad de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas tiene su base de expansión en las cadenas productivas.

Recuadro 7 Clusters y Cadenas Productivas

La estrategia de creación y desarrollo de cadenas productivas fue concebida en el gobierno del presidente Jorge Quiroga. Tiene dos grandes vertientes: la primera enfatiza una visión lineal en donde las industrias se enlazan en forma múltiple siguiendo el patrón de las tablas de insumo-producto (por ejemplo producción de uvas relacionada con producción de vinos). y lo que se busca es fortalecer la competitividad de la producción de bienes manufacturados para que la sumatoria de mejoras conduzca a la creación de mayor valor agregado. Un elemento novedoso de esta concepción son las cadenas de producción internacional, que se definen por el papel que juegan las empresas multinacionales en el desarrollo y expansión de exportación para lo cual se elaboran políticas y se preparan análisis.

La otra forma de ver la concepción de las cadenas de producción fue formulada por Michael Porter, profesor de la facultad de Administración de Negocios de la Universidad de Harvard, quien a partir de su teoría de las ventajas competitivas del país, creó un modelo de clusters de producción. En esta visión, el cluster es una unidad de empresas productivas y firmas relacionadas enlazadas por una red longitudinal y horizontal que forman las cadenas dentro del cluster, las que se refuerzan mutuamente creando la sinergia que permite mejorar la competitividad.

La concepción que se utiliza en Bolivia es la primera, basada en cadenas productivas. Sin embargo en los informes preparados por el gobierno se utiliza el término cluster en forma ambigua.

La propuesta de desarrollo económico basada en el potenciamiento de estos sectores productivos fue introducida por el gobierno de Quiroga con el nombre de Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) por el cual se promovían 14 cadenas productivas. En una primera fase se buscaba que, aprovechando el tratamiento preferencial de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA en inglés) para acceder al mercado estadounidense se crearan áreas de maquiladoras con el objetivo de exportar los siguientes bienes: tejidos y confecciones, artículos de madera, cuero y sus manufacturas, artículos de metal y se añadía la promoción del turismo como un sector adicional. Cada sector productivo tenía una concepción estratégica de desarrollo, pero todos en común se proponían que a partir de la experiencia acumulada se podía expandir la proyección del sector, y que la actividad económica iba a beneficiarse con la cooperación entre el gobierno y el sector privado, dando lugar a resultados cuya perspectiva no estaba clara, punto sobre el cual es necesario hacer un análisis más detenido.

Las proyecciones que podría tener el desarrollo de las cadenas productivas – y que formaban parte de la propuesta de desarrollo económico de mediano plazo en la segunda gestión de gobierno de Sánchez de Lozada – tenían como punto de partida los datos contenidos en la Tabla 2.2, y nos ofrecen una visión de las expectativas y la efectividad que podía tener la propuesta.

Tabla 2.2 Proyecciones de desarrollo económico basado en Cadenas Productivas

Contribución de las cadenas productivas a la actividad económica	Año base 2002	Valor esperado		
		2004	2007	2015
Participación en el GDP ¹ (%)	15	18	22	27
Valor de exportaciones (millones de US\$)	656	765	955	1,252
Tasa de capacidad usada en la industria manufacturera (%)	54	62	74	85
Empleos directos e indirectos (en miles de personas)	400	425	525	650

Nota: 1. Excluyendo petróleo y gas

Fuente: UDAPE (2003b) Pág. 14

Concepción de desarrollo a favor de los pobres de UDAPE (Fuente: UDAPE (2003b), *EBRP de Bolivia: pasos futuros (2004- 2006)*, Junio del 2003, Págs. 10, 14)

Objetivo: Aumento de oportunidades de negocios para la pequeña y mediana empresa

Sectores: Cadenas productivas de la industria manufacturera y procesamiento de productos agrícolas

Por ejemplo: textiles, productos de cuero, artículos de madera, soya, quinua, llama y alpaca, turismo.

En la Tabla 2.2 sin embargo, no se explicitan las condiciones necesarias para impulsar las cadenas productivas. George Gray Molina, director de UDAPE señala que de los 70 mil productores de quinua, sólo 2 mil están relacionados con las cadenas productivas²⁹. Según los datos de la tabla se puede suponer que dentro de los 400 mil puestos de trabajo directos e indirectos relacionados con las Cadenas se encuentran también los 70 mil productores de quinua. Cabe mencionar también que los productores de soya suman unas 20 mil personas.

Globalmente, los empleos relacionados con los sectores de cadenas productivas eran de 400 mil puestos, que representan el 11% del total de la fuerza laboral de Bolivia que asciende a 3,600,000. En la estructura del empleo 15% del PIB (excluyendo petróleo y gas) es generado por sectores relacionados con las cadenas productivas, que en promedio tienen un nivel relativo de productividad más elevado, -se estima que la productividad del trabajo es de unos 2,900 dólares. Para el año 2015 el total de trabajadores será 4,600,000 y los pertenecientes a las cadenas productivas serán aproximadamente 650 mil, que presentarán el 14% de la fuerza laboral. Ese 14% de masa laboral produciría 27% del valor agregado del PIB, de modo que las actividades económicas relacionadas con las cadenas productivas representarán el doble de lo generado por otros sectores (excluyendo petróleo y gas).

A partir de esta constatación y si se toman en cuenta nuevamente los indicadores de la Tabla 2.1, se puede apreciar claramente la extensión y efectividad de la concepción de la estrategia de crecimiento inclusivo impulsada por el segundo gobierno de Sánchez de Lozada. Acorde con esta estrategia, y para hacerla efectiva se involucró a las mejores firmas pertenecientes al sector de grandes empresas y también a las pequeñas y medianas. Citando nuevamente a George Gray Molina, si de los 70 mil productores de quinua, sólo 2 mil están relacionados con las cadenas productivas, puede suponerse que las empresas seleccionadas, corresponden al grupo de los pequeños productores y si ellos se

²⁹ Ver opinión en el Comité de Estudio de AOD a Bolivia del 17 de junio del 2003.

relacionan con los datos de la Tabla 2.2 se puede inferir que en la proyección de los 400 mil nuevos empleos están incluidos también empleados de establecimientos no relacionados con las cadenas productivas; por lo tanto se puede afirmar que en las proyecciones del SBPC del año 2002, había una excesiva expectativa en los efectos de creación de empleo en esa estrategia de desarrollo.

Como corroborando esa apreciación, en julio del 2003, tomando como punto de partida los datos elaborados el 2002, se prepararon proyecciones de exportación y empleo al año 2017 para cada una de las 14 cadenas productivas (ver datos en la Tabla 2.3), que si se comparan con aquellos elaborados por UDAPE, se observan enormes diferencias que analizamos (r) a continuación.

- (1) Las 14 Cadenas Productivas identificadas por el SBPC el año 2002 generarían un total estimado de 660 mil empleos; UDAPE un año más tarde, reduce esa cifra a 430 mil nuevos puestos de trabajo. Por otra parte, el valor estimado de las exportaciones el año 2002 era 660 a 670 millones de dólares; posteriormente se llegó a un monto casi similar.
- (2) El SBPC proyectaba un valor de exportaciones de 4,300 millones de dólares para el 2017, mientras que UDAPE calculaba que serían 1,300 millones de dólares.
- (3) El SBPC calculaba un nivel de generación de empleo de 1,500,000 personas, mientras que UDAPE sólo estimaba 650 mil nuevos puestos.

Eso nos lleva a concluir que desde el punto de vista del desarrollo de largo plazo, el tema más importante para promover la asistencia es que será necesario tener múltiples propuestas para las diversas regiones.

Esas enormes diferencias por otra parte, no pueden ser atribuidas sólo a equivocaciones o diferencias en métodos de estimación. Los valores objetivo de exportación y de generación de empleo presentados por el SBPC para cada una de las cadenas productivas y los sectores involucrados, como turismo, madera, manufacturas y castaña, entre otros, estaban afectados por una enorme expectativa, a los que se añade el método de estimación. Con base en esos estimados, es natural que los funcionarios de ministerios y organismos del gobierno hayan elaborado sus planes con sus proyecciones, sin tomar en cuenta ajustes interministeriales que trajeron como consecuencia las enormes diferencias cuantitativas observadas.

2.3 La concepción de reducción de pobreza y de la garantía de las condiciones de vida

Una de las características de la economía boliviana es que los mecanismos de inversión y crecimiento y los de generación de empleo e ingresos no están enlazados. Los mecanismos de inversión y crecimiento explicados en los puntos (1), (2) y (3) de la sección 2.2.1 corresponden todos al sector formal, donde el efecto de creación de empleo es muy pequeño. En cuanto a la situación de la pobreza en las principales ciudades se puede ver que si se comparan los datos del principio y el final de la década de 1990, el porcentaje de pobres e indigentes se redujo, debido al elevado crecimiento económico, pero al final de esa década, por lo general en todo el país, pero

Tabla 2.3 Empleo y exportación de las Cadenas Productivas

Cadenas productivas	Valor de las exportaciones (millones de US\$)	Generación de empleos (personas)	Valor de las exportaciones (millones de US\$)	Generación de empleos (personas)
Años	2002	2002	2017	2017
Oleaginosas	321.52	117,500	600.00	160,000
Quinua	5.00	15,500	40.00	60,000
Madera y manufacturas	41.00	42,000	1,000.00	243,900
Cuero y manufacturas	23.00	2,800	80.00	15,000
Banano	3.70	12,800	30.00	60,000
Turismo	160.00	60,000	2,000.00	360,000
Textiles y algodón	42.30	43,500	300.00	61,000
Camélidos	46.00	60,000	80.00	104,300
Avícola	0.17	30,000	1.50	30,800
Trigo	0.05	94,000	0.06	114,400
Castañas	30.00	20,000	116.80	116,800
Uvas, vinos y singanis	0.09	11,000	10.00	14,000
Palmito	0.36	4,500	20.00	12,000
Bovinos	1.00	142,000	50.00	160,000
Total	674.19	655,600	4,328.36	1,512,200

Fuente: SBPC (2003) "El Reto de la Competitividad en Bolivia" Julio, 2003
(<http://www.boliviacompetitiva.org/SBPC.pdf>, 1 de agosto, 2003)

especialmente en las zonas rurales, hubo un agravamiento de la pobreza.

Si se analiza la situación tomando en cuenta los niveles de vida y el bienestar que van unidos con las oportunidades de empleo e ingreso, vemos que en 1997 la población empleada total era de 3,600,000 personas; de esa cifra los campesinos independientes y establecimientos familiares comprendían 1,400,000 y el sector informal de las ciudades, 900,000, por lo que el sector informal era muy extenso, representaba casi dos tercios del total de la población empleada. Los trabajadores empleados eran casi un millón, de los cuales los adecuadamente educados eran 600,000, unos 300,000 dedicados a trabajos agrícolas simples, unos 70,000 en otras actividades no agrícolas. El restante 30,000 estaba formado por los empleados con trabajo permanente. Los principales tipos de empleo por unidad familiar se clasifican en empleados propietarios, trabajadores calificados, trabajadores no calificados, sector informal de las ciudades y agricultores independientes, lo cual refleja también una gran diferencia en remuneraciones. En la segunda mitad de la década de 1990 la situación del empleo del sector formal de las ciudades se deterioró, aumentando la "obrerización" del empleo por un lado, pero además, incrementando el porcentaje del sector informal.

El problema de la expansión de oportunidades de empleo y de ingresos tiene una profunda relación con el sector informal. Para implementar la estrategia de fortalecimiento de la industria -vista anteriormente- se debe determinar cuál de los dos sectores es el más efectivo: el sector agrícola tradicional, o el sector informal y de servicios en las ciudades. Para entender este punto es necesario ver la estructura de cada una de las cadenas productivas (incluyendo turismo) por área geográfica y su capacidad para generar empleo e ingresos. De esa forma no sólo se observa las actividades directamente relacionadas con las cadenas productivas, sino también el efecto en empleo e ingresos de la expansión de las industrias formales, además del aumento de producción debido a aumento de demanda además de sus efectos de "chorreo" o multiplicadores. Además es necesario analizar el

posible efecto de las políticas anteriores en la migración de mano de obra.

Las mayores oportunidades de empleo que ofrece el sector formal, y de allí la generación de empleos e ingresos que mejoran las condiciones de vida, es reconocida positivamente, sin embargo están muy limitadas para el poblador común. A partir del desarrollo de las cadenas de producción es muy incierto que en un futuro se vayan a generar empleos e ingresos en las regiones agrícolas de los Andes y los Valles y en los servicios y el sector informal de las ciudades. Como no se puede esperar que esas políticas reduzcan la pobreza, la estrategia de desarrollo económico no puede estar centrada en las cadenas de producción. Para que se pueda reducir la pobreza en ambas regiones, sector agrícola en los andes y sector informal de las ciudades, debe haber una política de largo plazo muy extensiva y sostenida. De otra forma no se podrá encontrar salida al problema de la reducción de la pobreza en Bolivia.

En un sentido más amplio, de los objetivos de desarrollo, es pertinente tomar en cuenta las medidas que permiten aliviar la incertidumbre ante el futuro (y la inseguridad que ésta origina) como por ejemplo, las políticas para asegurar mejores condiciones de vida. Como no hay perspectivas de mejorar las condiciones de vida, la población estima que su situación se va a mantener. La alternativa es plantear un mejor panorama a las condiciones de vida de modo que el ciudadano común se sienta convencido de que es posible y además, se deben crear metas más realistas. Para lograr ese objetivo, es necesario que se ponga el máximo acento en la estabilidad social y política del país.

Recuadro 8 Sostenibilidad y mejora de las condiciones de vida

Se entiende por “condiciones de vida” las actividades económicas de los hogares (o unidades familiares) en toda su extensión, a las que se dedican todos los medios y recursos, para obtener un resultado en el nivel o estilo de vida.

La comparación entre la sostenibilidad y la mejora de las condiciones de vida es una nueva aproximación a la comprensión de las realidades que está basada en la hipótesis: de que cualquier hogar tiene como meta una de estas dos opciones, es decir “sostenibilidad” o “mejora”.

La hipótesis central es que para el hogar pobre no sólo basta el objetivo de proveer los recursos mínimos para vivir, sino que se debe tomar en cuenta los riesgos que afectan sus condiciones de vida, tales como el peligro o la incertidumbre, que tienen un impacto negativo directo, por ello selecciona preferentemente hacer sostenible las condiciones de vida.

La hipótesis de proponer una mejora de las condiciones de vida implica el gran riesgo de que no sea posible sostenerlas y de que eso sea percibido por los hogares pobres, empeorando el problema. Dicho de otra forma, para lograr la mejora de las condiciones de vida de los hogares, debe garantizarse su sostenibilidad y diseñar políticas para enfrentar los riesgos que implica tratar de mejorarla. De acuerdo a estas hipótesis teóricas, el patrón de comportamiento de los hogares pobres podría ser mejor entendido, las políticas mejor diseñadas y tener mayor alcance (en términos implícitos) siendo así más adecuadas.

2.4 La concepción de desarrollo social y mejora de la seguridad social

Bolivia es una sociedad con muchas facetas étnicas y geográficas que parecen haberla predestinado a ser una “multisociedad no integrada”. Desde la revolución boliviana de 1952 se han ensayado diversas políticas para promover la integración social; se ejecutaron planes para la modernización y la creación del Estado Nacional, se hizo efectiva la Ley del Voto Universal y la Reforma Educativa introdujo la educación gratuita en idioma español, para asimilar a las poblaciones indígenas a la cultura de mestizos-blancos. La expansión de las ciudades en conjunción con la sociedad boliviana provocó una gran transformación, y actualmente la alfabetización en español es de 90% y la población que vive en las ciudades supera el 60%³⁰; si se incluye la población que se traslada entre las ciudades y las zonas rurales el porcentaje de la población urbana es aún mayor. La asimilación y combinación con la cultura de los mestizos-blancos de las ciudades ha seguido avanzando con rapidez en los últimos cincuenta años; pero el problema del elevado nivel de pobreza no ha cambiado, aunque desde la perspectiva de largo plazo se registraron ciertos avances en el desarrollo social y del ser humano en temas como la educación y la seguridad social.

Por tanto, a pesar de esos esfuerzos de integración nacional, la población boliviana descansa sobre dos ejes: más de la mitad es indígena y la otra parte blanca-mestiza y tampoco se ha logrado elevar las condiciones de vida y aliviar la pobreza de la población indígena, además de que persisten enormes diferencias en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Considerando esas diferencias sociales, puede decirse que existen dos Bolivias separadas.

El modelo de desarrollo de intervención del Estado que se creó con la revolución de 1952 colapsó a mediados de los 1980s, cuando fue imposible ofrecer oportunidades de empleo a los inmigrantes indígenas que ingresaban a las ciudades, y los esfuerzos para lograr una sociedad nacional integrada fracasaron al encontrarse con obstáculos difíciles de resolver. El colapso del modelo de desarrollo provocó la expansión acelerada de la economía informal en las ciudades e incluso a las regiones agrícolas, donde más de 70% de la población se encuentra en el sector informal; el sector informal entonces lo integran los pobres de regiones rurales y ciudades, y para ellos, las medidas locales de alivio de las condiciones de vida son un elemento indispensable.

Pero el fracaso del modelo de desarrollo que pretendía impulsar la integración nacional, junto con la tendencia de la globalización, han causado un movimiento radicalizado por la parte de los indígenas en oposición a la integración con la cultura y sociedad dominadas por los blancos-mestizos. Ante esta situación, durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada se reformó la Constitución y para promover un cambio histórico, al definir el tipo de Estado, en el Artículo 1 se introdujo los conceptos de multiétnico y pluricultural. Ese mismo Gobierno aplicó una profunda reforma que alentaba la descentralización, mediante la Ley de Participación Popular; ésta creó un sistema de administración municipal autónomo, transfirió fondos públicos con base en el número de población, definió que los gobiernos municipales debían diseñar, implementar y evaluar sus propias estrategias de desarrollo local, les transfirió derechos y responsabilidades y dio impulso a la

³⁰ *Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001.*

participación de las organizaciones de la sociedad en el desarrollo local mediante su reconocimiento jurídico, participación que fue extendida a las decisiones en educación y salud.

La gran transformación operada por esta Reforma fue que cada región consideraba la participación de los múltiples movimientos sociales y organizaciones cívicas en las decisiones que atañen al desarrollo local. Entre sus limitaciones se puede mencionar que la construcción y mantenimiento de la infraestructura de educación y salud fue confiada también a la administración local, pero la administración de personal y las decisiones sobre contratación y despido de profesores, médicos y enfermeras, en principio se mantuvo en el nivel central de gobierno y luego se transfirió a la administración departamental, donde la capacidad organizativa, de equipamiento y administración siempre fue deficiente; además, como parte de los acuerdos entre los partidos políticos gobernantes, se aplicó un sistema de distribución política de los puestos de trabajo, lo que afectó negativamente al avance de la promoción del desarrollo aplicada desde el Estado.

De esta forma, la provisión de servicios sociales de parte del Estado comenzó a bajar en calidad y al mismo tiempo, en el marco de una mayor participación de la sociedad, éste alentó la participación de ONGs en el cumplimiento de esas tareas. Se hacía necesario entonces que las bases del sistema de administración pasaran a las regiones y se crearan redes de unidades locales, al mismo tiempo que la administración departamental aumentara su capacidad de gestión. Una alternativa para encarar ampliar y mejorar la provisión de los servicios de educación, salud y saneamiento básico era precisamente mejorar la capacidad administrativa de los niveles departamental y local, teniendo como base, políticas para consolidar la sostenibilidad de las condiciones de vida.

Una alternativa para encarar ampliar y mejorar la provisión de los servicios de educación, salud y saneamiento básico era precisamente mejorar la capacidad administrativa de los niveles departamental y local, teniendo como base, políticas para consolidar la sostenibilidad de las condiciones de vida. Sin embargo, mejorar la provisión de servicios no es el único instrumento para mejorar la calidad de vida, se precisa también garantizar el ingreso de las familias para enfrentar los altos costos y el tiempo que demanda un tratamiento médico, pero observando siempre que el tema central, es asegurar el bienestar y las condiciones de vida. A diferencia de la salud, la ventaja de una mejor educación es que contribuye directamente a mejorar las condiciones de vida, pues permite aumentar la expectativa de encontrar mejores empleos, pero también en este ámbito, en lugar de preguntarse si en las áreas rurales existen oportunidades adecuadas de generar empleo o incrementarlo, es más eficiente elegir como política la sostenibilidad de las condiciones de vida.

Finalmente, para asegurar directamente un ingreso y un consumo que permitan amortiguar los efectos del desempleo y conservar las condiciones de vida, conviene crear una red de protección social para “asegurar las condiciones de vida” lo cual conlleva un significado esencial, cuyo aspecto central es la sostenibilidad de las condiciones de vida de los pobladores con enfoque local, ideando un sistema de seguridad social como eje central del desarrollo social en el amplio sentido del término.

Recuadro 9 Seguridad de las condiciones de vida, y seguridad social

Este informe anticipa que en el futuro los problemas cotidianos del boliviano común y sus familias van a persistir, o que será difícil evitarlos, por lo que es necesario enfatizar el desarrollo en un sentido amplio, para garantizar y mejorar el fortalecimiento en las condiciones de vida, y avanzar en la creación de un sistema de seguridad social con enfoque local.

Para asegurar las condiciones de vida hay que tomar en cuenta los siguientes elementos: los fundamentos de la vida económica como base del ingreso; el nivel de vida en términos del consumo; la calidad de vida relacionada con el medio ambiente; los servicios de salud básicos requeridos para el mantenimiento de la salud; los servicios educativos básicos como factor indispensable de mejora de capacidad humana; y la creación o el fortalecimiento de una red de protección para asegurar la sobrevivencia ante contingencias adversas. garantizar.

La seguridad social con enfoque local tiene como protagonista principal a los gobiernos municipales. Al mejorar la coordinación entre éstos y la administración departamental y el gobierno central, ONGs, y organizaciones sociales, sería posible avanzar en la construcción de un sistema institucional para el fortalecimiento de las condiciones de vida, donde se incluyen tanto las instituciones públicas formales diseñados y manajados por el actores gubernamentales como las sociales informales que regulan las relaciones entre agentes privados.

Un sistema de protección social para asegurar la vida incluye, el abastecimiento de alimentos para sobrevivencia, el otorgamiento de préstamos o donaciones para mantener el nivel y calidad de vida o para guardar o recuperar las bases productivas del hogar, y las acciones para manatener o recuperar el acceso a servicios de salud y educativos.

2.5 Desarrollo con enfoque local y mejora de la administración local³¹

En este capítulo dedicado al enfoque del desarrollo en Bolivia hemos indicado que para cumplir las metas del desarrollo económico y la seguridad social es necesario mejorar los sistemas de formulación y implementación de las políticas y programas. Este Comité de Estudio apoya las políticas de descentralización y participación del gobierno de Bolivia, para lo cual propone que es necesario reforzar ciertos aspectos que discutimos a continuación.

Desde mediados de la década del 90, Bolivia impulsó un modelo de desarrollo descentralizado a nivel de municipios, a los cuales transfirió responsabilidades y presupuesto, además de extender la toma de decisiones y promover la participación de los pobladores de las localidades. Una de las finalidades de la Reforma era reducir la creciente desconfianza hacia el gobierno y la administración central, por lo que, al mismo tiempo que avanzaba en la descentralización y participación, también trataba de hacer un desesperado intento por devolver la confianza en los organismos del gobierno nacional. Sin embargo, no podía asegurarse la eficacia de las medidas y las políticas a nivel de municipios. De hecho, las tareas centrales del tema de “administración” del Diálogo Nacional eran el fortalecimiento de la capacidad administrativa y la eliminación de intervenciones políticas y se

³¹ Aquí se utiliza el término “local” refiriéndose al municipio o al conjunto de múltiples unidades municipales (mancomunidad).

esperaba que el gobierno central asegurara que el acceso a fondos esté condicionado al firmar del “pacto institucional” para el cumplimiento de tales metas.

En el gobierno de Jorge Quiroga la atención del “Diálogo Nacional” estuvo centrada en la asignación de fondos del HIPCII (recursos de condonación de la deuda externa para países altamente endeudados), y para el efecto se hizo una revisión del destino de los recursos de la Participación Popular, la que permitió concluir que se habían utilizado demasiados fondos para proyectos sociales que mejoraran las condiciones de vida, tendencia que era necesario revertir o al menos reducir. Sin embargo también se constató que la transferencia del poder a los gobiernos locales, había representado una gran renovación y un cambio del poder real hacia nuevos actores sociales.

A fin de obtener un mejor aprovechamiento de los recursos municipales y del HIPC, en la segunda gestión de Sánchez de Lozada y de cara a un nuevo Diálogo Nacional, se propuso que el eje de éste debía ser los “pactos productivos” con base en una estrategia de potenciamiento de las cadenas productivas. Para el efecto, planteó crear un sistema local de cooperación público-privado con el cual asignar los fondos necesarios para mejorar la producción. Por otra parte proponía un “pacto social” en el tratamiento de los temas sociales del “Diálogo Nacional” y planteaba mejorar la eficacia de las políticas de educación, salud, provisión de agua y saneamiento básico, a nivel local, como forma de asegurar las condiciones de vida.

Es posible que el enfoque de promoción de la descentralización y la participación impulsada por el gobierno de Bolivia no tenga efectos sobre la economía, la sociedad, la política y la administración, pero puede asumirse que la integración de esas diversas dimensiones avanzará por el sistema de mejora social y desarrollo económico con enfoque local. Sin embargo dentro de los elementos o factores del sistema, la salud relacionada con el bienestar y las mejoras de la vida y la educación que forman la base de la mejora del conocimiento y capacidades son elementos indispensables de las políticas y administración del gobierno central; por tanto un tema esencial es la capacidad de la administración del gobierno central y de las organizaciones de las empresas privadas para promover el sistema con un enfoque local.

La organización administrativa para la descentralización y la participación y sobre ella, el fortalecimiento de los sistemas locales, es una tarea que sobrepasa a un gobierno y que debe ser asumida con una visión de largo plazo. El alcance local del desarrollo económico y mejora social debe abarcar el medio ambiente, el desarrollo del bienestar y la sociedad, las relaciones sociales, el conocimiento y capacidades para oportunidades de empleo y de negocios, la estructura de gobernabilidad, además de la cultura y tradiciones, éstas son las múltiples facetas y niveles que deben estar incorporadas en el concepto. Independientemente de la dirección que tome la sociedad, la mejora del medio ambiente, la salud y la educación, como partes de la política social, tienen gran efecto en la mejora del bienestar de las personas. Además, debe enfatizarse en la construcción de un sistema que garantice la sostenibilidad del nivel de vida de la sociedad con mecanismos para asegurar las condiciones de vida y también su mejora. Para gran parte de los hogares, salir del círculo vicioso de la pobreza debe ser una tarea que no es de una sola generación, sino que deberá ser ejecutada por más de una para pasar de la sostenibilidad de condiciones de vida a la mejora de la

vida, tema en torno al cual se prevé que habrá profundos debates.

Desde el punto de vista de la mejora social, la razón por la cual se enfatiza el enfoque local en Bolivia se debe a la debilidad de su situación en empleo y seguridad social. En Bolivia dos tercios de los empleados y de los pobres pertenecen al sector informal en el sentido amplio del término. Pero además, según las estadísticas, un cuarto de los empleados del sector formal no gozan de empleo asegurado o seguridad social (ver recuadro 2). Sin duda se puede inferir que más de 80% de los empleados no recibe ningún tipo de beneficio público de mejora social. El bienestar y mejora de condiciones de vida de esas personas sólo pueden desarrollarse desde la perspectiva local. De ese modo con esas políticas, la familia, parientes, vecinos y miembros de asociaciones gremiales, en una múltiple relación, pueden crear un sistema de seguridad social que permita lograr objetivos comunes.

2.6 Comentarios finales

Este capítulo, propone que en el momento actual, para la gran mayoría de la población de Bolivia, el problema más imperioso es la sostenibilidad de las condiciones de vida. Se ha mencionado como factor de fondo la ausencia del vínculo entre los mecanismos de inversión y crecimiento a nivel de la macroeconomía de Bolivia y la creación de empleo e ingresos para la gran mayoría de la gente, de modo que la concepción y objetivos de desarrollo y reducción de pobreza para el país en general son irreales para ellos. Esta característica se aplica a porcentajes de la población cada vez más altos dado que la crisis económica ha persistido desde 1999 afectando las condiciones de la vida de una gran cantidad de personas. Ahora para la gran mayoría de la población la principal preocupación es cómo evitar que su nivel de vida descienda (sostenibilidad de condiciones de vida) y además como hacer frente a las condiciones desfavorables en caso de que tropiecen con ellas. En respuesta a esta situación, la concepción de desarrollo de Bolivia debe contener elementos que enfrenten este problema.

La concepción de desarrollo económico implementada por el segundo gobierno de Sánchez de Lozada, basada en el fortalecimiento de las cadenas productivas, tenía a largo plazo el objetivo de expandir el empleo y los ingresos, y sobre esta base sostener las condiciones de vida e impulsar su mejora mediante la activación de potencialidades latentes. Sin embargo suponiendo que su concreción total demandaría 15 años de aplicación, las regiones y población beneficiadas serán limitadas, incluso el sector informal no recibirá efectos positivos. Considerando esa situación se espera que en el futuro Bolivia enfrente el tema del desarrollo (en un sentido amplio) mediante la creación de un sistema de seguridad social con la finalidad de fortalecer la seguridad de la vida, y reducir tanto la incertidumbre en la inestabilidad de las condiciones básicas de vida de la población como el sentimiento de inseguridad provocado por dicha vulnerabilidad.

Los temas de desarrollo económico y de seguridad social deben ser enfrentados con políticas públicas y un sistema de implementación desde una perspectiva local. En este sistema, el gobierno central, los departamentos, provincias y municipalidades deben estar involucrados en la elaboración de dichas políticas, y del mismo modo, se debe tratar de promover la inclusión de las organizaciones privadas y de residentes como actores empoderados en todos los procesos de planificación,

operación, monitoreo y evaluación. Debe tomarse en cuenta que para aplicar esta propuesta es un requisito indispensable que se adopte una perspectiva de largo plazo que no sea afectada por los cambios de gobierno, de modo que se pueda mantener su continuidad.

Referencia

Commission on Human Security (2003) *Human Security Now*. New York.

UDAPE (2003a) *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas*. Febrero 2003.

——— (2003b) *Bolivia PRSP: Future steps (2004-2006)*. June 2003.

SBPC (2003) *El Reto de la Competitividad en Bolivia*. Julio 2003, obtenido de <<http://www.boliviacompetitiva.org/SBPC.pdf>> al 1 de agosto, 2003.

Capítulo 3

Direcciones Futuras de la Cooperación Japonesa en Bolivia

Tatsuo SUZUKI

En los capítulos precedentes se ha descrito el punto de vista de este Comité de Estudio acerca de la crítica situación de Bolivia y de los temas del desarrollo. Con base en esos elementos, este capítulo examinará cómo el Japón debería colaborar con Bolivia, tomando en consideración, la posición del Japón y el rol y la nueva dirección de la asistencia internacional para el desarrollo.

Nuestra recomendación es que el Japón debería clarificar cuál es el propósito de proveer cooperación a Bolivia, reconsiderar su participación en función de ese propósito y establecer criterios para definir prioridades. A corto plazo, el objetivo principal es dar apoyo a Bolivia para la “seguridad humana”. El objetivo de largo plazo, apoyar al “mejoramiento de la capacidad productiva”. Tanto por la modalidad como por el sistema de cooperación, se enfatiza en un “desarrollo sobre bases locales”, donde varios aspectos de una región se interrelacionan con otros para la consecución de los objetivos. Para asegurar este desarrollo, será de gran importancia la formación y fortalecimiento de un “sistema local” como a la base institucional de operación.

3.1 Elementos básicos para la comprensión de la realidad boliviana

- (1) Tomando en cuenta que para la gran mayoría del pueblo boliviano es difícil lograr “medios de subsistencia”, el tema más importante del corto plazo es el fortalecimiento de su “seguridad de la vida”. Por otra parte, en el largo plazo, deberíamos avanzar en el “fortalecimiento de la capacidad productiva” que es la clave del mejoramiento de la productividad y competitividad, mediante las cuales se ampliaría la oportunidad de empleo e ingreso que conducen al “mejoramiento de la vida”.
- (2) Por ser uno de los países más pobres de Centro y Sud América, Bolivia está recibiendo ayuda de muchos donantes y es un país piloto para la consecución de objetivos internacionales de desarrollo, tal como el Marco Integral de Desarrollo. Adicionalmente, hay una activa coordinación entre los donantes para brindar asistencia a Bolivia. Asimismo, por largo tiempo, Bolivia ha sido un país al cual Japón ha brindado ayuda no solamente por su extrema pobreza, sino también porque allí existe una comunidad de 14 mil Nikkei-Bolivianos (inmigrantes japoneses y sus descendientes) y siempre ha mantenido relaciones amistosas con nuestro país.
- (3) La democracia en Bolivia fue restablecida y se ha mantenido estable desde 1982 y a partir de 1985, su economía se ha desarrollado de acuerdo con las políticas de estabilización económica y la economía de mercado. A fin de extender los frutos de la democracia y la economía de mercado a los pobres, desde 1994, el país ha promulgado sucesivamente leyes como las de Participación Popular, Descentralización Administrativa, Reforma Educativa y del Servicio

Nacional de Reforma Agraria. En 1997 Bolivia fue aceptada como un país beneficiario de la iniciativa del HIPC (“País Pobre Altamente Endeudado”, por su sigla en inglés) y por la iniciativa del HIPC extendido en el 2001. En ese contexto, el gobierno de Bolivia está ejecutando su Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP) que incluye el concepto de “crecimiento con inclusión”.

- (4) En los años 90s Bolivia logró un crecimiento económico promedio de 4% y avanzó notablemente en el mejoramiento de los indicadores sociales tales como la mortalidad infantil y el índice de cobertura educativa. A pesar de ello, debido a que los niveles de ingreso se han mantenido bajos y que las diferencias entre razas y clases sociales son muy grandes, se ha incubado un creciente descontento social. En cuanto a la situación política, aún cuando la democracia aparentemente era estable, ningún partido recibió un apoyo mayoritario del pueblo en el 2002, por lo cual la coalición gobernante de Sánchez de Lozada era inestable. De la misma manera, aún cuando la política de descentralización tiene un alto reconocimiento, la capacidad de gestión administrativa de los gobiernos locales es inadecuada (no acompaña estos avances).
- (5) En medio de las iniciativas cada vez más intensas de integración regional en Sudamérica y de los avances del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) hacia su establecimiento en 2005, Bolivia, país miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y miembro asociado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), se enfrenta a la tarea de tener que prepararse para una dura competencia en la liberalización del comercio, a la vez, tiene la posibilidad de aprovechar los beneficios de la integración regional y el ALCA, la ampliación de sus exportaciones y la llegada de inversión extranjera. Al pensar en la futura relación entre Bolivia y Japón, deben ser considerados no sólo los aspectos bilaterales sino también estos movimientos de integración regional.

3.2 La orientación básica de la Cooperación Japonesa en Bolivia y su significado

Con base en los elementos descritos y tomando en cuenta la estrategia de desarrollo del gobierno boliviano y las tendencias de coordinación entre los donantes, las áreas prioritarias de nuestra cooperación deberían ser aquellas que respondan a los objetivos primordiales ya mencionados y que ofrezcan a nuestro país una “ventaja comparativa” para ofrecer cooperación de alto impacto (efectiva y eficiente). Definidas esas áreas prioritarias, lo importante es poder desplegar armoniosamente una cooperación combinada con diversas modalidades de acercamiento.

3.2.1 Contribución de la Cooperación Japonesa a la reducción de la pobreza en cumplimiento de su rol en la comunidad internacional

En 1996 el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) adoptó una “*Nueva Estrategia para el Desarrollo: Formulando el Siglo 21*”³² cuyos objetivos incluyen el reducir a la mitad la población pobre del mundo hasta el 2015. Posteriormente, en abril de 2003, la Comisión de Seguridad Humana creada en la Cumbre del

³² Vea la URL <http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf>

Milenio del año 2000, publicó el documento “*La Seguridad Humana, Ahora*”³³ donde se delinearon las políticas de desarrollo de la comunidad internacional. En el proceso de la elaboración de dicha estrategia, Japón jugó un papel protagónico y la adoptó como suya en agosto de 2003 cuando aprobó la “Carta de la Asistencia Oficial para el Desarrollo” (llamada Carta de la AOD) donde se proponen cinco políticas³⁴, una de las cuales se refiere a la “Seguridad Humana”. Por tanto, la política básica de AOD (Asistencia Oficial para el Desarrollo) del Japón tiene como una tarea central el reducir la pobreza y en esta línea, el hecho de trabajar en la reducción de pobreza de Bolivia, uno de los países más pobres de Centro y Sudamérica, pone de manifiesto ante la comunidad internacional, nuestra posición y voluntad de contribuir a resolver este problema.

A su vez, el gobierno boliviano está ejecutando la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) establecidas en la Cumbre del Milenio de septiembre del año 2000 tales como la reducción de la pobreza y el mejoramiento de los indicadores de mortalidad materna e infantil y muchos países donantes, apoyan la ejecución de la EBRP proporcionando importante ayuda. A pesar de ello, se considera que será especialmente difícil reducir el porcentaje de la población pobre y el gobierno boliviano considera que para alcanzar otros objetivos, será necesaria una ampliación de la ayuda de los países donantes. En tal circunstancia apoyar a la reducción de la pobreza en Bolivia es para el Japón un deber internacional por ser uno de los principales donantes en Bolivia; le ofrece la oportunidad de hacer una contribución acorde con su fortaleza económica y le permitirá ganar la confianza no sólo de Bolivia, sino también de la comunidad internacional.

3.2.2 Comprobar y demostrar la eficiencia y supremacía de nuestra ayuda mediante la intervención y contribución al proceso de desarrollo de Bolivia

En torno a la coordinación entre donantes para el desarrollo y la reducción de la pobreza en Bolivia, si la cooperación japonesa alcanza ciertos resultados, pondría en evidencia la eficiencia y la supremacía de nuestra cooperación, y por ende, tendríamos también una pauta sobre las orientaciones y modalidades de cómo debería ser la cooperación japonesa para la reducción de pobreza y la coordinación de los donantes en otros países y áreas dentro de la misma región.

En Bolivia muchos donantes bilaterales dan mayor importancia al sector social y por ende sus actividades se desarrollan principalmente en ese campo en las áreas del Altiplano y los Valles; por lo que su contribución directa al crecimiento económico no es significativa.

Como ampliaremos más adelante (3.3), nuestra cooperación para reducir la pobreza propone como estrategia básica el “mejoramiento de la productividad y el fortalecimiento de la competitividad”, junto con la “sostenibilidad de las condiciones de vida y de los niveles de subsistencia”. Sobre todo, si logramos aumentar la producción en la zona del Trópico Húmedo con un alto potencial de desarrollo, sin descuidar el medio ambiente y enfatizando el desarrollo agrícola con base en los

³³ El documento en español se encuentra en http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/outline_spanish.html

³⁴ Las cinco políticas básicas son: (1) apoyo a los esfuerzos de auto-ayuda de los países en desarrollo, (2) perspectiva de “Seguridad Humana”, (3) aseguramiento de la equidad, (4) utilización de las experiencias y especialidad de Japón y (5) coordinación y colaboración con la Comunidad Internacional. Vea <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>.

resultados obtenidos por nuestra cooperación hasta ahora, tendríamos un gran impacto en el crecimiento económico boliviano. Por otro lado si trabajamos para mejorar la sostenibilidad de las condiciones de vida en los pueblos rurales del Altiplano y del Valle, a través de acciones eso responderá también a la expectativa del gobierno boliviano que espera de la cooperación japonesa un decidido apoyo para el mejoramiento de la productividad, y en consecuencia, nuestra cooperación podría lograr una importancia y un impacto aún mayores a los que registra hasta hoy. Más aún, para contribuir a un “desarrollo desde abajo” al mismo tiempo que el gobierno de Bolivia impulsa la descentralización y participación, nuestra cooperación comenzaría a desarrollarse con base en “bases locales” que integren la producción con condiciones de vida, cubriendo municipios y mancomunidades que tengan mucha necesidad de desarrollarse y alta capacidad de gestión.

3.2.3 Presencia de los inmigrantes/descendientes japoneses y su comunidad, y la amplificación del efecto de cooperación en coordinación con la comunidad japonesa

En Bolivia existe una comunidad de 14,000 descendientes japoneses (*Nikkei*), quienes han alimentado firmemente una actitud de simpatía boliviana hacia el Japón. Al trabajar conjuntamente con las comunidades *Nikkei*, Japón puede incrementar la actitud positiva de los bolivianos hacia los japoneses, que ha sido desarrollada por las comunidades *Nikkei* y a través de ellas, también estrechar las relaciones de Japón con Bolivia. Especialmente, los inmigrantes japoneses y los bolivianos-japoneses tienen una amplia experiencia en desarrollo agrícola y regional, que puede ser aprovechada en los programas de asistencia de Japón para el desarrollo, al igual que los resultados obtenidos en las actividades implementadas por JICA en apoyo a éstos.

Adicionalmente, debido a la existencia de organizaciones de descendientes japoneses en Bolivia, ONGs y municipios del Japón que deseen implementar proyectos de cooperación internacional en Bolivia podrán encontrar fácilmente contrapartes locales. Ello ofrece la posibilidad de impulsar proyectos participativos entre una asociación privada japonesa con otra boliviana o con un municipio boliviano y también, la posibilidad de generar exportaciones hacia Japón u oportunidades de que Bolivia obtenga inversiones desde Japón.

3.2.4 Mejoramiento de nuestra presencia en Sudamérica, zona de la integración regional en avance, y la consolidación de la relación nuestra con los países de la región

Considerando que Bolivia es miembro de la Comunidad Andina y socio del MERCOSUR, la cooperación japonesa a Bolivia puede contribuir a un desarrollo armónico de la integración regional, reduciendo las diferencias entre los países miembros. Japón puede ir incluso más lejos. Una opción viable sería interrelacionar los lazos económicos y sociales existentes entre estas organizaciones regionales de integración, a través de los programas de intercambio social y de interacción humana que incluyen los programas de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Ello dependerá de la forma en que Japón apoye o se involucre en el proceso de integración en curso mediante una cooperación regional más estrecha y si es posible, mediante iniciativas de desarrollo que involucren a Sudamérica como un todo. Tal esfuerzo le permitiría al Japón asegurar recursos y mejorar su posición en la comunidad internacional.

Tabla 3.1 Avances respecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) en Bolivia

Objetivos y Metas	Análisis del gobierno boliviano
Objetivo 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre	
Meta 1 Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.	Es poco probable que el Objetivo pueda ser alcanzado, si se mantiene el actual patrón de crecimiento; por tanto, se necesita más ayuda (Según la proyección, el porcentaje de la población en extrema pobreza, que estaba en 37.3% en el 2001, puede bajar hasta 27.3% en 2015, sin alcanzar el objetivo del 17.3%).
Meta 2 Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.	
Objetivo 2 Alcanzar la educación primaria universal	
Meta 3 Velar para que en el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar el ciclo completo de enseñanza primaria.	Es probable que el objetivo pueda ser alcanzado; sin embargo, aún se necesita mayor apoyo (En el 2001, la cobertura neta de la educación primaria era de 96.6%, mientras que el promedio de finalización de la educación primaria era de sólo 72.2%. Se prevé que dicha tasa llegue a 81% en el 2015).
Objetivo 3 Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer	
Meta 4 Eliminar la desigualdad entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finalizar el año 2015.	Es alcanzable.
Objetivo 4 Reducir la mortalidad infantil	
Meta 5 Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.	Es alcanzable. Las condiciones de ayuda para la consecución de este objetivo están mejorando, sin embargo, todavía se necesita mayor apoyo (La tasa de mortalidad infantil se redujo de 120 a 55.6 por mil nacidos vivos entre 1989 y el 2001).
Objetivo 5 Mejorar la salud materna	
Meta 6 Reducir en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015.	Es alcanzable. Las condiciones de ayuda para la consecución de este objetivo están mejorando, sin embargo, todavía se necesita mayor apoyo (Entre 1994 y 2000, la tasa de mortalidad materna bajó desde 390 a 310 por 100,000 nacidos vivos. El porcentaje de nacimientos atendidos por personal calificado en salud en el 2001, alcanzó al 54%).
Objetivo 6 Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	
Meta 7 Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.	El cumplimiento es poco probable. Las condiciones de ayuda para la consecución de este objetivo están mejorando, sin embargo, todavía se necesita mayor apoyo (Existe un informe, el cual indica que se habían reportado 800 casos de VIH/SIDA hasta el 2001; la OMS estima que el número de pacientes es de 4,600. La incidencia de tuberculosis era de 136/100,000 habitantes en el 2000. Los casos de Malaria fueron 15,765 en el 2001. El área de transmisión de Chagas era 50% del territorio nacional en 1999).
Meta 8 Haber detenido y comenzado a reducir, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves para el año 2015.	
Objetivo 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	
Meta 9 Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y revertir la pérdida de recursos del medio ambiente.	El cumplimiento es poco probable. El apoyo a esta área es débil. Sin embargo, hay cierto avance.
Meta 10 Para el año 2015, reducir a la mitad, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable.	
Meta 11 Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de zonas marginales.	
Objetivo 8 Promover una asociación o "partnership" global para el desarrollo	
Metas 12 – 18	No hay mención alguna sobre el Objetivo 8 en los informes del gobierno boliviano ni del PNUD.

Fuente: INE, UDAPE, UN, *Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, BOLIVIA 2002*.³⁵

³⁵ El presidente Gonzalo Sánchez de la Lozada y el Representante Residente del PNUD, Carlos Felipe Martínez, presentaron este informe en forma conjunta en mayo de 2003. Vea <http://www.pnud.bo/WebPortal/Portals/0/Metas2-Esp.pdf>

3.3 La orientación básica de la Cooperación Japonesa y sus áreas y regiones prioritarias en Bolivia

El capítulo 2 “Plan de Desarrollo para Bolivia” sostiene que el tema más importante para el corto plazo en Bolivia es el “desarrollo social”, o sea, “seguridad humana”, mientras que el tema más importante del largo plazo es el desarrollo económico, focalizado en la expansión de las oportunidades de empleo a través del “mejoramiento de la capacidad de producción”. Para lidiar con estos temas tan importantes, Japón provee dos clases de cooperación: de corto plazo para el desarrollo social (“Garantizar las condiciones de vida”) y a largo plazo, “desarrollo económico” (mejoramiento de la capacidad de producción).

En suma, básicamente la ayuda del Japón contribuirá a los esfuerzos por reducir la propagación de los múltiples facetas de la pobreza. Como se describe en el punto 2.1 del capítulo precedente, nosotros entendemos la pobreza no sólo como una caída en el ingreso y consumo, sino también como la existencia de condiciones de vida muy vulnerables y una posición débil en términos de relaciones económicas, sociales, políticas y de atención de la administración pública, que tienen consecuencias psicológicas que provocan temor y pérdida de esperanza. Por tanto, nosotros entendemos la reducción de la pobreza como el mejoramiento en cualquiera de esas facetas. El “desarrollo social” (“garantizar las condiciones de vida”) busca contribuir a la “reducción de pobreza” en un sentido amplio, mediante la atención de los aspectos que hacen vulnerable la base de la vida cotidiana. El “desarrollo económico” (mejoramiento de la capacidad productiva)” trata de fortalecer la vida cotidiana mediante la ampliación de las oportunidades de empleo, así como mejorar las condiciones de consumo e ingreso.

De esos dos pilares, la ayuda para el “desarrollo social” está concentrando gran atención de parte de muchos donantes. Por tanto, Japón debería concentrarse en el “desarrollo económico” empleando mucho personal y proveyendo recursos financieros relativamente mayores. Considerando el hecho de que nuestro país tiene experiencia en la elaboración de planes de desarrollo económico de mediano y largo alcance en países del Asia y en Argentina y Chile, bien podría participar y apoyar al “desarrollo económico” a través de la elaboración de estrategias de mediano y largo alcance.

Japón puede utilizar esta ventaja comparativa en los siguientes campos: (1) En asistencia al desarrollo social: atención de salud, educación primaria y desarrollo social para comunidades rurales pobres; y (2) En asistencia al desarrollo económico: mejoramiento de la productividad agrícola, especialmente en la región del Trópico Húmedo y mejoramiento de las cadenas productivas.

A estos sectores prioritarios corresponderían las siguientes regiones focalizadas:

- (i) En aquellos campos en los que Japón tiene experiencia de ayuda, nuestra cooperación debería tratar de obtener un impacto inmediato, con base en los resultados ya obtenidos, difundidos y ampliándolos; extendiendo al máximo posible el número de beneficiarios y focalizando su atención en zonas donde ya existen bases para nuestra cooperación, tales como Santa Cruz y Cochabamba.

- (ii) Respecto al desarrollo social en comunidades rurales, sería beneficioso seleccionar una región modelo entre las Tierras Altas y los Valles, tales como La Paz y Chuquisaca.
- (iii) Con respecto al “desarrollo local”, que constituye nuestra nueva área de planificación y ejecución, y que incluye “desarrollo social” y “desarrollo económico”, la región objetivo es Santa Cruz.

3.3.1 Cooperación para “Garantizar las condiciones de vida”

Japón debería asignar importancia al mejoramiento de los servicios de salud para reducir los riesgos que amenazan la vida y la salud, que son la base de una buena vida cotidiana. Más aún, debería dar mayor énfasis a su cooperación en educación, pues ésta hace posible el desarrollo de habilidades que son indispensables, tanto para el incremento del ingreso como para adquirir conocimientos básicos que hacen a la sabiduría de la vida. Adicionalmente es importante tratar de identificar la forma en que Japón planifica el desarrollo social en los pueblos pobres del campo. Los resúmenes de las cooperaciones de cada sector mencionado son las siguientes:

(1) Atención de salud

La cooperación del Japón dirigida fundamentalmente a mejorar la terciarización de los servicios de salud de Tercer Nivel ha logrado ciertos resultados, siendo una forma de “previsión social” especialmente para habitantes de áreas urbanas. Empero, los servicios médicos de Primer y Segundo nivel quedaron rezagados, lo cual ha provocado una concentración excesiva de demanda en

Tabla 3.2 Las etapas de cooperación y los objetivos de PROFORSA³⁶

1	Fase 1	Ejecutar proyectos piloto de escala regional para formar un modelo urbano tipo de redes de servicios de salud, apto al clima, al medio ambiente y la cultura.* Implementar proyectos a escala nacional que apoyen dicho proyecto regional.
2	Fase 2	Ejecutar un proyecto de expansión del modelo urbano ya perfeccionado hacia otras áreas urbanas.
3	Fase 3	Tomando como referencia las experiencias en los proyectos urbanos, ejecutar proyectos piloto a escala regional para diseñar un modelo rural tipo de redes de servicios de salud regional, apto al clima, al medio ambiente y la cultura.
4	Fase 4	Ejecutar proyectos de expansión del modelo rural ya perfeccionado hacia otras áreas rurales.
5	Fase 5	Analizar y sistematizar la experiencia acumulada durante las fases 1 a la 4 y producir un manual para promover la ejecución de proyectos similares a través de todos el país.

* Los siguientes proyectos que estaban en proceso de implementación en Agosto 2003 se iniciaron el AF2003 o iban a empezar en el AF2004.

(i) Fortalecimiento de la Red de Salud regional en el departamento de Santa Cruz (2001-2006, en ejecución)

(ii) Fortalecimiento de la Red de Salud regional enfocado en la salud materno-infantil en la ciudad de La Paz (2003-inicio proyectado, 2003-2005)

(iii) Fortalecimiento de la Red de Salud regional en la ciudad de Cochabamba y ciudades aledañas (proyecto candidato para 2004, 2004-2007)

(iv) Fortalecimiento de la Red de Salud regional en la ciudad de Trinidad (proyecto candidato para 2004, 2004-2007).

** Los proyectos que, están en ejecución, o están en plan de ejecución desde el 2003, son los siguientes:

(i) Consultor externo (Apoyo al Programa Prioritario del sector salud).

(ii) Capacitación Nacional Local (Capacitación de instructores de salud regional) (2001-2005).

(iii) Proyecto de formación de recursos humanos para la Red de Salud Regional en la Escuela de Salud Pública de Cochabamba (Su viabilidad está en etapa de análisis como proyecto orientado por la iniciativa de la oficina local de JICA a partir de 2003).

³⁶ Datos de agosto de 2003.

instalaciones del Tercer Nivel. Dicha tendencia se ha acentuado más por la introducción del Seguro Universal Materno-Infantil (SUMI) a partir del 2003, especialmente en áreas urbanas.

Para mejorar esa situación será muy importante llevar adelante la cooperación en el marco del “Programa de Fortalecimiento de la Red de Salud Regional” (PROFORSA) propuesto por la Oficina de JICA en Bolivia y que incluye las siguientes sugerencias: restablecer las funciones de las instituciones médicas de todo nivel, de manera que los habitantes puedan recibir servicios apropiados en instituciones médicas apropiadas; la población deberían participar activamente en la administración de salud, para constituirse en “sujeto real de los servicios de salud” y debería fortalecerse la capacidad de la gestión de las direcciones de salud departamentales y municipales. Asimismo, será posible obtener mejores resultados de PROFORSA si Japón coordina su asistencia con organizaciones de ayuda de otros países, como por ejemplo, la formulación de una Agenda Común de cooperación de Estados Unidos y Japón en abril de 2003.

Los proyectos que estaban en ejecución en agosto de 2003 y cuyo inicio fue programado anteriormente están ubicados en la “Fase 1” de la tabla anterior. La ruta crítica hacia adelante es: (1) revisar la ubicación de cada proyecto en el marco del programa regional y promover acuerdos y consensos entre los encargados de la ejecución de dichos proyectos para su reubicación y una vez reubicados los proyectos, fomentar la intercomunicación entre ellos; (2) construir un sistema de apoyo al Programa en Japón, a fin de poder llevar adelante escalonadamente las fases a cumplir y, (3) usar activamente tanto en el país receptor como en Japón, a los expertos de Terceros Países, los recursos humanos locales y los del sector privado japonés.

(2) Educación Primaria

La cobertura neta de la educación pública y privada primaria en Bolivia alcanzó a 97% en 2001. Este éxito de cobertura se debe a la Reforma Educativa en Bolivia y al apoyo de los donantes a este campo. El gobierno de Bolivia sigue promoviendo la Reforma ahora con el desayuno escolar y un sistema de becas escolares, mientras otros donantes dan apoyo al campo de la educación. Para avanzar más en las tasas de matriculación y permanencia en la escuela, creemos necesario hacer aproximaciones desde otros campos y no sólo el sector educativo propiamente dicho.

En este sentido, para ofrecer ayuda eficiente en el campo de la educación sería bueno que el Japón se focalice en la “consolidación de un sistema de capacitación de profesores” que es uno de los cuatro tipos de cooperación que Bolivia requiere de los donantes (“apoyo al gasto corriente”, “capacitación de profesores”, “mejora de la infraestructura educativa” y “fortalecimiento de la administración local de la educación”). Los esfuerzos relacionados con este tipo de operaciones repercutirán de cerca en el “mejoramiento de la calidad educativa”, que es uno de los principales objetivos de la Reforma Educativa en Bolivia. A través de los resultados de la cooperación en educación – que es un campo en el cual Japón tiene ventaja sobre otros países desde que desarrolla un esquema de cooperación de nivel local tal como el JOCV (*Japan Overseas Cooperation Volunteers*) – se podrá demostrar también la “eficiencia del modelo japonés” de la cooperación internacional a otros donantes y como efecto secundario, se espera aplicar el mismo modelo en otros

países receptores en Centro y Sud América.

(3) Desarrollo social de los municipios rurales pobres

La pobreza de las comunidades rurales es el problema más difícil de resolver que tiene el gobierno de Bolivia, por ende para la cooperación japonesa es también área ineludible. Hay muchas tareas que encarar, tales como la protección del medio ambiente y el aumento de los ingresos, además de las necesidades en salud y educación ya mencionadas. Especialmente, aún cuando muchos donantes hicieron varios intentos para mejorar el nivel de ingresos, no se han tenido avances importantes. Quizás sería adecuado, aceptando de antemano las dificultades que se esperan, buscar si existe un método eficiente de resolver este problema de aumento de los ingresos a través de un estudio piloto comprobatorio.

3.3.2 Cooperación en busca del “mejoramiento de la capacidad productiva”

El problema principal para el desarrollo de Bolivia a largo plazo es la necesidad de incrementar las oportunidades de empleo e ingresos. Para resolver este problema es necesario continuar con el mejoramiento de la capacidad de producción con base en el fortalecimiento de la productividad y competitividad. Participar y contribuir a la solución de esta tarea es otra línea de la orientación básica de nuestra cooperación en Bolivia.

Nuestra cooperación debería contribuir a incrementar las oportunidades de empleo e ingresos mediante la planificación combinada de dos acercamientos (1) el desarrollo de la agricultura en las zonas del Trópico Húmedo y (2) el fortalecimiento de las cadenas productivas.

(1) Desarrollo agrícola en la región del Trópico Húmedo

Para avanzar con el desarrollo agrícola en la región del Trópico Húmedo, se necesita encarar al tema de manera integral y sostenible. Para el efecto, es necesario diseñar un Plan Maestro de Desarrollo, que relacione las proyecciones y las tareas a cumplir con “el mejoramiento de la productividad y el fortalecimiento de la competitividad”, de los productos agrícolas destinados a la exportación y al mercado interno; y para su concreción, se propondrá un mecanismo de ejecución.

Entre los productos agrícolas de exportación, una oleaginosa como la soya y la carne bovina son especialmente importantes; la soya porque existe en Bolivia extensos terrenos aptos su cultivo y porque se prevé que la demanda mundial de soya seguirá aumentando en el futuro. Sin embargo, la productividad de la soya en Bolivia sigue siendo baja, y la posibilidad de aumentar la exportación actual depende enteramente de las preferencias arancelarias de la Comunidad Andina que expiran el 2005. Por esta razón es de suma urgencia mejorar la productividad de la soya, tomando en cuenta los impactos que estas medidas pudieran causar al medio ambiente bajo las “directrices sociales y ambientales de JICA”.

Teniendo como eje de irradiación al Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) y al Centro Tecnológico Agropecuario en Bolivia (CETABOL), Japón podría desarrollar actividades de

investigación experimental y extensión agrícola, con las asociaciones de productores de soya, especialmente aquellas integradas por descendientes de japoneses. Para asegurar la competitividad internacional de la soya, las tareas a cumplir son múltiples, a saber: la producción de semillas adecuadas, el mejoramiento técnico del sistema de cultivo, la protección del medio ambiente, etc., tareas en las cuales CETABOL junto con la Cooperativa Agropecuaria Integral Colonias Okinawa (CAICO) y la Cooperativa Agropecuaria Integral San Juan de Yapacaní (CAISY) – que son futuras instituciones administradoras de CETABOL – pueden jugar un papel importante y tienen mucho espacio donde contribuir. Adicionalmente, Japón puede aprovechar su experiencia de cooperación en el cultivo de soya en Paraguay y Brasil. En lo que respecta al estudio experimental y la extensión agrícola, intentaremos fortalecer y dar un buen uso al Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA).

Respecto a la crianza de ganado vacuno, nuestra cooperación debería emplear el Centro Nacional de Mejoramiento de Ganado Bolivia junto a CETABOL. Asimismo, considerando que un sistema de cuarentena e inspección de animales y plantas es esencial para promover la exportación de productos agropecuarios, será necesario extender en el futuro el apoyo al Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG), que se lleva adelante como parte del Programa de Cooperación Triangular Japón-Chile-Bolivia.

En cuanto respecta a los productos agrícolas destinados al mercado interno, como arroz, fruta y hortalizas, productos que han tenido ciertos resultados gracias a nuestra cooperación, seguiremos dando apoyo para fortalecer su productividad y competitividad.

(2) Fortalecimiento de las “Cadenas Productivas”

Nuestra intervención para el fortalecimiento de las “Cadenas Productivas” debería desarrollarse no de acuerdo con un “Plan Maestro” sino ir avanzando proyecto por proyecto, comprobando resultados en cada uno individualmente y observando a la vez cierta flexibilidad. Las 14 Cadenas identificadas por el Gobierno pueden clasificarse grosso modo en tres: productos agrícolas o sus derivados agroindustriales, productos manufacturados y la Cadena del Turismo. Japón podría promover varias tareas en muchos campos y considerar cada una de ellas como un posible objetivo de nuestra cooperación futura.

Entre los productos que forman parte de las “Cadenas Productivas” algunos como la soya, la madera y el ganado vacuno tienen potencial para incrementar su producción y exportación; por tanto, nuestro apoyo al desarrollo de esos productos en la zona del Trópico Húmedo, puede ser desplegado en el marco del Desarrollo Agrícola en la Región del Trópico Húmedo ya citado anteriormente. Por otra parte, examinaremos la posibilidad de dar nuestro apoyo a las cadenas de otros productos como el algodón, productos agroindustriales y cuero, analizando su viabilidad caso por caso, y a su vez tomando en cuenta la posición y demandas de las partes interesadas.

En muchos de los casos, para fortalecer las Cadenas Productivas será un factor imprescindible que los productores puedan contar con una organización que pueda desarrollar la capacidad de recolectar información y desarrollar habilidades para negociar los precios. En el caso del sector agrícola, sería

muy útil apoyar en la formación de una cooperativa agrícola, en coordinación con CAICO y CAISY, dado que éstas son ejemplos poco comunes de cooperativas que existen y funcionan actualmente en Bolivia.

Más aún, será crucial trabajar con la educación vocacional, por su efecto inmediato en el mejoramiento de la capacidad productiva y el incremento del empleo. Por tanto, a lo largo del estudio de factibilidad de cada cadena productiva, tomaremos en cuenta la posibilidad de dar capacitación vocacional relacionada a la producción y procesamiento de los productos de dichas cadenas.

Bolivia por su diversidad geográfica y social, tiene gran riqueza y atracciones turísticas. Por ello, vale la pena considerar como objeto de nuestra cooperación su desarrollo turístico y el fomento al ecoturismo, sacando provecho de la marca comercial de “Los Andes” que es internacional y ampliamente conocida.

3.4 Organización y modo de ejecución de nuestra cooperación en Bolivia, y sus perspectivas a mejorar

Con base en la Orientación Básica de la Cooperación Japonesa a Bolivia (3.2), en esta sección se examinará cuáles son las perspectivas de corto y largo plazo y las modalidades y arreglos institucionales que se necesitan para la implementación de esta ayuda en los sectores y regiones priorizadas.

3.4.1 Modalidades de corto plazo y arreglos institucionales

En la Sección (3.2) de la Orientación Básica de la Cooperación Japonesa a Bolivia, se ha propuesto contribuir a la reducción de pobreza a través de la coordinación entre los donantes y, al interior de ella, demostrar la efectividad de la cooperación nuestra. Para lograr este propósito, es necesario dejar sentados los siguientes aspectos.

(1) Estado actual de la coordinación de los donantes

Nuestro país ha participado, hasta ahora, activa y positivamente en la coordinación entre donantes en Bolivia; por ejemplo, ha asumido el rol de conducir las reuniones ordinarias de éstos. Sin embargo, debido a que hasta ahora no se han definido los roles ni distribuido tareas claramente entre ellos, cada donante ha cerrado acuerdos con Bolivia y definido bilateralmente políticas de cooperación, sectores prioritarios, volumen de cooperación, etc. Para poner un ejemplo, las estrategias sectoriales no están marchando bien bajo la conducción de un donante líder electo, con una visión y una estrategia compartida; por lo que es difícil divisar el rumbo que tomará la coordinación entre donantes hacia el futuro. En esta circunstancia, el Japón debería definir pronto, una política básica de cooperación; priorizar regiones en forma de un Plan Plurianual acompañado de un plan presupuestario, para asegurar los sectores y áreas donde tiene ventaja comparativa.

(2) Integrar los métodos de ayuda en un Programa

En el futuro, Japón debería integrar sus modalidades de ayuda en un programa. Concretamente, Japón debería tratar no sólo de combinar los programas de Asistencia Técnica y la Cooperación Financiera no Reembolsable, sino también combinar otras modalidades tales como proyectos participativos, el envío de voluntarios y el apoyo a las Comunidades de Inmigrantes y sus descendientes *Nikkei*. Esta integración – que combina de manera flexible y orgánica las distintas modalidades de cooperación – debería fijar sectores prioritarios a fin de alcanzar los máximos resultados. Si llevamos adelante un programa así integral, Japón puede tener mayor influencia en las políticas del gobierno de Bolivia, bajo un esquema de presupuesto plurianual y de coordinación entre donantes.

(3) Desarrollo de la Infraestructura.

Aún cuando Japón ha visto hasta ahora el “desarrollo de infraestructura” como un sector prioritario para sus planes y proyectos, en este estudio no lo vemos como un sector independiente, sino es un instrumento de cooperación en todos los sectores.

Algunos programas de cooperación para sectores prioritarios incluyen la construcción y mantenimiento de infraestructura. Cuando se den estos casos, será necesario especificar cuál es la importancia y significación de ésta para el programa. En otras palabras, deberá analizarse cuál es su significado para el desarrollo de Bolivia y no como un fin en sí mismo.

(4) Utilización activa de la Cooperación Financiera No-reembolsable

Aún cuando el propósito de la Asistencia Financiera No-reembolsable es la satisfacción de las necesidades humanas básicas, no debería utilizarse solamente para el sector de “seguridad humana” sino también para fortalecer la capacidad de producción, donde Japón puede emplear integralmente Asistencia Financiera No-reembolsable y Asistencia Técnica como parte de un paquete que bien podría aprovecharse, por ejemplo, para el desarrollo de infraestructura directamente relacionado con la vida diaria y la producción en comunidades rurales.

Cuando la Cooperación Financiera No-reembolsable es asignada a proyectos para el desarrollo de infraestructura en áreas rurales, hay una situación poco clara, puesto que el gobierno central tiene una política de descuento para reducir el monto de esa ayuda de los recursos asignados a los gobiernos locales³⁷. Japón deberá apelar a la comprensión del gobierno boliviano para que acepte esa ayuda sin reducir las asignaciones de los gobiernos locales, considerando que la combinación de ésta con asistencia técnica podría producir grandes resultados.

³⁷ Se refiere al sistema de descuentos que forma parte de la Política Nacional de Compensación, aprobada en el gobierno de Jorge Quiroga y que sigue vigente pues su modificación deberá formar parte de los acuerdos del Diálogo Nacional Bolivia Productiva.

(5) La presentación de alternativas a la Ayuda Financiera Presupuestaria

Se prevé que el gobierno boliviano solicitará apoyo presupuestario. Japón no está dispuesto a acceder a este tipo de requerimientos, debido a que se considera el sistema de transferencias de presupuestos del gobierno central hacia las municipalidades como inadecuado. Nuestra cooperación debería solicitar que se clarifiquen esos los problemas y hacer sugerencias acerca de qué reformas administrativas y financieras pueden hacerse para mejorar la transparencia, antes de comprometer un soporte presupuestario o participar en una canasta común de fondos.

Sin embargo, considerando que otros países están promoviendo este tipo de ayuda, si Japón mantiene su posición respecto del soporte presupuestario, podría perder la posibilidad de participar en discusiones de nivel macro sobre el desarrollo. Por tanto, debería diseñar un plan para encontrar otra forma de cooperación fuera del soporte presupuestario.

Una opción viable sería enfatizar en la importancia de programar la condonación de la deuda que está en plan de ejecución a corto plazo. Otra es buscar la forma de ofrecer apoyo financiero pero no presupuestario en forma de un proyecto, con objetivos claramente delimitados y un nivel de gastos estándar, armado en paquete con cada uno de los programas prioritarios de nuestra cooperación. Por ejemplo, aprovechando la Cooperación Financiera No-Reembolsable tipo “No-proyecto” y el Programa de Asistencia para el Incremento de la Producción Alimenticia (2KR), se puede ver la posibilidad de colocar apoyo financiero y proveer recursos a la Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal en el Trópico Húmedo (FDTA-TH).

(6) Comienzo de la cooperación sobre la “Base Local”

Como una nueva forma de participar y contribuir al proceso de desarrollo, incluida en la Orientación Básica de la Cooperación Japonesa a Bolivia (3.2), nuestra cooperación debería promover como nueva iniciativa, un esquema de cooperación a gobiernos locales, teniendo como contraparte a los gobiernos municipales y mancomunidades que tienen demandas y la suficiente capacidad institucional para trabajar por el desarrollo. El propósito de este tipo de intervención es el contribuir a un desarrollo “de abajo hacia arriba” a través de la construcción de un Sistema Local que está siendo promovido por la Ley de Participación Popular y la descentralización.

Se entiende por Sistema Local una situación en la cual las relaciones entre los agentes del desarrollo (gobierno central, prefecturas, municipios, donantes y ONGs) y las organizaciones locales están basadas en confianza y se expresan a través de la coordinación de políticas entre sectores, el intercambio de información y experiencias, la participación continua de las organizaciones locales en la formulación, toma de decisiones, implementación y evaluación de políticas de desarrollo sobre las bases establecidas por los gobiernos locales o la unión de éstos, las mancomunidades. Ello evitará el surgimiento de conflictos políticos con ministerios y entidades del gobierno central, cambios frecuentes de políticas o personal o la competencia entre donantes y ONGs, haciendo que el “desarrollo desde abajo” avance de manera integral y eficientemente a través del mejoramiento de los canales de información, la reducción del costo de transacción, el surgimiento del efecto sinérgico y la formación del capital social. Japón ha acumulado hasta ahora este tipo de experiencias a través

de la ayuda a las comunidades *Nikkei* y existe un ejemplo del desarrollo sobre bases locales con la cooperación de donantes y ONGs en el municipio de Porongo en Santa Cruz.

Como un programa piloto de nuestra cooperación hacia la formación de la “base local”, Japón debería iniciar una investigación en las colonias japonesas y en el municipio de Porongo con la participación de contrapartes bolivianas (municipios, académicos, ONGs, etc.). Asimismo debería organizar talleres y promover asistencia técnica para el establecimiento de un Sistema Local que tome en cuenta su experiencia en el “Movimiento del Mejoramiento de Vida en Japón”. Las áreas objetivo deberían ser los municipios con un alto potencial de desarrollo localizados en Santa Cruz, tales como el municipio de Porongo.

En el futuro, cuando se conduzca un estudio sobre desarrollo agrícola o un plan de desarrollo integral para una región, será necesario fijar objetivos e indicadores de evaluación desde el punto de vista de la formación de un Sistema Local tanto como de Seguridad Humana. Respecto a los programas de cooperación en curso, se debería tratar de aprovecharlos tanto como sea posible para la construcción de ese Sistema Local.

(7) Coordinación con los inmigrantes /descendientes japoneses y sus agrupaciones

Si bien a ayuda a las colonias de inmigrantes japoneses en Bolivia ha estado centrada en la búsqueda del bienestar para los inmigrantes mayores y la capacitación de las generaciones jóvenes, estamos pasando de una etapa de apoyo directo a los inmigrantes a otra, donde se busca un nuevo modelo de colaboración con ellos, tal como se concluyó en el 74° Encuentro del Consejo de los Asuntos Migratorios realizado en Diciembre de 2000.

Por tanto, como se ha mencionado anteriormente, en el caso del desarrollo agrícola y regional en Bolivia, Japón debería utilizar metodologías de desarrollo y tecnologías aplicables que provienen de la experiencia de las colonias japonesas y aprovechar éstas en futuros proyectos de cooperación, en asociación con dichas comunidades. Adicionalmente, para hacer una mayor contribución a la cooperación Japonesa en Bolivia, mediante una cooperación coordinada con los descendientes japoneses y sus organizaciones, procuraremos fortalecer la formación de ellos como recursos humanos de la cooperación internacional y la capacidad de gestión de sus asociaciones para que puedan ejecutar proyectos internacionales de ayuda.

(8) Aprovechamiento de la Cooperación Sur-Sur, incluyendo a los inmigrantes y descendientes japoneses y sus agrupaciones en otros países

Los países de ingresos medios de Centro y Sud América, tales como Argentina, Brasil, Chile y México, ofrecen independientemente cooperación a otros países dentro de la región. Ellos están promoviendo activamente la Cooperación en el Sur, usando como soporte el esquema de Cooperación Sur-Sur de JICA, la Capacitación en Tercer País y el Envío de Expertos de Tercer País.

Japón ha firmado acuerdos bilaterales con Argentina, Brasil y Chile (*Partnership Programme for Joint Cooperation between Japan and Argentina*, PPJA; *Japan-Brazil Partnership Programme*,

JBPP; y *Japan-Chile Partnership Programme*, JCPP) para la ejecución de actividades de desarrollo económico y social en otros países de la región. Tomando en cuenta este activo movimiento que involucra a la Cooperación Sur-Sur, Japón debería aprovechar positivamente esos recursos (humanos, instalaciones, conocimientos y otras facilidades) para cooperar con otros países de Centro y Sud América.

Los siguientes son ejemplos aplicables a través de esos programas:

- (i) Los resultados destacables de la cooperación japonesa en otros países de la región, tales como el Proyecto de Desarrollo Agrícola en Cerrados, Brasil; Proyecto del Mejoramiento de la Calidad y Productividad en Brasil; Proyecto de Planificación Familiar y el Mejoramiento de la Salud Materno Infantil en Brasil; Proyecto de Investigación sobre la Producción de Soya en Paraguay; y otros.
- (ii) La cooperación con las colonias japonesas y sus asociaciones tales como Agricultores de Inmigrantes Japoneses en el Amazonas, Brasil; Agroforestación y otros.

(9) Cooperación a los problemas comunes en la región de Sudamérica

1) Atención al MERCOSUR

Para el MERCOSUR estamos preparando proyectos de cooperación sobre tecnologías de envases y embalajes, y fomento al turismo. Esta iniciativa, de la cual Bolivia podría formar parte en el futuro; debería alentarnos a estrechar la cooperación entre los países miembros. En cuanto a la infraestructura de distribución de los productos agrícolas, Japón debería analizar la posibilidad de apoyar en la construcción de rutas camineras y fluviales dentro de la región que sean prioritarias y formen parte de los planes de desarrollo de los países.

2) Atención a la Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Japón está considerando cooperar a la Comunidad Andina en la prevención de desastres y el desarrollo del turismo y Bolivia tiene una gran demanda de ayuda en estos sectores. Cualquiera de esas áreas tendría un potencial de alto rendimiento si se encara desde el enfoque de la cooperación regional, de manera que en el futuro, trataremos de formular nuevos proyectos de cooperación sobre estas directrices.

3) Formulación de proyectos de cooperación regional

Japón debería considerar la formulación de proyectos de cooperación regional, aprovechando el esquema de la Cooperación Sur-Sur, de los Programas de Partnership ya citados con Chile, Argentina y Brasil y a través de ellos, con los países de la región.

(10) Cooperación en consideración a la debilidad de gobernabilidad

1) Mejoramiento de la capacidad de gestión de las instituciones ejecutoras, y fortalecimiento de la coordinación entre las entidades no gubernamentales

El gobierno central y los gobiernos locales enfrentan los mismos problemas: rotación frecuente del personal directivo, falta de capacidad institucional y restricciones presupuestarias. Por tanto, será necesario incluir en cada programa o proyecto de cooperación aquellos elementos que sostienen la gestión pública y la fiscalización, la “muralla externa de la administración pública” por llamarlo de alguna manera, y la interiorización de los actores externos dentro de la misma, integrando el mejoramiento de la capacidad de gestión pública dentro de los programas y proyectos específicos de la cooperación e incluyendo dentro de los mismos el tema de interacción con los habitantes locales, las ONGs relacionadas, las agrupaciones de los productores, etc.

2) Atención a los pactos

El gobierno boliviano pretende impulsar su estrategia de desarrollo mediante la suscripción de pactos productivos, sociales, e institucionales con las organizaciones relacionadas con el Dialogo Nacional y aún cuando no está claro cómo esos pactos entrarán en vigencia o si funcionarán bien, se espera que la gobernabilidad mejore en aquellas regiones y sectores que participen de los mismos. Antes de planificar proyectos de desarrollo, al elegir una región objeto de nuestra cooperación, será necesario investigar si existen esos pactos, cuál es su contenido y tomarlos en cuenta como material para la toma de decisiones.

3.4.2 Mejoramiento de los métodos y las organizaciones de la gestión de cooperación hacia el futuro

(1) Puntos que debe mejorar nuestra cooperación en Bolivia

A fin de asegurar que la Cooperación Japonesa con Bolivia sea más efectiva, será necesario mejorar y fortalecer cada aspecto de nuestra cooperación: la planificación, la ejecución, y la evaluación. A grosso modo, los ámbitos de la cooperación japonesa que deben mejorarse, son los siguientes:

- (i) El ordenamiento institucional para demostrar las ventajas de la Cooperación Japonesa en Bolivia (tanto en Bolivia como en el Japón).
- (ii) Los mecanismos de implementación para compensar el mal funcionamiento institucional de los actores bolivianos.
- (iii) Los mecanismos de toma de decisiones para incrementar la efectividad y la eficiencia, de la Cooperación Japonesa.
- (iv) Los mecanismos de investigación y evaluación para mejorar la efectividad y la eficiencia de la cooperación japonesa.

- (v) Los mecanismos de aprovechamiento de los recursos materiales y humanos para incrementar la efectividad y la eficiencia de la cooperación.
- (vi) Los mecanismos para fortalecer el rol y la influencia del Japón dentro del contexto de los programas de cooperación en Bolivia y en el Japón.

Cualquiera de estos puntos nos obligaría a realizar un gran viraje en el método y la organización de nuestra cooperación, no sólo en Bolivia sino también en cualquier país en desarrollo. No puedes ser dejados de lado si Japón desea seriamente incrementar la eficiencia y eficacia de su cooperación.

Estos temas nos plantean además un cuestionamiento serio si Japón no puede alcanzarlos, será capaz de tener el reconocimiento o seguir jugando el rol de coordinador de los donantes. A continuación se analizarán algunos de estos temas con más detalle, concentrándonos en la delegación de mayor autoridad a las oficinas locales o agencias de cooperación.

(2) Delegar mayor autoridad a las oficinas locales

El delegar mayor autoridad a las oficinas locales y a las agencias de cooperación es la clave para agendar los temas planteados arriba.

De hecho, Japón ha empezado a dar los pasos necesarios en esa dirección; en el Año Fiscal 2003, la Embajada Japonesa creó en la oficina de La Paz un Equipo de Trabajo de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) con la participación de representantes locales de las agencias de cooperación tales como JICA, JBIC y JETRO con la idea de formular políticas y programas de la AOD más efectivos en el nivel local y se han creado equipos de trabajo similares en otros países en desarrollo. Esta iniciativa facilitó a todas las agencias de cooperación japonesas trabajar juntas coherentemente bajo el mismo marco de cooperación de desarrollo japonesa. JICA por su parte está adaptando su ordenamiento institucional y sus mecanismos de ejecución de la ayuda, tanto en sus oficinas centrales como fuera de ellas, antes de asumir el nuevo estatus institucional como oficina administrativamente independiente en octubre de 2003 y se espera que delegue mayor autoridad a sus oficinas locales.

El fortalecimiento de la autonomía y del ordenamiento institucional en las oficinas locales es esencial, especialmente para la coordinación entre donantes. Es indispensable también asegurar para la Embajada Japonesa y a la oficina de JICA en Bolivia, presupuesto, personal y poder de decisión para tomar decisiones, y así éstas puedan decidir sobre los proyectos de ayuda, flexiblemente. Asimismo, debería promover agresivamente la transferencia de autoridad y el fortalecimiento de las oficinas locales, para asegurar que las asignaciones de recursos humanos y financieros en el extranjero, sea efectiva. Para apoyar al Equipo de Trabajo de la AOD en La Paz, se necesitan consejeros sectoriales y otro personal para acompañar el rápido movimiento de los donantes, sectores donde Japón disfruta de una ventaja comparativa y puede llevar adelante proyectos efectivamente. En este sentido, es esencial promover la contratación personal local y procurar obtener los recursos humanos con la capacidad requerida para el cumplimiento de esas actividades, sean japoneses o no.

(3) Acelerar el proceso de adopción e implementación de proyectos de ayuda y la presentación del plan de ayuda de mediano plazo

Actualmente, se necesitan casi diez meses para que un proyecto de cooperación sea aprobado después de su presentación. El procedimiento demanda un período de tiempo tan largo porque implica la realización de consultas a los ministerios involucrados y un proyecto queda en suspenso, si los ministerios involucrados no pueden ponerse de acuerdo en los detalles. Considerando que el procedimiento obstaculiza que la cooperación sea efectiva, Japón debería abolir el sistema que los proyectos administrados principalmente por las oficinas centrales en Tokio y promover la transferencia de autoridad al país donde el proyecto es ejecutado.

Como medida transitoria, es necesario introducir una política que haga posible notificar inmediatamente la intención de implementar un proyecto, tan pronto como se defina la orientación básica de los proyectos. Por otro lado, dado el aumento del número de países que gestionan proyectos en el marco del presupuesto plurianual (incluyendo Bolivia), se necesita presentar un proyecto en forma de un Plan de Ayuda a Mediano Plazo, para reflejar nuestro Programa en la política y en el plan de gestión pública de estos países receptores, y así ejercer, en general, nuestra influencia en la política de los mismos.

(4) Ampliación y consolidación de las modalidades de cooperación

La cooperación con organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales es muy importante para el establecimiento de un rol de liderazgo para el Equipo de Trabajo en La Paz. Sin embargo, al presente, esta forma de ayuda sólo es posible para proyectos de asistencia técnica que requieren acuerdos internacionales. Ahora, en los países de gobernabilidad débil, si las contrapartes locales son únicamente instituciones públicas, la asistencia podría no ser efectiva. Por tanto, es necesario comprometer a organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales en los proyectos. Hay algunos casos donde una organización no gubernamental puede liderizar un proyecto de manera más efectiva que una institución pública. Desde este punto de vista también es necesario crear un esquema de asistencia apropiado y a través de éste, transferir autoridad a lo local.

Para demostrar las ventajas de la Cooperación Japonesa y fortalecer su rol e influencia en la coordinación de los donantes, deberían ampliarse los esquemas de asistencia disponibles y tener la libertad de administrarlos, de manera que esas nuevas formas de participación puedan llegar y concretarse sin demora, a través de iniciativas locales. Adicionalmente, será esencial para el Japón crear un sistema doméstico de apoyo rápido y flexible para el análisis y la realización de investigaciones especiales y la provisión de recursos para facilitar la formulación de propuestas e iniciativas de las entidades locales. Sobre todo, se necesita su participación en el proceso de formulación de estrategias y políticas en los niveles macro sectoriales, para mejorar la calificación de nuestro país a través de la contribución a la coordinación entre los donantes en Bolivia..

Sin embargo, para ser reconocido como un socio responsable y tener la calificación para participar en el proceso de formulación de estrategias, Japón debería tarde o temprano, proveer asistencia financiera de nivel macro (soporte financiero y aportes al fondo común). Como hemos puntualizado

anteriormente en 3.4.1 (5), consideramos adecuado responder en este momento a esta solicitud del apoyo financiero de libre disponibilidad, bajo las modalidades disponibles, mientras la deficiencia institucional persista en el lado boliviano. Es obvio que mayor flexibilidad y más opciones de cooperación facilitarán a Japón más actividades, más roles en la Cooperación Internacional y más contribución efectiva al desarrollo de Bolivia. En lo que respecta a la modalidad de apoyo financiero, en adición a la Cooperación Financiera No-Reembolsable tipo No-Proyecto, Programa de Asistencia para el Incremento de la Producción Alimenticia (2KR), y la Condonación de la Deuda en forma de Abandono de acreencia de los créditos, es de esperar que se considere la posibilidad de introducir a Bolivia una Cooperación Financiera Reembolsable tipo No-Proyecto.

