

Bolivia: Analisis Economico Integrado



Prefacio

Este informe económico de país explora los principales desafíos, limitaciones y oportunidades para el desarrollo económico pro-pobre en Bolivia. Partiendo del supuesto de que mejores oportunidades de empleo e ingreso para los pobres constituyen el mejor camino para reducir la pobreza material, el estudio aplica un enfoque integrado al análisis económico, interrelacionando análisis de empleo, del ambiente de negocios y de la situación macro económica del país. El estudio establece que las principales restricciones para el crecimiento con orientación pro-pobre son el bajo nivel de inversiones, la limitada capacidad de las instituciones públicas bolivianas para ofrecer un marco regulatorio e institucional adecuado y, en alguna medida, políticas ambivalentes para el desarrollo del sector privado. Este estudio es el resultado de un trabajo metodológico de Asdi, orientado a tener un enfoque de pobreza más profundo en el análisis económico.

Este estudio es parte de una serie de estudios de país desarrollados por Asdi y por varias universidades e institutos de investigación en colaboración con Asdi. Este estudio fue efectuado por Juan Carlos Aguilar, Javier Comboni, Carlos Romero y Rodolfo ErosteGUI, todos ellos pertenecientes a la consultora boliviana Strategy Advisors for Government Reform -SAXgr.

El propósito principal de estos estudios es mejorar nuestro conocimiento y comprensión del desarrollo económico actual y de los desafíos que ello implica, en los principales países socios donde Suecia trabaja con cooperación para el desarrollo. También se espera que estos estudios respondan a intereses académicos y sirvan para fortalecer la base de datos en la temática de economía para el desarrollo.

Per Ronnås
Economista Principal

Publicado por Asdi, 2008

Sekretariat for Development Issues

Autor: Juan Carlos Aguilar, Javier Comboni, Carlos Romero and Rodolfo ErosteGUI

Impreso por Edita Communication, 2008

Art. no.: SIDA46531es

ISBN 978-91-586-4070-2

Puede descargar esta publicación en www.sida.se/publications

Índice general

Siglas y abreviaturas.....	V
Índice de cuadros.....	VIII
Índice de gráficos.....	X
Índice de anexos	XI
Resumen ejecutivo	XII
Introducción.....	XXI
1. Las dinámicas del desarrollo.....	3
1.1 El contexto global.....	3
1.2 La estructura y las dinámicas demográficas en Bolivia.....	4
1.3 La situación de pobreza.....	5
1.4 La desigualdad de ingresos y de activos.....	6
1.5 Grupos étnicos y desigualdad	7
1.6 La situación de género	9
1.7 La situación de la tenencia de tierra.....	12
1.8 La economía de la coca y las políticas nacionales.....	15
1.9 Consideraciones sobre	18
el medio ambiente y el cambio climático	18
1.10 La dependencia de los recursos naturales	19
1.11 La estructura económica.....	20
1.12 Las dinámicas del crecimiento económico.....	22
1.13 Los cambios en la situación	23
del empleo y la productividad laboral	23
1.14 El funcionamiento de los mercados	25
1.15 El legado de los 90s y la visión actual del PND	26
1.16 Los desafíos del desarrollo.....	27
2. Análisis del empleo	28
2.1 Aspectos cuantitativos del empleo.....	28
2.2 Capacidad de empleo	35
2.3 Acceso al mercado de trabajo.....	38
2.4 Oportunidades en el mercado laboral.....	38

2.5 El legado de los 90s	40
y la visión del PND en materia de empleo	40
2.6 Los desafíos de la política laboral.....	41
3. Análisis macroeconómico.....	43
3.1 El sector externo	43
3.2 La economía interna.....	47
3.3 Las cuentas fiscales	52
3.4 La capacidad del Estado	55
para generar crecimiento pro-pobre	55
3.5 El legado de los 90s y el cambio	58
de visión propuesto por el PND	58
3.6 Políticas macroeconómicas	60
pro-pobre y las políticas actuales	60
4. Análisis del ambiente de negocios.....	64
4.1 El rol de la inversión nacional y extranjera.....	65
4.2 Factores que influyen el clima	66
de negocios y la percepción de riesgo país.....	66
4.3 El rol del apoyo estatal a la apertura de mercados	71
4.4 Características de las empresas,contribución a	
la inversión y empleo	73
4.5 Las ventajas de mejorar el clima de negocios.....	74
5. Las principales limitantes al desarrollo	76
5.1 Limitantes estructurales	76
5.2 Limitantes coyunturales	82
6. Conclusiones y recomendaciones	84
Anexos: dinámicas del desarrollo	88
Anexos: empleo.....	89
Anexo: macroeconómico	93
Bibliografía	96
Country Economic Reports.....	100

Siglas y abreviaturas

ACOB	Asociación de Cooperación Bolivia España
AEI	Análisis Económico Integral
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
ALBA	Alternativa Bolivariana de las Américas
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (Ley de Promoción de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas)
BCB	Banco Central de Bolivia
BDP	Banco de Desarrollo Productivo
BFECA	Balance Fiscal Estructural Cíclicamente Ajustado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comisión Agraria Departamental
CAN	Comisión Agraria Nacional
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CEMLA	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
CONADAL	Comisión Nacional de Desarrollo Alternativo
CONAPE	Consejo Nacional de Política Económica
COPROCA	Compañía de Productos de Camélidos
DFI	Development Finance International (Consultora inglesa)
DIRECO	Dirección Nacional de Reconversión Agrícola
DS	Decreto Supremo
EEU	Environmental Economics Unit (Unidad de Economía Ambiental)
EEUU	Estados Unidos de Norteamérica
FELCN	Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico
FES	Función Económica Social
FFP	Fondo Financiero Privado
FINRURAL	Financieras para el Desarrollo Rural
FMI	Fondo Monetario Internacional

FUNDAEMPRESA	Fundación para el Fomento de la Iniciativa Empresarial
FUNDAPRO	Fundación para la Producción
FUNDES	Fundación para el Desarrollo Sostenible
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (Países Pobres Altamente Endeudados)
IBCE	Instituto Boliviano de Comercio Exterior
IED	Inversión Extranjera Directa
IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados
IFC	International Finance Corporation (Corporación Financiera Internacional)
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
LA	Latinoamérica
LGT	Ley General del Trabajo
MT	Ministerio de Trabajo
NAFIBO	Nacional Financiera Boliviana
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
ONAMFA	Organismo Nacional del Menor, Mujer y la Familia
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEA	Población Económicamente Activa
PEDIPP	Plan Estratégico de Desarrollo Integral de los Pequeños Productores
PEI	Población Económica Inactiva
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Interno Bruto
PIDYS	Plan Integral de Desarrollo y Sustitución
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDA	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Parity Purchase Power (Paridad de Poder de Compra)
PRODEL	Programa de Promoción de los Derechos Laborales.
PyME	Pequeña y Mediana Empresa
RA	Reforma Agraria
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras
SCAN	Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones

SENADEPRO	Servicio Nacional de Desarrollo Productivo
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIN	Servicio de Impuestos Nacionales
SMN	Salario Mínimo Nacional
SNRA	Servicio Nacional de Reforma Agraria
SPNF	Sector Público no Financiero
TAN	Tribunal Agrario Nacional
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos
TGN	Tesoro General de la Nación
TGP	Tasa Global de Participación
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UFV	Unidad de Fomento a la Vivienda
UPC	Unidad de Productividad y Competitividad
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VMM	Viceministerio de la Mujer

Índice de cuadros

Cuadro 1:	Indicadores de Pobreza Moderada según Área Geográfica
Cuadro 2:	Evolución del Coeficiente de Gini
Cuadro 3:	Población Total, Población Indígena y Área de Residencia–2001
Cuadro 4:	Indicadores de Pobreza y Desigualdad según Área Geográfica y Condición Étnica Lingüística 1999–2006
Cuadro 6:	Proyecciones de la Población Urbana y Rural según Sexo: 2000–2010
Cuadro 7:	Acciones Positivas a Favor de Eliminar las Brechas de Género
Cuadro 8:	Superficie, Producción, Rendimiento Agrícola y de Coca: 1965–2006
Cuadro 9:	Producto Interno Bruto – Coca 1980–2006
Cuadro 10:	Impactos Esperados del Cambio Climático por Regiones
Cuadro 11:	Remesas Recibidas
Cuadro 12:	Población Ocupada según Actividad Económica
Cuadro 13:	Estructura de la Población por Rangos de Edad, 2007
Cuadro 14:	Aporte al Empleo, a la Economía por Tipo de Empresa y Productividad
Cuadro 15:	Desempleo Abierto, Cesantía y Búsqueda por 1ra. Vez por Sexo
Cuadro 16:	Aspectos sobre la Discriminación
Cuadro 17:	Bolivia - Población Ocupada en Subempleo Visible/ Invisible (%)
Cuadro 18:	Flujos de IED por Sector Económico, 1996-2004
Cuadro 19:	Bolivia – PIB por Actividad: Crecimiento Promedio 1987–2006
Cuadro 20:	Crecimiento del PIB Ajustado por PPP y Precio Real del Petróleo 1951–2006
Cuadro 21:	Características de los Estados Desarrollistas y la Situación de Bolivia
Cuadro 22:	Matriz Comparativa de Políticas Macro: 90s–2006
Cuadro 23:	Instituciones que Participan en el Trámite para la Apertura de una Empresa

Cuadro 24:	Resultados de la Simplificación de Trámites en la Apertura de Empresas
Cuadro 25:	Evolución de la Calificación de Riesgo País para Bolivia
Cuadro 26:	Estructura de las Exportaciones
Cuadro 27:	Pilares del Plan Estratégico de Desarrollo Integral de Pequeños Productores

Índice de gráficos

Gráfico 1:	Comparación de Ingresos: Tributarios – Impuesto sobre Hidrocarburos
Gráfico 2:	Bolivia 2004 – Ingreso Mensual por Actividad
Gráfico 3:	Demanda y Oferta de Profesionales
Gráfico 4:	Demanda y Oferta de Técnicos
Gráfico 5:	Grado de Apertura de la Economía
Gráfico 6:	Crecimiento del PIB ajustado por PPP y Precio Real del Petróleo 1951 a 2006
Gráfico 7:	Percepción del Clima de Inversión en 2005
Gráfico 8:	Ubicación de Bolivia por Tema en el Doing Business

Índice de anexos

Anexo 1:	Tasa de Analfabetismo Población Nacional y Población Indígena de 15 Años o más de Edad, por Sexo y Departamento – 2001
Anexo 2:	Tasas de Cesantía y Desempleo Abierto por Área Geográfica según Condición Étnico Lingüística: 1999–2006
Anexo 3:	Proyección de la PEA Urbano Rural, 1990–2010 Tasas de crecimiento
Anexo 4:	Estructura del empleo (%)
Anexo 5:	Índice de remuneraciones medias nominales del sector privado por grupo ocupacional de todas las actividades económicas Año Base 1995 = 100
Anexo 6:	Empresas exportadoras: ingreso promedio por actividad económica
Anexo 7:	Salario media nominal en el sector privado
Anexo 8:	Población ocupada según sector del mercado de trabajo
Anexo 9:	Población ocupada según sector del mercado de trabajo (%)
Anexo 10:	Composición Sectorial del Producto Interno Bruto, en porcentajes
Anexo 11:	Área urbana: Duración promedio de desempleo (En meses)
Anexo 12:	Cálculo de Productividad, 1999–2006
Anexo 13:	Ingresos de Hidrocarburos para el Estado sin ampliación a la República Argentina – Precios Bajos
Anexo 14:	Crecimiento Per Cápita
Anexo 15:	IPC Trimestral actualizado
Anexo 16:	Tasas de Interés y Spreads por Monedas
Anexo 17:	Ingresos Totales del TGN 1996 – 2007 (En millones de bolivianos)
Anexo 18:	Financiamiento del Déficit 1999 – 2007 (En millones de bolivianos)
Anexo 19:	Balances Fiscales Estructural Ajustados (BFECA) y Observados

Resumen ejecutivo

Bolivia ha experimentado una serie de cambios en la orientación de las políticas económicas a lo largo del último siglo, pasando de un Estado liberal basado en una economía minera a principios del Siglo XX, a un Estado con mayor participación gubernamental en la economía a partir de 1952, que hizo transformaciones estructurales en la sociedad y nacionalizó los recursos naturales estratégicos. Esta característica se modifica en 1971 con la orientación de la economía hacia un capitalismo de Estado que hizo crisis a mediados de los 80s. La Nueva Política Económica implantada con el DS 21060 desde 1985, adoptó una visión más liberal, implementando una serie de reformas para permitir un rol más activo del sector privado en la economía. En el año 2006, se inicia un proceso político que promueve un cambio de modelo, orientado nuevamente hacia una mayor intervención gubernamental en la economía.

El presente Análisis Económico Integrado (AEI), intenta contribuir a la comprensión de las dinámicas más relevantes de la economía y sociedad bolivianas, y que determinan su capacidad para generar un crecimiento orientado a la inclusión de los pobres en el país. El AEI enfatiza en el análisis de los factores relacionados con el empleo, el marco macroeconómico y el ambiente de negocios, identificando a partir de esos factores, las principales limitantes al desarrollo de Bolivia.

Las dinámicas del desarrollo

Factores externos e internos influyen en las dinámicas de desarrollo del país y van dando forma a la economía y sociedad boliviana a lo largo del tiempo. Esta sección describe brevemente los factores más relevantes.

Contexto global. La tendencia a la globalización de la economía mundial ha favorecido en los últimos años el continuo crecimiento del comercio internacional, con un rol cada vez mayor del continente asiático. Al mismo tiempo, la pobreza extrema se ha reducido en el mundo en los últimos 25 años desde 40% a 21% y la pobreza moderada desde 66% al 52%. El continente que más ha reducido la incidencia de la pobreza ha sido el Asia, mostrando un camino a explorar por otros países en desarrollo, a saber, orientarse a la producción de manufacturas para la exportación y aprovechar esta oportunidad para reducir la pobreza.

Estructura y dinámicas demográficas. Bolivia tiene una pirámide poblacional de base ancha, fundamentalmente dependiente y con una tasa de crecimiento poblacional que tiende a bajar a niveles inferiores al 2% en los próximos 10 años. La pobreza relativa secular en las zonas rurales del

país, ha ocasionado que en los últimos 100 años la población se transforme en una sociedad predominantemente urbana (62%), con una inmigración continua entre occidente a oriente y con índices crecientes de migración al exterior.

Situación de pobreza y desigualdad de ingresos. En 2002, el 39.3% de la población se encontraba en pobreza extrema, con mayor incidencia de pobreza en los indígenas. El número absoluto de pobres ha aumentado hasta situarse cerca de los 5,6 millones de personas. En 2006, el coeficiente de Gini (medido por ingreso) era de 0.59 a nivel nacional, mostrando una alta concentración de ingresos en un número reducido de bolivianos. El mismo coeficiente, medido por consumo, muestra un nivel de desigualdad menor (0.44), aunque todavía importante.

Grupos étnicos y desigualdad. El año 2001 casi el 50% de la población boliviana era de origen indígena, presentando altas tasas de pobreza, elevados niveles de analfabetismo, problemas en atención de salud y escasas oportunidades de empleo. Esta situación demanda el diseño de políticas que favorezcan la inclusión y reduzcan la discriminación enfocadas a estos grupos.

Situación de género. La distribución poblacional entre hombres y mujeres es del 50%, paridad que no se traduce en otros ámbitos de la sociedad. Existen todavía marcadas brechas entre hombres y mujeres en tasas de analfabetismo, salud, ingresos y otros indicadores. Sin embargo, en los últimos quince años se han realizado esfuerzos por superar esta situación, lográndose el reconocimiento de las diferencias y políticas públicas que favorezcan los derechos de las mujeres, aunque queda todavía mucho por hacer.

Situación de la tenencia de tierra. La Reforma Agraria (1953) inició un proceso de democratización del acceso a la tierra, permitiendo redistribuir tierras a campesinos, eliminar el pongoaje e implementar planes y programas de colonización, iniciándose un proceso de inclusión a nivel nacional. Con el tiempo se generó nuevamente un proceso de concentración de la propiedad de la tierra, esta vez en los llanos orientales del país. La Ley INRA se aprobó en 1996 con la intención de reconducir la política de tierras, buscando el saneamiento de tierras individuales y comunitarias. La Ley de Reconducción Comunitaria y Revolución Agraria aprobada en 2006 pretende mejorar y agilizar este proceso.

La economía de la coca y las políticas nacionales. El crecimiento del cultivo de hoja de coca se inicia en la década del 70, llegando a sus niveles más altos en 1995. Esta situación obligó a la implementación de políticas de erradicación, aplicando desde 1987 el concepto de Desarrollo Alternativo desde una visión de concertación con el campesino, combinada con una legislación dura. A pesar de los éxitos y fracasos de las políticas públicas, es evidente que el peso relativo de la economía de la coca ha caído significativamente desde entonces. Desde 2006 se adopta una nueva estrategia gubernamental en tema, sustentada en la revalorización de la hoja de coca y la lucha contra el narcotráfico.

El medio ambiente y el cambio climático. En Bolivia se han creado instituciones encargadas de gestionar el medio ambiente y generar conciencia sobre la importancia de este en el desarrollo sostenible consistente con el crecimiento pro pobre. Un componente adicional de esta problemática es el referido al cambio climático que, en el corto plazo, ha comenzado a influir negativamente sobre la agricultura, por las sequías y la desaparición de glaciares, y puede afectar el potencial de aprovechamiento de los recursos naturales.

Dependencia de los recursos naturales. Tradicionalmente, Bolivia tiene una alta propensión a exportar productos básicos no renovables. Esto ha generado una situación de dependencia de los ingresos por impuestos, donde los hidrocarburos representan cerca del 80% del total de ingresos (2006). La volatilidad de precios de las materias primas podría generar una potencial vulnerabilidad de los ingresos fiscales, situación que se debería controlar a través de mecanismos de protección de ingresos y control del gasto.

Estructura económica y dinámicas del crecimiento económico. La estructura productiva nacional ha observado un crecimiento limitado del sector industrial y de la infraestructura básica en los últimos años. Los sectores vinculados a la actividad extractiva y agricultura industrial han crecido más rápido, a diferencia de los sectores generadores de mayor empleo productivo, como son servicios, minería e industria manufacturera, dificultando los esfuerzos de generación de crecimiento con inclusión. El crecimiento promedio durante los últimos veinte años ha sido del 3.6%, siendo los sectores más dinámicos los exportadores.

La situación del empleo y la productividad. Entre 1990–2005 la tasa de crecimiento promedio anual de la PEA fue del 3% y la Población en Edad de Trabajar creció a una tasa de 3.2%. Los sectores que actualmente generan más empleo son el agropecuario (39%), el comercio (19%) y los servicios (14%), sectores de baja productividad relativa.

Funcionamiento de los mercados. En los últimos quince años se observa una tendencia hacia la mejora del funcionamiento de los mercados, aunque persisten algunos factores que limitan su desarrollo, entre ellas, las estructuras de poder económico y gremial, el insuficiente encadenamiento entre mercados, el escaso grado de integración con mercados externos, la inseguridad jurídica y la falta de confianza en el sistema judicial, limitando las posibilidades de generar crecimiento pro pobre en el país.

El legado de los 90s y la visión actual del PND. Las políticas implantadas a partir de 1985 favorecieron la estabilidad macroeconómica y el desarrollo del sector privado empresarial en un ambiente de libertad de precios y apertura al comercio internacional, procurando levantar las restricciones para generar niveles de crecimiento más altos. A pesar de sus logros, estas políticas no favorecieron el crecimiento con inclusión y, más allá de algunas mejoras en los índices de desarrollo humano, no se logró reducir significativamente la pobreza por ingreso. Por el contrario, se generó la sensación de mayor concentración de la riqueza nacional. El PND pretende revertir esta situación a partir de políticas públicas que favorecen un rol preponderante del Estado en la economía, retornando a una suerte de capitalismo de Estado. Este tiene el desafío de mostrar mejores resultados en materia de crecimiento con inclusión, que aquellos obtenidos con esquemas similares observados en el país en procesos políticos anteriores (en los años 60s y 70s).

Análisis del Empleo en Bolivia

Aspectos cuantitativos. La población total en Bolivia en el año 2007 está estimada en cerca de 10 millones de habitantes. La población es relativamente joven (los menores de 25 años, representan casi el 57% de la población), con una PET cercana al 63% de la población y una PEA que superará las cuatro millones de personas en el año 2010. Las inversiones más importantes en el país han estado dirigidas a sectores intensivos en capital y poco generadores de mano de obra. La falta de atención suficiente a los sectores manufactureros e industriales (generadores de mano de obra), ha incidido negativamente en la generación de un crecimiento

más orientado a inclusivo. A este hecho se suma una legislación laboral excesivamente proteccionista que no favorece la creación de nuevos empleos formales en la economía y que en el mediano plazo afecta competitividad de las empresas. Estas restricciones a la expansión del empleo formal han favorecido el acelerado crecimiento del sector informal, que demanda la mayor cantidad de mano de obra (60% de la PEA) y que en su mayoría se compone de mujeres.

Las remuneraciones de los trabajadores tuvieron un crecimiento interesante entre el año 2003 al 2005 (el índice general pasó de 181,1 a 192,2), beneficiándose más el grupo de los obreros frente a los gerentes y administradores que vieron reducidos sus ingresos. Existen marcadas diferencias salariales entre los trabajadores de empresas que producen y venden en el mercado interno, y los trabajadores de empresas exportadoras que tienen salarios más altos. Se observan también diferencias en los salarios de los trabajadores que operan en los departamentos de occidente frente a los que lo hacen en el oriente y tienen mejores salarios.

Capacidad, acceso y oportunidades de empleo. Persiste el desencuentro entre la oferta académica y la demanda de profesionales, tanto en el sector privado como por el sector público. Los casos de exceso de oferta más notorios se dan en las carreras de Derecho y Auditoría, en tanto que existe una demanda insatisfecha de profesiones relacionadas con procesos de transformación y producción (Ingenierías). Similar panorama se presenta en las ramas técnicas. El acceso principal al empleo se orienta hacia a los sectores de baja productividad (agricultura, construcción, servicios de hotelería y restaurantes) con limitadas oportunidades de acceso a sectores con mayor productividad (minería, hidrocarburos, electricidad, gas y agua).

La Bolsa de Trabajo creada por el Ministerio de Trabajo tiene una cobertura limitada, por ello los mecanismos más utilizados para acceder a fuentes laborales se basan en los lazos de parentesco y/o padrinazgo. Las mujeres parecen tener más dificultades en la búsqueda de un empleo por consiguiente permanecen mas tiempo en condición de paro.

El legado de los 90s y la visión del PND. La aplicación de un modelo económico basado en el mercado y la iniciativa privada ha devenido en un proceso de reestructuración productiva que ha favorecido las industrias extractivas y la agricultura comercial, pero que no ha permitido una mayor industrialización asociada a estos sectores. En los años 90s el empleo nuevo se concentró en los sectores de construcción, minería, hidrocarburos, comercio y servicios, con una pérdida relativa del empleo en sectores modernos como manufactura y otros transables internacionalmente. Al mismo tiempo, se ha observado un crecimiento importante del sector informal que amortigua el desempleo en actividades de baja productividad y bajos ingresos.

El gobierno actual no cuenta con una Política de Empleo explícita, aunque en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) menciona que buscará “lograr cambios y soluciones efectivas al desempleo, mediante acciones orientadas a una economía que diversifica sectores, multiplica actores y genera condiciones para la ampliación significativa y la mejora de fuentes de trabajo”. Lograr un crecimiento en el empleo, con mayores posibilidades de estabilidad e inclusión, con productividad más alta y con mejores niveles de remuneración, además de sostenible en el tiempo, es uno de los mayores desafíos para la actual gestión de gobierno.

Análisis macroeconómico

El sector externo. Bolivia ha incrementado su comercio exterior de manera considerable en los últimos cinco años (25% en promedio anual). Las exportaciones de industrias extractivas incrementaron su participación en el total exportado de un 46% en el 2001, a casi el 75% en el 2006. Las importaciones también han crecido, aunque a tasas menores, con crecimiento promedio anual, en los últimos cinco años algo mayor al 10%. El país tiene una alta propensión a exportar productos básicos no renovables, aunque en los últimos años se observa un crecimiento expectable de las exportaciones de productos de manufactura liviana, gracias al aprovechamiento de acuerdos comerciales con algunos países vecinos y el acuerdo de preferencias ATPDEA. Este crecimiento de las exportaciones de manufacturas deberá continuar si se quiere incidir en la generación de empleo mejor remunerado y aprovechar las oportunidades de crear empleo para los más pobres en el país.

La debilidad del dólar en los mercados internacionales, ha significado una apreciación significativa del boliviano en los últimos meses. Esta situación puede derivar en una apreciación real y una pérdida de competitividad que podría tener un impacto en grupos vulnerables, afectados por el incremento de costos. La liberalización de la balanza de pagos permitió un importante incremento en la apertura de la economía. Sin embargo, esto significó también un incremento en la volatilidad de los movimientos de capitales y de la producción de bienes transables.

Finalmente, la inversión extranjera directa (IED) de fines de los 90s llegó principalmente a los sectores extractivos, particularmente hidrocarburos. Este flujo neto ha disminuido en los últimos años, como consecuencia de la incertidumbre generada por los procesos políticos vividos en el país, impactando negativamente en la generación de empleo de mayor calidad.

La economía interna. Pese a que la tasa de inflación en Bolivia se mantuvo por debajo de un dígito en los últimos diez años, en 2007 alcanzó sus niveles más altos (11,7%). Este incremento está correlacionado con el crecimiento de la base monetaria, cuyo principal componente, la emisión de billetes y monedas, creciendo a tasas anuales cercanas al 50%. El incremento de la demanda agregada, sin una consecuente expansión de la oferta agregada podría generar presiones inflacionarias difíciles de contener cuya consecuencia sería una tendencia hacia una apreciación real.

La economía boliviana ha mostrado una tendencia de crecimiento de largo plazo positiva, situándose después de Chile, como la economía de mayor crecimiento de Sudamérica en los últimos veinte años. El crecimiento del Producto fue liderado por los sectores exportadores de la economía y aquellos vinculados a estos.

El sistema financiero boliviano es relativamente sólido, aunque se caracteriza por un alto grado de dolarización y una limitada penetración financiera. La mayor parte de la intermediación financiera continúa dolarizada, aunque con tendencia a la “Bolivianización” de sus operaciones en los últimos años. La elevada liquidez existente ha permitido al sistema financiero reducir las tasas activas reales a niveles históricamente bajos. A esto se suma la importancia creciente de micro crédito, que ha mejorado en algo el acceso al crédito, con un número de prestatarios que llega casi al 20% de la PEA a nivel nacional.

Las cuentas fiscales. Las variables fiscales constituyen un elemento central para el manejo de las políticas de desarrollo sostenibles en el tiempo. Si bien la situación de las finanzas públicas ha mejorado a partir de los ingresos generados por los impuestos a los hidrocarburos, se

observa una marcada dependencia de los ingresos por impuestos y regalías a los hidrocarburos, poniendo al país en situación de vulnerabilidad ante una eventual caída en los precios de hidrocarburos. Si a esto se añade que hay una tendencia al incremento en el gasto fiscal, la situación fiscal podría constituirse en un problema a futuro de continuar la misma.

El Tesoro General de la Nación (TGN), muestra también vulnerabilidades que podrían ser fuente de desestabilización de la macroeconomía, causadas fundamentalmente por la potencial carga que representa la subvención de las diferentes rentas (Juancito Pinto, Renta Dignidad, etc.) que vienen aprobándose por el gobierno. A esta situación se añade la disminución de la cantidad de recursos de donación recibidos por el TGN y la cuestionada capacidad institucional del sector público boliviano para la negociación y puesta en marcha de proyectos financiados por la cooperación internacional, generada por una corrida de profesionales capacitados.

La capacidad del Estado para generar crecimiento pro-pobre. El crecimiento pro-pobre, se apoya en un Estado que promueva políticas que faciliten la provisión de bienes públicos, sistemas de protección social y la creación de condiciones institucionales para un desarrollo más inclusivo y equitativo. Para favorecer estas actitudes, el Estado debería ser de naturaleza desarrollista. Igualmente, la capacidad del Estado para diseñar y gestionar políticas públicas es fundamental si se quiere generar condiciones para el crecimiento con inclusión.

El legado de los 90s, el cambio de visión propuesto por el PND y las políticas actuales. Las reformas económicas implantadas a partir de 1985 han tenido luces y sombras, pero no se puede ignorar algunas políticas públicas y la base institucional que dejan sobre la que se puede construir: i) la renegociación de la deuda externa, ii) la reforma tributaria, iii) el desarrollo de un mercado interno de deuda pública, iv) la descentralización del ingreso y gasto público, v) la expansión del gasto e inversión social, vi) la consolidación de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), vii) la independencia del Banco Central de Bolivia, y viii) la creación del Sistema Regulatorio Sectorial.

Los planteamientos económicos del Plan Nacional de Desarrollo refuerzan el rol del Estado en la asignación de recursos. Actualmente las políticas pro-pobre han incrementado el nivel de gasto en servicios de salud y, en menor medida, en educación, haciendo énfasis en el desarrollo de la micro-empresa. La actual política “rentista”, si bien apoya a los sectores de menores ingresos, no constituye una política sostenible.

Análisis del clima de negocios

El clima favorable para los negocios one de manifiesto las facilidades/dificultades que enfrentan los empresarios para realizar sus actividades empresariales en Bolivia.

El rol de la inversión nacional y extranjera. Países como Bolivia, que tienen grandes necesidades de inversión para crecer por encima del 5% anual, requieren inversiones de alrededor del 20% al 25% de su PIB. Esto pone en perspectiva el rol que debería jugar el ahorro externo y, en particular, la inversión extranjera. Por ello, deberíamos hacer todos los esfuerzos posibles para salir del último lugar de la lista de países favoritos en la región para invertir, generando climas de negocios favorables al inversionista.

Factores que influyen en el clima de negocios y la percepción de riesgo país. Los factores percibidos como relevantes en el ambiente de negocios, son los relacionados con la inseguridad jurídica, el ambiente político y social, la regulación impositiva y la percepción sobre el futuro económico del país. Los empresarios también resaltan factores como la presencia y calidad de

los servicios, incluyendo los servicios básicos, telecomunicaciones, financieros, transporte, recursos humanos y la infraestructura caminera.

El “Doing Business 2007” que clasifica 175 economías según la facilidad para hacer negocios, sitúa a Bolivia en el puesto 131, uno de los más bajos en la región, tomando como principal criterio de evaluación los engorrosos trámites necesarios para la apertura de un negocio. Ese dato ha sido confirmado por la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC) dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo, por lo que sugiere trabajar en los aspectos que contribuyen a mejorar el ambiente de negocios y reducir la percepción de riesgo país.

El rol del apoyo estatal a la apertura de mercados. Bolivia cuenta con varios acuerdos comerciales que permiten que productos originarios reciban preferencias arancelarias y puedan ser exportados a precios competitivos. La estructura de las exportaciones se basa fundamentalmente en las exportaciones de minerales e hidrocarburos y parecería que no se ha aprovechado adecuadamente estos acuerdos comerciales, con excepción de algunos productos no tradicionales.

El Plan Estratégico de Desarrollo Integral de los Pequeños Productores (PEDIPP 2007–2011), que forma parte del PND, ha sido concebido sobre la base de 4 pilares: Reconocimiento y Fortalecimiento; Educación para el Desarrollo; Financiamiento y; Mercado. Por el momento, el gobierno, ha parece centrar sus esfuerzos en el financiamiento de pequeñas unidades productivas, descuidando hasta ahora el tema de nuevos mercados.

Características de las empresas. Hasta diciembre 2006, en Bolivia se habían registrado 23.082 empresas, de las cuales 16.000 habían actualizado su registro. En su mayoría son empresas unipersonales y de responsabilidad limitada (95% del total de empresas), situadas fundamentalmente en el eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz). En el ámbito empresarial formal, la mayor parte de las empresas se dedican al comercio, actividades inmobiliarias y la construcción.

Ventajas de mejorar el clima de negocios. Por el tipo de empresas que se crean en la economía nacional, es preciso trabajar en el fortalecimiento de la seguridad jurídica y la institucionalidad en el país. Esto permitirá incentivar las inversiones, generar oportunidades de empleo y por consiguiente mayores ingresos. Levantar las restricciones al desarrollo empresarial y que el Estado garantice seguridad y estabilidad en las reglas del juego para el desarrollo de negocios, son los retos en el corto plazo.

Las principales limitantes al desarrollo

Limitantes estructurales. Las principales limitantes incluyen:

- el insuficiente nivel de inversión en la economía para generar crecimiento pro-pobre
- la inestabilidad del clima de negocios, que limita las posibilidades de generar mayor inversión en los sectores más intensivos en mano de obra, de mayor productividad y con potencial para remunerar mejor el empleo cuando la producción se orienta a los mercados externos. Estas industrias son las más sensibles al clima de negocios y por ello se deberían hacer esfuerzos para mejorarlo
- la baja capacidad institucional del sector público para gestionar el desarrollo generando políticas públicas que favorezcan el crecimiento económico pero también la inclusión y la reducción de la discriminación

A estos factores principales se podría añadir: i) la fragilidad en la base de ingresos del TGN; ii) los riesgos de las políticas procíclicas para el empleo y la productividad; iii) el limitado acceso al crédito; iv) la rigidez de la normativa laboral; v) el desfase entre la oferta y la demanda de empleo calificado; vi) el funcionamiento ineficiente de los mercados y la baja capacidad de regulación

Limitantes coyunturales. Las principales se refieren a:

- las dificultades para lograr y aprovechar mejor los acuerdos comerciales que favorezcan el crecimiento pro-pobre
- la indefinición de políticas hacia el sector privado, las PyMEs y las empresas grandes
- la creciente emigración y la pérdida de capital humano observada en los últimos cinco años

El Plan Nacional de Desarrollo menciona varios de estos factores limitantes en su análisis, sin desarrollar de manera operativa las acciones que llevaría a levantar estas restricciones. El desafío del PND continúa siendo la elaboración de políticas públicas específicas y más operativas para contribuir a levantar estas limitantes y con ello, favorecer el crecimiento más inclusivo, con énfasis en el empleo productivo y mejor remunerado.

Conclusiones Recomendaciones

Si bien el AEI puede favorecer la identificación de las principales limitantes al crecimiento pro-pobre, la comprensión que se logre de las estructuras de poder y de los arreglos políticos y sociales, será indispensable para encontrar las mejores formas de contribuir a remover dichas limitantes y lograr el crecimiento esperado.

Cómo apoyar el crecimiento pro-pobre?

- La promoción del crecimiento pro-pobre pasa por el apoyo al esfuerzo de desarrollo de empleo productivo sostenible y suficiente. Esto incluye las siguientes acciones:
- Ponderar permanente de la importancia de generar un clima adecuado para la inversión productiva
- Atender a las variables que afectan la competitividad de las empresas nacionales a través de los instrumentos de cooperación disponibles
- Ponderar el rol de la inversión pública para desarrollar infraestructura productiva complementaria a la inversión privada
- Priorizar, en las políticas del sector educativo, de la tecnificación y educación de la mano de obra relacionada con empresas exportadoras
- Apoyar el diseño de estrategias proactivas para la apertura de mercados y negociación de concesiones con los socios comerciales y grupos de integración
- Desarrollar políticas empresariales que propicien un mayor grado de eslabonamiento y especialización
- Diseñar estrategias para potenciar los sectores exportadores partir de los recursos generados por los hidrocarburos y otras industrias extractivas

Qué actores apoyar con preferencia?

A nivel del Estado, el actor público principal con el que se debería desarrollar un dialogo abierto sobre las limitantes al desarrollo y la contribución de Asdi a superarlas, es el Ministerio de Planificación del Desarrollo. El dialogo gobierno – Asdi debería abordar temas como: el

clima de negocios, las variables que afectan la competitividad de las empresas nacionales, la mejora de la capacidad de sector público para diseñar e implementar políticas públicas pro-pobre, mejora en la capacidad de seguimiento y evaluación del sistema de inversión pública, tecnificación y mejoramiento de la formación de mano de obra, apertura de mercados externos, políticas empresariales que propicien eslabonamientos y favorezcan la especialización.

Finalmente, el trabajo en las diferentes áreas sugeridas, debe estar acompañado de un apoyo a las principales instituciones públicas encargadas de diseñar, ejecutar y administrar las políticas y recursos públicos, favoreciendo el surgimiento de una visión de Estado desarrollista que pueda promover mejor el crecimiento pro-pobre.

Introduccion

Bolivia ha observado desde 1950 una serie de cambios en la orientación de las políticas económicas, así como de su modelo de acumulación. A principios del siglo XX la actividad económica se enfocaba fundamentalmente en la extracción y comercialización de minerales no procesados hacia mercados externos, lo que generó condiciones poco favorables para el desarrollo equilibrado del país y contribuyó a la construcción de un estado débil y con escasa capacidad de gestión de su desarrollo. Esta situación llegó a su límite a inicios de los años 50s, cuando opciones políticas alternativas con visiones desarrollistas fueron impedidas de acceder al gobierno nacional por la vía democrática, lo que generó una violenta reacción de la población que apoyó la revolución nacional de 1952 y su proyecto de reformas del Estado orientadas a la nacionalización de la gran minería, fuente principal de ingresos y empleo en la economía, una mayor inclusión de los indígenas del país y la construcción de una economía capitalista con un rol preponderante del Estado. Este modelo se mantuvo con diferentes gobiernos hasta principios de 1970, cuando un golpe militar con apoyo de partidos políticos de orientación de izquierda se propuso la nacionalización de la principal empresa extranjera operando en el sector de hidrocarburos, sector que había cobrado preponderancia en la economía desde mediados de los 60s y se plantearon un co-gobierno con sectores sindicales, dotando de capacidad de decisión sobre aspectos centrales de la gestión estatal a los gremios obreros y campesinos.

Ese proceso fue detenido abruptamente por otro golpe militar en 1971 que promovió el retorno al capitalismo de Estado (con fuerte concentración en los sectores de la minería e hidrocarburos y apoyados por precios internacionales favorables), modelo que duró hasta principios de los años 80s. El retorno a la democracia en 1982, trajo consigo nuevos intentos de dar mayor influencia a los sectores obreros y campesinos, los que se favorecieron con políticas estatales generalmente orientadas a mejorar los ingresos monetarios para los asalariados y empleados públicos, aunque con políticas erráticas. Este proceso ocurrió en un contexto de crisis financiera (caída de precios internacionales de los principales productos de exportación y aumento de la factura por servicio de deuda externa) lo que hizo estériles a esas políticas, redujo sustancialmente los incentivos a la producción con la consiguiente caída de la oferta de bienes, lo que generó condiciones extremas de desabastecimiento e inflación y la posterior renuncia del gobierno en 1985.

Los cambios de orientación de las políticas económicas generados por el gobierno que asumió en agosto de 1985, marcan aún la estructura de

la economía en nuestros días. La Nueva Política Económica implantada con el DS 21060 propuso una política de austeridad fiscal y al equilibrio macroeconómico como los objetivos principales, en el corto plazo, apoyadas en la liberalización de precios y apertura hacia mercados externos para limitar los efectos de la crisis de producción, dejando a los mercados como asignadores preferentes de recursos. Estas políticas se aplicaron, con más o menos eficiencia, hasta el año 2006, cuando se inaugura el gobierno del Presidente Morales, que promueve una visión diametralmente opuesta a la del modelo vigente hasta entonces. El cambio de modelo económico y de visión de desarrollo propuestas por el actual gobierno están todavía en fase de implantación inicial, aunque se han visto ya claras señales en dirección de una mayor intervención estatal en la economía y en las decisiones de asignación de recursos. No forman parte de este trabajo las condiciones políticas que hacen a las formas de organización social en Bolivia, aunque es indudable que esta esfera será determinante para las decisiones que se tomen en materia económica y social en los próximos años. Los resultados preliminares de la Asamblea Constituyente están mostrando una inclinación a incorporar en la nueva Constitución, una serie de temas que hacen a las diversas formas de propiedad que serán permitidas en Bolivia, los sectores en los que podrá operar el sector privado y aquellos que serán de exclusiva participación del sector público. El régimen de propiedad de la tierra, las modalidades de operación de empresas en el sector minero, así como en el sector de hidrocarburos, entre otros, serán factores importantes para prever el potencial de desarrollo futuro de la economía y los niveles de inversión que puedan lograrse en dicho esquema.

Es en este contexto, en el que se espera que el 2008 permita despejar una serie de incertidumbres y generar consensos sobre temas cruciales para el futuro del país, que realizamos el Análisis Económico Integrado (AEI), con el objetivo de contribuir a una mejor comprensión de las determinantes del crecimiento más orientado a la inclusión de los pobres en el país, haciendo énfasis en factores relacionados con el empleo, el marco macroeconómico y el ambiente de negocios, e identificando las principales limitantes al desarrollo del país desde esa perspectiva. El capítulo I presenta de manera resumida la evolución de las principales variables que caracterizan la economía boliviana, haciendo énfasis en la trayectoria que han tenido estas en los últimos años, pero también intentando mostrar una fotografía de la situación actual. El capítulo II presenta un análisis más detallado de la situación del empleo en Bolivia, los factores estructurales que determinan sus principales características y las diversas formas que la sociedad boliviana ha adoptado para emplear su mano de obra calificada y no calificada. El capítulo III analiza el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, el potencial del sector externo, la economía interna, la posible influencia de las cuentas fiscales para el desarrollo del país y los factores que hacen que las políticas macroeconómicas y las instituciones públicas estén más orientadas al crecimiento pro pobre. El capítulo IV analiza las condiciones más importantes para desarrollar negocios en Bolivia y cómo las características principales de las empresas nacionales pueden favorecer la inversión. El capítulo V resume las limitantes más importantes para el desarrollo futuro del país, desde el punto de vista de los consultores, haciendo particular énfasis en los aspectos macroeconómicos y del clima de negocios. El capítulo VI propone algunas recomendaciones para el trabajo futuro de la cooperación sueca en Bolivia, en la perspectiva de contribuir a levantar las limitantes identificadas.

1. Las dinámicas del desarrollo

La presente sección presenta los aspectos más relevantes del contexto en el que se desarrolla la economía boliviana, así como aquellos que caracterizan la situación de la pobreza, para identificar, de manera general, las fortalezas y debilidades del proceso de desarrollo en Bolivia. Asimismo, esta sección contribuirá a identificar los principales desafíos y oportunidades que enfrenta el país para avanzar hacia un crecimiento sostenible, en un ámbito de mayores oportunidades para la población más pobre.

1.1 El contexto global

El Análisis Económico Integrado debe realizarse tomando en consideración la situación global en el resto del mundo, en la medida en que las diferentes áreas que se analizan tienen, de una u otra manera, relación con la economía mundial y deben considerarse para analizar el proceso de inserción de la economía y sociedad bolivianas en ese contexto global. Por ello, el proceso de globalización, con sus oportunidades y amenazas potenciales, debe ser parte del contexto de este análisis.

La tendencia a la globalización de la economía mundial ha favorecido en los últimos años el continuo crecimiento del comercio internacional. Este ha crecido a tasas superiores al crecimiento del producto bruto mundial y en este crecimiento, se ha destacado el observado en las nuevas potencias económicas del Asia, las que representan una competencia creciente para la región latinoamericana (LA) en el comercio internacional. En los últimos 25 años, LA ha perdido espacio en el comercio mundial, pasando de representar algo más de una décima parte del comercio mundial a principios de los 80s, a apenas el 4% en 2006.

Por otro lado, es posible observar que la pobreza extrema se ha reducido en el mundo en los últimos 25 años de 40% a 21% y la pobreza moderada ha bajado de 66% al 52% en el mismo periodo¹. Es interesante notar que la mayor reducción de pobreza se ha dado en la región del Asia (China, India, Taiwán, Singapur, Vietnam y otros), donde el crecimiento del comercio exterior en relación a su producto interno bruto ha sido también muy importante. Ese fenómeno ha sido posible gracias al incremento de las tasas de inversión de esa región que en 1975 recibía el 45% de las inversiones mundiales en países en desarrollo y en 2006 recibe cerca al 65% de estas. En contrapartida, en 1975 LA recibía más de la mitad de las inversiones en países en desarrollo y hoy solo recibe cerca de un 1/3 de estas. Un factor importante para explicar esta pérdida de competitividad de la

¹ Datos del Banco Mundial (2005) – “Global Poverty down by Half since 1981”

región de Latinoamérica, así como la disminución relativa en el comercio mundial y su capacidad de captación de inversiones, es la baja productividad de los factores de producción observada en la región. La productividad promedio de un trabajador en América Latina representaba 2.4 veces la productividad promedio de un trabajador en el Asia en 1960. Esta situación se ha revertido dramáticamente y hoy, esta productividad promedio, representa apenas el 0,75 de la del mismo trabajador en el Asia. La situación frente a la productividad promedio en Estados Unidos (0,34 frente a 0,25) o en Europa (0,5 contra 0,17) también se ha deteriorado². Si bien estos datos son agregados, existen datos que muestran también que Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela son los países de la región que más han contribuido a esta situación de deterioro de la productividad promedio.³

En síntesis, la apertura al comercio internacional, la capacidad de captar inversión externa y el aumento de la productividad laboral aparecen como elementos importantes, cuando se analizan los factores coincidentes en los resultados positivos de los países que han tenido mayor éxito en generar condiciones para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los últimos años.

1.2 La estructura y las dinámicas demográficas en Bolivia

Según la teoría demográfica, en sociedades en las que la forma de la pirámide es más ancha en su parte media, vale decir allá donde la población económicamente activa (entre 15 y 64 años) es mayoritaria⁴, se pueden esperar niveles crecientes de productividad por habitante. En el caso de Bolivia, la pirámide poblacional tiene más bien la forma de una base ancha (población entre 1 y 14 años), al igual que la que caracteriza a la mayoría de los países en desarrollo, lo que nos da cuenta de la existencia de una importante proporción de población dependiente (en edad económicamente no activa), lo que a su vez implica una alta proporción de población consumidora.

La dinámica de la tasa de crecimiento de la población en Bolivia muestra que de alrededor del 2.25% en 1990, ha subido a 2.4% para el periodo 1995–2000, bajando nuevamente a 2.25% entre 2001 y 2005. El Instituto Nacional de Estadística (INE) estima que esta tasa seguirá bajando a 2.15% para el año 2007. Con esta perspectiva la tasa de crecimiento poblacional se situaría por debajo de 2% en los próximos 10 años, lo que significaría que Bolivia estaría entrando a la fase de transición demográfica – reducción de la natalidad – observándose así un importante cambio estructural en la población.

Otro aspecto importante de la dinámica poblacional en Bolivia se refiere a la transformación observada de una sociedad eminentemente rural hacia una población predominantemente urbana. Datos de principios de siglo XX mostraban que solamente el 18% de la población era considerada urbana, mientras que en el año 2001, la población urbana representaba ya el 62% del total. Siguiendo esa tendencia, cerca de dos terceras partes de la población estarían asentadas en el área urbana en 2010, lo que se reflejará a su vez en una presión importante por fuentes de empleo urbanas. En esta dinámica de urbanización, la ubicación geográfica de la población presenta también cambios importantes en los últimos veinte años, con una creciente migración de población hacia el oriente del país. Los departamentos de Potosí, Chuquisaca, Oruro y La Paz son

² The Role of the Structural Transformation in Aggregate Productivity". Duarte & Restuccia (2006). Universidad de Toronto.

³ Ibid.

⁴ Ver "Informe del BID sobre Demografía en América Latina" (2005)

expulsores netos de población y los demás cinco departamentos (Santa Cruz, Tarija, Cochabamba, Beni, y Pando), son receptores netos de población. La migración es un fenómeno presente en siete de cada diez municipios en el país⁵, lo que debería ser tomado en cuenta en la planificación de políticas públicas. Esta migración no solo se realiza hacia los valles y zonas bajas del país, sino también hacia el exterior. El país de preferencia de estas migraciones laborales ha sido la Argentina, a donde se han dirigido la mayor cantidad de emigrantes jóvenes rurales del altiplano y valles altos. Las estimaciones de la población que ha emigrado y permanecido en la Argentina se sitúan en alrededor de un millón de personas, la mayoría de ellas dedicadas a la producción y comercialización de verduras y hortalizas alrededor de Buenos Aires y otra buena proporción trabajando en la industria manufacturera. Brasil y Chile son también países que han recibido grupos importantes de emigrantes bolivianos en el pasado. Más recientemente, los flujos emigratorios se han dirigido a los Estados Unidos, donde existen importantes colonias de ciudadanos bolivianos llegados de áreas rurales en su mayor parte trabajando en el sector de la construcción. España ha sido el destino más reciente de una importante ola de emigrantes bolivianos que en los últimos años ha decidido salir del país, principalmente por razones económicas y buscando mejores oportunidades de trabajo e ingresos. Algunas estimaciones⁶ sitúan esta emigración a España en más de 300.000 personas, con una característica nueva, una parte importante de esta población emigrante proviene de las áreas urbanas de Cochabamba y La Paz y lo que es más nuevo aún, ahora también de la ciudad de Santa Cruz.⁷

1.3 La situación de pobreza

La pobreza extrema (medida por ingreso menor a 1 dólar diario) alcanzaba al 39.3% de la población en 2002. Según el INE, la mayor incidencia de pobreza (42%) se presentaba en la población que se declara indígena, mientras que la población no-indígena en esta situación alcanzaba al 24,1%. La situación de la extrema pobreza, medida por los indicadores de incidencia de la pobreza y de prevalencia de la desnutrición, se habría reducido entre 2001 y 2004, según estimaciones del INE⁸.

Los indicadores de pobreza moderada muestran disminuciones en la incidencia de la pobreza, la intensidad y la brecha de pobreza entre 1999 y 2005 (ver cuadro 1). Sin embargo, el número absoluto de pobres ha aumentado en el periodo de más de 500,000 personas, hasta situarse cerca de los 5,6 millones de personas.

⁵ Estudio sobre migraciones en diferentes municipios de Bolivia, FAM (2007)

⁶ Un estudio realizado por ACOBE (Asociación de Cooperación Bolivia España) en 2007 estima que existen 350.000 emigrantes bolivianos recientes en España

⁷ El mismo estudio de ACOBE encuentra que un 37% de los emigrantes provienen de Cochabamba; 23% de La Paz; y 18% de Santa Cruz, las tres ciudades principales y mercados de empleo mas importantes del país

⁸ INE, www.ine.gov.bo

Cuadro 1: indicadores de pobreza moderada según área geográfica

Indicadores	Unidad	1999	2005 (P) (1)	1999	2005 (P) (1)	1999	2005 (P) (1)
Incidencia	Porcentaje	63,47	59,63	51,36	48,18	84,00	80,05
Brecha	Porcentaje	35,99	33,30	22,19	20,25	59,37	56,58
Intensidad	Porcentaje	25,62	23,36	12,75	11,14	47,43	45,16
Línea de pobreza	Bs. Pc/mes	293,1	300,4	328,1	336,0	233,6	236,4
Población total	Personas	8.000.798	9.366.312	5.035.535	5.606.907	2.965.263	3.123.069
Población pobre	Personas	5,078,106	5.584.772	2.593.091	3.392.653	2.418.926	2.483.029

Fuente: instituto nacional de estadística (2006) (p): Preliminar (1): Todos los indicadores están calculados con ingresos.

Se pueden observar las mismas tendencias de reducción de la pobreza moderada en el área urbana en el periodo, aunque es allá donde el incremento del número absoluto de pobres ha sido mayor. En el área rural, todos los indicadores mejoran en el periodo, incluyendo la brecha e intensidad de la pobreza. Es interesante notar que los índices de pobreza medidos por ingreso son más altos que los mismos índices medidos por NBI⁹ y la tendencia es a la reducción de la incidencia desde mediados de los años 90. En los años recientes, el país está haciendo progresos hacia el cumplimiento de las Metas del Milenio, aunque parece evidente que la tendencia observada desde el 2000 no será suficiente para garantizar el cumplimiento de todas ellas.

Otra de las características de la pobreza en Bolivia señala que la población más pobre del país se concentra en las regiones más altas y que existe un crecimiento de la brecha de pobreza entre el oriente y occidente del país. Asimismo, diversos estudios dan cuenta del deterioro del medio ambiente por uso intensivo de los suelos, la falta de manejo adecuado de las cuencas, por la deforestación y por contaminación industrial, lo que limita el potencial de desarrollo de la población más pobre en el país.

1.4 La desigualdad de ingresos y de activos

El coeficiente de Gini¹⁰ (medido por ingreso) a nivel nacional es de 0.59 en 2006, uno de los más altos de la región, mostrando la alta concentración de los ingresos en un número reducido de bolivianos, aunque los datos que se manejan podrían tener problemas de precisión y actualización según el INE (2006). Según estos datos, las desigualdades de ingreso son más altas aún en el área rural como lo muestra el cuadro 2.

Cuadro 2: Evolución del Coeficiente de Gini

Área geográfica	1999	2000	2001	2002	2003–2004	2005 (P)	2006 (P)
Bolivia	0.58	0.62	0.59	0.60	N.D.	0.60	0.59
Urbano	0.49	0.53	0.53	0.54	N.D.	0.54	0.53
Rural	0.64	0.69	0.64	0.63	N.D.	0.66	0.64

Fuente: Elaborado con información del INE (Encuesta Nacional de Empleo Noviembre-1997; Encuesta de Hogares – Programa Medición de Condiciones de Vida, Noviembre–Diciembre de 1999, 2000, 2001, 2002; Encuesta de Hogares 2003–2004, 2005 y 2006).

⁹ El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas identifica la proporción de personas y/o hogares que tienen insatisfecha alguna (una o más) de las necesidades definidas como básicas para subsistir. Capta condiciones de infraestructura y se complementa con indicadores de dependencia económica y asistencia escolar.

¹⁰ El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse también para medir cualquier forma de distribución desigual. Es un número entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). El Índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje.

Recientemente, en base a información de 2005, se ha argumentado¹¹ que el coeficiente de Gini medido en base al consumo de las familias es bastante más bajo (0.44) que cuando se mide en base a los ingresos. Esto estaría indicando un nivel de desigualdad menor, aunque todavía importante, entre la población boliviana, argumentando así en favor de dar mayor prioridad en Bolivia a las políticas orientadas a generar riqueza para salir de la pobreza, y no toda la prioridad a políticas redistributivas y de reducción de las desigualdades.

1.5 Grupos étnicos y desigualdad

Existen 36 etnias distintas en Bolivia con un nivel poblacional diverso, desde las macro etnias quechua o aymara (con más de 4 millones de personas entre ambas), hasta la micro etnia Pacahuara (11 personas). De acuerdo al INE, la población indígena¹² representa casi el 50% de la población boliviana para el año 2001¹³. Potosí tiene mayor cantidad de indígenas representando el 81% de su población. En los Departamentos correspondientes a la amazonía boliviana (excepción de Tarija), la población indígena es minoritaria, alcanzando un máximo de 22% en el caso de Santa Cruz. La población indígena predominante en el país se compone de quechuas y aymaras y los indígenas de las tierras bajas apenas superan el 15% en promedio del total de la población de estos departamentos.

Cuadro 3: Población Total, Población Indígena y Área de Residencia (2001)

Departamento	Población total			% Población indígena		
	Total	Área urbana	Área rural	Total	Área urbana	Área rural
Chuquisaca	531.522	218.126	313.396	65%	52,7%	73,4%
La paz	2.350.466	1.552.146	798.320	60%	45,7%	86,8%
Cochabamba	1.455.711	856.409	599.302	69%	52,2%	92,3%
Oruro	391.870	236.110	155.760	61%	45,0%	85,1%
Potosí	709.013	239.083	469.930	81%	56,3%	93,2%
Tarija	391.226	247.736	143.490	18%	17,2%	19,0%
Santa cruz	2.029.471	1.545.648	483.823	22%	17,9%	35,4%
Beni	362.521	249.152	113.369	14%	9,3%	24,2%
Pando	52.525	20.820	31.705	11%	13,9%	9,9%
Total	8.274.325	5.165.230	3.109.095	50%	36,0%	73,2%

Fuente: ine, vai, unfpa. La paz, noviembre 2003. Elaboración propia

Los indicadores de pobreza muestran que las tasas de pobreza rural y urbana son bastante más altas entre la población indígena que entre la población no indígena (80.4% frente a 62.2% en zonas rurales y 58.9% frente a 42.1% en las zonas urbanas). Si bien se observa una ligera disminución en la incidencia de pobreza extrema en la población indígena a nivel nacional (50,6% en 1999 a 48,8% en 2006), esta misma situación no ocurre en el ámbito urbano, donde la pobreza indígena crece de 30.2% en 1991 a 31.1% en 2006.

¹¹ Sobre "El País más Desigual". Roberto Laserna – Semanario Pulso No. 438, Febrero 2008

¹² La ONU define como población indígena a aquellos que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades pre-coloniales se han desarrollado en sus territorios, considerándose a sí mismos distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos.

¹³ El Censo de 2001 cometió el error de no incorporar la categoría de mestizos, lo que hizo que muchos bolivianos que no se identificaban como de raza blanca, hayan preferido ubicarse en la categoría de indígenas, cuando históricamente el país se ha caracterizado por su mestizaje cultural y social.

Cuadro 4: indicadores de pobreza y desigualdad según área geográfica y condición étnica lingüística 1999–2006

Área geográfica e indicadores	1999	2000	2001	2002	2003– 04	2005 (p)	2006 (p)
Bolivia							
Incidencia de pobreza (%)	63,5	66,4	63,1	63,3	63,1	60,6	59,9
Indígena	73,1	76,0	69,4	71,0	70,1	67,9	69,3
No Indígena	45,1	54,1	51,9	53,3	49,1	49,7	46,0
Incidencia de pobreza extrema (%)	40,7	45,2	38,8	39,5	34,5	38,2	37,7
Indígena	50,6	56,1	46,0	48,7	42,0	47,4	48,8
No Indígena	21,8	31,1	25,9	27,5	19,4	24,2	21,3
Área urbana							
Incidencia de pobreza (%)	51,4	54,5	54,3	53,9	54,4	51,1	50,3
Indígena	60,8	62,2	59,1	60,5	61,7	56,2	58,9
No Indígena	40,7	48,2	48,2	48,1	43,7	46,0	42,1
Incidencia de pobreza extrema (%)	23,5	27,9	26,2	25,7	22,9	24,3	23,4
Indígena	30,2	34,1	29,3	31,6	29,0	29,4	31,1
No Indígena	15,9	22,9	22,2	20,5	14,1	19,4	16,0
Área rural							
Incidencia de pobreza (%)	84,0	87,0	77,7	78,8	77,7	77,6	76,5
Indígena	85,8	89,8	81,4	81,9	80,7	80,8	80,4
No Indígena	72,1	78,0	64,1	70,2	66,4	65,5	62,2
Incidencia de pobreza extrema (%)	69,9	75,0	59,7	62,3	53,7	62,9	62,2
Indígena	71,8	78,3	65,7	66,7	58,3	67,6	67,6
No Indígena	57,5	64,3	38,1	50,1	36,4	45,2	42,8

Fuente: UDAPE (2006) (p) preliminar.

Los niveles de analfabetismo en la población indígena mayor de 15 años, alcanzan al 19.61%, cifra considerablemente superior si la comparamos el 13,28% que se registra a nivel nacional. El analfabetismo está particularmente concentrado entre la población indígena femenina, afectando a una de cada seis mujeres (ver anexo 1). Las oportunidades educativas son desiguales para la población indígena, no solamente en cobertura y transitabilidad entre ciclos, sino también en calidad de la educación, de acuerdo con datos de UDAPE. En 2006 la población indígena tenía 3,2 años menos de escolaridad (6,9 años) que la no indígena (10,1 años). Asimismo, a pesar del progreso observado en la última década, las tasas de deserción escolar aún son altas, especialmente entre los niños y niñas indígenas, donde tres de diez niños entre 6 a 19 años no asistían a clases en el año 2003.

En relación a la salud, cerca del 49% de las mujeres indígenas que dan a luz no son atendidas por profesionales en salud, en contraposición con tan solo 17% de la mujeres no indígenas, lo cual se explica en parte en las diferentes tradiciones culturales, pero que tiene también implicaciones en caso de complicaciones. La mortalidad infantil en la población indígena es también significativamente más alta que en la no indígena, ya que de cada mil niños nacidos vivos, 62 no logran superar el año de vida, frente a los 33 niños no indígenas que mueren en este periodo. En

menores de 5 años, esta cifra se incrementa a 87 niños indígenas frente a 45 no indígenas¹⁴. En Bolivia, las tasas de cobertura de salud son bajas en general, pero los indígenas en particular tienen menos acceso a la cobertura de salud pública que los no indígenas.

Finalmente, en relación a la ocupación, la tasa cesantía de la población indígena no ha variado entre 1999 y 2006 (2,8%). Sin embargo, cuando revisamos los datos a nivel urbano se observa un incremento de 4,7% en 1999 a 5,4% en 2006, la misma situación se presenta en el ámbito rural subiendo la tasa en el mismo periodo de 0,3% a 0,7% (ver anexo 2).

1.6 La situación de género

La distribución de la población boliviana entre hombres y mujeres es de prácticamente 50% para cada sexo, de acuerdo a datos actuales y la proyección para 2010. En el ámbito urbano se observa cierto predominio de las mujeres (51,3%) y en el área rural una tendencia decreciente que bajaría de 48,49% en 2000 al 47,67% en 2010, situación que podría atribuirse a mayores índices de migración del campo a la ciudad en el caso de las mujeres.

Cuadro 5: Proyecciones de la Población Urbana y Rural según Sexo (2000–2010)

Clasificación	2000			2005		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Hombre	2.536.031	1.658.164	4.194.195	2.946.725	1.751.568	4.698.293
%	48,69%	51,51%	49,77%	48,66%	51,95%	49,84%
Mujer	2.672.571	1.561.024	4.233.595	3.108.668	1.620.258	4.728.926
%	51,31%	48,49%	50,23%	51,34%	48,05%	50,16%
Bolivia	5.208.602	3.219.188	8.427.790	6.055.393	3.371.826	9.427.219

Clasificación	2010		
	Urbano	Rural	Total
Hombre	3.368.385	1.833.589	5.201.974
%	48,66%	52,33%	49,89%
Mujer	3.553.722	1.670.458	5.224.180
%	51,34%	47,67%	50,11%
Bolivia	6.922.107	3.504.047	10.426.154

Fuente: UDAPE; Elaboración: Propia

Si bien a nivel poblacional prácticamente no existen diferencias entre hombres y mujeres, esta situación de igualdad entre sexos no se traduce en los otros ámbitos de la sociedad. Es así que por ejemplo, en el ámbito educativo, la tasa de analfabetismo en mujeres (19,35%), es mayor que en varones (6,94%); de cada 100 niñas, 43 abandonan la escuela antes de completar la primaria, mientras que para los varones esa tasa es de 38 por cada 100 niños¹⁵. En el ámbito de la salud, según el Informe de Salud 2004, la “incidencia de exclusión en salud” a nivel nacional alcanza 77% y supera el 94% en el área rural. Las principales variables que explican esta situación incluyen el analfabetismo de las mujeres, seguida de aspectos económicos, pobreza, ruralidad y factores culturales que dan lugar a la discriminación y exclusión¹⁶. En el ámbito laboral persisten las

¹⁴ Datos de la presentación del “4to. Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” y “Pueblos Indígenas Originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio”, UDAPE, 2007.

¹⁵ INE, Censo de Población y Vivienda 2001

¹⁶ “Bolivia: Perfil de Género”; Martha Lanza; 2006.

desigualdades, los ingresos por el mismo trabajo que desarrollan con los varones son inferiores para las mujeres (ver Gráfico 2: Ingreso Mensual por Actividad), tienen mayores dificultades en la búsqueda de trabajo, etc. El desempleo abierto afecta más a las mujeres, en 1996 el desempleo abierto era aproximadamente 0.1 puntos porcentuales por encima del desempleo masculino. Esta brecha se ensanchó el 2003 y el desempleo femenino supera por 1,2 puntos porcentuales al desempleo masculino.

Pese a este panorama, la situación de las mujeres bolivianas ha venido mejorando en el tiempo, gracias a las políticas de equidad de género que se han desarrollado y ejecutado en los últimos quince años. Sin embargo, el contexto social caracterizado por inestabilidad y permanentes cambios en la conducción del Estado observado en los últimos años, ha impactado negativamente en la eficacia de la aplicación de estas políticas y por consiguiente han retrasado sus resultados.

En general, los avances más importantes se han dado en el campo del reconocimiento de la diferencia y los derechos aunque no necesariamente en términos redistributivos. Es decir que el acceso a recursos, insumos productivos, crédito, tierra y otros, requiere todavía de medidas y políticas que incidan en su efectiva redistribución. Estos avances se han logrado con el apoyo de la cooperación internacional y gracias a la acción de diferentes grupos de mujeres, que desde diferentes ámbitos impulsaron el reconocimiento de su valía, sus derechos y la atención de sus necesidades. A estos factores se suma el favorable contexto internacional que permite que, en 1989, el Estado boliviano ratifique la Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer y en 1995 tenga una activa participación en la IV Conferencia sobre la Mujer realizada en Beijing.¹⁷ Los resultados del trabajo realizado en este ámbito, han producido un conjunto de políticas y normas que formalizan el reconocimiento y protección de los derechos y reivindicaciones de las mujeres en Bolivia.

Cuadro 6: acciones positivas a favor de eliminar las brechas de género

Acción/norma	Año	Descripción
Ley 975	1988	Inamovilidad de la mujer en su puesto de trabajo en el periodo de gestación y hasta un año de nacimiento del hijo/a
Se crea el consejo nacional de política social	1991	Unidad estatal que formula el plan decenal de acción para la niñez y la mujer.
Se crea el organismo nacional del menor, mujer y la familia (onamfa)	1992	Este organismo crea el programa nacional de la mujer que marca el cambio de un enfoque asistencial a una perspectiva de inversión social y eficiencia, con propuestas de políticas públicas, reconociendo el efecto multiplicador de las mejoras en las condiciones de vida de las mujeres.
Se crea la secretaría nacional de asuntos étnicos de género y generacionales y la subsecretaría de asuntos de género	1993	Instancia dependiente del ministerio de desarrollo humano que institucionaliza en el estado un mecanismo para definir políticas relativas a las mujeres, incorporando la categoría de género como eje conceptual, analítico y operativo del desarrollo humano y sostenible.

¹⁷ "Análisis de Equidad de Género en Bolivia: 1992 – 2002"; Viceministerio de la Mujer; 2003.

Acción/norma	Año	Descripción
Ley 1551 de participación popular	1994	Promueve la participación de mujeres y varones en la formulación, control y seguimiento a la gestión municipal
Ley 1565 de reforma educativa	1994	Establece la equidad de género como un principio y una transversal en el conjunto de la propuesta pedagógica y curricular
Ley 1674 contra la violencia en la familia	1995	Caracteriza y establece mecanismos de prevención y sanción de la violencia intrafamiliar
Ley inra 1715	1996	Establece la aplicación de criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer
Se crea el viceministerio de asuntos de género, generacionales y familia y la dirección de género	1997	Cambia su dependencia al ministerio de desarrollo sostenible y planificación.
Ley de abreviación procesal civil y de asistencia familiar	1997	Introduce reformas al código de familia, facilita el trámite de asistencia familiar y en especial para matrimonios de hecho
Ley 1984 de reforma al régimen electoral	1997	Establece el 30% de participación obligatoria de mujeres en las listas de candidatos
Ley 2028 de municipalidades	1999	Incluye instancias encargadas de velar por la equidad de género y el establecimiento de los servicios legales integrales en los municipios del país
Ley 3160 de protección a víctimas de delitos contra la libertad sexual	1999	Tipifica delitos contra la sexualidad y agrava las penas para otros delitos incluidos en el código penal
Código niño, niña y Adolescente 2026	1999	Establece el régimen de atención y protección
Se aprueba el decreto supremo n° 26350.	2001	Aprueba como políticas de estado; el plan nacional de equidad de género, el plan nacional de prevención y erradicación de la violencia en razón de género y el programa de reducción de la pobreza relativa a la mujer 2001–2003.
Se crea viceministerio de la mujer (vmm)	2002	Dependiente del ministerio de desarrollo sostenible, por primera vez se crea una instancia exclusiva para la temática de género, responsable del diseño de políticas dirigidas al ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, enfatizando en el ámbito económico.
Ley de regulación del trabajo asalariado del hogar	2003	Regula los derechos y obligaciones de las trabajadoras asalariadas del hogar
Ley 2771 de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas	2004	Establece los principios de paridad y alternancia entre candidatos a elecciones municipales y nacionales

Fuente: “Bolivia: Perfil de Género” de Martha Lanza e “Informe de Sistematización sobre la aplicación de la plataforma de Acción de Beijing (1995) y los Resultados del XIII Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General (2000)”; CEPAL.

Elaboración: Propia

1.7 La situación de la tenencia de tierra

La Reforma Agraria (RA). La RA de 2 de Agosto de 1953¹⁸ se centró principalmente en los Valles y el Altiplano, liberando la fuerza de trabajo del campo, liquidando el sistema de la hacienda y el poder de los terratenientes como parte de los cambios impulsados por la Revolución Nacional de 1952. Entre sus resultados positivos, están la distribución de tierras a los campesinos, la eliminación del pongoaje, la convalidación de la ocupación campesina en sus tierras, la elaboración de planes y programas de colonización expandiendo la frontera agrícola e incorporando a los territorios del oriente del país a la dinámica económica nacional. Este proceso estuvo acompañado de medidas de carácter político-social como el voto universal y la reforma educativa, que debían crear condiciones para la construcción de un Estado más democrático y distributivo.

Pese a sus logros, la RA provocó también el surgimiento del minifundio y la parcelación de las tierras principalmente en Altiplano y Valles. La Reforma Agraria dio paso a un proceso de “campesinización” de los pueblos y comunidades indígenas, donde prima el sindicato agrario como la organización representativa de la comunidad, favoreciendo aún más la dispersión parcelaria y evitando la reconstitución de los territorios indígenas pre-coloniales (markas y ayllus). A pesar de los intentos realizados con el acompañamiento de actividades complementarias a la distribución de las tierras, como la implementación de servicios financieros (Banco Agrícola de Bolivia), de asistencia técnica (Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades e Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria) y de costosos programas de Desarrollo Rural Integrado impulsados en la década de los años 70 y 80, la RA no logró mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población indígena rural. A pesar de ello, se debe reconocer que ha contribuido a la consolidación de un sistema de provisión de alimentos de primera necesidad a bajos precios, con altos niveles de subsidio de las economías indígenas-campesinas hacia los centros urbanos.

En la década de los 70 la RA fue abandonada y las dictaduras militares dieron lugar a la distribución gratuita y arbitraria de tierras, especialmente en el oriente, para pagar apoyos y lealtades políticas. La inequidad en el acceso a la tierra también se expresó en que un 96% de beneficiarios recibió menos de 100 hectáreas, mientras que un 0,6% recibió entre 2.500 y 50.000 hectáreas. Tampoco se logró un adecuado registro de las tierras entregadas, generando en muchos casos sobreposición de derechos lo que dificultó la determinación del derecho propietario. El deterioro y degradación de los recursos naturales y de la tierra, no ha estado exento en este proceso, tanto por la excesiva parcelación de tierras así como por la expansión descontrolada de la frontera agrícola en amplias regiones del país.

Se estima que de cerca de 110 millones de hectáreas que constituyen la superficie del país, 72 millones no son aptas para la producción agrícola ni pecuaria; 32 millones están en poder de 40.000 empresas medianas y grandes, y sólo 6 millones de hectáreas están en posesión de 550.000 familias de pequeños propietarios campesinos. En otras palabras, el 90% de los propietarios agrícolas poseen el 11% de las tierras aptas y el restante 10% posee el 89% de estas tierras¹⁹.

¹⁸ Aprobada por Decreto Ley N° 3464 y elevada más tarde a Ley el 29 de octubre de 1956

¹⁹ Sandoval G. Organizaciones de base y desarrollo local en Bolivia estudio en los municipios de Tiahuanaco, Mizque, Villa Serrano y Charagua. The World Bank Social Development Family Environmentally and Socially Sustainable Development Network. New York, 1998, p. 20.

Dos instituciones tenían responsabilidades sobre la problemática de la tenencia de la tierra, en sus respectivos ámbitos de competencia: El Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) a cargo del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA, 1956) y, posteriormente, el Instituto Nacional de Colonización (INC, 1965). El primero se concentraba en otorgar y titular las tierras y el INC en dotar tierras para colonización, sin embargo había dualidad de funciones y poca coordinación. En 1992, se intervienen estos organismos por denuncias de evidente corrupción y cuatro años después, se promulgó la Ley INRA.

La Ley INRA. En octubre de 1996 se promulgó la Ley INRA que buscaba resolver los problemas de:

- La inseguridad jurídica a través del saneamiento de la propiedad agraria.
- El acceso a la tierra por parte de los indígenas del oriente a través de las TCOs.
- El acaparamiento de tierras por medio de la creación de un mecanismo combinado entre el pago de impuestos y la expropiación.
- El “engorde” de la tierra con el cumplimiento de la Función Económica-Social para avanzar en el manejo sostenible de los recursos.
- La especulación de las tierras con la formalización de un mercado de tierras y creación del Catastro Rural.
- La fragilidad institucional con la creación de un marco institucional con separación de competencias administrativas, judiciales y regulatorias; y la participación social en la fiscalización, con la finalidad de dar transparencia a los trámites agrarios.

La Ley INRA se implementó durante 10 años, periodo en el que preveía lograr el saneamiento del total de la propiedad agraria²⁰ en una superficie cercana a los 110 millones de hectáreas. En los 10 años, transcurridos se han logrado titulaciones cercanas al 11% (11.384.775 hectáreas); tierras por titular un 18%; tierras en proceso de saneamiento un 15%. La mayor parte de las tierras, el 57%, no se han podido sanear²¹.

Entre los aspectos positivos de la Ley INRA, se destaca que impuso un límite a la concentración de la tierra en manos de pocas personas o de grandes propiedades y mejoró parcialmente la administración del recurso tierra. Frenó el proceso indiscriminado de entrega de tierras, estableció un sistema de adjudicación mediante pago por concurso público y fijó causas y procedimientos para la reversión de tierras. Ciertamente, estas medidas revisten importancia en un país donde hasta entonces era posible adquirir gratuitamente grandes extensiones de tierras. Otro logro importante se considera el reconocimiento de las TCO (Tierra Comunitaria de Origen) para los pueblos y comunidades indígenas, en el marco del Convenio 169 de la OIT.

Los aspectos negativos, se refieren a que el proceso ha sido costoso, con escasos resultados en cantidad de tierras tituladas y que posterga la distribución equitativa de la tierra. Esto ha permitido mantener el neolatifundismo improductivo que se resiste a la expropiación y a la redistribución de tierras. Se conoce que sólo una pequeña fracción de la tierra que es propiedad de medianos y grandes propietarios, es utilizada para el fin oficialmente asignado. Ópticas más liberales cuestionan la Ley por

²⁰ La Ley INRA reconoce tres modalidades de saneamiento: simple (SAN-SIM), integrado al Catastro Legal (CAT-SAN) y de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO).

²¹ Rojas, Juan Carlos. Estado del Proceso de Saneamiento a 10 Años de vigencia de la Ley 1715. 18/10/1996–18/10/2006. Dirección Nacional del INRA. La Paz, 17 de octubre de 2006.

impedir el desarrollo pleno de un mercado de tierras en el país y que al ser inembargables las TCOs y la pequeña propiedad campesina estarían frenando el desarrollo de la agricultura tradicional, incentivaría su ineficiencia y fomentaría la expansión de la frontera agrícola, induciendo la destrucción de los recursos naturales, especialmente bosques. También se argumenta que si bien tiende a perfeccionar los derechos de la propiedad del mediano y gran propietario para que puedan usarlos como garantía hipotecaria o vender y comprar tierras, en el caso del pequeño productor, le plantea una serie de limitaciones ya que no podrá vender, alquilar, hipotecar o disponer libremente de su tierra. Este enfoque hace prevalecer el derecho positivo frente al reconocimiento de los derechos colectivos demandados por los pueblos indígenas.

El limitado impacto de la Ley INRA condujo a la agudización de los conflictos agrarios que aumentaron su intensidad en los últimos años, especialmente a partir del 2000, generando desde 2006 una fuerte demanda social para resolver el tema de la acumulación de tierras.

La Ley de Reconducción Comunitaria y Revolución Agraria. El gobierno del Presidente Morales promovió y aprobó el 28 de octubre de 2006 la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que es parte de la estrategia para implementar el Plan Nacional de Desarrollo (PND). La nueva Ley, busca corregir y agilizar el proceso de saneamiento de la propiedad agraria iniciado con la Ley INRA, incorporando a las modalidades ya existentes (SAN-SIM, CAT-SAN y SAN-TCO) el “Saneamiento Sin Más Trámite” y el “Saneamiento Interno”²². Entre sus modificaciones principales se destacan:

- La ampliación de la participación y competencias de los actores sociales y productivos en la Comisión Agraria Nacional (CAN) y las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD), aspecto que permitiría encontrar mayor consenso en las políticas de tierras;
- La reducción de los tiempos del saneamiento y acortamiento de plazos para presentar recursos contencioso-administrativos al Tribunal Agrario Nacional (TAN);
- La reversión de tierras como una finalidad del saneamiento y que ésta procede por incumplimiento de la función económica y social (FES);
- La revisión de la FES cada 2 años y que las tierras expropiadas pueden ser dotadas exclusivamente a pueblos y comunidades indígenas y originarias.
- La expropiación de la pequeña propiedad por incumplimiento de la FES y la dotación de la tierra expropiada a favor de la organización.

Esta nueva ley enfrenta visiones antagónicas en el país entre los que piensan que el marco jurídico actual limita las posibilidades de desarrollo agrícola y los emprendimientos productivos en el país y aquellos que piensan que se debe favorecer la dotación comunitaria de tierras y permitir así un desarrollo más equilibrado, limitando la acumulación de tierras.

²² El Procedimiento Especial de Saneamiento Sin Más Trámite, se aplica a propiedades tituladas, en trámite y posesiones legales cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola así como para comunidades indígenas o campesinas, siempre que no vulneren derechos legítimos de terceros ni exista conflicto. Es un procedimiento con las actividades de saneamiento interno. El Saneamiento Interno se entiende como un instrumento de conciliación de conflictos y organización interna de linderos, basados en usos y costumbres, reconocido a favor de comunidades campesinas y colonias.

1.8 La economía de la coca y las políticas nacionales

Datos históricos muestran un incremento sostenido de la producción y superficie destinada al cultivo de hoja de coca en los 70s y principios de los 80s, duplicando la extensión de cultivos cada cinco años, hasta llegar en 1995 a una extensión cercana a 50.000 Has. (2.69% de la superficie cultivada) y una producción de 105.156 toneladas métricas de hoja de coca (1.34% del volumen de producción agrícola nacional). A partir de 1995, se observa una clara disminución en la superficie cultivada de hoja de coca, alcanzando un mínimo histórico de 14.000 Has el año 2000. Entre el 2000 y 2004, se registran nuevamente un incremento en la producción y en la superficie cultivada, los que principalmente se explican por el freno al proceso de erradicación en la zona del Chapare y por la caída de los precios internacionales del café²³. A estas condicionantes se suma el escenario político que atravesó Bolivia desde 2003, lo que imposibilitó la aplicación continua y estructurada de políticas públicas en torno al tema coca

Cuadro 7: Superficie, Producción, Rendimiento Agrícola y de la Coca (1965–2006)

Año	Sector agrícola			Coca			
	Superficie Has	Rendimiento Tm/has	Producción Tm	Superficie Has	Rendimiento Tm/has	Producción Tm	Precio Bs/carga 100 libras
1965	N/d	N/d	N/d	3.277	1,52	4.976	N/d
1970	N/d	N/d	N/d	4.450	1,91	8.480	N/d
1975	N/d	N/d	N/d	11.285	2,39	26.961	N/d
1980	1.175.145	5,07	5.960.455	22.780	2,13	48.579	N/d
1985	1.471.962	4,43	6.517.577	44.286	2,41	106.772	N/d
1990	1.386.337	4,79	6.639.114	47.645	2,45	116.605	N/d
1995	1.833.217	4,29	7.870.737	49.274	2,13	105.156	310
2000	2.154.025	4,61	9.923.703	14.600	N/d	N/d	1.595
2003	2.153.046	5,52	11.877.348	23.600	1,65	39.000	1.863
2004	2.493.974	4,72	11.760.443	27.700	1,77	49.000	1.857
2005	2.646.173	4,67	12.354.808	25.400	1,69	43.000	1.507
2006	2.747.235	4,43	12.167.320	27.500	1,73	47.700	1.566

Fuente: Sector Agrícola: UDAPE; Coca: Datos 1965–1995: “La Economía de la Coca”; Fernando Rojas Farfán; Datos 2000–2006: “Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca “versiones 2004, 2005 y 2006, Oficina contra las Drogas y el Delito de Naciones Unidas; Precio: INE. Elaboración: Propia

En torno al tema económico, a principios de la década de los 80s, el peso de la actividad ligada a la coca en relación al PIB, muestra un creciente incremento, a tal punto que en 1985 se estima una participación del 12.7% en el PIB agrícola y de 2,42% del PIB Total. Esta tendencia tiende a disminuir a partir de 1990, donde la participación de la hoja de coca llega al 8,23% del PIB agrícola, tendencia que se mantiene hasta 2006, donde apenas representa el 3.74% del PIB Agrícola y el 0,41% del PIB Total.

²³ Documento de Análisis Sector Agrícola (1990 – 2004). UDAPE.

Cuadro 8: Producto Interno Bruto – Coca 1980–2006 (En miles de Bolivianos)

Ramas/años	1980	1985	1990	1995	2000
Pib total	111.259	2.366.158	15.443.136	32.235.073	51.928.492
A. Pib industrias	86.031	1.992.511	12.610.760	24.784.540	38.774.429
1. Pib agricultura, silvicultura	18.857	449.940	2.371.077	4.789.906	6.732.951
- Coca	1.774	57.150	195.108	297.286	411.745
Coca% pib agricultura	9,41%	12,70%	8,23%	6,21%	6,12%
Coca% pib total	1,59%	2,42%	1,26%	0,92%	0,79%

Ramas/años	2003	2004(P)	2005 (P)	2006 (P)
Pib total	61.904.449	69.626.113	76.153.767	89.428.309
A. Pib industrias	5.907.011	62.278.471	64.509.413	72.658.262
1. Pib agricultura, silvicultura	8.312.057	9.275.858	8.872.240	9.776.874
- Coca	408.236	436.916	357.850	365.571
Coca% pib agricultura	4,91%	4,71%	4,03%	3,74%
Coca% pib total	0,66%	0,63%	0,47%	0,41%

(p) Preliminar Fuente: UDAPE; Elaboración: Propia

El inicio de la tendencia descendente se explica por la entrada en vigor de la Ley 1008 a partir de 1988 que define las zonas de cultivo tradicional y las zonas excedentarias donde debería eliminarse el cultivo gradualmente. Sin embargo, la aplicación de las políticas de lucha contra el narcotráfico en el país ha tenido vaivenes, lo que explica que entre 1990 y 1995 no se registre una disminución significativa de los cultivos de coca, por el contrario, en ese periodo se presentan los picos más altos de extensión cultivada con coca.

Evolución de las políticas públicas en el tema. La presencia de gobiernos militares de facto a finales de la década de los 70³ y principios de los 80³, en algún caso con probados vínculos con el narcotráfico, así como la debilidad institucional de los gobiernos democráticos emergentes desde 1982, generaron un incremento de plantaciones de coca en el país. En 1984 se iniciaron las primeras experiencias de Desarrollo Alternativo en las zonas subtropicales de La Paz y Cochabamba, con proyectos poco exitosos orientados a contrarrestar el aumento constante de la producción de coca²⁴. La implantación de un nuevo modelo económico a partir del DS 21060 (agosto de 1985) y la caída internacional de los precios del estaño en 1986, dejaron sin empleo a más de 23.000 mineros, los que pasan a engrosar el potencial de mano de obra para el cultivo de la hoja de coca y, en muchos casos, a convertirse en inmigrantes hacia las zonas productoras de hoja de coca.

El alarmante crecimiento de cultivos de coca obliga a que en 1986 se elabore el Programa de “Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas” que incluye el denominado Plan Trienal de Lucha contra el Narcotráfico cuyo objetivo era “eliminar la dependencia de la economía de la coca hasta finales de los 80”. A partir de 1987 se aborda la problemática desde una nueva óptica, el Desarrollo Alternativo, intentando la concertación con el campesinado con la finalidad de

²⁴ Ybarnegaray 1993, en “La Economía de la Coca”; Rojas Farfán, Fernando; Febrero de 2002.

sustituir los cultivos a cambio de recursos para el desarrollo, aplicándose un nuevo “Plan Integral de Desarrollo y Sustitución” (PIDYS). A partir de la concepción de este nuevo Plan, se inicia un trabajo para cambiar la percepción internacional sobre la hoja de coca²⁵, introduciendo el concepto del uso tradicional de la hoja coca. Se define “un enfoque en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, asentada en tres pilares: la prevención y rehabilitación del abuso de drogas, la interdicción a los narcotraficantes y el desarrollo alternativo en las áreas productoras de coca”²⁶ y se implementa el concepto de la compensación económica individual por hectárea erradicada. Con la finalidad de facilitar el proceso de sustitución de coca, se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Alternativo (CONADAL) encargada de implementar el PIDYS²⁷. En 1988²⁸ se aprueba la Ley 1008, referida al Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, que regula la producción, distribución y comercialización de la hoja de coca, establece penas y procedimientos judiciales para delitos relacionados con el narcotráfico y fija tres zonas de producción de coca en el país: zonas de producción tradicional; zonas de producción excedentaria en transición y las zonas de producción ilícita. A partir de 1989, el gobierno del Presidente Paz Zamora inicia una nueva forma de abordar el tema a nivel internacional, promoviendo lo que denominaría “la Diplomacia de la Coca”, que trata de desarrollar un argumento en sentido que la “coca no es cocaína”. En 1990 se adopta la “Estrategia Nacional de Lucha contra el Narcotráfico” que continúa aplicando la lógica de la compensación individual, pero que pone mayor énfasis en la comercialización de los productos alternativos, buscando la apertura de mercados internacionales para productos derivados de la coca²⁹. Esta estrategia llega a sus límites muy pronto y en 1994 se adopta un nuevo enfoque en el tratamiento del tema de la coca, cuando el gobierno de Bolivia presenta al Grupo Consultivo de donantes la “Estrategia Nacional de Desarrollo Alternativo”, también conocida como la opción cero. Este nuevo enfoque define tres escenarios de intervención: zonas de producción de coca, zonas expulsoras de población y zonas potenciales de desarrollo. En 1998, con el cambio de gobierno, entra en vigencia una nueva estrategia, esta vez denominada “Plan Dignidad”, modificando el mecanismo de reducción de hectáreas ilegales de coca, que hasta 1997 se basaban en una compensación económica individual, por una compensación comunitaria. Se asignó a la Dirección Nacional de Reconversión Agrícola (DIRECO) la responsabilidad de ejecutar este Plan, lo que generó violencia y enfrentamientos en la zona del Chapare, por la oposición a su implementación, lo que contribuyó a agudizar la crisis económica desde 1999.

En 2003, el nuevo gobierno adoptó la posición de no erradicar el 100% de la coca plantada en zonas no tradicionales y la “política del

²⁵ En la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (enmendada por el Protocolo de 1972) organizada por la ONU, se define la hoja de coca como estupefaciente y es incluida en la lista de sustancias controladas.

²⁶ “La Economía de la Coca”; Rojas Farfán, Fernando; Febrero de 2002.

²⁷ En 1973 se crea la primera instancia de lucha contra el narcotráfico, la denominada Dirección Nacional de Control de Sustancias Peligrosas, que en 1981 cambia a Consejo Nacional de Lucha contra el Narcotráfico. En 1987 se creó el Consejo Nacional contra el Uso Indevido y Tráfico de Drogas y la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) vigente hasta la fecha.

²⁸ Coincidentemente, en 1988 Bolivia suscribe la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas” que establece como delito penal el cultivo del arbusto de coca (Artículo 3) e incluye a la hoja de coca en la lista de sustancias controladas.

²⁹ En febrero de 1990, en la Declaración de Cartagena se enfoca la necesidad de mercados para aquellos productos alternativos a la coca.

cato”³⁰ por persona junto con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PNDA) basado en cuatro componentes: Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Manejo de los Recursos Naturales y Medio Ambiente y Desarrollo Institucional. La aplicación del PNDA se vio limitada por la inestabilidad política a partir de fines del 2003.

En 2006, el gobierno del Presidente Morales adopta una nueva “Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca”, que de acuerdo a su propia definición, pretende ser real, sostenible, con participación social y basada en el respeto a los derechos humanos. Esta se sustenta en dos pilares: “lucha contra el narcotráfico” y “revalorización de la hoja de coca”. Una primera dificultad que no ha podido ser superada en la aplicación de esta estratégica, radica en que no se ha logrado “despenalizar” el cultivo de la hoja de coca, establecido en la Convención de Viena en 1988, lo que limita las posibilidades de esta estrategia.

1.9 Consideraciones sobre el medio ambiente y el cambio climático

Varios factores relacionados al uso y conservación de los recursos naturales pueden influir en la calidad y sostenibilidad del medio ambiente en un país y, por ello, en las condiciones para el desarrollo sostenible y el crecimiento con énfasis en los más pobres. Por ejemplo, la depredación acelerada de los recursos naturales (un alto ritmo de deforestación, la erosión de suelos o la degradación de la calidad del agua), así como la falta de inversiones adecuadas en la gestión de los recursos naturales y el desarrollo de las instituciones encargadas de estas tareas, dan lugar a una pérdida de capital físico que puede limitar el potencial de desarrollo del país.

Bolivia ha realizado esfuerzos serios desde la década de los 90 para desarrollar instituciones que generen el marco adecuado para la gestión efectiva del medio ambiente y permitirle un uso adecuado de sus recursos naturales con énfasis en el cuidado y sostenibilidad del medio ambiente. Esto ha sido acompañado de la asignación de recursos públicos para esta tarea, lo que ha permitido ubicar en su momento en un lugar preferente en la agenda de políticas públicas al tema de la gestión del medio ambiente.

Esta sección no pretende desarrollar estos aspectos ni resumir los principales desafíos que enfrenta el país en este tema ya que como parte de ese ejercicio de reflexión sobre las limitantes al desarrollo del país se ha encargado un estudio paralelo³¹. En nuestro caso, nos limitaremos a mencionar algunos de los aspectos relevantes de este tema en el desarrollo de los capítulos siguientes, mencionado en esta sección aspectos relacionados al cambio climático que han comenzado a influir en el medio ambiente y el estado de los recursos naturales del país y que podrían tener una mayor influencia a futuro.

El cambio climático³² como fenómeno derivado del calentamiento global del planeta, es un problema que actualmente afecta a países desarrollados y en desarrollo y que en los últimos años ha afectado particularmente a Bolivia. De acuerdo con Nicholas Stern³³, la mayoría de los países de Latinoamérica, incluido Bolivia, sufrirá un alto impacto

³⁰ Un cato es la medida para un cuarto de hectárea, algo que los campesinos productores del Chapare venían reclamando a partir de la aplicación de la opción cero a mediados de los 90.

³¹ Bolivia Environmental Policy Brief: Environmental Sustainability, Poverty and the National Development Plan, Daniel Slunge y Rossmory Jaldin, Environmental Economics Unit (EEU), Department of Economics, Göteborg University. Junio 2007

³² Existe acuerdo entre la comunidad científica, respecto a que la principal causa del cambio climático a nivel mundial radica en la emisión de gases invernadero provenientes de la acción humana.

³³ Responsable del estudio “La Economía del Cambio Climático”, encomendado por el gobierno de Gran Bretaña en 2006.

en su agricultura debido a que habrá más sequía y muchos de los glaciares se derretirán³⁴, provocando que la oferta de agua disminuya considerablemente. Se estima también que Bolivia sufrirá de las lluvias y tormentas, con una mayor incidencia de enfermedades y pestes. Los diversos ecosistemas tendrán problemas para soportar estos cambios drásticos³⁵.

De acuerdo a un estudio realizado por el Programa Nacional de Cambios Climáticos de Bolivia, los impactos generados por este fenómeno en el futuro serán los siguientes:

Cuadro 9: Impactos Esperados del Cambio Climático por Regiones

Región	Impacto esperado
Altiplano	Mayor concentración de la precipitación.
	Mayor frecuencia de tormentas con menor número de días con lluvia.
	Mayor frecuencia de granizo reducciones en los caudales de los ríos.
Valles interandinos	Mayor concentración de la precipitación.
	Mayor frecuencia de tormentas con menor número de días con lluvia.
	Mayor frecuencia de granizo.
Chaco	Reducción del número de días con lluvia.
	Incremento de periodos sin lluvia.
	Durante la época de cultivo.
	Sequías recurrentes e intensas.
	Bajos caudales en los ríos.
Llanos y amazonía	Incremento en la cantidad de lluvia recibida por evento.
	Mayor tasa de nubosidad.
	Elevada humedad en verano y fuertes sequías en invierno.

Fuente: Arana, Iván y otros; “El Cambio Climático en Bolivia (Análisis, síntesis de impactos y adaptación)”; Programa Nacional de Cambios Climáticos; La Paz; 2007

1.10 La dependencia de los recursos naturales

Bolivia tiene una propensión a exportar productos básicos no renovables desde los inicios de su historia (Colonia y República). En 2006, las exportaciones de la industria extractiva alcanzaron a US\$ 3.100 millones frente a los US\$ 4.234 millones exportados (casi 75% del total). Asimismo, dada la abundancia de recursos naturales, la inversión nacional y extranjera tiende a concentrarse en estos sectores de alta rentabilidad y poca interrelación con el resto de la economía (economías de enclave). Como consecuencia de esto hay tensiones permanentes por la apropiación de las rentas de estos sectores (gobierno nacional, prefecturas, regiones, municipios y sector privado). Históricamente estas tensiones aumentan con el incremento de los precios internacionales de estas materias primas, resultando en intervenciones estatales (incluyendo nacionalizaciones), para viabilizar la distribución, en el corto plazo, de las rentas generadas por estos sectores.

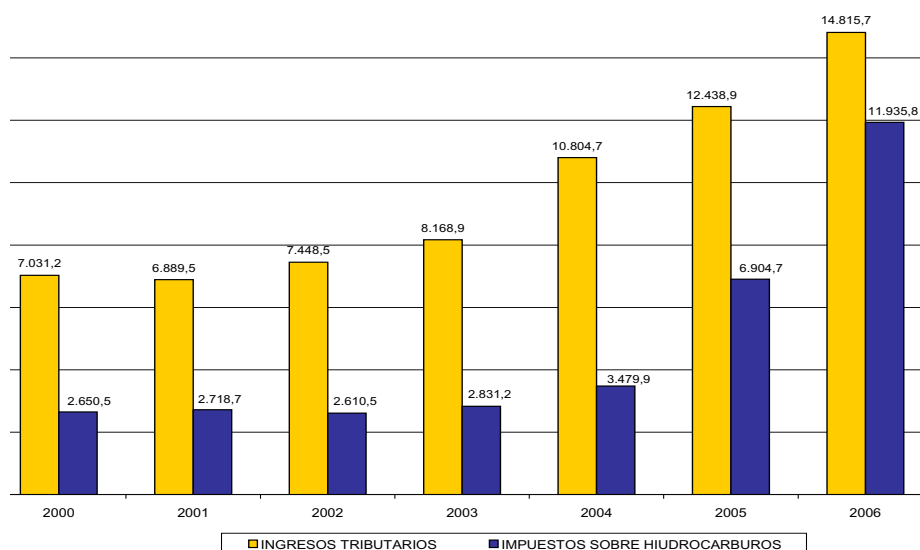
En los últimos años, un factor de dependencia importante generado por los recursos naturales se manifiesta en los ingresos por impuestos sobre hidrocarburos, los que representan una proporción cada vez más

³⁴ El Informe sobre Desarrollo Humano 2007 – 2008 del PNUD señala que en 1975, Bolivia tenía 562 Km² de glaciares y en 2006 su extensión apenas llegaba a 396 Km², este dato coincide con una investigación sobre el Cambio Climático realizada por la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones (SCAN), que dice que, en 1940, la superficie glacial Chacaltaya era de 223 km² y en 2001 de 48 km², habiendo desaparecido en un 78%. Para 2005, tenía nieve sólo en tres partes y para 2010 habrá desaparecido.

³⁵ Entrevista concedida por Stern al Periódico La Prensa; 21 de Octubre de 2007.

elevada de los ingresos fiscales (cerca del 80% en 2006). Si a estos se suman los ingresos por actividades mineras, esta proporción sería aún más importante (ver gráfico 1).

Gráfico 1: comparación de ingresos: tributarios – impuesto sobre hidrocarburos
(En Millones de Bolivianos)



Dada la característica de alta volatilidad de precios de las materias primas, esta situación podría generar una potencial vulnerabilidad de los ingresos fiscales. Asimismo, ya que los sectores extractivos se han convertido en los más importantes generadores de divisas, el comportamiento de la economía nacional dependerá también en alto grado de las exportaciones que sea capaz de generar.

Por otra parte, la industria extractiva genera actualmente solo el 1,5% del empleo directo (hidrocarburos 7.500 empleos y minería 56.000 empleos), lo que confirma que la importancia de estos sectores radica en su capacidad de generación de ingresos e impuestos, más que en su capacidad de generación de empleo.

1.11 La estructura económica

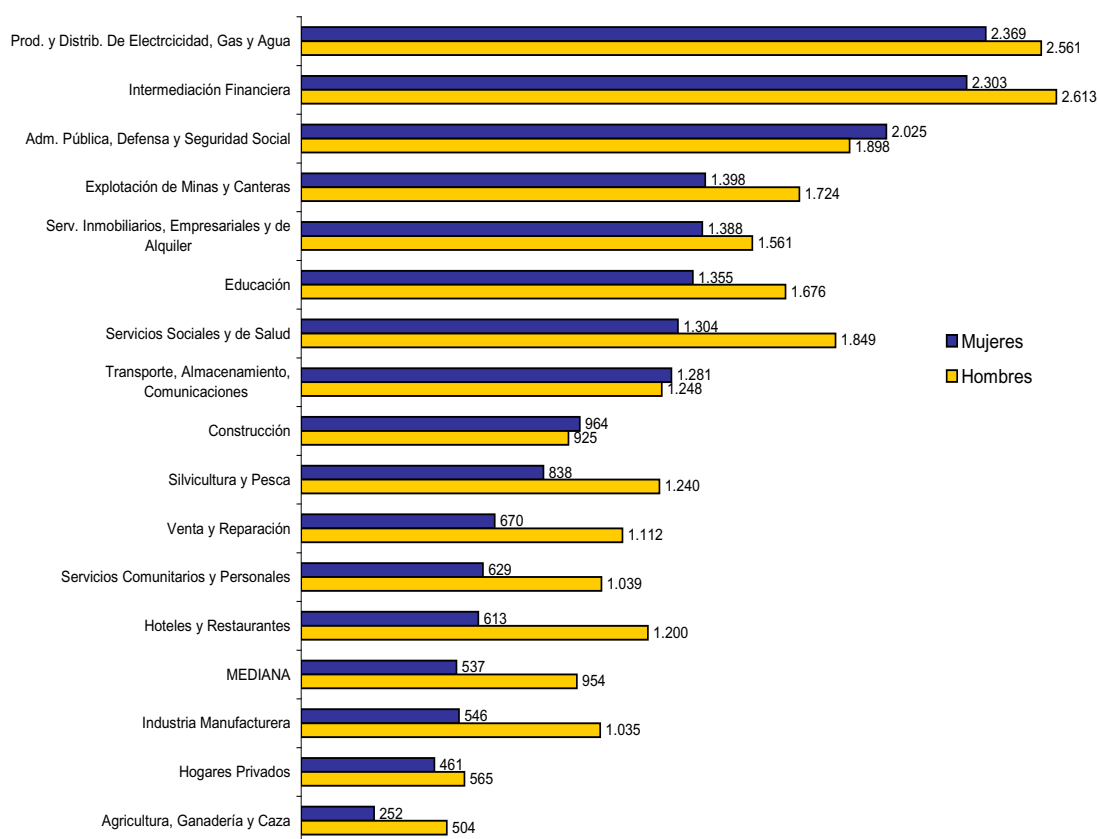
La estructura productiva nacional ha observado un crecimiento limitado del sector industrial y de la infraestructura básica en los últimos años. Los sectores vinculados a la actividad extractiva y agricultura industrial han sido los que han aumentado su participación por su crecimiento más rápido. Esto significa que las actividades más intensivas en capital han sido las que aumentaron su participación y no así aquellas que podrían generar mayor empleo productivo.

Las bajas tasas de inversión, particularmente del sector privado nacional, y la falta de eslabonamientos al interior de los sectores productivos impiden el crecimiento del empleo en sectores de mayor productividad y generadores de empleo intensivos en mano de obra. Es así que el sector agrícola (agricultura, silvicultura, caza y pesca) tiene un comportamiento oscilante, con una participación que va del 15,5% en 1986 al 16,5% en 2006. La agricultura moderna (sectores agrícolas industriales) es uno de los sectores más dinámicos de la economía (crece en promedio por encima del 8% anual), mientras que el sector agrícola tradicional crece solo en línea con el crecimiento poblacional. El sector de servicios, intensivo en empleos de baja remuneración promedio, registra un crecimiento inferior al promedio (construcción de vivienda, administración

pública, comercio). La participación del sector de servicios en el total del empleo se mantiene prácticamente estable entre 1999 al 2003 gracias al crecimiento más alto de los sectores modernos de servicios (transportes, comunicaciones, servicios financieros). La participación de la minería e industria manufacturera en el empleo tiene una tendencia leve a disminuir. En el caso de la minería de una participación de 1,45% en la población ocupada total pasa a un porcentaje de 0,56, mientras que la industria manufacturera pasa de 11,4% a 10,82%. El empleo en el sector de la construcción aumenta de 5,8% a 7,3% del total del empleo. Los sectores más dinámicos de la economía (comunicaciones, petróleo, servicios financieros, productos agrícolas industriales, servicios a las empresas) absorben relativamente poco empleo y dada su alta productividad relativa ofrecen mejores remuneraciones que en los sectores tradicionales.

La mediana de las remuneraciones (Bs823) es inferior a la media (Bs904) mostrando el sesgo en la distribución de ingreso, donde los tres sectores con remuneraciones promedio más elevadas (electricidad, gas y agua; intermediación financiera; y administración pública) generan menos del 1% del total del empleo.

Gráfico 2: Bolivia 2004 – Ingreso Mensual por Actividad En Bolivianos



El diferencial de remuneración por género en sectores de baja productividad (agricultura, industria manufacturera, restaurantes y hoteles) no reflejan necesariamente diferenciales de productividad entre hombres y mujeres, diferencias que podrían sugerir la presencia de discriminación por género. Sin embargo, esto no se cumple en el sector de la administración pública donde la remuneración de las mujeres es mayor a la de los varones.

Por otra parte, la microempresa aporta más del 83% del total del empleo y su aporte al PIB no alcanza al 26%. Las grandes empresas (más de 50 empleados) aportan menos del 9% del empleo total, mientras que su aporte al PIB es mayor al 65%. Esto significa que existe un diferencial

muy importante de productividad entre ambos tipos de empresa, ya que mientras la microempresa generaría Bs4.000 año por unidad de empleo, la empresa grande generaría Bs101.000 por unidad de empleo al año, vale decir 25 veces más que la microempresa. La productividad promedio en la pequeña y mediana empresa se estima en los Bs10.000 por unidad de empleo por año, más alta que en la microempresa pero todavía muy lejos de las empresas más grandes. Las políticas de fomento a la generación de mayores niveles de inversión y uso de tecnología más avanzada en las medianas y pequeñas empresas parece ser una condición necesaria para elevar la productividad laboral media.

Finalmente, se debe mencionar que una porción importante de la economía funciona en el sector informal. La población ocupada en el sector informal ha oscilado en el periodo 2000–2005 entre el 64% y el 59% del total de la población ocupada (estimaciones de UDAPE). Cerca al 76% de la población ocupada femenina estaba trabajando en el sector informal, mientras que en los varones el porcentaje alcanzaba a menos del 59% (datos del 2003)

1.12 Las dinámicas del crecimiento económico

El crecimiento promedio de la economía durante los últimos veinte años ha sido del 3.6%, siendo los sectores más dinámicos aquellos vinculados a la economía moderna relacionada con los sectores exportadores. El resto de los sectores vinculados al sector no transable ha observado tasas de crecimiento inferiores al promedio arriba mencionado. Entre estos sectores de bajo crecimiento se puede mencionar la industria manufacturera, la agricultura tradicional, la construcción y el comercio.

El crecimiento económico de los últimos años está fuertemente vinculado al sector externo y ha estado acompañado de una apertura creciente de la economía boliviana, donde el comercio internacional representa el 63% del PIB para el año 2006. Durante los últimos cinco años, el crecimiento de las exportaciones ha sido del 25% promedio anual, mientras que el de las importaciones ha sido superior al 10%. Este crecimiento de las importaciones ha sido muy superior al crecimiento del producto, lo que podría representar una vulnerabilidad potencial en el mediano plazo, ya que una buena parte de las importaciones están relacionadas a bienes de consumo final.

Las exportaciones tradicionales se incrementaron hasta un 75% del total en el 2006, con el gas y el zinc representando más del 50% de ese valor, convirtiéndose así en los principales generadores de divisas para la economía, aunque aumentando también la vulnerabilidad a un eventual shock de precios o caídas en los niveles de producción. La agricultura industrial ha sido también uno de los motores importantes del crecimiento económico (mayor al 8% en promedio anual en los últimos veinte años), dados los eslabonamientos que ha sido capaz de generar con otros sectores y sub sectores de la economía regional (semillas, insumos, maquinarias, transporte, servicios financieros y empresariales). Esto ha incidido en el crecimiento general de la economía y el empleo en la región oriental del país. Se ha observado también un crecimiento importante en las exportaciones de confecciones, joyería, maderas y cueros, lo vale la pena resaltar por su capacidad de generación de empleo de mano de obra con mayor productividad. Sin embargo, estos crecimientos son vulnerables a la continuidad de acuerdos especiales de comercio (ATPDEA y el SGP).

Los importantes flujos migratorios hacia el exterior de ciudadanos bolivianos (con niveles medios de capacitación) han generado importantes flujos de remesas del exterior en los últimos años, las que para el año 2006 son comparables con las exportaciones mineras (según estimaciones realizadas por el BID en base a su propia metodología).

Cuadro 10: Remesas Recibidas
(En millones de dólares americanos)

Año	Fondo multilateral de inversiones – bid	Banco central de bolivia (1)
2001	103	107,2
2002	104	83,0
2003	340	137,5
2004	422	178,3
2005	860	303,5
2006	1.030	569,5

Fuente: elaboración propia datos oficiales del bcb.

Estos flujos se han convertido en una importante fuente de ingreso de divisas, la que podría ser un importante factor de crecimiento en los próximos años, en la medida que se puedan generar efectos multiplicadores en la economía, pasada la etapa en la que las remesas se trasladan en gran parte al gasto en consumo, como se ha observado hasta hace poco.

En 1998 la tasa de inversión total en la economía alcanzó un nivel máximo observado de 24% del PIB, la misma que descendió regularmente desde entonces, pasando al 13.7% en el 2005 y al 14.5% en el año 2006. La inversión pública mantuvo su nivel relativamente estable en relación al PIB (5.4% en 1998 frente a 5.8% en 2005), aunque recientemente este nivel se ha incrementado a casi el 9% del PIB. Por el contrario, la inversión privada cayó fuertemente en el mismo periodo, de 18.6% a 7.9% el PIB. Esta caída de la inversión privada está relacionada con la caída de la inversión extranjera directa que en el año 2004 fue de apenas US\$ 65 millones, frente a US\$ 1.026 en 1998 cuando alcanzó su mayor nivel histórico. El promedio de la última década fue cercano a US\$ 650 millones anuales. La caída de la inversión privada en los últimos años, refleja un deterioro en el ambiente de negocios ocasionado principalmente por el aumento de la inestabilidad política y social, falta de incentivos a la inversión por efecto de las pugnas laborales y la percepción de una disminución de la seguridad jurídica para los negocios.

1.13 Los cambios en la situación del empleo y la productividad laboral

La tasa de crecimiento promedio anual de la Población Económicamente Activa (PEA) fue del 3% para el periodo 1990–2005. El crecimiento de la PEA en el área urbana alcanzó un promedio anual de 4,7%, siendo mucho mayor que en el área rural, donde no llegó al 1%. Esto último se explica principalmente por los flujos migratorios hacia el área urbana observados en los últimos 15 años. De igual manera, la Población en Edad de Trabajar (PET) creció a una tasa de 3.2% entre 1990 a 1999, tasa superior a la de la PEA, lo que estaría mostrando una caída en la tasa de participación laboral que podría explicarse, en parte, por el aumento de la tasa de escolaridad que retrasa el ingreso de los jóvenes al mercado del trabajo. Por otro lado, la baja edad mediana de la población, se podría convertir en una fortaleza, posibilitando una reconversión productiva, en la medida en que dicha población se eduque adecuadamente en el futuro.

En cuanto a la participación sectorial en la generación de empleo, el sector agropecuario mantiene su tendencia a la baja, pasando de más del 44% en 1996 a casi 39% en 2005.

Cuadro 11: población ocupada según actividad económica

Actividad Económica	1996	2000	2001	2002	2003	2005(p)
Total Bolivia	100	100	100	100	100	100
Agropecuaria	44,5	38,9	41	42,4	40	38,6
Extractivas	1,5	1,4	1,1	1	1,2	1,7
Industria	11	10,1	10,3	11,2	10,6	10,9
Electricidad, gas y agua	0,3	0,5	0,4	0,2	0,4	0,3
Construcción	4,7	6,6	4,8	5,4	6,6	6,5
Comercio	19	19,8	20,3	18,8	20,3	18,8
Transporte	4	4,3	4,7	4,6	4,5	6
Financiera	1,9	3,2	2,6	2,5	2,2	2,8
Servicios	13,2	15	14,7	14	14,2	14,4

Fuente: ine

Los sectores que mejoran su participación en el empleo son la construcción, servicios financieros, transporte y otros servicios. El sector industrial y el sector de comercio se mantienen un nivel de participación estable.

Para que el empleo crezca a una tasa significativa, la inversión debería incrementarse hasta niveles superiores al 20% del PIB, lo que permitiría un crecimiento cercano al 6% promedio anual, es decir, por encima de la tasa de crecimiento de la oferta laboral urbana, donde se concentra la mayor oferta laboral. Por ello, la industria manufacturera requerirá incrementar sus niveles de inversión para crecer a tasas mayores, por su capacidad de absorción de mayor cantidad de mano de obra y por la mejora en la productividad por unidad de empleo. A su vez, la pequeña y mediana empresa pueden ser fuentes de empleo creciente en la medida en que inviertan y generen incrementos de la productividad, aunque no parece que puedan ser sustitutas de las grandes empresas por ahora. Al contrario, este crecimiento podría ser complementario en la medida que se identifiquen eslabonamientos con la gran empresa.

En los últimos años estos eslabonamientos han comenzado a generarse en algunos sectores (las manufacturas de algodón, la industria de transformación de la madera y la joyería entre otros sectores orientados a la exportación), mostrando un posible camino que debería permitir la coincidencia de intereses entre las diversas formas de organización empresarial, la consolidación de estas alianzas y el progreso económico mutuo. Con el tiempo, y en su propio interés, las empresas más grandes y con mayor productividad podrán transferir capacidades y tecnología a las empresas más pequeñas, incidiendo así en la mejora de su productividad, aumentando su potencial de desarrollo y abriendo nuevas vías para el sector micro empresarial y su mayor contribución al crecimiento pro pobre de la economía.

En este contexto hay que notar que la productividad media de la economía se ha estancado o sufrido descensos en el periodo 1999–2003. Esto significa que el nivel de empleo por unidad de producto se ha incrementado y ni siquiera los sectores más modernos están libres de esa tendencia. Esto estaría señalando que la caída de inversión privada en los últimos años, también ha impactado negativamente en la productividad de la mano de obra en la economía. Los sectores con mayor productividad por unidad de empleo son minas y extracción de hidrocarburos,

seguidos por electricidad gas y agua y luego las actividades financieras y empresariales. En el otro extremo, el sector de menor productividad es el de la administración pública, por debajo inclusive del sector agropecuario tradicional. Por ello, los esfuerzos públicos y privados deberían orientarse a revertir esa tendencia, como condición necesaria para ingresar de nuevo en una dinámica productiva de mayor crecimiento, esta vez asociando a los esfuerzos a los sectores que incorporan una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas.

1.14 El funcionamiento de los mercados

Los mercados pueden ser buenos mecanismos de asignación de recursos en la medida en que no se presenten distorsiones que impidan o alteren su adecuado funcionamiento. Esas distorsiones pueden presentarse en la forma de falta de información adecuada de los agentes, establecimiento de poder monopólico, falta de libre acceso y movilidad de agentes en los mercados, falta de claridad sobre los derechos de propiedad, etc. En estos casos, la intervención estatal selectiva y las políticas públicas podrían evitar o limitar los efectos perversos de estas distorsiones.

En Bolivia se ha observado una tendencia hacia la mejora del funcionamiento de los mercados en los últimos años, aunque persisten estructuras de poder económico y gremial que han limitado una mayor competencia y transparencia de los mercados. El Estado ha hecho intentos para implementar mecanismos de regulación y de competencia para corregir gradualmente estas distorsiones, sin embargo, esta tarea requiere todavía mucho más trabajo, visión clara de los objetivos a lograr y compromiso político. Existen sectores donde los mercados no han operado de manera eficiente y donde los precios no reflejan adecuadamente los costos sociales y la escasez relativa de ciertos productos en la economía (gas licuado, diesel, generación eléctrica en sistemas aislados entre otros) lo que ha incidido en mayores distorsiones de precios en otros sectores, así como también ha incidido en un mayor costo fiscal. Es así que en la última década, el mercado interno de hidrocarburos ha funcionado con fuertes subvenciones estatales que han contribuido a generar distorsiones en la economía (incremento relativo del consumo de diesel, contrabando de gas licuado a países vecinos, retraso en el cambio de la matriz energética del país hacia el gas natural y falta de inversiones en transporte interno de hidrocarburos, que ha generado desabastecimiento en la región occidental y afectado el consumo industrial). Por otro lado, se observan problemas de asignación en sectores que generan externalidades positivas, como son los sectores de educación y salud, donde la baja calidad de los servicios públicos ha generado un mercado privado poco eficiente, de calidad muy variable y con regulación bastante deficiente por parte del Estado. Asimismo, existen algunos factores que limitan el buen funcionamiento de los mercados e impiden su integración. Es así que los términos de intercambio campo-ciudad siguen siendo desfavorables para el campo. Los sectores más informados (comerciantes) y las cadenas de intermediación tienden a perpetuar esta situación y captan los excedentes en el área rural para beneficio propio.

La insuficiencia de encadenamientos entre mercados por falta de confiabilidad entre los diferentes eslabones es otro de los factores limitantes al adecuado funcionamiento de los mercados. Esta falta de confiabilidad se traduce en la incapacidad de ofrecer niveles de calidad uniformes o asegurar el cumplimiento de contratos. La integración vertical ha sido en parte la estrategia para vencer la ausencia de confiabilidad de los distintos eslabones de la cadena productiva, aunque esto puede generar mayor ineficiencia por falta de especialización en la producción y

contribuir a una mayor concentración de la riqueza. Sin embargo, los mercados del oriente del país parecen estar mejor integrados y eslabonados que los de occidente, lo que parece haber contribuido a un desarrollo más uniforme de su economía regional. Los acuerdos de integración sub regional tampoco han respondido a la expectativa sobre su impacto en la economía nacional, al no haber mejorado de manera significativa el acceso a mercados más amplios, ni posibilitado eslabonamientos con industrias en mercados externos. Los acuerdos bilaterales de comercio tampoco han sido explotados en su potencial, en muchos casos, por la falta de estrategias adecuadas para su aprovechamiento. Parecería que el factor político ha primado frente al económico en estos acuerdos, imposibilitando así un mayor grado de integración con los mercados externos.

Finalmente, factores como la falta de seguridad jurídica, falta de claridad sobre derechos de propiedad futuros y falta de confianza en el sistema judicial limitan también las posibilidades de cumplimiento de los contratos entre privados y con el Estado, generando incertidumbre, incrementos del “costo país” y demandas de tasas altas de rentabilidad de la inversión en el país, lo que mita la viabilidad de muchas inversiones. Asimismo, la falta de garantías del Estado a la tenencia y propiedad de la tierra desincentivan la inversión y contribuyen al uso no sostenible de los recursos naturales, favoreciendo la actitud depredadora en algunos casos y visiones extractivas de corto plazo.

1.15 El legado de los 90s y la visión actual del PND

Las políticas implantadas entre 1985 y 2005 en Bolivia favorecieron principalmente el desarrollo del sector privado empresarial en un ambiente de libertad de precios y apertura al comercio internacional. En esa lógica, el Estado tenía el rol de diseñar y administrar políticas que favorezcan el emprendimiento productivo privado, generando las condiciones favorables a través de incentivos y del desarrollo de infraestructura pública que dinamice el sector privado a través de la inversión pública. Asimismo, las inversiones públicas debían orientarse principalmente al desarrollo del capital humano nacional y de la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población. Por diversos motivos, desde políticas gubernamentales para favorecer el desarrollo de sectores extractivos o de la agricultura comercial en el oriente del país, hasta la falta de políticas específicas orientadas a resolver la situación de los más pobres, ese enfoque, denominado neoliberal, no ha logrado satisfacer las expectativas de la mayoría de la población boliviana. Esta situación de insatisfacción ha conducido al cuestionamiento del modelo de gestión pública vigente hasta fines del 2005, dando lugar al retorno de una visión que enfatiza la mayor participación del Estado, tal como plantea el Plan Nacional de Desarrollo (PND), presentado en 2006.

El Plan propuesto por el actual gobierno está orientado a lograr un mayor “dirigismo estatal”, y al retorno al capitalismo de Estado, con el propósito de reconcentrar el poder político y económico y las decisiones en el gobierno nacional, poniendo en cuestión los avances realizados en el pasado en relación a la descentralización administrativa y política. El Plan deja traslucir una percepción sociológica particular de la cultura andina, sin tomar casi en cuenta otras cosmovisiones existentes en la diversidad de la sociedad boliviana, lo cual limita la posibilidad de concertar propuestas con una visión global de país. El análisis detallado de los aspectos más relevantes del PND para el presente análisis, se desarrolla en cada una de los capítulos posteriores.

1.16 Los desafíos del desarrollo

El contexto descrito sugiere que las posibilidades de generar un desarrollo más equitativo, favoreciendo el crecimiento pro-pobre con estabilidad social, pasa por contar con políticas específicas e incentivos al empleo productivo, así como con las condiciones para la inversión creciente y que estas puedan ser aprovechadas por los más pobres. Estos actores deberían recibir tratamiento específico para hacerlos partícipes del crecimiento y no solo esperar de manera pasiva los frutos del mismo.

En este marco, identificamos algunos desafíos que enfrentará el país y los analizamos en más detalle en capítulos siguientes. Estos incluyen:

- La posibilidad de absorber el crecimiento de oferta de mano de obra (principalmente urbana) que en los próximos 10 años será mayor a la observada históricamente, producto del crecimiento demográfico observado en los 90s
- La capacidad para generar empleo productivo suficiente en la etapa de transición entre una economía predominantemente agrícola (cerca al 40% del empleo total) hacia una economía mas industrial/manufacturera
- La capacidad de incentivar la discriminación positiva en las políticas públicas para generar igualdad de oportunidades laborales y de ingresos para los pobres
- El aprovechamiento de la solidez del sistema financiero nacional y experiencia de la industria del micro crédito para incentivar la inversión productiva y mejoras tecnológicas en los sectores micro y pequeño empresariales
- El aprovechamiento de los ingresos por remesas del exterior que continuarán llegando al país en los próximos años, haciendo que estos recursos se queden en la economía y se orienten a la inversión y no solo el consumo
- La capacidad para diseñar y gestionar políticas inmigratorias selectivas (programas de inmigración temporal organizada) aprovechando las oportunidades que ofrezcan las regiones con mayor potencial productivo en el país
- La posibilidad de ligar la mejora de la productividad laboral a la mejora de los ingresos para que los actores se beneficien de manera equitativa de las ganancias de productividad e ingresos, sin que esto desincentive el esfuerzo empresarial
- La administración de justicia y las garantías a los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos, son también elementos críticos para la mejora en la inversión privada que mejore la productividad laboral

Sin embargo, el desafío más importante para los responsables de las políticas públicas será el establecer las prioridades entre las varias acciones que son necesarias desarrollar para favorecer un crecimiento más acelerado, más inclusivo y con mayores opciones de reducir las brechas de desigualdad que existen actualmente en el país. Estas acciones podrán ser simultaneas y, en ese caso, será necesario responder al desafío de avanzar gradualmente en varias de ellas, o por el contrario, identificar la secuencia apropiada de intervenciones para hacerlas más efectivas. Asimismo, se requiere tomar conciencia del tiempo de maduración que estas políticas tendrán para empezar a mostrar sus efectos e impactos e informar adecuadamente a la población evitar generar expectativas de soluciones rápidas que pueden afectar su credibilidad y eventualmente su viabilidad.

2. Análisis del empleo

2.1 Aspectos cuantitativos del empleo

El empleo, subempleo, desempleo y la pobreza se dan en el marco de un conjunto de estructuras, tendencias demográficas de la PEA, de productividad y de otras variables económicas y sociales que caracterizan al país en los últimos años. El comportamiento de las variables de empleo podrá variar por la influencia de nuevos factores como la emigración, el incremento de los ingresos por exportaciones, el flujo de remesas del exterior y otros.

a) La dinámica de la población

El proceso de urbanización observado en Bolivia trasladó la pobreza rural a las ciudades. Los inmigrantes del campo se situaron principalmente en la ciudad de El Alto de La Paz y en los suburbios de Santa Cruz. El crecimiento poblacional intercensal (1992–2001) del Municipio de El Alto fue de 5,10% anual, el más alto en el país y más del doble del registrado en el Departamento de La Paz. El Departamento de Santa Cruz tuvo un crecimiento intercensal de 4.29% mientras que el de la ciudad de Santa Cruz fue de 5.08%³⁶.

La población total en Bolivia se estima en cerca de 10 millones de habitantes en 2007, de los cuales el 50,1% son mujeres. Los datos revelan también que casi el 54% de la población pobre vive y trabaja en las áreas urbanas y el 46% en la rural³⁷. Este crecimiento urbano está superando las posibilidades que tiene el sector moderno de la economía de crear fuentes de trabajo, por lo que la mano de obra se ha estado trasladando hacia sectores terciarios e informales, así como a actividades de baja utilización tecnológica, como la construcción. Con base en esta información se puede apreciar que estamos en presencia de un proceso de urbanización de la pobreza y desde esta perspectiva la pobreza pasará gradualmente a constituirse en un problema más urbano que rural, aunque la pobreza extrema se sitúa todavía en su mayoría en zonas rurales. Las proyecciones de población del INE estiman el crecimiento de la población en los próximos años sustentado por el crecimiento de la población de las ciudades y no así del área rural, por lo que los esfuerzos principales de las políticas de empleo deberían orientarse hacia el empleo urbano.

³⁶ Instituto Nacional de Estadísticas, Estadísticas de Población.

³⁷ Ver anexo 3

b) Estructura etarea de la población

Bolivia es un país relativamente joven ya que la población menor de 25 años representa casi el 57% de la población total. La población mayor a 25 años y menor a 50 representa el 30% de la población y la población que tiene más de 51 años es el 13%.

Cuadro 12: Estructura de la Población por Rangos de Edad, 2007

Rango de edad	Porcentaje
Menor de 25 años	56,86
Mayor de 25 y menor de 50 años	30,18
Mayores de 51 años	12,96

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del INE, Anuario 2005.

La PET abarca al 62,82% de la población, aunque la mayor parte de trabajadores, hombres y mujeres, se encuentra entre los 25 y 59 años de edad. Sin embargo, algunas ramas como la agricultura, comercio y servicio doméstico cuentan con una fuerza laboral más joven, con casos como la zafra de caña de azúcar o la recolección de algodón o castaña, donde existe un porcentaje importante de trabajadores infantiles (de más de 10 años).

Según diversos estudios³⁸ los trabajadores jóvenes están vinculados a las actividades de menor calificación, los sectores de servicios y vendedores del comercio y la agricultura. Por encima de los 54 años, tienen una participación más importante los grupos que incluyen fuerza de trabajo poco calificada, en general trabajo precario e informal que permanece en el mercado laboral hasta el final de su vida por no gozar de los beneficios de jubilación y retiro.³⁹

c) Oferta laboral

El crecimiento económico registrado en los últimos años ha sido insuficiente frente al crecimiento de la población y, en particular, a la PEA. Esta situación ha provocado un desplazamiento de los trabajadores hacia el sector informal, el que se compone de micro y pequeñas empresas productivas, de comercialización y de servicios, creadas en los marcos de las estrategias de supervivencia de las familias. Se estima que de cada diez empleos creados en el país, aproximadamente seis se ubican en la informalidad, lo que explica, en parte, el deterioro de las condiciones laborales y las elevadas tasas de subempleo urbano⁴⁰.

Según estimaciones del INE, el año 2010 la PEA superará las cuatro millones de personas, de las cuales el 55% serán varones urbanos y el restante 45% (compuesto por mujeres urbanas y rurales y varones rurales) se ubicará principalmente en el área rural. Esta creciente oferta laboral se explica también por el ingreso de jóvenes al mercado de trabajo a muy temprana edad y la salida del mercado a una edad más elevada. La participación femenina también aumentaría, en una primera etapa provocada por la caída de los niveles de ingreso de los jefes de hogar y, posteriormente, debido a la reducción de las barreras discriminatorias y a los mayores niveles de educación de las mujeres.

Parece evidente que el año 2010 se tendrá que ofrecer soluciones de empleo a más de cuatro millones de personas, aunque esta cifra podría

³⁸ FUNDAPRO, Estudio de mercado laboral en Bolivia, Editado por Fundapro, La Paz, 2004. Ministerio de Trabajo, Micro y pequeña empresa urbana y periurbana de Bolivia, Editado por Ministerio de Trabajo, La Paz, 2004. UDAPE, Desempeño económico al tercer trimestre 2006. Informe especial sobre empleo, Editado por UDAPE, La Paz, 2006.

³⁹ Fundapro. Estudio de mercado laboral en Bolivia, P 38. mimeo, La Paz.

⁴⁰ Ver anexo 4

disminuir ligeramente si se logra retrasar el ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo, ya sea porque los ingresos de los padres tiene un crecimiento adecuado o por la presencia de oportunidades adecuadas de formación y capacitación para estos jóvenes. Dada la limitada capacidad de creación de empleo en el sector moderno en el corto plazo⁴¹ y por la dinámica que se pretende imprimir a la pequeña y micro empresa desde el gobierno, impulsando diversas políticas de fomento a estos sectores, incluyendo el financiamiento preferente a través del Banco de Desarrollo Productivo (BDP)⁴² de reciente creación, es muy probable que los nuevos empleos a crearse estén vinculados fundamentalmente a las pequeñas unidades productivas del país. El plan del gobierno actual se orienta a favorecer este tipo de emprendimientos y organización productiva, a través de la democratización del financiamiento para el desarrollo productivo de artesanos, micro pequeñas y medianas empresas, productores campesinos e indígenas y sus organizaciones económicas.

d) Cambios en el empleo

El crecimiento del sector informal⁴³ de 8,6% en promedio anual observado en los años 90s, ha contribuido a que cada vez más personas tengan empleos de menor calidad. En la actualidad aproximadamente el 60% de la PEA está vinculada a actividades por cuenta propia y con bajas remuneraciones, lo que está generando percepciones negativas respecto al futuro de las personas. Ser informal o cuenta propia significa estar sometido a jornadas de trabajo variables, percibir remuneración por producto y no contar con protección de seguro de corto plazo (atención en salud) ni largo plazo (jubilación).

Por otro lado, las empresas formales, sobre todo las del sector exportador, demandan mano de obra capacitada y polivalente. La reducción de costos unitarios dejó de ser el único factor para mejorar la productividad y competitividad de la empresa moderna. La tendencia tecnológica se refiere a la producción de familias de bienes y no únicamente la producción en masa.

La flexibilización en la contratación de la mano de obra se manifiesta también en la terciarización de algunos procesos no fundamentales de la actividad empresarial. Esta forma de encarar la producción de bienes y servicios puede constituirse en una buena alternativa si las pequeñas empresas se vinculan con las empresas exportadoras más dinámicas. Sin embargo, hay que mencionar que el sector exportador tiene también diferencias importantes de productividad al interior de las empresas que lo conforman, con grados de desarrollo tecnológico y de capacidad de transformación y generación de valor agregado diversos. Estas características incidirán también en su capacidad de generación de nuevas fuentes de empleo.

Como se muestra en el Anexo 4, el sector informal tiende a achicarse en los últimos años. Esto podría significar que este sector habría llegado

⁴¹ En parte relacionada con las mayores oportunidades concentradas en los sectores extractivos que no son intensivos en mano de obra y en parte relacionada también con el clima de negocios imperante al cual es muy sensible el sector moderno industrial orientado a la exportación, como se analiza en el Capítulo 4 de este documento

⁴² Según el Decreto Supremo 28999, el BDP nace de la adecuación institucional de la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) que se encargaba de administrar los recursos destinados al otorgamiento de líneas de financiamiento, a entidades reconocidas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, para la concesión de microcréditos. En dicho decreto se establece que el BDP podrá conceder créditos productivos desde 3.001 dólares o su equivalente en bolivianos, a una tasa de interés fija de 6% anual, a grupos de productores organizados, así como a personas individuales naturales o jurídicas.

⁴³ Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para las Américas, Equipo Técnico Multidisciplinario para el Área Andina. Bolivia: Políticas de Empleo y Protección Social, Mimeo 2001 P. iv.

a su límite en la capacidad de recepción de trabajadores. Esto quiere decir también que la tasa de cesantía se nutre no sólo de trabajadores asalariados que pierden su fuente trabajo, sino también de personas que no logran consolidar su actividad en el sector informal.

e) Tasa de participación

Las tasas modestas de crecimiento que mostró la economía en los últimos años han determinado un cambio en algunos indicadores laborales. La tasa global de participación (TGP), que mide la relación entre la PEA y la PET, tuvo un repunte, de 43,5% a 44,8% entre el 2002 y 2003⁴⁴. Dicha variación podría señalar una reversión de la tendencia al desaliento laboral que se había observado en años recientes. El aumento de la tasa global de participación de los miembros de las familias en el trabajo se explica también, por un lado, por el crecimiento de la participación femenina en el mercado de trabajo (crece del 30% al 39% entre 1990 y 2002⁴⁵) y, por otro, en el bajo nivel de ingresos de los padres de familia (según una encuesta de la organización Pro Mujer, el ingreso familiar sería de US\$ 150 al mes y el ingreso por persona en una familia sería de US\$ 1 al día. En el área rural, según un trabajo de CIPCA, luego del análisis de cinco comunidades concluye que el ingreso familiar por persona anual es de Bs 1.652. Otro estudio de la UniverSidad del Valle concluye que en Bolivia el ingreso mensual promedio es de Bs 918, con una desviación estándar de Bs 663, significando que los ingresos son ligeramente sesgados hacia salarios bajos y bastante dispersos)⁴⁶, que hace que más miembros del hogar tengan que ingresar al mercado de trabajo. Es decir estamos en presencia de una relación inversa entre ingresos del jefe de hogar y la participación de los miembros del hogar en el mercado de trabajo, fortaleciendo un círculo de reproducción de la pobreza.

f) Límites externos para la expansión del empleo

El ritmo del crecimiento (alto crecimiento por ejemplo) no es una condición suficiente para crear ocupaciones en número y calidad adecuadas y para iniciar un proceso de reversión de las tendencias de la pobreza. Para esto último, se debe influenciar también sobre el estilo de crecimiento. Se observa que la mayor inversión en el país ha estado dirigida a sectores intensivos en capital y, por ello, su impacto en la creación de empleo y en la reducción de la pobreza no ha sido significativo. Los sectores que podrían generar más empleo son aquellos orientados a las manufacturas o agroindustria, pero estos son generalmente muy sensibles a las condiciones políticas o sociales o a las facilidades de aprovechamiento que ofrecen mercados integrados para la exportación. Por ello, para motivar el crecimiento de estos sectores generadores de empleo se debería mejorar la seguridad jurídica y ampliar los mercados de bienes y servicios, tanto internos como externos.

Otro de los factores que frenan la expansión del empleo en el sector moderno de la economía, está referido a las cargas sociales y los costos de despido de la mano de obra. La legislación laboral nacional fue redactada en su cuerpo principal el año 1939 y aprobada como Ley General del

⁴⁴ UDAPE, Desempeño económico al tercer trimestre 2006.

⁴⁵ PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano en Bolivia, Capítulo 25, Características de la economía de base estrecha. La Paz, 2005

⁴⁶ Carmen Velasco, presentación Power Point, La experiencia de Pro Mujer en Bolivia. Tom Peines del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado –CIPCA-, Composición del Ingreso Familiar y la diversificación agrícola – Una aproximación a seis zonas campesinas de Cochabamba y Norte de Potosí- Editado por CIPCA el año 2006. Ver, Gonzalo Bautista Camacho, Ema Hazou Claros, Estudio Socio Económico y de Salud, UniverSidad UNIVALLE, 2007.

Trabajo (LGT) en 1942. Esta norma está inspirada en la doctrina protectora al factor trabajo que considera que los trabajadores están en situación de desventaja frente a los empleadores. La normativa moderna que se implementa en varios países de América del Sur mantiene el espíritu protector al trabajador, pero cambia el ámbito de protección. Ya no solo se protege la estabilidad del trabajador, característica principal de la norma boliviana, sino también la movilidad laboral. En Bolivia, están vigentes aproximadamente 2.500 disposiciones jurídicas complementarias a la LGT, con la característica que muchas de ellas son contradictorias entre sí o modifican disposiciones contempladas en normas superiores con normas de menor nivel. Esta dispersión y contradicción de la normativa crea inseguridad jurídica, tanto para los trabajadores como para los empleadores.

Las disposiciones aprobadas por el Ministerio de Trabajo en mayo de 2007⁴⁷ en materia de empleo, si bien se orientan a mejorar las condiciones y calidad del empleo actual, al ratificar la protección a la estabilidad laboral, endureciendo las condiciones de despido del trabajador y otorgando una especie de propiedad del empleo al trabajador, afectan también a la flexibilidad laboral y la competitividad de las empresas, creando un sesgo negativo a la contratación de nuevos trabajadores.

g) Sector informal

En la década de los 70s se observó un crecimiento acelerado del sector de trabajadores por cuenta propia (sector informal). Este sector se ha convertido en la principal fuente generadora de empleo precario en el país. Aproximadamente el 60% de la PEA está siendo absorbido por este sector⁴⁸. El año 1990, el 75,9% del empleo informal estaba asegurado por mujeres. Luego de cinco años este indicador subió a 77,5% y el año 2003 (último dato disponible) baja levemente, situándose en 75,8%. Una de las principales características del empleo femenino en este periodo es que se concentra en las actividades del sub sector familiar y semi empresarial⁴⁹.

No se puede hablar de este sector en términos de ausencia de legalidad, como se hacía hace más de una década. A partir del desarrollo del micro crédito, de algunas disposiciones municipales, del registro empresarial para acceder a servicios de capacitación, etc., la mayoría de las unidades informales tienen algún grado de legalidad, aunque no necesariamente corresponde a lo establecido por el Código de Comercio para el registro y funcionamiento de empresas. Por ello, definimos a la informalidad a partir de sus características técnicas, económicas y sociales y, no únicamente, como la ausencia de legalidad. Esto incluye: a) bajo grado de calificación de la mano de obra, b) bajo grado de innovación tecnológica, c) utilización de tecnologías, obsoletas y/o tradicionales, d) participación en sectores de fácil acceso, e) ausencia de permisos para abrir y operar establecimientos, f) importante presencia del trabajo familiar no remunerado, g) la evasión impositiva, h) carencia de medidas de seguridad y protección contra riesgos, i) carencia de protección de seguridad social de corto y largo plazo.

Si bien se aprecia la aparición de vínculos productivos complementarios entre el sector moderno de la economía con el sector informal, no podemos decir que esa sea la norma en la explotación de una cadena

⁴⁷ El Decreto Supremo 28699 en su Artículo 10 señala: I. Cuando el trabajador sea despedido por causas no contempladas en el Artículo 16° de la Ley General del Trabajo, podrá optar por el pago de los beneficios sociales o por su reincorporación.

⁴⁸ UDAPE. Desempeño económico al 3er. trimestre 2006. Informe especial sobre empleo

⁴⁹ INE. Boletín especial sobre salarios (2007)

productiva. Al parecer, en estos encadenamientos cada quien realiza su propio esfuerzo y no son el resultado de políticas explícitas. Sin embargo, es alentador que en los últimos años algunas empresas modernas, líderes en la exportación, empleen a pequeñas unidades productivas o a asociaciones gremiales, independientemente de su condición jurídica, para la elaboración de parte del producto. Esa es la experiencia de la Compañía de Productos de Camélidos (COPROCA S.A.) que logró una alianza estratégica con la Asociación Señor de Mayo, en la que la empresa proporciona el hilo y la asociación produce los bienes finales. AMETEX, empresa líder en exportación de ropa, realiza algo similar con las denominadas “manos maravillosas” que realizan la actividad de embellecer el producto que será exportado. Más recientes experiencias incluyen algunas instituciones privadas sin fines de lucro que promueven la “comunidad de productores”, conformada por aproximadamente 500 productores, que impulsan programas en los que empresarios exitosos guían y refuerzan las capacidades e iniciativas de productores emergentes en todo el país. En Santa Cruz también hay experiencias de procesos de complementariedad entre organizaciones de productores, como es el caso de la Federación de Ganaderos (FEGASACRUZ) y pequeñas organizaciones de productores. Allí se firmó un convenio con el objetivo de crear empleos y microempresas en las áreas rurales del departamento durante la gestión 2007. En dicho convenio, se tiene previsto apoyar a los productores para que se organicen y participen de las ferias agropecuarias, así como en la generación de cadenas productivas en los sectores de la leche, frutas y artesanías, en el marco del manejo sostenible de los recursos de las distintas regiones.

Estos esfuerzos deberían servir para orientar el diseño de políticas que permitan apoyar la formalización gradual de esos vínculos y la identificación de mayores oportunidades de complementariedad entre formas empresariales diversas. Asimismo, estas oportunidades de negocios para las empresas informales deberían servir de base para acompañar procesos de formalización de sus actividades, lo que les debería adquirir gradualmente estándares de operación más cercanos a los del sector formal, haciendo que estos beneficios alcancen también a los empleos creados en ese tipo de empresas.

h) Ingresos, empleo y pobreza – tendencias recientes

Las remuneraciones de los trabajadores tuvieron un crecimiento interesante entre el año 2003 al 2005⁵⁰, ya que el índice general pasó de 181,1 a 192,2. Uno de los sectores más beneficiados fue el de los obreros, que pasaron de un índice de 169,55 a 199,45, en detrimento de los gerentes y administradores que vieron reducido sus ingresos, de un índice de 229,2 registrado en el año 2003 pasaron a 221,5 el año 2005. El crecimiento mayor de los ingresos de los obreros en ese periodo podría deberse a la capacidad de presión que mantienen los sindicatos en el país, a diferencia de los empleados, profesionales y personal jerárquico, tanto del sector público como privado.

Por otro lado, se debe destacar la importante diferencia entre los salarios que perciben los trabajadores vinculados a empresas que producen y venden en el mercado interno, respecto a aquellos que trabajan en empresas con orientación exportadora. El ingreso mensual promedio del trabajador exportador⁵¹ llegó a Bs 2.400 frente a los Bs 1.461 que en

⁵⁰ Ver anexo 5

⁵¹ INE, IBCE, UDAPE, Empleo y percepciones socio-económicas en las empresas exportadoras bolivianas, P. 30,31 La Paz, 2006. (Ver Anexo 6).

promedio ingresa un trabajador vinculado a una empresa que vende en el mercado interno⁵². Por ejemplo, en la industria manufacturera exportadora se registra un salario promedio de Bs 2.083, nivel muy superior al que perciben los trabajadores de las empresas vinculadas al mercado interno, por ejemplo las que producen fideos y otros productos de harina (Bs 993). En las actividades como la atención en servicios de restaurantes y otros, observamos un promedio salarial de Bs 754. Esta diferencia salarial se explica por diferencias en productividades entre sectores, así como por la mayor dotación de capital y calificación de los recursos humanos. Desde esta perspectiva, la orientación de la economía hacia las exportaciones no sólo es importante para el empresariado exportador, sino también para los obreros, campesinos, técnicos, ingenieros y otros profesionales.

A nivel regional también existen diferencias. Las empresas exportadoras de Santa Cruz registran los salarios nominales de Bs 3.300 por mes, cuando en Tarija las empresas exportadoras pagan a sus trabajadores en promedio un salario mensual de Bs 2.262. Cabe hacer notar que estos dos departamentos reciben inversiones del sector petrolero. En cambio, en los departamentos de La Paz y Cochabamba, se observan niveles salariales nominales muy cercanos a los de Tarija con Bs 2.254 y Bs 1.710 respectivamente. La mayoría de las personas que perciben ese nivel de remuneración están vinculadas a las actividades industriales.

La diferencia de ingresos es más notoria cuando contrastamos lo que ocurre entre el sector moderno de la economía y el sector informal. La normativa laboral contempla los máximos y mínimos, por lo que dispone que la jornada laboral máxima sea de ocho horas diarias o 48 horas semana. El salario mínimo se fija por disposición expresa emanada del Ministerio de Trabajo. En el sector formal o moderno de la economía que está sujeto a controles ministeriales, se observa que se cumple la Ley en materia de jornada de trabajo y salarios mínimos. El Salario Mínimo Nacional (SMN) se limita a fijar un valor referencial para que:

- los empleadores no paguen una cifra inferior
- los empleadores realicen el cálculo de los bonos que están obligados a pagar
- sea referencia de otros trabajadores no asalariados.

En el sector informal se observa que en general se respeta la jornada de trabajo estipulada por norma, aunque a nivel de los ingresos se observa que estos representan cerca de la mitad de lo que se obtiene en un trabajo en el sector formal de la economía y muchas veces este no cubre el salario mínimo. En el sector semi-empresarial⁵³ las jornadas de trabajo están por encima de lo que establece la Ley y los ingresos laborales son similares a los del sector informal. En el sector familiar las jornadas son reducidas pero el ingreso promedio de estos trabajadores representa la cuarta parte del ingreso en el sector formal⁵⁴. Si bien la pobreza moderada como la pobreza extrema, se manifiestan en la población ocupada en actividades económicas informales así como en las formales, es en el sector informal donde hay mayor participación de personas en condición de pobreza. Según un estudio reciente de UDAPE⁵⁵, esta situación no ha cambiado en la última década donde de cada diez trabajadores informales, cinco son considerados pobres y dos pobres extremos. Asimismo,

⁵² Labor, www.labor.org.bo Observatorio Laboral, ver Anexo 7.

⁵³ Empresas que realizan alguna actividad económica donde trabajan menos de 5 personas

⁵⁴ Ver Anexo 8.

⁵⁵ "La Informalidad en el Mercado Laboral Urbano 1996-2006". UDAPE 2007.

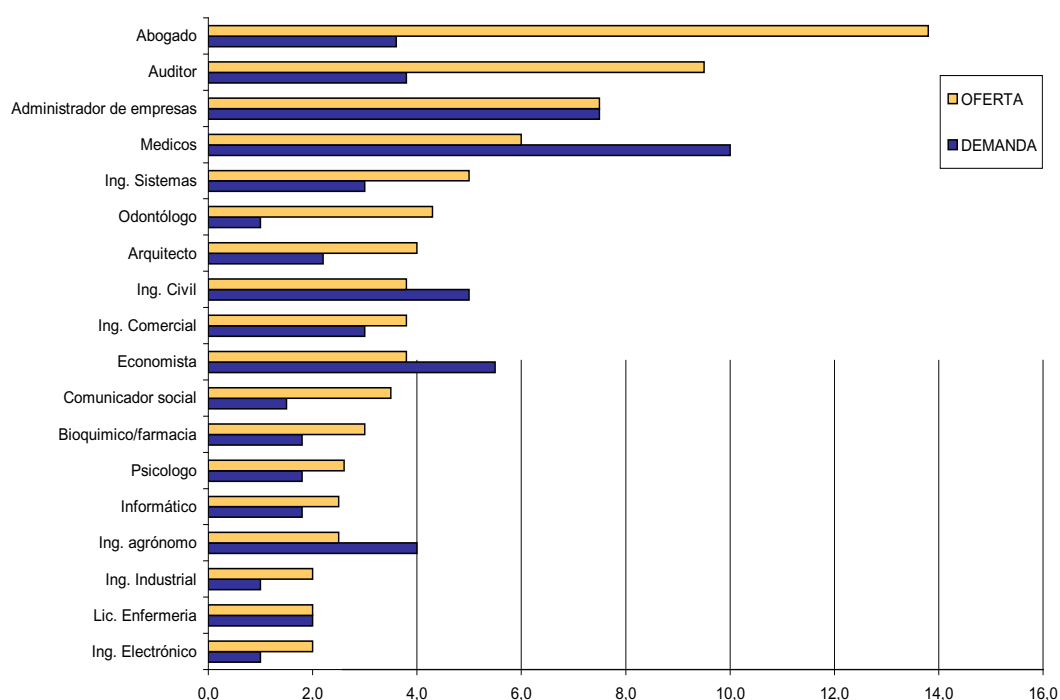
datos por niveles de ingreso para 2006 muestran que ocho de cada diez personas ocupadas pertenecientes al quintil más pobre de los hogares, estaba en el sector informal. En el otro extremo, sólo cuatro de cada diez personas ocupadas en el 20% de los hogares más ricos estaban en la informalidad. Estos datos muestran una relación directa entre la pobreza e informalidad, cuestionando la hipótesis que los pobres pueden salir de la pobreza siendo pequeños “empresarios” informales, así como los incentivos otorgados a ese sector, como es el caso del micro crédito y el diseño de programas públicos dirigidos con prioridad a ese sector, como estrategia de salida de la pobreza.

2.2 Capacidad de empleo

a) La empleabilidad

La empleabilidad es la aptitud de los trabajadores para lograr, a través de una formación continua, posibilidades de empleo en el mercado de trabajo⁵⁶. Como únicamente el 2% de los bachilleres cuenta con una formación técnica que les permita acceder a una fuente de trabajo, el 98% restante de los bachilleres se ubican en situación de vulnerabilidad laboral, la misma que no les permite obtener empleo o aumenta la dificultad para acceder a uno. Por otro lado, existen varios estudios sobre el mercado laboral en Bolivia⁵⁷, que muestran el desencuentro entre la oferta académica y la demanda de profesionales, tanto por el sector privado como por el público. Los casos de exceso de oferta más notorios se dan en las carreras de Derecho y Auditoría, en tanto que existe una demanda insatisfecha de profesiones relacionadas con Procesos de Transformación y Producción (Ingenierías).

Gráfico 3: Demanda y Oferta de Profesionales



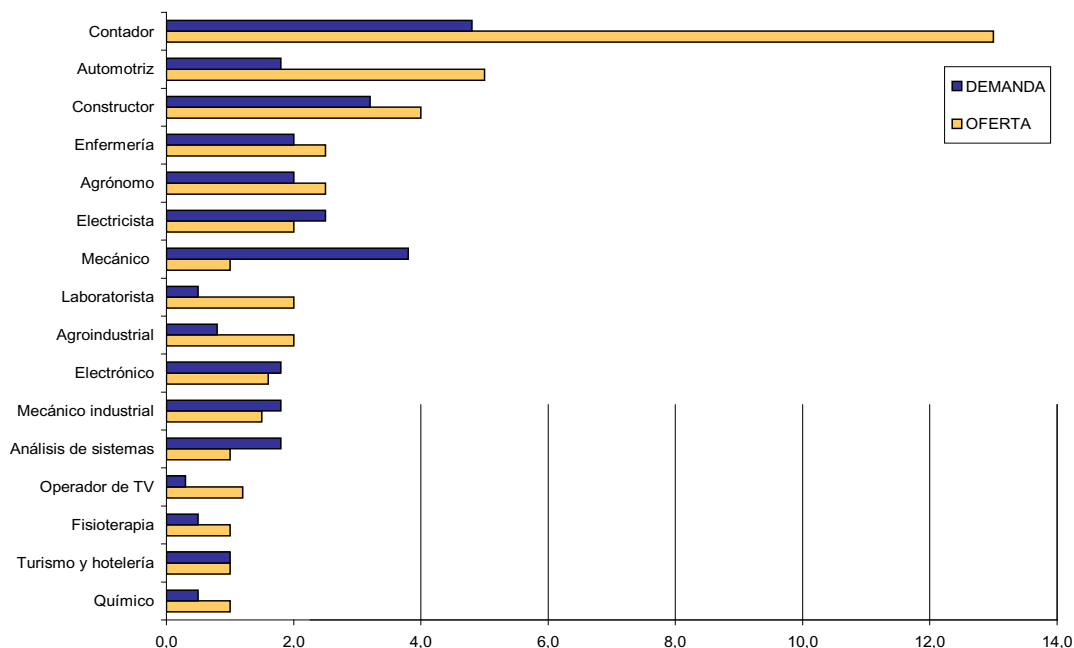
Fuente: estudio laboral en bolivia. Fundapro.2006

⁵⁶ La empleabilidad abarca las calificaciones, conocimientos y competencias de las personas que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen e integrarse fácilmente en el mercado de trabajo. (Resolución sobre el Desarrollo de Recursos Humanos. Conferencia General de la OIT, 88ava reunión, Ginebra, junio de 2000).

⁵⁷ FUNDAPRO 2005, Estudio Laboral en Bolivia. Mimeo.

Respecto a las ramas técnicas, la dispersión es un mayor que en el mercado de trabajo de profesionales, es decir que las carreras técnicas escogidas, al igual que las universitarias, no se ajustan a la demanda del mercado laboral.

Gráfico 4: Demanda y Oferta de Técnicos



Fuente: estudio laboral en bolivia. Fundapro.

El análisis de la información gráfica presentada muestra que, en general, no se estaría formando adecuadamente a jóvenes profesionales y técnicos para responder a la demanda del mercado de trabajo. Esta tendencia, que parece una constante en el sistema educativo boliviano, puede ser muy riesgosa si se mantiene, generando restricciones importantes para el desarrollo productivo nacional.

Por otro lado, encontramos también que, como resultado del patrón de crecimiento de la economía boliviana, con un fuerte componente en los servicios y comercio de bajo nivel tecnológico relativo, del bajo desarrollo tecnológico de las industrias, así como por la estrategia productiva de un sector empresarial que divide las actividades productiva en tareas sencillas⁵⁸, se da la paradoja de que a menor nivel educativo se hace más fácil encontrar trabajo. Es así que en el año 2005, una persona que tenía la primaria completa (seis años o menos de estudio) tardaba 11,3 meses en encontrar un puesto de trabajo, mientras que aquellos que tenían la secundaria completa (12 años de estudio o más) o estudios técnicos invertían aproximadamente 14 meses en lograr una colocación⁵⁹.

b) La productividad

Los datos analizados muestran que la productividad más baja se la encuentra en los sectores de la agricultura, construcción, servicios de hotelería y restaurantes. Por el contrario, entre los sectores con mayor productividad están los sectores de minas e hidrocarburos, lo mismo que los sectores de electricidad, gas y agua. La industria manufacturera se

⁵⁸ Se divide internamente el trabajo que se realiza en la empresa, con el objetivo de que todas las actividades sean sencillas. Esta forma de producción no es una particularidad boliviana, fue diseñada por Henry Ford.

⁵⁹ Ver Anexo 11.

mantiene estable en una productividad baja en el periodo observado (ver anexo 12). La estructura del empleo (informal/moderno) también se refleja en el aporte que realiza cada una de las empresas al producto y a las estadísticas de productividad. La importancia de las empresas grandes radica en su alta productividad relativa y su aporte al PIB, mientras que las empresas más pequeñas con actividades orientadas al mercado interno y con menor productividad generan el mayor número de puestos de trabajo. La baja productividad y la intensidad de mano de obra no calificada, no es característica exclusiva de las empresas urbanas, sino que se reproduce en el sector rural, lo que se expresa también en la contribución al producto de los sectores: agrícola, silvicultura, caza y pesca.

Cuadro 13: Aporte al Empleo, a la Economía por Tipo de Empresa y Productividad

Tamaño de la empresa	Aporte al empleo	Aporte al pib en %	Productividad en 000 bs
Micro	83.1	25.5	4
Pequeña	4.7	2.7	8
Mediana	3.4	3.3	13
Grande	8.7	65.3	101
Ajuste		3,2	

Fuente: conape⁶⁰.

El número de empresas medianas y pequeñas dedicadas a abastecer el mercado interno y a actividades manufactureras o comerciales alcanza aproximadamente a quinientas. El grupo más grande de empresas está compuesto por las microempresas, aproximadamente cien mil, las que realizan actividades en artesanía, industria manufacturera y comercio. En el sector rural existen más o menos unas quinientas mil unidades productoras campesinas. Las actividades agropecuarias son las que concentran más empleo⁶¹, ya que más del 40% del total de la población ocupada en el país está vinculada a actividades agrícolas, pecuarias, etc. La producción agropecuaria está dividida en tres grandes regiones: llanos orientales, valles interandinos y altiplano. La zona de los llanos orientales es la que tiene una mayor superficie cultivada (71,5%)⁶² pero ocupa solo al 24,2% de la población activa en el sector. Es una región, además de agrícola y ganadera, que ha incorporado procesos de mecanización agrícola. En los valles interandinos se encuentra el 18,9% de la superficie cultivada y allá se ocupa al 50,6% de la población activa agropecuaria. La zona de las tierras altas posee la menor superficie total de las unidades productivas (9,6%) que emplean al 25,2% de la población activa del sector agropecuario.

Una de las características del agro boliviano es la coexistencia de una agroindustria empresarial dinámica en sus ramas principales (industria alimenticia para el mercado interno e industria de exportación), con una pequeña agroindustria que se desarrolla en la región occidental del país. La mayor cantidad de personas que migran hacia las ciudades son de las tierras altas, esto significa que el empleo rural en estas regiones disminuye. Por su lado, aumenta la población en las regiones del llano, receptor también de inmigrantes, donde la agropecuaria está mecanizada. De todas maneras, el sector rural continúa siendo expulsor de mano de obra,

⁶⁰ Ernesto Pérez de Rada. Visión Productiva de Bolivia: Análisis de propuestas, FUNDAPRO, MPD. p.10

⁶¹ Ver Cuadro 11

⁶² Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para las Américas, Equipo Técnico Multidisciplinario. Bolivia: Políticas y programas de empleo y protección social, mimeo, 2001.

la que se sigue concentrando en las ciudades. Por lo tanto, en énfasis de la respuesta estatal en políticas de empleo debería darse en las fronteras urbanas, aunque sin descuidar las inversiones públicas en áreas rurales con potencial para retener población en actividades productivas rentables.

2.3 Acceso al mercado de trabajo

Si bien en los últimos años el Ministerio de Trabajo modernizó la intermediación laboral, al crear la Bolsa de Trabajo, esta sólo da cobertura en la ciudad de La Paz y por extensión en la de El Alto. Sin embargo, este instrumento todavía no es un referente en la intermediación laboral para empresarios o trabajadores. Los mecanismos más utilizados, tanto por trabajadores como por empleadores, son los lazos de parentesco y/o padrinazgo que tengan los trabajadores. Este mecanismo se utiliza indistintamente del tamaño de la empresa.

En relación a las preferencias al momento de contratar la mano de obra requerida, si bien estas no son prácticas generalizadas, algunos empresarios⁶³ indican que se prefiere a las personas mayores de 45 años que no hayan trabajado como comerciantes en el sector informal, pero que tengan experiencia como obreros en cualquier rubro. Otra preferencia es optar por mano de obra joven proveniente de las zonas rurales. El Municipio de La Paz con su programa “Mi primer empleo” busca motivar empresas a contratar jóvenes profesionales esfuerzo que está siendo coordinado con el Ministerio de Trabajo, difundiendo oportunidades a nivel nacional en la Feria de Empleo Juvenil “listos para trabajar”.

En el sector informal, las personas se vinculan de preferencia a las actividades de servicios de comercio (“gremialistas”) y en las pequeñas empresas en el sector de confecciones en tela y cuero. Sin embargo, el ingreso a estas actividades tiene una barrera difícil de franquear, debido a que la persona que desee ingresar tiene que estar vinculada a algún gremio que le permita acceder al trabajo. Es decir, el principal sesgo está referido al corporativismo sindical en el sector informal que establece barreras a la entrada.

2.4 Oportunidades en el mercado laboral

Las mujeres parecen tener más dificultades en la búsqueda de empleo, tal cual mostramos en el cuadro siguiente. En el año 1996 la tasa de desempleo era relativamente baja debido a que se vivía una expansión económica. La crisis económica de finales de la década de los 90s hizo que esa tasa comenzara a crecer, llegando a registrar niveles por encima del 8,5%. La menor dinámica de la economía provocó que a partir del año 2000 crezca la tasa de cesantía, lo que significa que las empresas y el sector informal⁶⁴ despidieron trabajadores.

Cuadro 14: área urbana, tasa de desempleo abierto, cesantía y búsqueda 1ra. Vez por sexo (en porcentajes)

Indicador en porcentajes	1996	2000	2001	2002	2003	2005
Tasa de desempleo abierto	3,12	7,46	8,5	8,69	8,71	8,15
Tasa de cesantía	2,14	5,73	6,8	7,02	6,45	6,21
Tasa de búsqueda primera vez	0,71	1,73	1,7	1,67	2,25	1,93
Hombres	3,0	6,2	7,5	7,3	6,8	6,8
Mujeres	3,2	9,0	9,7	10,3	11,0	9,9

Fuente: UDAPE

⁶³ Por ej. Fernando Caballero, Gerente de Recursos Humanos de United Furniture Industries Bolivia S.A.

⁶⁴ El año 2005 la ocupación en el sector informal bajó de 63,2% a 59,1%.

Es importante señalar que son las mujeres las que más tiempo permanecen en situación de paro. Según la misma fuente, en 1996 a un hombre le tomaba aproximadamente 10 meses en lograr ubicar un puesto de trabajo y la mujer más de 31 meses. En el año 2005, el tiempo de búsqueda se redujo tanto para hombres como para mujeres. En los últimos años a los que más fácil se les hace encontrar un trabajo es a los menores de 25 años y a los mayores de 45. Esto podría deberse a que los empleadores (formales e informales) prefieren personas con poca carga familiar (ver anexo 11).

Esto nos estaría indicando que el nivel de empleabilidad de las mujeres es mucho menor que el de los hombres, por lo que deberían realizarse inversiones para mejorar la empleabilidad de las personas, en particular de las mujeres, reduciendo así el desempleo potencial que se origina en la falta de capacidades de trabajo. Cuando los (as) trabajadores (as) observan periodos de desempleo prolongados, ven minados sus conocimientos y pierden vínculos en el mercado de trabajo, iniciando o ratificando la exclusión social. Uno de los principales problemas que se detectan en el mercado de trabajo, es el referido a la discriminación, comúnmente asociada a la discriminación de género. Sin embargo, se observa que existen otras formas de discriminación relacionadas con el grupo étnico de procedencia. Si bien este campo no es muy explorado, nos apoyamos en cifras que elaboró la OIT/PRODEL⁶⁵ para las ciudades de La Paz y El Alto respecto a las preferencias de contratación y a la desconfianza que tienen los empleadores hacia sus trabajadores.

Cuadro 15: Aspectos sobre la Discriminación

Preferencia al contratar			Desconfianza al trabajador		
Que hablen	La Paz	El Alto	Trabajador	La Paz	El Alto
Aymará	67	46	Aymará	35	38
Quechua	50	34	Quechua	39	45
Español	87	70	Español	n.d.	n.d.

Fuente: encuesta sobre conocimientos de los derechos laborales en bolivia, oit, prodel

Del cuadro anterior se desprende que en las ciudades de La Paz y El Alto se prefiere contratar a personas que hablan español, más que a las que tienen como idioma materno otras lenguas. Tanto en la ciudad de La Paz como en El Alto, a la hora de contratar se registra una preferencia por los trabajadores que hablan español. Sin embargo, esta situación de discriminación parece agudizarse cuando se analiza el tema de la confianza que tiene el empleador cuando habla un idioma diferente al español. “Tanto en la Paz como en el Alto, el 40% de los ocupados declararon su desconfianza hacia los trabajadores que no se expresen en tales idiomas (aymará o quechua). Asimismo, se advierte que los que hablan aymará generan una menor desconfianza que los que hablan quechua: el 65% de los paceños y el 62% de los alteños confían en los que hablan aymará, mientras que el 60% y 56% respectivamente, confían en los que hablan quechua respectivamente.”⁶⁶ En el mismo trabajo, se señala que a medida que avanza el nivel de instrucción los empleadores tienden a confiar más en sus trabajadores, sin importar el idioma en que se expresen.

Uno de los principales problemas que se registra en el mercado de trabajo tiene que ver con altas tasas de subempleo, tanto visible como

⁶⁵ OIT/PRODEL, Encuesta sobre conocimiento de los derechos laborales en Bolivia. PRODEL, 2001.

⁶⁶ Ibid.

invisible⁶⁷. En esta categoría de ocupación (subempleo visible) entre 1996 y el año 2005 se pasó de tasas cercanas al 10%, a tasas superiores al 15%. Por otro lado, el subempleo invisible también ha ido creciendo a partir del año 1996, cuando se registró una tasa de 9,8%, hasta llegar al 12,3% en 2005.

Cuadro 16: población ocupada en subempleo visible/invisible (%)

Indicador	1996	2000	2001	2002	2003	2005
Total	20,2	27,3	25,2	27,3	27,9	27,4
Tasa de subempleo visible	10,4	9,3	12,4	11,9	12,0	15,1
Tasa de subempleo invisible	9,8	18,0	12,8	15,4	15,9	12,3

Fuente: UDAPE

Estas altas tasas de subempleo explican en parte los bajos niveles salariales y las diferencias en la capacitación y formación de mano de obra, que no se ajustan a las características de la demanda que realizan las empresas, mostrando una situación de insatisfacción laboral.

2.5 El legado de los 90s y la visión del PND en materia de empleo

La sustitución del capitalismo de Estado por un modelo económico basado en el mercado y la iniciativa privada, rasgo principal del modelo económico de los últimos 20 años, ha devenido en un proceso de reestructuración productiva que ha favorecido las industrias extractivas y la agricultura comercial, pero no ha resultado en una mayor industrialización asociada a estos sectores, por el contrario, ha provocado la transferencia de activos y actividades hacia los sectores terciarios de la economía. Una buena parte de la economía boliviana está orientada en la actualidad al comercio, a los servicios de baja productividad y por lo tanto, tiene una limitada capacidad para generar y multiplicar empleos de calidad.

En los años 90s el empleo nuevo generado se concentró en los sectores de construcción, minería, hidrocarburos, comercio y servicios, con una pérdida relativa del empleo en sectores modernos como manufactura y otros transables internacionalmente. Es decir, la recomposición del PIB en la economía muestra un proceso de concentración de actividades de alta tecnología (hidrocarburos, servicios financieros y comunicaciones), junto a la proliferación de actividades de baja productividad, no sólo en actividades terciarias, sino también en las actividades secundarias o manufactureras. Por ello, no se han registrado crecimientos sustanciales en la productividad para la economía en su conjunto⁶⁸.

En 1988, durante el gobierno del Presidente Paz Estenssoro, se trabajó una estrategia decenal de empleo, la que no pudo ser implementada debido a que fue elaborada en el último año de su gobierno. Lo mismo ocurrió en 1993, con el Plan de Empleo elaborado durante el gobierno del Presidente Paz Zamora, que nunca fue implementado. Actualmente no existe una Política de Empleo y, por ello, hacemos referencia al Plan Nacional de Desarrollo (PND), que en materia de empleo propone “cambios y soluciones efectivas al desempleo, mediante acciones orientadas a una economía que diversifica sectores, multiplica actores y genera condiciones para la ampliación significativa y la mejora de fuentes de trabajo, como un

⁶⁷ Según UDAPE el subempleo visible mide la proporción de ocupados que trabajan menos de 8 horas y buscan otro trabajo para completar su jornada. Subempleo invisible mide la proporción de ocupados con remuneración menor a lo establecido por ley (SMN) o perciben que pagan menos que su productividad.

⁶⁸ Ver Anexo 10.

escenario óptimo para transformar la matriz productiva que se heredó de la economía de mercado”⁶⁹.

El PND en su diseño original consideró posible la creación de 90.000 fuentes de trabajo por año y la reducción de la tasa de desempleo abierta de 8,7% registrada el 2004 hasta un 4% al finalizar la gestión de gobierno. Sin embargo, como esas cifras serían insuficientes cuando se estima un ingreso anual de 120.000 personas al mercado del trabajo, el gobierno ha visto por conveniente en la nueva versión del PND plantear que “hombres y mujeres que se encuentren en edad de trabajar tengan empleos dignos y sostenibles”, esta vez sin mencionar cifras ni mecanismos o instrumentos para lograr dicho objetivo. Otras iniciativas públicas relacionadas incluyen el lanzamiento por el Ministerio de Trabajo de un Programa de Empleo Juvenil, que busca apoyar y fomentar, a través de distintos mecanismos (Bolsa de Trabajo, capacitación, creación de incubadoras de empresas), a los jóvenes en su primera inserción laboral. En ausencia de estas políticas de empleo, los aspirantes a trabajar no tendrán una formación adecuada a la demanda de trabajo, postergando su ingreso al mercado laboral o ubicándose en el sector informal.

2.6 Los desafíos de la política laboral

El análisis de las secciones precedentes permite identificar las características principales del empleo en Bolivia, así como los factores a tener en cuenta en el diseño de políticas de empleo, para enfrentar el desafío de incrementar el empleo con mayores posibilidad de estabilidad, que premie la mayor productividad, que posibilite mejores niveles de remuneración e inclusión y que esté acompañado de beneficios sostenibles de largo plazo. Estos esfuerzos deberían tener la capacidad de:

- Enfrentar la creciente informalidad del mercado del trabajo con políticas creativas e incentivos a la generación de empleos estables y mejor remunerados, para contribuir a aumentar la calidad promedio del empleo (reducir la precariedad), generando oportunidades para una mayor formalización del empleo
- Enfrentar la caída en la productividad del trabajador a nivel nacional con políticas que favorezcan la adopción de tecnologías que aumenten la productividad
- Diseñar e implementar las reformas necesarias que resuelvan la situación de falta de correspondencia entre la capacitación y formación ofrecida a los jóvenes que ingresarán al mercado del trabajo y la demanda de las empresas y del mercado
- Mejorar la empleabilidad de la fuerza laboral del país, especialmente de los jóvenes y las mujeres, reduciendo su exclusión, que redundará en mejores oportunidades de empleo e ingreso a través de políticas de formación adecuadas
- Enfrentar la discriminación en todas sus formas (género, raza, idioma, religión, etc.), no solamente con medida regulatorias sino también enfatizando en la formación y capacitación de aquellos que sufren situaciones de discriminación, no solo en las empresas modernas, sino también en el sector informal
- Iniciar procesos para hacer más transparente al mercado de trabajo, a través de la implementación eficiente de servicios públicos de empleo (bolsa de trabajo, capacitación y formación de mano de obra, gestión de la demanda de mano de obra, etc.).

⁶⁹ DS 29272 de 12 de septiembre de 2007, Ministerio de Planificación del Desarrollo, PND. “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”. Gaceta Oficial, Edición Especial No. 0103.

- Aprovechar la coyuntura de contar con una mano de obra relativamente más barata que el resto de la región para potenciar la producción en sectores intensivos en empleo y generando incentivos para que ese empleo sea cada vez más calificado y con mayor productividad, lo que le permitirá generar oportunidades de mejores ingresos futuros en sectores cada vez más competitivos.

3. Análisis macroeconómico

En los últimos veinte años, el ingreso per cápita en Bolivia, medido sobre la base del PIB, ha tenido un crecimiento promedio de 1,3% anual. Ese nivel, aunque superior al promedio anterior (-0,7% entre 1970 y 1986), es claramente insuficiente para reducir la pobreza-ingreso en el país. Este análisis pretende identificar algunas vulnerabilidades y debilidades macroeconómicas, así como las potencialidades que podrían ser aprovechadas para mejorar los niveles de crecimiento de la economía, especialmente en aquellas áreas y sectores donde el crecimiento mayor puede beneficiar a la población más pobre. Este capítulo analiza la evolución del sector externo, la economía interna, las vulnerabilidades y potencialidades de la economía, las posibilidades de generar crecimiento pro pobre a partir de políticas económicas adecuadas y las condiciones en las cuales estas políticas, pueden tener mayores posibilidades de lograr ese objetivo y así contribuir a la reducción de la pobreza de ingreso.

3.1 El sector externo

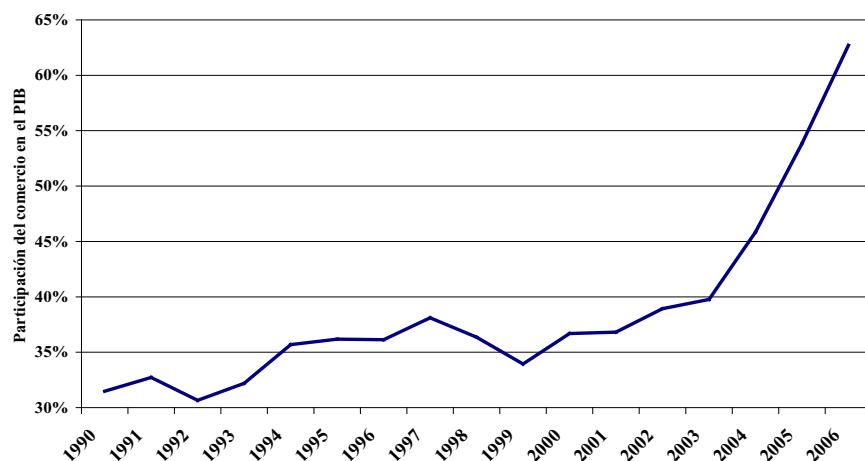
Bolivia ha incrementado su comercio exterior de manera considerable en los últimos cinco años. Este crecimiento fue impulsado principalmente por la maduración del proyecto de exportación de gas al Brasil, por la incorporación del mercado argentino de gas y por el incremento de los precios de los productos que exporta el país. Así, las exportaciones de industrias extractivas incrementaron su participación en el total exportado de un 46% en el 2001, a casi el 75% en el 2006, donde los dos principales productos (gas y zinc) representan más del 50% del valor de las exportaciones en 2006. Dado el dinamismo observado recientemente en las exportaciones mineras y las perspectivas de puesta en marcha de dos importantes proyectos mineros⁷⁰, se espera que tanto las exportaciones mineras como su participación en el total exportado se incrementen aún más en los próximos años.

El superávit comercial generado por el mencionado incremento, ha permitido que las importaciones también crezcan, aunque a tasas menores. El crecimiento promedio anual de éstas, durante los últimos cinco años, fue algo mayor al 10%, mientras que el de las exportaciones fue 25% promedio anual. Este dinamismo ha contribuido al incremento importante en el grado de apertura de la economía boliviana, especialmente desde 2003. Para 2006, el comercio internacional significó un 63% del

⁷⁰ Proyectos de complejo plomo-plata-zinc de San Cristóbal y San Bartolomé en Potosí

PIB, mientras que a inicios de los 90s este indicador era cercano al 30%. El efecto precio en la exportación de materias primas es el determinante más importante de este incremento, mostrando también la vulnerabilidad de la economía a un eventual shock adverso de estos precios. Dada la interrelación entre ingreso nacional y exportaciones, la baja capacidad de ahorro del país y la dependencia fiscal de los ingresos por hidrocarburos, un caída del valor de las exportaciones podría afectar más a los pobres, al ser mas difícil para ellos reducir su (escaso) nivel de consumo ante caídas del ingreso, y al estar más expuestos al impuesto inflación

Gráfico 5: Grado de Apertura de la Economía



Fuente: Banco Central de Bolivia. Elaboración: Propia

3.1.1 Ventajas competitivas, restricciones y vulnerabilidades

El país tiene una propensión a desarrollar exportaciones de productos básicos no renovables, debido a los abundantes recursos naturales que posee. Sin embargo, el bajo grado de utilización de mano de obra y el escaso valor agregado incorporado por estos productos, han planteado una problemática difícil de resolver: el incentivo a la inversión extranjera directa para explotar estos recursos naturales o la mayor intervención estatal que permita captar mejor, en el corto plazo, las rentas generadas por estos sectores, cuando las condiciones de mercado son favorables. La actual situación de precios altos, ilustra esta situación, generando una fuerte presión hacia un mayor control por parte del Estado, de la explotación y comercialización de estos recursos naturales.

En los últimos años, también se observa un crecimiento expectable de las exportaciones de productos de manufactura liviana, como confecciones, joyería, maderas, cueros, etc. Este sector manufacturero, sería el más vulnerable de la economía, al estar sujeto a diversos factores de delicado equilibrio que determinan su competitividad. Entre otras cosas, estos productos dependen de la estabilidad sociopolítica y de normas estables que les permitan cumplir sus contratos con calidad y oportunidad. El incremento observado se explica en gran medida por el aprovechamiento de acuerdos comerciales con algunos países vecinos y del acuerdo de preferencias con EEUU (ATPDEA).

Las ventajas competitivas que presenta Bolivia están relacionadas con dos elementos: la abundancia de recursos naturales y el bajo costo de la mano de obra. Los bajos niveles de inversión en sectores no asociados con el sector extractivo, han impedido que estos se fortalezcan y se conviertan en motores del empleo y del crecimiento pro pobre. De esta manera, son pocos los sectores en los que se puede encontrar un eslabonamiento

adecuado, que permita un mayor grado de especialización y el desarrollo de nuevas ventajas competitivas vinculadas a este mayor grado de especialización y capacidad técnica. La limitada diversificación de la economía y la poca articulación de los sectores (intra e inter sectorialmente) contribuyen a mantener un círculo vicioso que limita su crecimiento.

3.1.1 Estructura y funcionamiento de la economía: fortalezas y debilidades

La economía boliviana, altamente dependiente de los sectores primarios y de los vinculados a sectores terciarios, tiene una estructura industrial muy débil y vulnerable a shocks internos y externos. Esta vulnerabilidad, se manifiesta en bajas tasas de inversión, particularmente del sector privado y limitados eslabonamientos al interior de los sectores productivos. Esto también ha redundado en un limitado crecimiento de la estructura productiva del país y de la infraestructura básica que debe acompañarlos, exceptuando a la vinculada con los sectores extractivos. Para cambiar esta tendencia, el último ciclo de veinte años con precios de productos básicos relativamente bajos, permitió desarrollar mayor capacidad exportadora de manufacturas, aunque todavía limitada e insuficiente. Aunque el riesgo macroeconómico se ha reducido en este periodo, el elevado riesgo vinculado al bajo grado de desarrollo institucional del país, se convierte también en un limitante importante de este desarrollo.

Sin embargo, los departamentos del interior del país (fuera de La Paz) han mostrado mucho dinamismo en los últimos veinte años, lo que les ha permitido la descentralización del poder económico y una diversificación regional de la producción, diversificando también la economía y limitando así la vulnerabilidad a choques tanto políticos como económicos.

3.1.3 El tipo de cambio y su apreciación, efecto en los pobres

La debilidad del dólar en los mercados internacionales, ha significado que la mayoría de los países vean una apreciación significativa de su moneda con respecto al dólar en los últimos meses. Bolivia no es excepción, lo que ha ocasionado que su tipo de cambio real multilateral se aprecie, pese a la apreciación nominal del boliviano respecto al dólar y a la elevada inflación observada en el 2007. Los indicadores recientes apuntan también a un proceso de apreciación real de la moneda nacional hacia el dólar y otras monedas de la región. Efectivamente, es razonable pensar que la actual coyuntura extraordinariamente favorable de precios y de incremento en los volúmenes producidos de hidrocarburos, derivará en una apreciación real y una pérdida de competitividad, lo que podría tener un impacto en grupos vulnerables actualmente dependientes de la producción de manufacturas y otros sectores generadores de empleo que podrían ser afectados por este incremento de costos. Por ello, parece necesario limitar la expansión de gasto fiscal, para de esta manera reducir presiones de demanda que pueden llevar a una excesiva apreciación del tipo de cambio real y a una profundización del ciclo económico. Como se verá más adelante, una política fiscal pro-cíclica acentúa los picos y valles del crecimiento, reduciendo el crecimiento promedio de largo plazo. Por otro lado, una mayor volatilidad en el producto y mayor incertidumbre impide que se genere nuevo empleo productivo, limita el crecimiento de los salarios reales y hace más probable el retorno a la inestabilidad social y a más incertidumbre, con las consecuencias que ello conlleva.

En este sentido, si no se realiza una sintonía fina de la política fiscal y política monetaria, en la que el manejo cambiario sea un buen complemento de un manejo fiscal prudente, se podría desaprovechar la coyun-

tura internacional favorable actual. La tentación de expandir gasto puede no parecer mala en principio, ya que aún si esto genera una apreciación cambiaria, el efecto en las exportaciones de materias primas sería mínimo en tanto duren los altos precios y se mejora el ingreso per cápita medido en dólares. Sin embargo, el impacto podría observarse en los sectores productores de bienes transables⁷¹ que, como resultado de la pérdida de competitividad por la moneda apreciada, podrían dejar de generar empleo e incluso reducirlo.

En principio, y en tanto el Estado sea un generador neto de empleo y la política rentista genere ingresos para la población pobre, no habría problema. Sin embargo, esto es claramente insostenible en el mediano y largo plazo. Una economía que no genera empleo adecuado, eventualmente va a tener un impacto negativo en las clases asalariadas y dependientes del sector productivo.

3.1.4 La liberalización de la balanza de pagos y su impacto en los pobres

El modelo económico vigente desde fines de los 80s, permitió también un importante incremento en el grado de apertura de la economía, particularmente en los últimos años. Como en otros casos, esto significó un incremento en la volatilidad de los movimientos de capitales y de la producción de bienes transables. Sin embargo, dado el incipiente grado de desarrollo de los mercados de capital en Bolivia y la consolidación observada en el sistema financiero, el impacto de la liberalización externa se concentra en los efectos en la balanza comercial y sus precios. Sin embargo, este efecto es importante, y para el caso de Bolivia, ha significado un importante incremento en la disponibilidad accesibilidad de bienes importados y de un abaratamiento de todos los productos importados.

Por otra parte, la limitada capacidad de creación de empleo productivo de la economía ha generado una fuerte presión migratoria hacia otras economías que ofrecen a los emigrantes mejorar sus perspectivas de ingresos. Según estimaciones del BCB, las remesas enviadas por nacionales residentes en el exterior, alcanzaron los US\$ 700 millones en 2007⁷². Este nuevo elemento tiene un importante impacto positivo en la demanda agregada. La mayor parte de las remesas tendría, en principio, un destino de consumo, particularmente de bienes importados, con un bajo componente de producción nacional. El proceso funcionaría así: las primeras remesas suplen necesidades básicas, alimentación, luego vestimenta. Posteriormente incrementa el consumo de implementos importados, electrodomésticos y otro tipo de consumo importado, para recién iniciarse incipientes procesos de inversión, particularmente en vivienda. Seguramente esta es una de las áreas estratégicas donde se puede intervenir de manera efectiva, para incrementar el ahorro, apalancar los recursos de las remesas y orientarlos en la medida de lo posible hacia la inversión privada, incentivando particularmente la construcción de vivienda y más adelante la infraestructura productiva.

3.1.5 Flujos de capital extranjero: efectos en la creación de empleo de calidad

El grueso de la inversión extranjera de fines de los 90s ha llegado a sectores extractivos, particularmente hidrocarburos. Hubo una pequeña proporción de inversión en otros sectores de manufactura y servicios, pero ha sido relativamente baja. Adicionalmente, se ha producido una impor-

⁷¹ Sectores como la agricultura e industria, que en conjunto generan el 50% del empleo total

⁷² Otros, como el BID o el sector financiero privado estiman estos ingresos en cerca a USD 1.000 millones para ese año.

tante des-inversión en los últimos años, como consecuencia de la incertidumbre generada por los procesos sociales y políticos vividos por el país.

Cuadro 17: Flujos de IED por Sector Económico, 1996–2004 (en millones de US\$)

Descripción	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (P)	2005 (P)	2006
Led bruta recibida	427,2	854,0	1.026,1	1.010,5	832,5	877,1	999,0	566,9	385,0	404,4	435,1
Hidrocarburos (incluye const.)	53,4	298,6	544,2	448,9	411,9	531,0	709,5	335,8	124,3	105,0	104,5
Minero	19,7	29,9	38,1	23,1	28,5	34,5	11,6	20,5	8,9	183,0	251,3
Industrial	32,7	24,7	16,4	152,1	93,4	87,3	91,1	62,2	99,2	58,3	47,8
Electricidad	38,7	100,8	74,7	71,7	36,2	39,0	39,6	34,8	45,1	45,0	16,0
Comercio y servicios	282,8	400,0	352,5	314,6	262,5	185,2	147,2	113,7	128,6	13,1	15,5
Desinversión	0,0	0,0	0,0	0,0	-96,1	-171,3	-322,4	-369,5	-319,6	-681,0	-195
Led recibida	427,2	854,0	1.026,1	1.010,5	736,4	705,8	676,6	197,4	65,4	-276,6	240,1

Fuente: BCB en base a datos Encuesta IED, Encuesta CPE y datos propios. (p) Preliminar

Resulta fundamental revertir esta tendencia a la baja de la inversión extranjera directa (IED) en el país por varias razones, entre ellas, que en la medida en que aumenten los niveles de inversión, aumentarán los niveles de producción, lo cual repercutirá en mayores oportunidades de empleo de mayor calidad y mayor productividad⁷³. Diferentes estudios en Bolivia muestran que la IED viene acompañada de generación de empleo de mayor calidad y remuneración que la inversión nacional, lo que genera mayor bienestar en la población. Para aumentar el crecimiento del ingreso per cápita es necesario aumentar la inversión por encima del 20% del PIB. Las inversiones públicas y privadas nacionales históricamente no han superado el 15% del PIB en sus niveles más altos, lo que implica que esa brecha debe ser necesariamente cubierta por la IED.

3.2 La economía interna

3.2.1 Inflación y estabilidad: políticas de estabilización y efectos negativos

En los últimos diez años, las tasas de inflación en Bolivia se mantuvieron por debajo de un dígito, aunque con una tendencia creciente a partir de la recesión de 2001–2002. Fueron las crisis de Brasil y Argentina, en 1999 y 2001 respectivamente las que, amplificadas por políticas fiscales y monetarias contractivas, tuvieron el impacto recesivo más importante de los últimos veinte años. De esta manera, la disminución del crecimiento del producto que se extendió hasta 2003, tuvo también impactos importantes al deteriorar la distribución del ingreso e incrementar los índices de pobreza en Bolivia.

La inflación a doce meses alcanzó en 2007, sus niveles más altos de los últimos trece años (11,7%). Este incremento se correlaciona con el crecimiento de la base monetaria, cuyo principal componente, la emisión de billetes y monedas, creció a tasas anuales cercanas al 50%. De esta manera, los billetes y monedas en circulación se han triplicado en los

⁷³ Ver "Lineamientos Estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo". República de Bolivia (2005)

últimos tres años⁷⁴. Una parte importante de este incremento resultaría de una “remonetización” de la economía, originada en el cambio de la preferencia del público a mantener saldos monetarios en moneda nacional, en lugar de mantener dólares estadounidenses. Entre 2003 y 2007, el porcentaje de dolarización de los depósitos del público en el sistema financiero disminuyó de 91% a 63%.⁷⁵

También se observa un importante dinamismo en el sector externo, que ha expandido los ingresos corrientes de balanza de pagos a tasas similares a las del circulante, a partir del crecimiento de las exportaciones y de las remesas provenientes del exterior. Esta expansión tiene también un efecto multiplicador semejante al de un incremento en el gasto público, aumentando el dinamismo de la economía por el efecto gasto de las familias y empresas. Como consecuencia, el crecimiento de la industria, en el año 2006, ha sido el mayor observado en los últimos 30 años y el comercio se ha visto también fuertemente incrementado.

Cuadro 18: producto interno bruto por actividad (crecimiento promedio 1987–2006)

Crecimiento inferior al promedio ramas/años	1987–2006	Crecimiento superior al promedio ramas/años	1987–2006
1.3 Coca	-6,98%	Total: precios de mercado	3,62%
8.3 Propiedad de vivienda	1,88%	7.1 Transporte y almacenamiento	3,97%
3.5 Productos de refinación del petróleo	1,98%	9. Serv comunales, sociales y personales y doméstico	4,19%
3.7 Otras industrias manufactureras	2,45%	7 Importaciones.lva e it y otros indirectos	4,24%
1.1 Productos agrícolas no industriales	2,47%	3.2 Bebidas y tabaco	4,39%
10. Restaurantes y hoteles	2,53%	3.1 Alimentos	4,68%
Servicios de las administraciones publicas	2,70%	4. Electricidad gas y agua	5,00%
5. Construcción	2,77%	3.6 Productos de minerales no metálicos	5,22%
3.3 Textiles, prendas de vestir y prod. Del cuero	2,81%	8.2 Servicios a las empresas	5,84%
1.4 Productos pecuarios	2,96%	8.1 Servicios financieros	6,02%
6. Comercio	3,18%	2.1 Petróleo crudo y gas natural	6,33%
3.4 Madera y productos de madera	3,22%	7.2 Comunicaciones	8,40%
1.5 Silvicultura, caza y pesca	3,24%	1.2 Productos agrícolas industriales	8,43%
2.2 Minerales metálicos y no metálicos	3,59%		

Fuente: INE

La coyuntura puede ayudar a generar mayor empleo, aunque quizás no sostenible en el largo plazo, en la medida en que no se desarrollen nuevas inversiones del sector privado, particularmente de sectores de infraestructura y servicios, como el cemento y la electricidad. El incremento de la demanda agregada, sin una consecuente expansión de la oferta agregada podría generar presiones inflacionarias difíciles de contener. La consecuencia de esto sería una tendencia hacia una apreciación real, que

⁷⁴ Según BCB, Boletín estadístico mensual, dic 2007, el circulante creció de Bs3.865 millones en diciembre de 2004 a Bs13.050 millones en abril de 2007

⁷⁵ www.bcb.gov.bo Estadísticas monetarias semanales,

estaría generando la denominada “enfermedad holandesa”⁷⁶. En tanto que esta presión no sea demasiado fuerte, los sectores exportadores pueden soportar un cierto grado de apreciación real, a partir de mejoras en su productividad. Sin embargo, este podría ser un potencial punto de vulnerabilidad para la economía boliviana.

Una antigua preocupación, sobre el rol que juegan los recursos naturales en países con dotaciones abundantes, señala que existe un cúmulo importante de investigaciones que le atribuyen un efecto negativo sobre el crecimiento de la economía, en el sentido que son productos cuyos mercados están estancados y presentan precios relativos en constante disminución, por lo que generan una reducción del ingreso dando pie a la enfermedad holandesa. Sin embargo, investigaciones más recientes apuntan en el sentido contrario, es decir, que la abundancia de recursos naturales genera un efecto positivo sobre las variables económicas que tienen un impacto sobre el crecimiento y el bienestar, principalmente en el capital humano. La argumentación empírica señala que la afectación negativa al crecimiento no es la abundancia de recursos naturales sino más bien la concentración de las exportaciones en pocos productos, con el consecuente impacto negativo en el bienestar de los más pobres.

3.2.2 Composición sectorial de la dinámica del crecimiento

La economía boliviana ha mostrado una tendencia de crecimiento de largo plazo positiva aunque aún modesta para sus necesidades, situándose después de Chile, como la economía de mayor crecimiento de Sudamérica en los últimos veinte años⁷⁷. Sin embargo, el crecimiento per cápita (1,3%) fue más cercano al promedio regional, dada la tasa observada de crecimiento poblacional en el país en estos últimos años. El 3,6% de crecimiento promedio observado en el producto para el periodo 1987–2006, fue liderado por los sectores exportadores de la economía y aquellos vinculados a estos. Pese a ello, los cuatro sectores de la economía que crecieron a una tasa superior al 6% durante estos veinte años, no representan más del 15% del total del producto y significan una proporción todavía inferior del empleo total en la economía.

Esto contrasta con la tendencia observada entre 1951 y 1986, donde se pueden advertir ciclos económicos más marcados, donde la política fiscal tiende también a ser pro cíclica, acentuando aún más las fluctuaciones que se correlacionan con los precios de las materias primas, y la inestabilidad social. Las reformas estructurales efectuadas en los últimos 20 años habrían permitido reducir las fluctuaciones, mejorando la tasa de crecimiento promedio y reduciendo también la vulnerabilidad de la economía boliviana. Esto permitió también mejorar también las tasas de reducción de pobreza y mejorar sustancialmente los indicadores de desarrollo humano en Bolivia⁷⁸.

⁷⁶ Es decir, la expansión generada por los sectores primarios exportadores y otras fuentes de ingresos externos encarecen los costos internos y hacen que los sectores exportadores manufactureros, o de alto contenido de mano de obra pierdan competitividad

⁷⁷ FMI: 2006 World Economic Outlook,

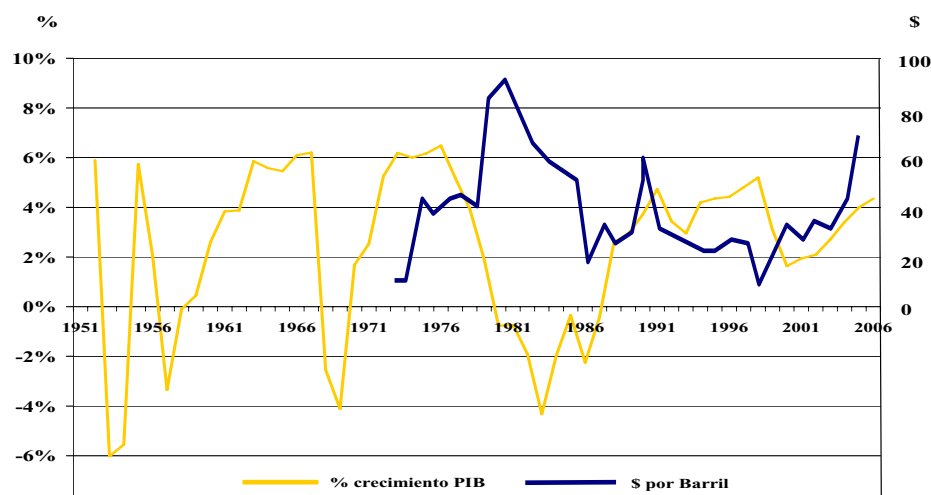
⁷⁸ Según Collyns (2004), Bolivia muestra las tasas más altas de crecimiento de indicadores de desarrollo humano de la región para la década de los 90s

**Cuadro 19: crecimiento del pib ajustado
por ppp y precio real del petróleo (1951–2006)**

Periodo	% Crecimiento
1951–1969	2,0%
1970–1986	1,8%
1987–2006	3,60%
1951–2006	2,50%

Fuente: Elaboración Propia sobre datos del BCB

**Gráfico 6: crecimiento del pib ajustado
por ppp y precio real del petróleo (1951–2006)**



Fuente: Penn World Tables y The Economist, Septiembre de 2005

3.2.3 Tasas de interés, diferenciales y orientación del crédito

El sistema financiero boliviano se caracteriza por su elevado grado de dolarización y por su limitado grado de penetración financiera, particularmente como resultado de la crisis hiperinflacionaria de principios de los 80s. Luego de varios años de tasas de interés relativamente altas, y a partir de la reducción de las tasas de depreciación del Boliviano en 2003, se puede observar una importante caída de las tasas de interés reales en la economía, hasta hacerse negativas. Este hecho representa un desincentivo hacia los ahorristas, si quieren obtener rendimientos positivos a sus ahorros. Esto muestra una vulnerabilidad del sistema de intermediación financiera, que ha estado “des-intermediando” en los últimos años, al haber caído los depósitos totales del sistema hasta el año pasado, donde el crecimiento se dio solamente en la denominación de UFVs.⁷⁹

La mayor parte de la intermediación financiera continúa siendo en dólares, pese a la tendencia a la “Bolivianización” de estas operaciones en los últimos años: En 2001, el 98% de los créditos del sistema financiero se contrataba en dólares, mientras que a diciembre de 2007 esa proporción descendió a 82%. También a partir de 2003, las tasas pasivas reales de los depósitos en Bs son mayores a las pasivas en US\$, cambiando una tendencia en la que la remuneración a los depósitos en dólares era siempre superior a la de Bs.

La elevada liquidez existente ha permitido al sistema financiero reducir las tasas activas reales, a niveles históricamente bajos. Esta caída es posible gracias a la baja de las tasas pasivas y a la reducción de la

⁷⁹ La UFV es un índice referencial en moneda nacional, con mantenimiento de valor respecto de la inflación.

diferencial entre tasas activas y pasivas, principalmente en moneda nacional. Las menores tasas deberían ser un incentivo para financiar nuevos proyectos y emprendimientos privados. Pese a ello, la inversión privada neta ha sido cercana a cero en los dos últimos años, con pocos visos de que eso cambie en el futuro mediano. La cartera de la banca, se ha orientado así principalmente al financiamiento de crédito hipotecario de vivienda y todavía no ha recuperado los niveles observados en 1998.

3.2.4 Evolución del micro crédito, número de prestatarios y tamaño del crédito

Un aspecto digno de mención es el cambio en la composición del micro crédito. El crecimiento desordenado del sistema bancario hacia finales de los 90s, abarcó no solo al incremento desmedido de la cartera bruta del sistema, sino también un incremento en el número de prestatarios, impulsado por los denominados créditos de consumo. Para el año 1999 la proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) con acceso a crédito se incrementó al 20% del total. Antes del auge del micro crédito, había poco acceso general al sistema y baja “bancarización”. Este favoreció la democratización del crédito, mejoró el acceso de los informales y se solucionaron de manera innovadora las limitaciones regulatorias que requerían garantías físicas, con otras modalidades efectivas. Bolivia tuvo importantes avances en el desarrollo del micro crédito, aunque éste se concentró en actividades terciarias más que secundarias.

A partir de allí, fueron las entidades de micro finanzas, las que se encargaron de expandir sostenidamente la cantidad de prestatarios del sistema, de manera que a 2007, el sistema de intermediación financiera ha incrementado nuevamente el número de prestatarios, hasta acercarse otra vez al 20% de la PEA a nivel nacional, esta vez con una cartera más sostenible, niveles de mora muy reducidos, y mayores volúmenes de cartera colocados a sectores de bajos recursos, lo que permite mejorar las perspectivas de reducción de pobreza. Este crecimiento del micro crédito se ha observado particularmente en los últimos diez años. De esta manera, tanto el sector de entidades financieras supervisadas de micro finanzas⁸⁰ como las entidades no supervisadas (ONGs auto-reguladas) afiliadas a Finrural, han incrementado su participación en el total del crédito, hasta abarcar cerca al 30% del total de cartera colocada y casi el 70% del número de prestatarios en el sistema financiero nacional.

Este cambio estructural observado en este periodo, ha significado también que el tamaño promedio del crédito caiga a la mitad. Las entidades de micro finanzas, han mantenido casi constantes los tamaños promedio de créditos otorgados. Sin embargo, las entidades afiliadas a Finrural⁸¹ (autorreguladas), han multiplicado por cuatro su participación en el volumen de cartera, pasando a controlar ahora algo menos del 3% de la cartera nacional y algo más del 27% del número de prestatarios del sistema. Las entidades supervisadas de micro finanzas, han duplicado su participación, para pasar a representar más del 25% de la cartera total, otorgando créditos al 41% de los prestatarios.

Destaca en este crecimiento, el sistema de banca comunal, que se especializa en financiar los estratos de más bajos ingresos de la población femenina. El grueso del crecimiento observado en el número de prestatarios en las entidades autorreguladas obedece a este tipo de tecnología

⁸⁰ Banco Sol, Banco los Andes, FFPs, Mutuales y Cooperativas abiertas

⁸¹ Asociación de entidades de financiamiento no supervisadas por la Superintendencia de Bancos, en su mayoría compuestas por ONGs financieras de microcrédito.

de crédito, donde además se registran los niveles de mora más baja del sistema. Es claro que la competencia entre entidades de micro crédito ha incentivado la creatividad de las mismas, generando un conjunto de oportunidades de acceso al crédito y reduciendo gradualmente el costo promedio del crédito, aspectos que redundan en un mejor servicio a los prestatarios e incide en la mejora de su competitividad.

3.2.5 Proyecciones del sistema financiero y mercados de capitales

Una proporción importante de la cartera de entidades de micro crédito, ha observado un crecimiento importante en el tamaño de crédito, más que en el número de prestatarios, lo que genera vulnerabilidades potenciales en el mediano plazo. Si el crédito se vuelve recurrente (renovado al mismo cliente varias veces), y con montos cuya tasa de crecimiento es cercana a la tasa de interés, se pueden esconder problemas de incapacidad de pago por periodos tan largos como dure el crecimiento vegetativo de la cartera.

Por otro lado, si este incremento efectivamente está financiando la actividad económica creciente de los prestatarios, se está apoyando a sectores micro-empresariales emergentes, que son una fuente de dinamismo en la economía. Sería importante profundizar en este tipo de análisis para verificar la efectividad del micro crédito en expandir la capacidad económica de grupos sociales emprendedores.

En todo caso, es claro que un proceso de democratización de crédito dirigido hacia el desarrollo de actividades con mayor productividad es claramente deseable para lograr un crecimiento económico pro pobre sostenido. Desde esta perspectiva, parece importante buscar vincular actividades que pueden proveer financiamiento, con inversión productiva o que mejore el bienestar de la población, como el crédito para vivienda económica, que además de mejorar las condiciones de vida, pueden generar importantes cantidades de empleo, maximizando así el efecto multiplicador de estos flujos en la economía.

Los mercados de capitales en Bolivia han mostrado cierto dinamismo a partir de la estabilización del sistema financiero en la década de los 90s y la reforma de pensiones. Sin embargo, este proceso parece haberse frenado en este último tiempo, dada la caída en la inversión productiva y en el grado de independencia de los entes reguladores. En este sentido, no se vislumbra por ahora un proceso de desarrollo importante en el mercado de capitales y el financiamiento de largo plazo. Es claro que este hecho se convierte en un importante limitante del desarrollo económico futuro, particularmente en lo que respecta al aporte del sector privado. Si bien el Banco de Desarrollo Productivo pretende cubrir parcialmente esta necesidad, es difícil esperar un crecimiento muy acelerado de su cartera, especialmente si se pretende mantener la solvencia de la institución y una cultura de crédito adecuada.

3.3 Las cuentas fiscales

Las variables fiscales constituyen un elemento central para el manejo de las políticas de desarrollo y permitir su sostenibilidad en el tiempo. Uno de los problemas de la economía boliviana en el pasado (1952–1985), ha sido la política fiscal “acomodadiza”, que incrementó el gasto permanentemente a partir de incrementos en ingresos que no han sido permanentes. Este tipo de manejo fiscal ha culminado en crisis, a menudo acompañadas de fuertes recesiones y alta inflación. Por ello, habría que analizar la situación actual, donde aparentemente la situación fiscal habría superado las limitaciones del pasado a partir del 2006, previéndose resultados fiscales favorables para el futuro de mediano plazo. La pregunta es si no

se estará generando una situación fiscal potencialmente insostenible, una vez que los precios de las materias primas caigan a niveles anteriores.

3.3.1 Fuentes de ingreso fiscal, vulnerabilidad a caídas en precios y sostenibilidad

Observando las cifras consolidadas del Sector Público no Financiero (SPNF), se puede verificar la creciente dependencia de los ingresos por impuestos y regalías a los hidrocarburos. Así, en los últimos cuatro años estos ingresos se han multiplicado por cuatro y han pasado a recaudar valores equivalentes al 80% de lo recaudado por el resto de los tributos fiscales, pese a que estos últimos crecieron a tasas de dos dígitos. Un ejercicio de análisis de vulnerabilidad a caídas en los precios de hidrocarburos⁸², nos muestra que una caída del 25% en el precio del petróleo, implicaría una caída en los ingresos totales generados por éste sector del 28% aproximadamente. El escenario anterior de baja de los precios del petróleo, de los vigentes a mediados de 2007, implicaría una potencial caída en los ingresos fiscales por concepto de impuestos a los hidrocarburos de alrededor de Bs 3.200 millones. Si a esto se añade que la tendencia reciente al incremento en el gasto fiscal ha sido importante para el 2007 y el actual déficit de financiamiento presupuestario para 2008 se estima en 4,1% del PIB, la situación fiscal podría nuevamente constituirse en un problema mayor.

Esto sería particularmente preocupante si se mantiene la fuerte reducción observada en el financiamiento externo concesional, que hace que el Estado (sobre todo el TGN) dependa fuertemente del financiamiento interno. En la medida en que una caída de ingresos del sector público incremente los déficits fiscales y obligue a un financiamiento con emisión inorgánica, el emergente impuesto inflación caería de manera desproporcionada en los más pobres y en quienes perciben ingresos fijos, al ser éste un impuesto fuertemente regresivo. La presencia de grupos corporativos con alta capacidad de negociación y poder político, sugiere que los beneficios surgidos a partir del “boom” de ingresos fiscales no desaparecerán en el evento de una caída en los mismos, forzando a los grupos más desprotegidos y más pobres a cargar con el peso de cubrir la brecha fiscal emergente⁸³.

3.3.2 Vulnerabilidades y peligros de la deuda interna pública

El Tesoro General de la Nación (TGN), muestra también vulnerabilidades que podrían ser fuente de desestabilización de la macroeconomía, en la medida en que se produzca un deterioro importante de las cuentas fiscales, o de la confianza del público en la capacidad de repago de la deuda interna, por parte del TGN. Por un lado, son los ingresos tributarios, los que han permitido mejorar las cuentas fiscales del TGN, de tal manera que ahora constituyen un elevado porcentaje de sus ingresos. Los ingresos del TGN por concepto de hidrocarburos, se han venido reduciendo de manera significativa, debido a la reducción del IEHD al no reajustarse los precios del mercado interno. El significativo incremento en los ingresos por concepto de hidrocarburos no ha beneficiado al TGN, a partir de la decisión de distribuir estos ingresos, en su gran mayoría, entre las regiones, municipios, universidades y otros beneficiarios. Si bien esto significa que los ingresos del TGN pueden ser consid-

⁸² En base a ejercicios inéditos de Mauricio Medinacelli sobre escenarios de variación en los ingresos fiscales ante variaciones en el volumen producido y los precios de hidrocarburos

⁸³ Eventuales desastres naturales potenciados por el cambio climático podrían constituirse también en shocks macroeconómicos afectando los presupuestos nacionales y constituyéndose en factores de vulnerabilidad macroeconómica

erados más estables, también es claro que muchas de las actuales demandas por rentas a sectores específicos, como el bono Juancito Pinto, la Renta Dignidad, el Bono para los Minusválidos, etc. eventualmente terminarán recayendo en el TGN.

Por otro lado, la paulatina caída de desembolsos externos hacia el TGN, ha significado que pese a que el mismo ha pasado a ser ligeramente superavitario para 2006, su elevado servicio de deuda le significa una necesidad creciente de financiamiento interno. Esta necesidad ha sido suplida por medio de la emisión de Bonos y letras del Tesoro, de manera que para el 2007 se proyecta que la emisión neta de títulos valores sea la más alta de los últimos seis años.

3.3.3 Limitaciones en el uso de financiamiento externo concesional

La cantidad de recursos de donación recibidos por el TGN (ingresos de capital), se ha venido reduciendo sustancialmente en los últimos años, hasta alcanzar solo Bs 12 millones en el primer trimestre de 2007. Aún para todo el SPNF estos recursos no alcanzaban los Bs 150 millones desembolsados durante los primeros meses del 2007. Si bien esta reducción obedece en parte a la sustancial mejora de la situación económica y fiscal de Bolivia, también es claro que existen problemas en el ritmo de ejecución de proyectos financiados por la cooperación internacional. De acuerdo con cifras del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) y del Banco Mundial, a mayo de 2006 existían cerca de Bs 3.800 millones en proyectos en ejecución y disponibles, mientras que estaban en negociación cerca de Bs 1.000 millones. Los recursos concesionales desembolsados desde mayo hasta fines del 2006 para todo el SPNF, incluyendo deuda concesional y donaciones, fueron inferiores a Bs 2.500 millones.

Se deben mejorar los niveles de aprovechamiento de recursos disponibles de la comunidad internacional. Más aun, si se considera que en los últimos años es relativamente más fácil acceder a recursos para financiar programas y políticas sectoriales sobre la base de financiamientos de tipo “Basket Funding” o SWAPs, y continuar ampliando los financiamientos a programas, etc. Ello mejoraría también la capacidad de escoger el tipo de proyectos que se quieren financiar y debería también ser más fácil mejorar los niveles de ejecución de estos programas.

3.3.4 La calidad de la administración pública y la política de gasto

Lo anterior lleva a considerar como una vulnerabilidad la capacidad institucional del sector público boliviano, particularmente en lo referido a la capacidad de negociación y puesta en marcha de proyectos financiados por la cooperación internacional. Preservar la capacidad del país para este tipo de financiamiento, requiere del concurso de profesionales con experiencia y bien capacitados. Si bien las reducciones salariales del sector público han servido para reforzar la credibilidad del actual gobierno, es también claro que esta reducción ha contribuido a la salida de profesionales de experiencia y reducción de capacidades institucionales en la administración pública.

Pese a ello, ha habido algunos avances, particularmente en lo que se refiere a inclusión. Sin embargo, es necesario mejorar mucho más el sector público. Desde esta perspectiva es importante preservar el trabajo destinado a mejorar la calidad de los cuadros técnicos del sector público, particularmente de aquellos relacionados con el área económica y la gestión de los recursos fiscales. El país, conjuntamente con la cooperación, ha utilizado una importante cantidad de recursos financieros en el proceso de formación y capacitación, que deberían ser preservados. Es

necesario considerar que una gran mayoría de los cuadros técnicos se ha mantenido por periodos que trascendieron una administración de gobierno y han recibido distintos tipos de entrenamiento para mejorar la capacidad de gestión del sector público. En consecuencia, se debe dar prioridad a los elementos técnicos por encima de los políticos, para evitar así caer en situaciones de deterioro irreversible de las capacidades de gestión pública y manejo económico del Estado.

3.4 La capacidad del Estado para generar crecimiento pro-pobre

El crecimiento pro-pobre, o el que beneficia a los pobres, se apoya en un Estado que provea un marco adecuado de políticas. Las evidencias del Asia del Este, donde se ha observado crecimiento pro-pobre, sugieren que el rol del Estado para facilitar este crecimiento ha consistido en la provisión de bienes públicos, de sistemas de protección social, y en la creación de condiciones institucionales para un desarrollo más inclusivo y equitativo. Lograr esto requiere la efectiva adopción e implementación de políticas, lo que a su vez implica que existan estructuras institucionales y de gobernabilidad que sean capaces de diseñar, operacionalizar e implementar dichas políticas. Estas experiencias muestran también que las instituciones importan y que los esfuerzos para reformar o construir sólidas instituciones pro-pobre deben tomar en cuenta la necesidad de identificar primero un conjunto limitado y específico de instituciones que favorecen el crecimiento y apoyarlas decididamente.

Por ello, un estado debe ser de naturaleza desarrollista si quiere facilitar un ritmo y un patrón de crecimiento más favorable a los pobres. El cuadro a continuación analiza si el Estado boliviano cumple actualmente con algunas de las condiciones de lo que podría llamar un Estado desarrollista y señala las áreas en las que las políticas públicas deberían enfatizar para darle ese carácter y favorecer un crecimiento más orientado a los pobres.

Cuadro 20: características de los estados desarrollistas⁸⁴ y la situación de Bolivia

Concepto	Característica general	Percepción de la situación actual en Bolivia
Control del estado y legitimidad	Las autoridades y sistemas estatales son fuertes y legítimos, manteniendo la estabilidad política. Impuestos progresivos son recolectados, el empleo es regulado y los más pobres tienen un sistema de protección. Existe una sentido de nación. Se atraen inversiones y promueve los objetivos de desarrollo nacionales	La fortaleza y legitimidad con las que se inició el gobierno del presidente morales en 2006, apoyado en una votación⁸⁵ del 54%, se han debilitado en los últimos meses, dando lugar nuevamente a una situación de inestabilidad política, Existe un sistema de recaudación de impuestos con tasas progresivas, sin embargo, en ese sistema aún no se ha introducido el impuesto a la renta de la personas. Existen mecanismos de regulación del empleo y leyes laborales que protegen a los asalariados. No existe aún un sistema de protección social aunque se está diseñando uno a partir de experiencias vigentes. Esta construcción sigue siendo uno de los retos más importantes en la actualidad dada la exacerbación de los sentimientos regionalistas en parte del país. No existen políticas claras sobre el rol de las inversiones privadas (nacionales y extranjeras) en la promoción de los objetivos nacionales
Gestión pública	Existe un poderoso, competente, autónomo y estable aparato burocrático. Su lealtad política no es cuestionada y tiene libertad para crear dirigir y gestionar el desarrollo económico y social. Existen otras instituciones públicas y redes promueven e implementan de manera eficiente las políticas económicas.	A pesar de los esfuerzos realizados en desde inicios de la década del 90 hasta hace poco tiempo para formar grupos de servidores públicos especializados y estables, la institucionalidad estatal está retrocediendo en los últimos años. Criterios de lealtad política priman hoy en la nominación de funcionarios públicos y las bajas remuneraciones relativas explican dicho retroceso. Las políticas económicas son gestionadas por el ministerio de planificación del desarrollo, con escasa coordinación con el ministerio de hacienda y el banco central de Bolivia. Entidades que aportaban a la discusión y a la evaluación permanente de las políticas económicas han dejado de cumplir ese rol.

⁸⁴ Inspirado en Cammack, D. (2007) The Logic of African Neopatrimonialism: What Role for Donors? Development Policy Review, 25. Citado en "The Politic Economy of Pro Poor Growth. The Challenges of making Growth Pro Poor" by Kate Bird. Overseas Development Institute, Briefing Paper. Enero 2008

⁸⁵ En las últimas décadas y una vez que la democracia retorna a Bolivia, los partidos gobernantes deben hacer alianzas políticas para ser gobierno. El MAS hizo historia en las elecciones nacionales de 2005 al obtener más de 25 puntos de diferencia con el partido más

Concepto	Característica general	Percepción de la situación actual en Bolivia
Legitimidad gubernamental	El gobierno tiene legitimidad y apoyo y no necesita redistribuir bienes públicos cambiar o bloquear políticas públicas o procesos para mantener el apoyo y el poder.	A pesar de la legitimidad y apoyo con los que cuenta, el gobierno se ha dedicado a redistribuir bienes públicos y hasta privados para mantener el apoyo popular del que aún goza (ejerciendo el populismo). La política de distribuir bienes públicos (clientelismo) es aplicada por el gobierno actual, muy similar a gobiernos anteriores.
Actores estatales y no estatales	El estado es relativamente independiente de intereses particulares y esta relacionado con actores de la sociedad civil que aportan en la formación de políticas públicas.	El estado diseña y gestiona las políticas públicas con sesgos en favor de los pobres (discriminación positiva). Sin embargo, los grupos indígenas y los denominados “movimientos sociales” tienen una relación especial con el gobierno que favorece su visión corporativista, favoreciendo sus reivindicaciones y el logro de sus objetivos de corto plazo, antes que la visión de país. Actores de la sociedad civil aportan al diseño de políticas públicas, aunque estos se limitan a aquellos que piensan igual que el gobierno, que no acepta visiones críticas de sus políticas.
Prioridad política	El desarrollo económico es consistentemente priorizado por la política gubernamental, buscando incentivar a las iniciativas productivas	El desarrollo económico no es actualmente la prioridad nacional y la mayor parte de las políticas públicas observadas son de orden político. Se anuncian acciones en favor del sector productivo, pero en la realidad práctica no se dan las condiciones necesarias para incentivar el sector.
Comportamiento nacional y actitudes	Las innovaciones sociales y técnicas son generadas en el país o el exterior, luego son adaptadas y utilizadas para resolver problemas y crear instituciones y sistemas funcionales. La tolerancia, meritocracia, movilidad social y altos niveles de educación son valorados y fomentados.	Las innovaciones sociales y técnicas son planteadas por el gobierno, pero luego no son discutidas suficientemente entre actores diversos, lo que limita la posibilidad de crítica constructiva y los tests de realidad a dichas propuestas. La tolerancia, meritocracia, movilidad social y la educación no son los valores que se estén siendo privilegiados en el estado actualmente. La orientación política y lealtad hacia el partido de gobierno son determinantes para asumir funciones públicas inclusive en el nivel técnico, los altos niveles de educación no son valorados adecuadamente y en algunos casos, pueden ser vistos como contraproducentes (educación en medios percibidos como “neoliberales”)
Elite	Los líderes fomentan el desarrollo (lo cual también los beneficia) y la corrupción es limitada o al menos no es depredadora	Los líderes políticos en ejercicio del poder no fomentan el desarrollo como objetivo principal. El nivel de corrupción en la función pública ha bajado notablemente en el sector público desde el inicio del gobierno del presidente morales.

Es posible convencer a la población menos pobre de un país para apoyar políticas pro pobre, sobre todo si esta ve que los cambios también pueden ser de su interés en el largo plazo. Lograr el consenso sobre esta visión es principalmente una tarea del gobierno, como también lo será avanzar en logro de algunas de las características arriba descritas y que identifican a un Estado desarrollista, más capacitado para promover e implementar un crecimiento orientado a los pobres.

3.5 El legado de los 90s y el cambio de visión propuesto por el PND

Las medidas económicas implantadas entre 1985 y 2005 con sus virtudes y sus defectos han dejado algunas contribuciones en materia de políticas públicas, así como de la construcción institucional que no se deberían ignorar. El cambio de visión propuesto por el nuevo PND de Bolivia tiene la posibilidad de construir sobre algunas de estas bases para hacer énfasis en su objetivo principal, erradicar la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población más pobre. Entre los elementos más destacados de las políticas de los últimos veinte años que pueden contribuir a la construcción de mejores bases para el desarrollo, se debería señalar:

La renegociación de la deuda externa. Un proceso iniciado en 1986 y que duró veinte años, permitió al país salir de su condición de país “altamente endeudado”. Este proceso fue también instrumental en permitir una mayor estabilidad fiscal y mejorar sus políticas de nuevo financiamiento externo. Los elementos centrales de este proceso fueron efectuados durante los 90s con el ingreso de Bolivia a la Iniciativa HIPC y la elaboración e implementación de su estrategia de desendeudamiento externo. Esta estrategia le permitió al país estar entre los primeros beneficiarios de iniciativas de reducción de deuda externa, incluyendo las de deuda multilateral, implementadas recientemente. Los beneficios de esta política son claros para el país desde el punto de vista fiscal, habiendo beneficiado también con mayores recursos para inversión a los municipios.

La reforma tributaria y su consolidación. La Ley 843, la independencia de los entes recaudadores como Impuestos Internos (SIN) y Aduanas de Bolivia, así como el nuevo Código Tributario permitieron al país eliminar la fragilidad e inestabilidad en los ingresos fiscales, permitieron también ampliar la base tributaria y generar así una mayor solidez fiscal. Esto a su vez favoreció el incremento sustancial de la cantidad de recursos asignados a los gobiernos locales y regionales. Sin embargo, es posible introducir mayor progresividad al sistema tributario a partir de la introducción del impuesto a la renta de las personas, algo que el PND podría considerar.

El desarrollo de un mercado interno de deuda pública. Aunque muchos critican el rápido crecimiento del endeudamiento interno, el desarrollo de un mercado interno de deuda pública de largo plazo, ha apoyado un mayor desarrollo del todavía incipiente mercado de capitales privado y ha permitido generar elementos para una mayor flexibilidad de la política fiscal y generado un alto grado de liquidez para la economía en su conjunto. Este mercado ha apoyado también al desarrollo de una política monetaria más efectiva, con un menor grado de controles directos en la misma.

La descentralización del ingreso y gasto público. Esta política permitió dotar, principalmente a los municipios y prefecturas, de los recursos necesarios para desarrollar políticas regionales y locales y vincularlas a la inversión pública que permita una mayor eficacia al gasto público. Esto permitió también descentralizar de manera masiva el gasto público y llevar el

proceso de toma de decisiones a instancias locales y regionales. Sin embargo, las capacidades institucionales descentralizadas no han mejorado sustancialmente y han sido bastante ineficientes en el uso de sus crecientes recursos, manteniendo altos saldos en sus cuentas en el BCB, atomizando la inversión pública y dando insuficiente atención a la calidad de la inversión pública local, limitando su impacto.

La expansión del gasto e inversión social. Al liberar recursos antes orientados a la inversión y gasto públicos en el sector productivo estatal, se posibilitó la mayor concentración de gasto social de la historia de Bolivia. Esto a su vez posibilitó mejorar los indicadores de desarrollo humano. Aunque esto no ayudó aparentemente a reducir la pobreza por ingreso, permitió acercarse más a los niveles observados en los indicadores de desarrollo humano de otros países de la región.

La consolidación de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF). Se facilitó la creación de una entidad independiente que hiciera el trabajo de supervisión y regulación bancaria, dotándola también de capacidad técnica y el respaldo legal que ha permitido desarrollar capacidad regulatoria adecuada. Gracias a esto, se cuenta en Bolivia con un sistema bancario sólido que ha podido resistir diversas crisis económicas incluyendo la del 1999 – 2003, y que ha permitido a Bolivia ubicarse a la vanguardia del desarrollo del micro crédito regulado en la región.

La independencia del Banco Central de Bolivia. El ente emisor boliviano fue fortalecido también en líneas similares a la Superintendencia de Bancos, en base a la Ley del Banco Central No. 1660 de Octubre de 1995. Esto permitió cimentar una mayor solidez y estabilidad macroeconómica, incrementando la confianza del sector privado y viabilizando la inversión privada observada en la segunda mitad de los 90's en Bolivia. Esto también permitió a Bolivia operar con tasas de inflación por debajo del 5% por más de una década.

La creación del sistema regulatorio. El nuevo sistema regulatorio generó un marco hasta entonces inexistente en Bolivia para la participación del sector privado en igualdad de condiciones, incrementando la eficiencia económica de sectores que antes se habían mantenido como monopolios estatales sin capacidad de inversión. Si bien este sistema no logró un desarrollo e independencia plenos y está actualmente en cuestión, permitió dar el marco jurídico e institucional para viabilizar una mayor inversión y desarrollo productivo de sectores críticos para el desarrollo como las comunicaciones y la energía.

Los planteamientos económicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en general, no son novedosos y contienen una visión optimista en la asignación de roles al Estado. Pasar de un Estado liberal a un Estado excesivamente centralizado podría llevar nuevamente al país a situaciones de estancamiento e inviabilidad, como las observadas hasta 1985. Estas han demostrado su incapacidad para generar un crecimiento sostenido durante el periodo de Capitalismo de Estado que vivió el país desde los 50s hasta mediados de los 80s. La subordinación de lo económico a lo político, genera también inconsistencias entre los planteamientos económicos y los posibles cierres macro de las variables macroeconómicas.

Por otra parte, el optimismo acerca de la capacidad del Estado para desarrollar capacidad y eficiencia productiva ha llevado a sobre estimar varias variables de desarrollo económico. Entre estas se puede mencionar la inversión tanto de privados como públicos, que en los últimos dos años han estado en niveles muy inferiores a los proyectados. Por otro lado, las proyecciones fiscales muestran déficits importantes durante todo el periodo del Plan, mientras que en la realidad se han observado situa-

ciones superavitarias, que en parte responden a la limitada capacidad de ejecución que tiene el sector público actualmente. Estos resultados iniciales deberían permitir replantear algunas hipótesis sobre la capacidad real que tendrá el sector público en los próximos años para asumir el rol de motor principal de la economía y, eventualmente, generar que permitan una mayor participación del sector privado en un marco de responsabilidad social.

3.6 Políticas macroeconómicas pro-pobre y las políticas actuales

La aplicación de la Ley de Participación Popular fue un importante impulso para el gasto pro pobre, al otorgar directamente a los municipios una importante cantidad de recursos de inversión y de gasto adicional que se gradualmente en mejoras en la infraestructura social y en aumentos de personal médico y educativo disponibles en esas poblaciones financiado con recursos locales. A partir de los ahorros generados por la reducción de deuda producto de la iniciativa HIPC, se logró también asignar una mayor cantidad de recursos a los municipios más pobres, lo que permitió elevar de manera importante el nivel promedio del gasto social en los gobiernos locales. Las políticas pro pobre aplicadas en los años 90s, se organizaron luego alrededor de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, que no trajo mayores novedades en cuanto a políticas públicas y cuya aplicación tuvo serias deficiencias en los últimos años⁸⁶.

Actualmente la política pro-pobre mantiene en gran parte los lineamientos anteriores, aunque con importantes incrementos en el nivel de gasto en servicios de salud y, en menor medida, en educación. Se está dando un énfasis importante al desarrollo y apoyo a la micro empresa, pero no se vislumbra todavía una tendencia a la ampliación de la capacidad productiva o generadora de empleo de esos sectores. La actual política de expansión de rentas a diversos sectores de la sociedad, si bien apoyan a los sectores de menores ingresos de la población a mejorar sus ingresos de corto plazo, no constituyen una política sostenible, al no cambiar de manera efectiva el nivel de capacitación de la mano de obra y, por lo tanto, al no mejorar la productividad de la misma. La política de protección social, política de apoyo a los más pobres, está todavía en proceso de construcción.

La actual política macroeconómica hizo crecer el presupuesto público en más del 50% en los dos últimos años y prevé una expansión del gasto todavía mayor en 2008, lo que está generando interrogantes sobre su sostenibilidad macroeconómica y el eventual impacto en los pobres. El aumento del nivel de inflación a dos dígitos genera incertidumbre, lo que puede limitar la inversión y, por tanto, exacerbar el problema de rigidez de la oferta agregada, frente a un crecimiento importante de la demanda agregada (vía gasto fiscal y expansión de gasto privado). Si bien en el corto plazo, la expansión de las políticas rentistas a distintos grupos demográficos y políticos (Renta Dignidad, Bono Juancito Pinto, Bonos a Minusválidos) permite una reducción de la pobreza de los grupos meta, no es posible asegurar la permanencia de las mismas más allá de la actual coyuntura de bonanza de precios internacionales de materias primas exportadas por Bolivia.

La matriz a continuación presenta de manera esquemática las principales políticas macro aplicadas y en aplicación y las compara en sus posibles efectos sobre los pobres.

⁸⁶ Ver "la estrategia boliviana de reducción de pobreza: una nueva brillante idea?" Kristin Komives et al., Instituto de estudios sociales, la haya - holanda, 2003

Cuadro 21: matriz comparativa de políticas macro (90s–2006)

Áreas de Política	Políticas Macroeconómicas Anteriores a 2006	Políticas Macroeconómicas Actuales	Efecto en Crecimiento Pro Pobre de Política Actual
Fiscal y de Ingresos Fiscales	Austeridad de la política fiscal, eliminación de la mayoría de subsidios y reducción de transferencias netas al exterior, déficits crónicos financiados generalmente con recursos concesionales del exterior	Expansión acelerada del ingreso y gasto fiscal. Movimiento hacia la política rentista y de subsidios selectivos, inicialmente con superávits fiscales	En el corto plazo podrá tener efectos de reducción de pobreza monetaria, en el mediano plazo su sostenibilidad fiscal es cuestionable
Monetaria	Desarrollo de políticas indirectas vía operaciones de mercado abierto. Independencia del Banco Central. Política Cambiaria flexible. Crecimiento alto de la deuda interna a partir del 2000.	Mayor tendencia al uso de mecanismos directos (encajes legales, direccionamiento del crédito, etc.). Independencia del BCB en entredicho. Continúa el ritmo de crecimiento de la deuda interna.	Puede limitar el desarrollo del crédito y generar dificultades en una situación de reducción de la liquidez. La deuda interna puede afectar la estabilidad fiscal sin una estrategia adecuada de reestructuración.
Regulatoria	Independencia de entes reguladores frente a las decisiones de políticas públicas. Grado de desarrollo institucional variable con gradual tecnificación	Entes reguladores dependientes de ministerios sectoriales y de decisiones políticas, aunque sin aplicar el desmantelamiento inicialmente anunciado.	Riesgo de limitar beneficios a consumidores y limitar inversión privada en los servicios públicos por señales confusas a los inversionistas
Ingresos fiscales	Consolidación de la reforma tributaria y de los mecanismos de recaudación. Ingresos de los hidrocarburos con lento crecimiento. Mayor independencia política de entidades recaudadoras.	Importante crecimiento de los ingresos por cambios en régimen impositivo de hidrocarburos y precios más altos de las exportaciones, fuerte dependencia del ingreso del gas. Debilitamiento institucional de entes recaudadores en un contexto de recaudaciones altas por efectos precio	Fuente de recursos para el financiamiento de políticas sociales en base a rentas con potencial para reducir la pobreza monetaria en el corto plazo. Incremento en la vulnerabilidad fiscal en el mediano plazo

Áreas de Política	Políticas Macroeconómicas Anteriores a 2006	Políticas Macroeconómicas Actuales	Efecto en Crecimiento Pro Pobre de Política Actual
Gasto público	Control del gasto corriente. Mayor proporción del gasto orientado a la inversión en los sectores sociales y con preeminencia de los actores descentralizados. Bajo nivel de eficiencia del gasto y limitado rendimiento de las inversiones	Fuerte crecimiento del gasto corriente siguiendo las presiones de incrementos salariales. Incremento del gasto destinado a rentas y subsidios para diferentes sectores. Incremento del gasto en la constitución de empresas públicas	Puede contribuir a reducir la pobreza en el corto plazo, aunque dependerá de la calidad del gasto
Inversión pública	Mayor proporción de la inversión pública en infraestructura básica y sectores sociales (educación, salud, saneamiento básico, riego). Problemas de calidad de la inversión, impacto limitado. Limitada capacidad de los entidades descentralizadas para asumir su rol de responsables principales de la inversión pública y no se dio continuidad a esfuerzos para mejorar esa capacidad.	Se mantienen las asignaciones a sectores sociales e infraestructura, se favorece también un alto crecimiento de las inversiones en sectores productivos (hidrocarburos, minería y otros), de servicios e infraestructura. Las malas relaciones políticas entre entidades descentralizadas y gobierno nacional limitan la eficiencia de la inversión. No existen planes para mejorar la capacidad de ejecución y calidad de inversión descentralizada. Se intenta incorporar a comunidades como ejecutores de recursos públicos evitando los municipios.	Mientras no se trabaje para mejorar la calidad y eficiencia de las inversiones, sus impactos serán limitados en la reducción de la pobreza. Existen también serias limitaciones en la capacidad de absorción de mayores recursos en las instituciones responsables del sector productivo. Hay incertidumbre sobre la capacidad de las comunidades para convertirse en ejecutores de la inversión pública, mejorando la eficiencia de los municipios.

Además del cuidado de los temas mencionados en el cuadro 21, una política pro-pobre debería estar orientada a elevar el nivel de empleo productivo, generando incentivos para elevar también la productividad media de la mano de obra y oportunidades de ingresos sostenibles. Para esto, es importante incentivar emprendimientos productivos de elevada productividad y mayor uso de tecnología. En principio, es el sector privado quien debería tener la capacidad de realizar estos emprendimientos, dada su mayor flexibilidad y su mayor independencia política. Asimismo, las Pymes y microempresas deberían buscar acrecentar sus vínculos con empresas medianas y grandes que tengan mayor productividad, para apoyarse en ellas en el proceso de mejorar su productividad y aprovechar mejor sus oportunidades de crecimiento.

Por ello, no parece suficiente buscar un crecimiento sostenido del empleo productivo a partir de la promoción exclusiva de los pequeños emprendimientos y de emprendimientos públicos, en confrontación con los empresarios más grandes. Tampoco parece adecuado limitar las opciones de apertura de mercados externos con potencial, cerrándose a las oportunidades de acuerdos comerciales favorables que permitan la generación de ingresos y empleo, que su vez, puedan abrir las oportunidades de encadenamientos con las empresas nacionales más pequeñas, en tanto que proveedores de insumos o encargándose de partes de la cadena productiva exportadora.

4. Análisis del ambiente de negocios

Este capítulo analiza el clima actual para los negocios en Bolivia y el posible efecto que el PND y otras medidas de política podrán tener sobre los niveles de inversión y generación de empleo en la economía. El ambiente de negocios está relacionado principalmente con las facilidades/dificultades que enfrentan los empresarios (formales e informales) para realizar sus actividades empresariales. Aquí resaltamos la necesidad de generar un ambiente proactivo hacia los sectores que con sus inversiones, generan fuentes de trabajo sostenibles, lo que contribuye claramente al objetivo de la reducción de la pobreza de ingresos. Partimos de la premisa la inversión es condición necesaria para el crecimiento pro pobre y que no es posible generar empleos estables si no existe inversión en empresas sostenibles.

En los últimos seis años, por diversos motivos, incluyendo la inestabilidad política y social que se observa en el país, la incertidumbre para generar negocios e invertir en el desarrollo productivo es alta. Las políticas anunciadas por los diferentes gobiernos desde 2002 (muchas de ellas no se concretaron en acciones específicas), así como los cambios institucionales frecuentes, generados por diferentes administraciones han afectado los niveles de inversión y por ende, las posibilidades de crear empleos por parte del sector privado nacional y extranjero. Esta situación ocurre en un contexto internacional en el que el potencial de atracción de inversiones ha sido claramente mejor explotado por otros países de la región, respecto de los cuales Bolivia ha perdido nuevamente competitividad.⁸⁷

El anuncio de nuevos cambios institucionales y de políticas que ha acompañado la asunción de un nuevo gobierno a inicios de 2006, incluyendo los que podrán derivarse de una nueva Constitución, no han ayudado a mejorar la percepción de incertidumbre para los negocios que se vive en el país, con mayor agudeza, desde principios de este siglo. La presentación del PND ese mismo año tampoco ha mejorado esa percepción, ya que el rol asignado al sector privado y los instrumentos que utilizará el Estado para su promoción, no han quedado totalmente

⁸⁷ Según un informe reciente del IFC, América Latina aceleró el ritmo para simplificar los trámites que permiten cumplir con las normas y las leyes. Sin embargo, otras regiones están avanzando más rápido. Pasamos del tercer lugar en la lista (2005) al quinto puesto en 2006, quedando por delante de Asia del Este y Asia del Sur, pero detrás de países de Europa del Este, la OCDE, Oriente Medio y África Sub Sahariana. De acuerdo con este informe, Bolivia y Venezuela fueron los países en la región que incluyeron normas que hacen más difícil emprender negocios formales. Bolivia, que ya tenía una de las regulaciones laborales más rígidas del mundo, la hizo más rígida al exigir a los empleadores que obtengan el acuerdo de los empleados antes de despedirlos.

claros. Las políticas que deberían favorecer el desarrollo del sector empresarial, la promoción de las exportaciones y la expansión de la producción no están aún completamente definidas por parte del gobierno, salvo el lanzamiento de su política de financiamiento al sector productivo micro empresarial y de la mediana empresa, a través del Banco de Desarrollo Productivo. Por ahora, el gobierno no parece apostar a establecer alianzas con el sector productivo empresarial, por el contrario, las señales van en la dirección de la confrontación, con acusaciones al sector empresarial de estar contribuyendo al desabastecimiento y al encarecimiento de productos alimenticios, favoreciendo así una mayor inflación. Estas confrontaciones pueden poner en serio riesgo la estabilidad del sector productivo y, en general, el ambiente para desarrollar negocios en el país.

La comprensión adecuada de los factores que, para el caso de Bolivia, participan en el establecimiento de un clima adecuado de negocios para favorecer las inversiones, es posible analizando los factores que influyen en estas, a saber:

- El rol de la inversión nacional y extranjera
- Los factores que influyen en el clima de negocios y la percepción del riesgo
- El rol del apoyo estatal a la apertura de mercados
- Las características de las empresas y su contribución a la inversión

Este análisis se apoya en consultas con el sector empresarial, instituciones gubernamentales y de cooperación internacional que trabajan en temas relacionados al ambiente de negocios y de bibliografía disponible.

4.1 El rol de la inversión nacional y extranjera

En economía no hay crecimiento sostenible sin inversión, estatal y/o privada. Sin inversión no habrá empresas que generen empleo estable, excepto en situaciones excepcionales donde utilicen recursos adicionales que genere crecimiento por períodos relativamente cortos. Por ello, si necesitamos empleos estables para generar ingresos y así salir de la pobreza, se necesita invertir y crecer. Así, los pobres se beneficiarán con oportunidades de empleos sostenibles y no solo medidas asistenciales, la diferencia entre luchar contra la pobreza de manera estructural y no solo atender el corto plazo.

Países como Bolivia, que tienen necesidades grandes de inversión para crecer por encima del 5% anual de manera sostenible y que requieren generar fuentes estables de empleo, necesitan inversiones de alrededor del 20% al 25% de su Producto Interno Bruto (PIB), aproximadamente US\$ 2.000 a US\$ 2.500 millones anuales. Idealmente estos recursos deberían provenir del ahorro interno, público y privado, pero el país no genera ese nivel de ahorro interno ni será posible de generar al menos en el mediano plazo. Si el sector público duplicaría su nivel promedio de inversión observado hasta ahora, alcanzaría un nivel de inversión de US\$ 1.200 millones, lo que implica que la inversión privada debería cubrir esta diferencia (monto que oscila entre US\$ 1.000 a US\$ 1.300 millones anuales). Históricamente, la inversión privada nacional no ha sido capaz de cubrir estos montos tan elevados para su capacidad, la misma que en promedio ha alcanzado los US\$ 100 a US\$ 150 millones anual en los últimos años. Políticas apropiadas y estables de promoción de la inversión nacional y un clima de negocios más favorable, podrían eventualmente elevar este nivel y quizás duplicarlo en el tiempo. Sin

embargo, aún así la inversión nacional (pública y privada) no sería suficiente para cubrir el nivel de inversión requerido para alcanzar los objetivos de crecimiento planteados con miras a reducir la pobreza por ingresos. Esto pone en perspectiva el rol que debería jugar el ahorro externo y, en particular, la inversión extranjera, así como la necesidad de generar políticas atractivas y estables para atraer y mantener las inversiones extranjeras directas a la economía boliviana.

La inversión extranjera directa en 1990 fue de solamente US\$ 65 millones (1.4% del PIB), y llegó a US\$ 1.026 millones, cerca al 12% del PIB en 1998. En el 2006, esta inversión se ubicó en US\$ 240 millones, un 2.3% del PIB. Esto muestra que aún si la parte pública incrementa su capacidad de inversión hasta el 12% del PIB previsto en el PND⁸⁸ y el sector privado⁸⁹ mantiene una tasa cercana al 3% del PIB, todavía se necesitaría entre 5% al 10% del PIB en inversiones externas para alcanzar los objetivos de inversión y crecimiento. Por ello, el país necesita generar condiciones para que entre US\$ 500 a US\$ 1.000 millones adicionales sean invertidos en el país por empresas extranjeras anualmente. Para facilitar esto, Bolivia debería tomar medidas adecuadas para reconstituir la confianza de inversores nacionales y extranjeros en el país, haciendo todos los esfuerzos posibles para salir del último lugar de la lista de países favoritos en la región para invertir.⁹⁰

Recordemos que los mayores receptores de capital extranjero a nivel mundial han comprendido y asumido la necesidad generar ambientes de negocios favorables a la inversión, nacional y extranjera, más allá de sus orientaciones políticas e ideológicas. China, con gran visión práctica y claridad respecto de la importancia de la seguridad jurídica y reglas de largo plazo para la inversión, combina el capitalismo y el socialismo, siendo uno de los más importantes receptores de inversiones de empresas internacionales. De igual manera, aunque con un grado mayor apertura en su economía, Chile ha desarrollado políticas públicas que miran el interés estratégico de su país antes que el interés político circunstancial, y esto se ha realizado bajo gobiernos de corte socialista en los últimos años.

En Bolivia se ha discutido permanentemente el modelo económico, siguiendo el péndulo de los gobiernos que favorecen posiciones políticas liberales o estatistas. Esto genera un ambiente complicado para la inversión privada, el mismo que repercute en la dinámica económica así como en la capacidad de creación de empleos estables y bien remunerados. La necesidad de inversiones privadas, nacionales y extranjeras, es clara, por lo que se deberían crear estrategias en las que el sector público y el privado se complementen y no compitan entre sí, generando alianzas que permitan desarrollar nuevas fuentes de negocios y de empleo.

4.2 Factores que influyen el clima de negocios y la percepción de riesgo país

Una vez acordado que existe un rol para la inversión privada en el país si se quiere alcanzar las metas de crecimiento y empleo, veamos como diversos estudios analizan estas condiciones para atraer esas inversiones. Empecemos aclarando que los problemas de falta de condiciones suficientes para generar ambientes de negocios favorables no son recientes y que a lo largo de los años estos problemas se han reproducido en mayor o menor medida.

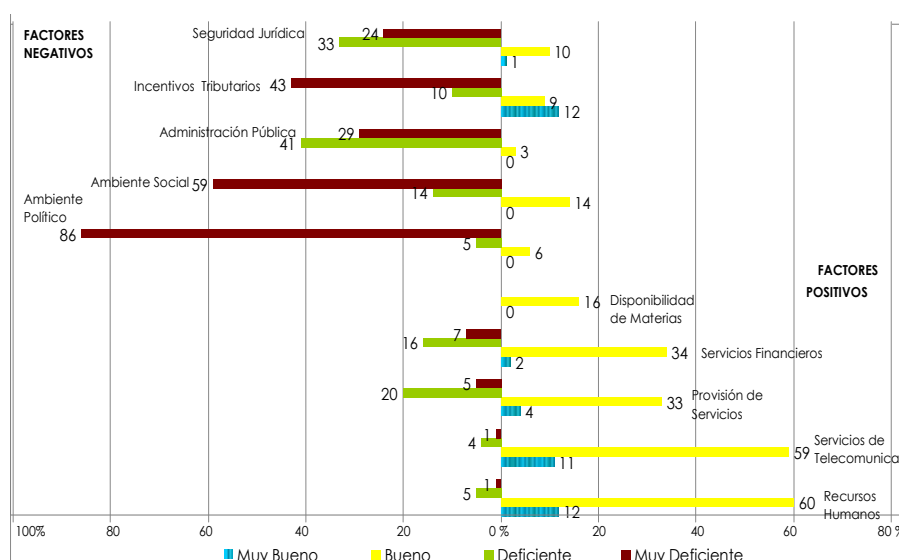
⁸⁸ En el presente análisis no se discute el tema de la eficiencia de la inversión pública, pero sin duda este es un tema que otras evaluaciones deberían encarar, por su importancia en la contribución al crecimiento de la economía nacional y el esfuerzo de financiamiento que se realiza.

⁸⁹ Nacionales y extranjeros

⁹⁰ Lugar donde se encontraba de acuerdo con "Doing Business 2007", IFC Septiembre 2006.

Si tomamos como referencia los trabajos realizados por el Banco Central de Bolivia y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia con apoyo técnico del CEMLA y DFI⁹¹, entre los factores percibidos como relevantes en el ambiente de negocios, se encuentran aquellos de carácter propiamente económico, los de tipo institucional, jurídico, político y social. Más específicamente, estos incluyen factores relacionados con la “seguridad jurídica”, el “ambiente político y social” y la “percepción sobre el futuro económico” del país. Asimismo, los empresarios resaltan factores como la presencia y calidad de los servicios, incluyendo los servicios básicos, telecomunicaciones, financieros, transporte, además de los recursos humanos y la infraestructura caminera.

Gráfico 7: Percepción del Clima de Inversión en 2005 Los 5 Principales Factores (Positivos y Negativos) (En porcentajes)



Fuente: Informe Interinstitucional “Bolivia: Flujos de Capital Extranjero Privado y Percepción del Clima de Inversión” CEMLA- DFI (2005)

Entre las razones que primaron en las empresas al momento de hacer sus inversiones, sobresale “la estabilidad jurídica”, que el 70% de las empresas encuestadas consideró como un factor importante o muy importante para la realización de sus inversiones, indistintamente de que las empresas sean o no exportadoras, posean o no capital extranjero o de su ubicación geográfica. La “estabilidad económica” fue calificada en el agregado, como un factor igualmente importante en la decisión de inversión. Cerca al 70% de las empresas encuestadas consideró también importante o muy importante, al momento de tomar sus decisiones de inversión, la estabilidad “política social”.

En el sector extractivo (minería e hidrocarburos), como no podía ser de otra manera, el 80% de las empresas encuestadas calificó la “regulación impositiva” como un elemento importante o muy importante para su decisión de invertir. Este sector asignó el mismo grado de importancia a la estabilidad jurídica. Cerca al 60% de las empresas (sin diferencias en cuanto a ubicación, origen de su capital y mercado de destino) consideró la “inflación” y el “tipo de cambio”, como variables relevantes al momento de invertir, con más de un 70% de las empresas extractivas acentuando la relevancia de la baja inflación en su decisión. En cuanto al

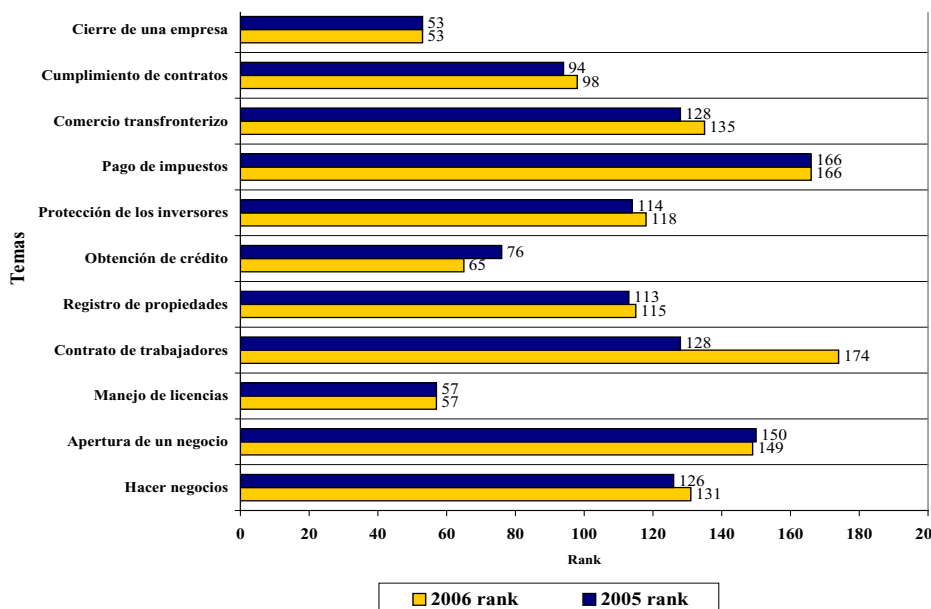
⁹¹ “Bolivia: Flujos de Capital Extranjero Privado y Percepción del Clima de Inversión”. CEMLA-DFI, 2005.

acceso a mercados, 69% de las empresas encuestadas (77% de las no exportadoras) consideró como importante o muy importante el “acceso al mercado interno”. Por otra parte, el 88% de las empresas exportadoras consideró como importante o muy importante el “acceso a mercados externos”, aunque sólo el 50% de estas resaltó su importancia. Para estas empresas, el acceso a mercados fue considerado como el elemento de mayor relevancia al momento de tomar la decisión de invertir.

Por su parte, el “Índice de Costo Bolivia”⁹², refleja en sus conclusiones que el principal componente que afecta la situación del país es el institucional, por ser algo vital para el desarrollo del país, garantizando la provisión de servicios públicos y reduciendo la corrupción. Menciona también que los esfuerzos para reducir diversos permisos deben continuar, en particular aquellos que se obtienen de la Aduana Nacional. El funcionamiento del Estado de Derecho es otro aspecto en el cual se recomienda trabajar y en este caso se hace mención al Poder Judicial, incluyendo el número de procedimientos para acceder al sistema. Curiosamente, algo poco mencionado es el costo financiero, aspecto que según otros estudios restarían competitividad a las empresas. No hay observaciones a las tasas de interés sino más bien al bajo desarrollo de los mecanismos existentes para acceder a los mercados de capitales y sus altos costos de transacción. Según el mismo estudio, los altos costos en infraestructura, tributos y laborales para operar serían una preocupación menor.

El “Doing Business 2007”⁹³, publicación especializada del IFC, clasifica 175 economías según la facilidad para hacer negocios. Los países mejor posicionados en la región son: Chile (28), México (43) y Uruguay (64). Venezuela (164) y Bolivia (131) ocupan los puestos más bajos en la región. Bolivia pasa del puesto 126 en 2005 al puesto 140 en el 2007, situándose así en el penúltimo quintil de la muestra. Las cinco economías mejor posicionadas en dicho ranking son: Singapur, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá y Hong Kong (China).

Gráfico 8: Ubicación de Bolivia por Tema en el Doing Business



Fuente: *Doing Business 2007. Publicación del Banco Mundial y el IFC*

⁹² Índice que la Cámara de Industrias de Santa Cruz (CAINCO) ha desarrollado para medir la importancia relativa de los factores que afectan el clima de inversiones en el país. Tiene como objetivo contribuir a la facilitación, monitoreo y priorización de una agenda de acciones para facilitar el clima de inversiones.

⁹³ International Finance Corporation: “Doing Business 2007”.

Uno de los aspectos en los que Bolivia se ubica por detrás de la mayoría de los países analizados en este documento, es el relacionado con la apertura de negocios. Este proceso implica la gestión de trámites en por lo menos seis instancias casi todas ellas del sector público.

Cuadro 22: instituciones que participan en el trámite para la apertura de una empresa

Entidad	Producto del trámite
Fundempresa	Matrícula en el registro de comercio
Servicio de impuestos nacionales	Número de identificación tributaria
Gobierno municipal	Padrón municipal de contribuyentes Licencia municipal de funcionamiento
Ministerio de trabajo	Registro de empleador
Caja de salud	Registro de empleador
Afps	Registro de empleador

Fuente: Doing Business 2007. Publicación del Banco Mundial y el IFC

Adicionalmente se deben cumplir con otros trámites individualizados para asegurar al personal de la empresa en el Seguro Social de corto y largo plazo y, en algunos casos, en las Cámaras Sectoriales, según el rubro de la empresa que se está iniciando.

De acuerdo a informes de la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC)⁹⁴ dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo (hasta 2006), en base a datos del 2001 del World Economic Forum y el Banco Mundial, el proceso de apertura de empresas en Bolivia es uno de los más complicados y costosos de la región y del mundo. Allá se estimaba que el costo de apertura de una empresa alcanza los US\$ 2,690 e insume una cantidad de tiempo entre los 82 y 157 días. Desde entonces se han realizado diversos esfuerzos para reducir el tiempo y costo asociados a estos trámites. La UPC reporta mejoras notables en la simplificación de trámites los mismos que se refleja en el cuadro más abajo. Sin embargo, informa también que el costo de apertura de una empresa en Bolivia, está en aproximadamente US\$ 1.300 a US\$ 1.500, monto que representa cerca de dieciocho veces el salario mínimo nacional y todavía sigue siendo superior al PIB per capita.

Cuadro 23: resultados de la simplificación de trámites en la apertura de empresas

Trámite	A diciembre de 2002		A agosto de 2006	
	Duración	Nº requisitos	Duración	Nº requisitos
Matrícula en el registro de comercio	5	7	5	7
Número de identificación tributaria	1	6	1	5
Padrón municipal de contribuyentes y licencia municipal de funcionamiento	18	20	1	7
Registro de empleador (min. Trabajo)	34	17	1	3
Registro de empleador caja de salud	3	11	2	11
Registro de empleador afp	2	4	2	4
Totales	63	65	12	37

Fuente: UPC, en base a información de las instituciones encargadas

⁹⁴ "Simplificación de Trámites: Estado Actual en Bolivia". Elaborado por Anita Bhatia. Junio 2002

Muchos de los factores antes analizados confluyen en diferentes indicadores, que reúnen instituciones especializadas, denominadas calificadoras de riesgo, para establecer lo que se denomina “calificación de riesgo”, muchas veces asociado al término “riesgo país”. El concepto de calificación de riesgo de manera específica, se entiende como la opinión independiente, objetiva y técnicamente fundamentada acerca de la solvencia y seguridad de un determinado instrumento financiero emitido por alguna empresa o institución especializada. Este concepto se ha extendido para calificar los instrumentos financieros emitidos por los gobiernos y hasta para calificar de manera más general el ambiente que se percibe para realizar inversiones o negocios en los países.

Las calificadoras de riesgo más importantes del mundo son Fitch, Moody's y Standard & Poor's, todas ellas están trabajando en nuestro país⁹⁵, aunque la mayor parte de su trabajo se relaciona con empresas o el sistema financiero. No ha sido posible comparar las calificaciones otorgadas a Bolivia por estas empresas especializadas ya que esta información no es pública ni se cuenta con una serie de su evolución en los últimos años. Solamente la calificadora de riesgo Fitch cuenta con información continua sobre el riesgo país para en los últimos siete años y la pública en su página web (www.fitchratings.com).

Cuadro 24: evolución de la calificación de riesgo país para Bolivia

Fecha	Calificación	Observaciones
2000	BB +	Inicio de las Calificaciones
2002	BB	Septiembre, Cambio de Gobierno
2003	B	Sucesos de Febrero
2003	B -	Renuncia del Presidente Sánchez de Lozada y asunción del Vicepresidente Mesa
2005	B -	Adelantamiento de Elecciones Nacionales. La calificación pasa de estable a negativa
2007	B -	La calificación negativa se convierte en estable

Fuente: Reportes Fitch, Nueva York. Elaboración propia

Como era de esperar, en el contexto de inestabilidad política y social que ha vivido el país desde 2002, la calificación de riesgo país no podía más que empeorar, desde el BB+, nivel que por ejemplo ostentan hoy Brasil, Perú, Costa Rica o Panamá, hasta el B- actual, que se compara con las calificaciones que reciben países como Ecuador o Venezuela en la región. Por lo expuesto, parece lógico pensar que hay aspectos concretos donde se debería trabajar para mejorar el ambiente de negocios y reducir la percepción de riesgo país. En estos destacan la seguridad jurídica y la institucionalización del país. Otros factores son también importantes, pero si estos dos temas mencionados mejoran, tendrán también influencia sobre el resto de factores. No conocemos ejemplos de países que mejoren sustancialmente sus inversiones sin que sus instituciones principales funcionen y que la seguridad jurídica y derechos de propiedad sean escrupulosamente respetados.⁹⁶

⁹⁵ El año 2000, se instalaron en Bolivia las dos primeras calificadoras de riesgo, Thomson Financial Bankwatch (hoy Fitch) y Duff & Phelps de Perú.

⁹⁶ El alto nivel de crecimiento en el corto plazo de algunas economías que no toman en cuenta estos dos factores generalmente se debe a aspectos excepcionales que no son sostenibles en el tiempo. La mayor parte de las naciones que buscan desarrollo sostenible respetan a sus instituciones y el derecho propietario privado.

4.3 El rol del apoyo estatal a la apertura de mercados

En lo que respecta a los mercados internacionales, Bolivia cuenta con información sobre mercados y el potencial de los productos nacionales, tanto del mercado interno como del exterior. Esto potencial se refuerza por los acuerdos comerciales que permiten que productos originarios del país reciban preferencias arancelarias, puedan ser exportados y lleguen al consumidor final a precios competitivos. Los principales acuerdos vigentes son: el Acuerdo de Cartagena (Comunidad Andina), el Acuerdo de Complementación Económica No. 22 Bolivia – Chile, el Acuerdo de Complementación Económica No. 31 Bolivia – México, el Acuerdo de Complementación Económica No. 36 Bolivia – MERCOSUR y el Acuerdo de Complementación Económica No. 47 Bolivia - Cuba. Además, el país se beneficia de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDEA), el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos, el Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea, el Sistema Generalizado de Preferencias de Canadá, el Sistema Generalizado de Preferencias del Japón, el Sistema Generalizado de Preferencias de Noruega, el Sistema Generalizado de Preferencias de Suiza y el último Tratado de Comercio de los Pueblos – TCP.

En el pasado se han realizado esfuerzos crear y apoyar instituciones como el INPEX, Fundación Bolivia Exporta, la UPC y otras, orientadas a apoyar, desde diversas perspectivas, el desarrollo de mercados externos. Sin embargo, por la estructura de las exportaciones que continúa con su base principal y mayor crecimiento dependiendo de las exportaciones de minerales e hidrocarburos, parecería que la utilización y aprovechamiento de esos recursos y de los acuerdos comerciales ha sido limitada, con excepción de algunos productos no tradicionales, según muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 25: Estructura de las Exportaciones (en Millones de Dólares)

Detalle	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Minerales	480,9	435,6	400,8	425,1	334,5	347,6
Hidrocarburos	97,8	87,7	64,8	165,8	289,3	330,8
No tradicionales	594,8	507,8	521,5	546,5	500,8	513,6
Otros bienes	101,7	165,7	151,8	207,5	231,5	180,6
Total cif	1.275,1	1.196,8	1.138,9	1.344,8	1.356,2	1.372,7
Total fob	1.166,5	1.104,0	1.051,1	1.246,1	1.284,8	1.298,7

Detalle	2003	2004 (P)	2005 (P)	2006 (P)	2007(P)
Minerales	369,3	455,8	544,3	1.060,4	1.372,1
Hidrocarburos	490,9	838,9	1.427,5	2.039,8	2.297,4
No tradicionales	621,7	788,6	709,1	767,3	903,4
Otros bienes	203,5	177,8	240,4	366,9	309,5
Total cif	1.685,3	2.261,0	2.921,4	4.234,4	4.882,4
Total fob	1.597,8	2.146,0	2.791,1	3.863,0	4490,4

(p) Preliminar

Fuente: Elaboración propia en base a información recogida del “Informe del Milenio sobre la Economía en el año 2006” y de la página web del BCB

El gobierno del Presidente Morales ha presentado el Plan Estratégico de Desarrollo Integral de los Pequeños Productores (PEDIPP 2007–2011), el cual es parte del PND y está siendo operativizado por el Ministerio de Producción y Microempresa y el BDP. Pese a que el tema de mercados es uno de los 4 pilares del PEDIPP y a la insistencia de los productores en la importancia de generar y consolidar mercados, hasta ahora el mayor esfuerzo de gobierno parece orientarse al pilar del financiamiento y, en particular, a poner en marcha los programas de financiamiento de las pequeñas unidades productivas con tasas de interés relativamente bajas, a través del BDP. Esta perspectiva no refleja las principales preocupaciones del sector empresarial boliviano identificadas en los estudios sobre factores que inciden en el ambiente de negocios, como hemos podido apreciar más arriba. El énfasis que hace el gobierno en el tema del financiamiento, así como los esfuerzos por operacionalizar el Acuerdo de Comercio de los Pueblos (ALBA-ACP) no han tenido hasta ahora frutos visibles y es obvio que no se ha avanzado al ritmo que se hubiera deseado⁹⁷. Varios factores pueden haber influido en ello, incluyendo las obvias limitaciones de dicho acuerdo para constituirse en un espacio atractivo para la producción nacional, dada la baja capacidad de absorción de la mayoría de las economías que lo componen.

El PEDIPP se compone además de los siguientes elementos, los mismos que en su gran mayoría están todavía en fase de desarrollo de conceptos, políticas e instrumentos.

Cuadro 26: pilares del plan estratégico de desarrollo integral de pequeños productores

Reconocimiento y fortalecimiento	Educación para el desarrollo	Financiamiento	Mercados
Marcas	Reconversión productiva	Banca de desarrollo	Compras estatales
Calidad	Acuerdos tecnológicos	Sistemas de garantías	Mercados internos
Mapeo productivo	Gerentes sin fronteras	Leasing	Mercados transfronterizos
Empleo	Cetis	Factoring	Mercados internacionales
Ingresos	Gestión	Warrant	Inteligencia de mercados, ventas
Ventas	Calidad	Capital de operaciones	
	Seguridad	Maquinaria	
	Innovación	Infraestructura	

Fuente: SENADEPRO (Servicio Nacional de Desarrollo Productivo)

Otras oportunidades de incremento de mercados de exportación con valor agregado han sido desechadas por el gobierno por ahora (ALCA) y no se tiene noticia de otros esfuerzos destinados a ampliar mercados de exportación para la producción nacional. A diferencia de otros países de la región, que han montado alrededor de sus representaciones diplomáticas ya hace algún tiempo, esfuerzos de apertura de mercados y de relacionamiento con el ámbito empresarial, Bolivia no está aprovechan-

⁹⁷ El ALBA-ACP es el acuerdo de apertura de mercados donde participan Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela. La intención en el primer año fue movilizar recursos financieros importantes para apoyar el desarrollo de este acuerdo. A finales de 2007 se habían comprometido US\$ 100 millones, desembolsado US\$ 30 millones y ejecutado solo US\$ 12 millones.

do esas posibilidades que ofrece el mundo moderno de las relaciones internacionales. Sin embargo, es posible revertir esa situación con un diagnóstico adecuado de la situación, con una estimación oportuna de las posibilidades de empleo mejor remunerado que estos mercados podrían generar, con el desarrollo de políticas que favorezcan dicha apertura y la voluntad política aprovechar las oportunidades de comercio abiertas al país.

Estas iniciativas, deberían complementarse con un ambiente adecuado de negocios para que el sector privado nacional e internacional genere también inversiones y fuentes de empleo. El rol del Estado, a través de políticas comerciales y de desarrollo de mercados gracias a sus gestiones políticas y acuerdos comerciales, es clave para el desarrollo empresarial en el país y la generación de empleo asociado a nuevos emprendimientos, en la perspectiva de incrementar la tasa de inversión, aumentando las posibilidades de crecimiento de la economía, generando mejores condiciones para percibir ingresos y contribuir así a la reducción de la pobreza.

4.4 Características de las empresas, contribución a la inversión y empleo

Si tomamos en cuenta que los principales obstáculos para tener un ambiente proclive a la inversión privada son la seguridad jurídica y la inestabilidad institucional, parece claro que nos enfrentamos a decisiones eminentemente políticas y que conciernen fundamentalmente a las autoridades de gobierno. En el corto plazo, debería ser la inversión nacional la que repunte, apoyada en su mejor conocimiento de la situación y las oportunidades de negocio identificadas, generando gradualmente mayor confianza en el sistema. Esto podrá ser percibido por inversores extranjeros más adelante y, eventualmente, reiniciar o ampliar operaciones en el país. Veamos entonces, qué características tienen las empresas nacionales y cuál podría ser su potencial aporte a la generación de empleo.

En Bolivia se ha registrado a diciembre de 2006, 23.082 empresas, dato que incluye el registro de las empresas matriculadas en años anteriores. Las empresas que actualizaron su matrícula o se inscribieron durante 2006 son más de 16.000, que se puede considerar como el número de empresas vigentes y con papeles en regla. El tipo de empresas es generalmente unipersonal y de responsabilidad limitada, juntas hacen más de 95% del total de empresas. Sólo el 4,3% de las empresas registradas son sociedades anónimas.

El número de empresas formales en el departamento de La Paz bajó en los últimos cinco años, creció en Santa Cruz y se mantuvo cerca a su nivel inicial en Cochabamba. Es interesante notar que la participación relativa del departamento de Tarija se ha duplicado ocupando el cuarto lugar entre los departamentos con mayor base empresarial, seguido de Oruro. En el eje central, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz se ubican el 77,80% del total de empresas registradas a nivel nacional. El departamento que ha incrementado más el número de empresas registradas en los últimos años es Tarija, aunque sigue manteniendo una participación menor al 8% sobre el total. En el ámbito empresarial formal, la mayor parte de las empresas se dedica al comercio, actividades inmobiliarias, la construcción, la manufactura, el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones. Juntas representan más del 85% de las empresas inscritas en 2006.

Cuadro 27: base empresarial por actividad económica 2005 a 2006

Tipo societario	número de empresas		%	
	2005	2006	2005	2006
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos, automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	4.850	5.275	24,5%	22,9%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	3.896	4.473	19,7%	19,4%
Construcción	3.184	4.087	16,1%	17,7%
Industria manufacturera	2.738	3.006	13,8%	13,0%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.844	2.784	9,3%	12,1%
Hoteles y restaurantes	1.032	1.009	5,2%	4,4%
Servicios comunitarios, sociales y personales	618	668	3,1%	2,9%
Educación	481	460	2,4%	2,0%
Explotación de minas y canteras	332	369	1,7%	1,6%
Intermediación financiera	238	318	1,2%	1,4%
Servicios sociales y de salud	249	285	1,3%	1,2%
Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	246	271	1,2%	1,2%
Suministro de electricidad, gas y agua	70	74	0,4%	0,3%
Actividades de hogares privados como empleadores y actividades no diferenciadas de hogares privados como productores	0	3	0,0%	0,0%
Total general	19.778	23.082	100%	100%

Fuente: FUNDAEMPRESA

Sin embargo, los datos de ocupación indican una tendencia distinta, mostrando a los sectores agropecuario (40%), comercio y hotelería (20%), administración pública (14%) y la industria manufacturera (10%) como los sectores que absorben mayor empleo. En el caso de las empresas pequeñas, según el registro oficial que las clasifica por el monto de ventas que realizan⁹⁸, entre micro y pequeñas empresas existen 6.187 unidades empresariales. Esta cifra parece muy pequeña en relación a la cifra de microempresas que manejan instituciones relacionadas al sector⁹⁹, cifra estimada en cerca a 500.000 unidades.

4.5 Las ventajas de mejorar el clima de negocios

Por el tipo de empresas que se crean en la economía nacional, generalmente empresas pequeñas y muy sensibles al clima de negocios, es fundamental dar una importancia central a la seguridad jurídica y a la institucionalidad. Esto requiere señales y medidas concretas para que este universo de empresas, tanto formales como informales, perciba un ambiente de negocios más positivo y proclive a la inversión, generando oportunidades de empleo que favorezca los incrementos de productividad, lo que debería redundar en mayores ingresos para todos los eslabones de la cadena productiva.

⁹⁸ Dato provisional, ya que a la fecha las empresas no tienen la obligación de actualizar sus matrículas

⁹⁹ Fundes 2004

Parece obvio que el potencial de inversión de este tipo de empresas nacionales no logrará alcanzar, al menos en el mediano plazo, los niveles de inversión (entre 8% y 12% del PIB para el sector privado) requeridos para impulsar la economía a tasas de crecimiento superiores a las actuales. El encadenamiento de las empresas nacionales más pequeñas a empresas más grandes, nacionales y extranjeras, debería permitir aumentar el potencial productivo de las primeras. Ese desarrollo podría, a su vez, potenciar la capacidad de respuesta de la producción de insumos por empresas nacionales, lo que permitiría ofrecer mejores condiciones de inversión a empresas más grandes, nacionales y extranjeras.

Para que esto ocurra, parece fundamental realizar esfuerzos serios para levantar gradualmente las restricciones al desarrollo empresarial y al clima de negocios identificadas por varios estudios citados. De todas maneras, estos esfuerzos no podrán sustituir las señales políticas que ofrezca el Estado en relación a la seguridad y estabilidad de las reglas del juego para desarrollar negocios, desafío principal en el corto plazo para el gobierno nacional.

5. Las principales limitantes al desarrollo

Este capítulo identifica y discute las principales limitantes al desarrollo de Bolivia, las opciones existentes para levantar esas limitantes y mejorar así el nivel de crecimiento, el nivel del empleo, la productividad, los retornos al trabajo y al capital en el país. Asimismo, el tratamiento de estas limitantes debería permitir identificar las maneras en las que se puede generar un proceso de crecimiento que asegure una mayor participación de los más pobres, en condiciones de mayor igualdad. A pesar de que hay muchos temas que pueden ser relevantes considerar en el largo plazo, no todos los temas que han sido tratados a lo largo del documento se pueden considerar limitantes en este contexto y las recomendaciones sobre su tratamiento van a subrayar solamente las acciones que son, desde nuestro punto de vista, mas relevantes para el objetivo de generar más empleo y de mejor calidad para los más pobres.

5.1 Limitantes estructurales

El insuficiente nivel de inversión

Si aceptamos que la inversión es el requisito para cualquier proceso de crecimiento dado que, además de posibilitar incrementos en la producción, tiene el potencial para mejorar la productividad de la economía cuando incorpora nueva tecnología, las dificultades que se presentan para desarrollar la inversión privada (nacional y extranjera) son una limitante que impide lograr un mayor crecimiento del empleo con mayor productividad. El déficit de inversión en relación a las necesidades de crecimiento del país debe ser cubierto por la inversión pública, privada y externa. Si bien la creación de incentivos para el desarrollo de la micro y pequeña empresa es importante y útil desde el punto de vista de la generación de empleo, la inversión se tiene que realizar en todo el espectro del sector privado. En general, los mejores resultados de crecimiento son aquellos en los que los sectores micro y pequeños generan eslabonamientos y se complementan con los sectores empresariales más grandes, donde se observan las mayores ganancias de productividad.

Para lograr mayores niveles de inversión se requiere de un clima de negocios adecuado, que permita tener horizontes de programación de largo plazo, vinculados con la seguridad jurídica y el ejercicio de los derechos de propiedad. Es también importante generar señales claras de que la inversión pública complementara adecuadamente y no competirá, con la inversión privada, particularmente en áreas como la infraestructura y servicios. Pero tan importante como los factores antes señalados

será mantener la preservar la estabilidad económica. El eventual retorno a la inestabilidad económica, con déficits presupuestarios públicos estructurales, sigue siendo un potencial peligro. Particularmente, la prociclicidad de la política fiscal, acentuará más los ciclos económicos y afectará la estabilidad en los ingresos por ventas en el mercado interno, añadiendo incertidumbre a los emprendimientos del sector privado. Un impulso fiscal muy grande generará presiones inflacionarias y en consecuencia afectará a las expectativas y la estabilidad del tipo de cambio real, reduciendo la competitividad en los sectores transables de la economía. La sintonía fina de estas variables de política en el mediano plazo será clave para favorecer la inversión en el país.

Para atraer inversiones, ya sea de inversores nacionales o internacionales, el país necesita competir con otros países del mundo que tienen el mismo objetivo. Particularmente, son los países mejor posicionados de la región, como Colombia, Chile y Perú que deberían ser referentes para las políticas nacionales, al ser actualmente los receptores más prominentes de la inversión externa actual. Sin embargo, la atracción de inversiones extranjeras no debería orientarse solamente a los sectores extractivos que por lo general son intensivos en capital y tienen limitada capacidad de crear empleo y contribuir a un crecimiento pro-pobre, como ha ocurrido en los últimos diez años. La atracción de inversión extranjera directa a sectores intensivos en mano de obra y orientados a la producción para mercados externos principalmente, puede generar no solo mayor empleo productivo sino también incorporar tecnologías que permitan incrementos de productividad que luego se traduzcan en mejores remuneraciones.

La inestabilidad del clima de negocios

Las empresas que se crean en la economía nacional, generalmente empresas medianas o pequeñas, son muy sensibles al clima de negocios, por lo que no darle suficiente importancia a la seguridad jurídica y a la institucionalidad podría derivar en una limitante a la captación de inversiones y por ende al desarrollo. Otros factores son también importantes, pero si estos dos factores mejoran, tendrán también influencia sobre el resto de factores. No se encuentran evidencias de países que mejoren sustancialmente su nivel de inversiones, sin que sus instituciones principales funcionen y que la seguridad jurídica y derechos de propiedad sean respetados. Esto requiere señales y medidas concretas para que este universo de empresas, tanto formales como informales, perciba un ambiente de negocios más positivo y proclive a la inversión, generando oportunidades de empleo que favorezca los incrementos de productividad, así como mayores ingresos para todos los eslabones de la cadena productiva.

Para que esto ocurra, parece fundamental realizar esfuerzos serios para levantar gradualmente las restricciones al desarrollo empresarial y al clima de negocios identificadas por varios estudios analizados en el capítulo IV. De todas maneras, estos esfuerzos no podrán sustituir las señales políticas que ofrezca el Estado en relación a la seguridad y estabilidad de las reglas del juego para desarrollar negocios, desafío principal en el corto plazo para el gobierno nacional.

La baja capacidad de la administración pública para gestionar políticas públicas

La baja capacidad institucional del sector público boliviano para gestionar las relaciones con los diferentes sectores de la población, así como con la cooperación internacional, particularmente en lo referido a la capacidad de negociación y ejecución de proyectos, pueden constituirse como una limitante al desarrollo del país.

Mejorar las capacidades institucionales requiere del concurso de profe-

sionales con experiencia y bien capacitados, algo a lo que no ha contribuido las reducciones salariales del sector público que ha generado más bien la salida de profesionales de experiencia y reducción de capacidades institucionales en la administración pública.

El proceso de promover el crecimiento pro-pobre se debe apoyar en un Estado que provea un marco adecuado de políticas y tenga capacidad para gestionarlas. Evidencias internacionales sugieren que el rol del Estado para facilitar este crecimiento ha consistido en la provisión de bienes públicos, de sistemas de protección social, y en la creación de condiciones institucionales para un desarrollo más inclusivo y equitativo. Lograr esto requiere la efectiva adopción e implementación de políticas, lo que a su vez implica que existan estructuras institucionales y de gobernabilidad que sean capaces de diseñar, operacionalizar e implementar dichas políticas. Estas experiencias muestran también que las instituciones importan y que los esfuerzos para reformar o construir sólidas instituciones pro-pobre deben tomar en cuenta la necesidad de identificar primero un conjunto limitado y específico de instituciones que favorecen el crecimiento y apoyarlas decididamente.

La vulnerabilidad del Tesoro General de la Nación

En los últimos años la situación del TGN parece haber mejorado respecto a lo que ocurrió en la primera mitad de la presente década. Sin embargo, recientemente el nivel de gastos ha crecido de manera más rápida que los ingresos, lo que puede generar una situación de inestabilidad en el futuro si continua esta tendencia. A esta preocupación contribuye también el incremento de la deuda interna, que en los últimos seis años ha superado largamente el costo de la deuda externa, limitando los beneficios del alivio fiscal producto de las diferentes iniciativas de reducción de deuda externa. Si bien es evidente que el SPNF está en mejor situación que en la primera parte de esta década, es también evidente que esta mejora proviene principalmente de las entidades descentralizadas y que el TGN apenas ha mejorado su situación anterior. Los incrementos de ingresos observados a partir de la aplicación de la nueva ley de hidrocarburos desde 2005, benefician al TGN solamente en algo más del 25%, el resto de los recursos se distribuye a prefecturas y municipios, así como también a una serie de instituciones que han obtenido su parte a partir de presión ejercida en su momento sobre el gobierno, originando una serie de conflictos todavía no resueltos. Por ello, es importante generar mecanismos automáticos y no conflictivos de distribución de los recursos generados por regalías e impuestos a los sectores extractivos de la economía. Esto debe incluir un mecanismo que asegure la estabilidad fiscal de largo plazo, y un adecuado balance entre ingresos y responsabilidad de gasto, entre el gobierno central, las regiones, los municipios y las universidades.

La situación del TGN, con mayor grado de vulnerabilidad que el resto del sector público, debe ser corregida, ya que una desestabilización a nivel del TGN puede tener consecuencias peligrosas para toda la economía y constituirse en una limitante al desarrollo. La creación y puesta en marcha de un Fondo de Estabilización Macroeconómico a partir de los ingresos por impuestos a los hidrocarburos, debería permitir atenuar las vulnerabilidades macroeconómicas presentes en Bolivia. Asociada a la creación de un tal Fondo, está la necesidad de calcular y aplicar un sistema de lo que se ha llamado “Un Balance Fiscal Estructural Cíclicamente Ajustado” (BFECA)¹⁰⁰. Un

¹⁰⁰ Antelo Eduardo (2003), “El Balance Fiscal Estructural Cíclicamente Ajustado (BFECA), Asistencia Técnica, Corporación Andina de Fomento, La Paz, 2003.

objetivo de política para mantener una norma fiscal, con un resultado estructural estable a lo largo del tiempo, permitiría definir la acumulación o utilización de recursos generados por la tributación a los hidrocarburos, según se esté en una fase expansiva o contractiva del ciclo. Una política fiscal que ayude a mantenerse lo más cerca posible de la tendencia subyacente de crecimiento de largo plazo de la economía, permitiría también reducir incertidumbres y mejorar en el largo plazo la tasa de crecimiento de la economía. Según estudios analizados, se puede verificar que entre 1991 y 2002, la diferencia entre el déficit observado y el déficit estructural, osciló entre $-0,5\%$ y $1,7\%$ del PIB. De esta manera, al mantener la situación fiscal más sólida, se puede maximizar el crecimiento de largo plazo, limitando el impacto de situaciones macro muy expansivas o muy contractivas. Según este análisis, actualmente la economía tendría un “superávit fiscal ajustado”, de alrededor de un punto porcentual inferior al observado como resultado del crecimiento del PIB. Un Fondo de Estabilización permitiría mantener niveles de gasto estables, a pesar de posibles situaciones coyunturales expansivas o contractivas, con lo que se podría eliminar una buena parte de la volatilidad de la economía.

Los riesgos de las políticas procíclicas para el empleo y la productividad

Se sabe que las políticas procíclicas pueden acentuar las fases de expansión pero también, ahondar los problemas y la pérdida de empleos en la fase contractiva. En particular, son los sectores con menos información y capacidad para defenderse, los que pueden verse más afectados por un ciclo económico muy acentuado. Tanto en la fase expansiva como en la fase contractiva del ciclo económico, habrá agentes económicos más vulnerables, siendo en general los sectores con menores ingresos y las empresas más pequeñas quienes se vean más afectadas. El sector financiero es también afectado y muestra la tendencia de acentuar la prociclicidad, al restringir el crédito en las fases contractivas y ampliarlo en las fases expansivas. De esta manera, aquellos agentes económicos con mayores restricciones de liquidez en el corto plazo, terminan interrumpiendo sus actividades productivas durante la fase recesiva del ciclo, limitando los procesos de aprendizaje y las ganancias de productividad que le permitan mejorar sus ingresos de largo plazo. *Esta forma de gestionar la política económica ha sido a norma en los últimos veinte años en el país, constituyéndose así en una limitante al desarrollo que debe ser levantada.*

El insuficiente acceso al crédito

En la medida en que no se profundice y democratice el acceso al crédito en el país será una limitante al desarrollo más equilibrado, ya que el sistema financiero continuará reproduciendo y, aún profundizando, la concentración del ingreso en pocas familias y empresas. Es importante continuar profundizando y democratizando el acceso al crédito y a recursos financieros de todos los sectores de la economía ya que esto permitirá apoyar el crecimiento de abajo hacia arriba de la economía, apoyando a los estratos pobres, a alcanzar independencia económica y mayor productividad. El desarrollo de las micro finanzas en el país durante los últimos doce años ha favorecido la ampliación de los servicios financieros a un número muy importante de prestatarios, muchos de ellos, pequeños productores. La competencia creciente de este sector y la liquidez aportada al sistema, ha favorecido también la reducción del costo del financiamiento y ampliación de los plazos para los créditos. La creación del BDP podría reforzar este proceso en la medida que juegue eficientemente su rol como banco de segundo piso, favorezca el refinanciamiento de los intermediarios financieros en me-

jores condiciones para que estos trasladen las mismas a sus clientes y genere señales consistentes para el buen funcionamiento del sistema financiero. Será importante que el Estado coadyuve los procesos de financiamiento al sector privado, complementando la oferta de recursos financieros, con programas de capacitación y entrenamiento a pequeños empresarios, empleados y obreros de áreas productivas donde se detecte potenciales de generación de ventajas competitivas para la economía. Asimismo, el Estado podría contribuir revisando la normativa vigente para facilitar el acceso al crédito permitiendo, por ejemplo, una mayor utilización de garantías reales muebles (contratos, inventarios, equipo, maquinaria, cosechas, productos, etc.) como garantía de los recursos obtenidos vía crédito. La concentración del crédito sobre garantías inmuebles o garantías personales favorece solo una porción limitada de la población y limita el potencial de crecimiento de la economía.¹⁰¹

La rigidez de la normativa laboral

La normativa laboral nacional puede constituirse en una limitante importante para la inversión y la creación de empleos ya que tiende a la sobre protección de los empleos existentes, constituyéndose al mismo tiempo en elemento disuasivo para la creación de nuevos empleos. El impacto que tiene la legislación laboral en las relaciones laborales individuales y colectivas y sobre el empleo debe analizarse, al momento de valorar los distintos factores internos y externos que afectan la situación del empleo en un país. Bolivia es uno de los pocos países en la región que no han modificado su cuerpo normativo laboral sustancialmente, pues a pesar de DS 21060 y otra normativa que tendía a flexibilizar las relaciones laborales, sigue manteniendo como cuerpo normativo principal a la Ley General del Trabajo de 1942. Esta Ley es confusa en sus procedimientos y hace difícil precisar el valor de los costos salariales indirectos. Esta confusión podría estar alentando el número de asalariados precarios o no registrados. Debido al desfase histórico, la ley respecto de las nuevas formas de organizar el trabajo, es escasamente aplicada debido a que no condice con las necesidades de los trabajadores y empleadores así como por el desconocimiento de los actores sociales.

El desfase entre la oferta y la demanda de empleo calificado

El análisis de la oferta de empleo ha mostrado que, en general, los jóvenes bolivianos no se están formando necesariamente en las profesiones y oficios que demanda el mercado del trabajo, lo que limita su capacidad de encontrar buenas oportunidades de empleo o la remuneración adecuada a sus necesidades y capacidades. Este desfase entre la oferta de empleo y la demanda de los mercados por empleo es una limitante al desarrollo. Esta situación tiene que ver con la desorientación en la que están sumidas las universidades públicas y escuelas técnicas que no se han acomodado hasta ahora a los requerimientos de la sociedad y economía bolivianas y continúan produciendo profesionales en áreas donde existe exceso de oferta y no se preocupan suficientemente de desarrollar la educación técnica. El Estado tampoco ha generado hasta ahora políticas de calificación del empleo, algo que parece indispensable para apoyar la empleabilidad de la mano de obra y el desarrollo del sector productivo. Estas políticas públicas deberían hacer énfasis en la educación técnica vocacional dirigida a los pobres para permitirles acceder gradualmente a mejores oportunidades de empleo.

Las políticas y acciones de calificación de la oferta de trabajo y, en particular, de los pobres (incluyendo mujeres y grupos indígenas) per-

¹⁰¹ Heywood Fleisig, Nuria de la Peña y Juan Carlos Aguilar (1997). "Legal Restrictions on Security Issues Limit Access to Credit in Bolivia". The International Lawyer, Spring 1997.

mitirán eliminar gradualmente la discriminación laboral basada en razones de sexo u origen étnico. El mayor potencial de productividad de este tipo de trabajador, una vez que se haya calificado, lo hará más atractivo a los sectores más modernos de la economía, posibilitando también su asociación con potenciales salarios más altos, como aquellos que ofrecen los sectores exportadores o de manufacturas. Esto le debería permitir también al trabajador mayor capacidad de movilidad entre regiones en el país y acudir allá donde se puedan generar mejores ingresos y condiciones de trabajo.

Ineficiencias en el funcionamiento de los mercados

El funcionamiento ineficiente de los mercados, las barreras informales al ingreso de nuevos actores en ciertos mercados, la escasa información sobre su funcionamiento y la limitada capacidad del Estado para regular los sectores donde esta función es indispensable¹⁰², se constituyen en una limitante para el desarrollo, mientras no se realicen los ajustes necesarios.

El Estado debería convertirse en actor principal para corregir el elevado grado de intermediación que ha acentuado las diferencias de ingreso entre el área rural y el sector urbano, además de detectar y corregir las fallas que surgen de los problemas de información y acceso que, actualmente se observan en la economía. Esto significaría hacer ajustes en las instituciones y entidades que forman parte del Estado, para así apoyar de manera decidida las entidades públicas encargadas de atender adecuadamente esas situaciones.

El riesgo de uso inadecuado de los recursos del gas en la perspectiva pro-pobre

Los flujos crecientes de recursos de la economía del gas, hasta ahora desconocidos para Bolivia, han generado una sensación de bonanza en la gestión de las finanzas públicas y derivado en los últimos dos años en un incremento importante del gasto corriente y de la tendencia a la asignación de rentas a diferentes segmentos de la población con base en la expectativa de ingresos del gas. Esta tendencia se ha manifestado en la aparición de una serie de bonos que crean derechos sobre los recursos públicos y transfieren los mismos a diversos sectores de la población. Si bien esta podría ser una manera de reducir la pobreza en el corto plazo, gracias a las transferencias directas, diversos análisis llaman la atención sobre la sostenibilidad de este tipo de políticas y sobre la necesidad de invertir mejor estos recursos en la generación de condiciones para favorecer el empleo productivo sostenible. *La utilización inadecuada de los recursos públicos derivados de los impuestos a la producción y venta de hidrocarburos puede constituirse en una limitante al desarrollo, en la medida en que genere para el Estado nuevos compromisos financieros que no puedan financiarse con fuentes genuinas de ingresos y que no aproveche la oportunidad de generar con estos recursos dinámicas productivas que permitan diversificar la economía, en actividades que posibiliten la incorporación de mayor valor agregado.*

Los recursos generados por la economía del gas deberían favorecer usos más productivos, por ejemplo, el desarrollo eficiente de infraestructura caminera, de transporte, de apoyo a la producción, de formación de capital humano, y otros, que permita integrar zonas del país hasta ahora poco desarrolladas y favorecer la integración de los más pobres a la economía y producción nacional.

¹⁰² Para asegurar la asignación eficiente de recursos, la protección de los consumidores y el desarrollo del sector en función a las necesidades de la sociedad,

5.2 Limitantes coyunturales

El aprovechamiento limitado de acuerdos comerciales para el crecimiento pro-pobre
Bolivia ha desarrollado sus exportaciones no tradicionales, apoyada en el aprovechamiento limitado de acuerdos comerciales, principalmente los acuerdos con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el ATPDEA con los Estados Unidos de Norteamérica. Dado el alto grado de apertura de la economía boliviana, resulta evidente la relevancia de contar con políticas comerciales de aprovechamiento de los acuerdos comerciales. *La política actual de no favorecer este tipo de acuerdos comerciales, puede generar una limitante importante al crecimiento de actividades productivas que generan empleo, con mayor nivel de productividad y mejores remuneraciones, comprometiendo así el crecimiento pro-pobre a futuro.*

La ampliación del plazo del acuerdo ATPDEA con EEUU más allá de 2008, está rodeada de incertidumbre, dadas las tensiones permanentes que caracterizan las relaciones con dicho país. Por otro lado, siendo que Perú y Colombia han avanzado en sus acuerdos de libre comercio con EEUU, esto puede dificultar seriamente las perspectivas futuras de expansión con las dos áreas de acuerdos comerciales importantes que tiene actualmente Bolivia. Asimismo, las negociaciones de la CAN (con la participación de Bolivia) con la Unión Europea para un acuerdo de comercio, seguramente serán muy difíciles y toman su tiempo, con limitadas perspectivas de alcanzar resultados tendientes a expandir la oferta de exportaciones no tradicionales hacia esas zonas en el corto plazo. En la medida en que se mantenga una política con un elevado sesgo anti-apertura, se limita también seriamente la posibilidad de desarrollar sectores con mayor productividad y capacidad de absorción de mano de obra de calidad y con mejores remuneraciones.

La ausencia de políticas hacia el sector privado, las PyMEs y las empresas grandes
Al no otorgar el actual PND un rol claro a las empresas medianas y grandes en el modelo de desarrollo que propone implementar, está también introduciendo una importante limitante en el crecimiento futuro y en las posibilidades de conseguir un beneficio sostenido para los más pobres. Al limitarse el rol de la inversión extranjera directa (IED) a los sectores extractivos y esto solo mientras duren los altos precios de las materias primas, se está también limitando la incorporación de tecnología de punta en sectores con ventajas comparativas y competitivas mayores. Esto a su vez limita la posibilidad de generar empleo de alta productividad en cantidades suficientes como para absorber el crecimiento de la oferta laboral. Esto está también relacionado con la limitante vinculada con los acuerdos comerciales, ya que son este tipo de empresas, que pueden vincularse con micro empresas y PyMEs, las que pueden desarrollar la capacidad productiva como para salir a competir por mercados internacionales. En la medida en que no se apoye a este tipo de agentes económicos, y no se tenga una política clara hacia ellos, se limita su desarrollo y posible contribución al crecimiento pro-pobre. Parece difícil esperar que a partir de la promoción de un modo de producción tradicional se pueda generar el suficiente número de empleos de mayor remuneración que reduzcan el grado de pobreza de una manera sustancial

La heterogeneidad productiva que caracteriza la economía boliviana es el resultado del proceso simultáneo de des-industrialización y de proliferación de los sectores terciarios de baja productividad, informalidad creciente y alta intensidad de empleo no calificado. Las unidades productivas micro y pequeñas están equipadas generalmente con tecnologías bastante simples que no les permiten producir con la calidad

exigida por el mercado de las empresas más grandes y vinculadas al mercado de exportación. Esta brecha de productividad se podrá solucionar a partir de un proceso de modernización de las pequeñas unidades productivas, así como de implementar procesos de capacitación para mejorar la calidad del producto, para así vincularse a sectores más grandes y eficientes que puedan beneficiarse de alianzas con empresas más pequeñas que se incorporan gradualmente al sector formal de la economía. Si aceptamos con UDAPE¹⁰³ que existe una relación directa entre la pobreza e informalidad, y por lo tanto, que los pobres no podrán salir de la pobreza manteniéndose como pequeños “empresarios” informales, entonces se deberán diseñar e implementar políticas que permitan mejorar la productividad de estos sectores, identificar posibilidades de eslabonamientos y buscar alternativas de exportación que permitan aprovechar las ventajas competitivas y posibilitar mejores niveles de remuneración de la mano de obra, en camino a su gradual formalización.

La creciente emigración y la pérdida de capital humano

Las emigraciones masivas recientes hacia Europa y Norteamérica principalmente, han mermado la capacidad técnica de la mano de obra y reducido la oferta de empleo calificado en varios sectores, principalmente en el nivel de los técnicos medios. Esta situación se ha podido constatar en el sector de la construcción y en la minería donde, en 2007, se han presentado restricciones de oferta de obreros calificados (técnicos en electricidad, soldadura y otros) y se han observado incrementos de los costos laborales asociados a la escasez relativa de este tipo de trabajadores.

La pérdida permanente de capital humano, sumada al drenaje permanente de profesionales de alto nivel que salen al exterior en busca de mejores oportunidades laborales, situación que se observa constantemente en los últimos diez años, puede constituirse en una limitante para el desarrollo del país si no se diseñan e implementan políticas para reemplazar este capital humano en el mediano plazo. Esta situación llama más aún la atención sobre la importancia de desarrollar políticas públicas de formación técnica para renovar y multiplicar la oferta de empleo calificado y estar preparados para afrontar los retos de incrementar la productividad y desarrollar oportunidades de negocio orientadas a los mercados de exportación.

¹⁰³ Op. cit.

6. Conclusiones y recomendaciones

El objetivo principal del presente documento ha sido dibujar un panorama de los principales desafíos que enfrenta Bolivia, así como de las oportunidades que dispone para lograr un crecimiento más orientado a los pobres en los próximos años. El documento intenta contribuir también con propuestas sobre cómo enfrentar los desafíos y oportunidades para alcanzar de manera eficiente el crecimiento más favorable a los pobres. Finalmente, las diferentes secciones del documento han analizado el posible impacto de largo plazo de las políticas económicas del actual gobierno sobre este objetivo, incluyendo las propuestas del PND, sus prioridades, secuencia de acciones y las bases para su implementación.

Este último capítulo presenta a consideración de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi) algunas recomendaciones que puedan aportar en la discusión y elaboración de su próxima estrategia país para Bolivia. Aquí intentamos contribuir con elementos de análisis para responder a las preguntas sobre:

- ¿Cómo podría Asdi apoyar el crecimiento pro-pobre y a levantar algunas de las limitantes al desarrollo identificadas?; y
- ¿Con qué actores debería trabajar Asdi en esta tarea?;

La cooperación sueca al desarrollo entiende su rol principal como “la provisión de asistencia para generar las condiciones objetivas que permitan a los pobres mejorar sus condiciones de vida”¹⁰⁴. Su concentración en el tema de la reducción de la pobreza está justificada por la necesidad de promover del derecho que tienen los pobres a participar y jugar un rol, tanto como beneficiarios de estas acciones, así como actores del desarrollo económico, político, institucional y social del país. Según Asdi, los marcos analíticos más conocidos hasta ahora sobre el crecimiento económico en los países en desarrollo, no han aportado suficientes luces sobre los mecanismos de transmisión que deberían permitir la maximización de la participación y los beneficios de los pobres. Por eso añade, que si bien el enfoque más reciente del crecimiento pro-pobre ha contribuido a incrementar la atención de la comunidad internacional sobre la pobreza y las políticas que ayudan a reducirla, todavía no se ha logrado profundizar suficientemente sobre el rol potencial de los pobres como actores de su propio desarrollo y las políticas públicas que deberían

¹⁰⁴ Sweden's Policy for Global Development

favorecer el ejercicio más activo de ese rol.¹⁰⁵ Se sabe que el desarrollo económico y el crecimiento pro-pobre están condicionados por factores políticos, sociales y económicos, por lo que las restricciones al crecimiento pro-pobre podrán ser de naturaleza política, social y económica. Si bien el AEI puede favorecer la identificación de las principales limitantes al crecimiento pro-pobre, la comprensión que logre de las estructuras de poder y los arreglos políticos y sociales, serán indispensables para encontrar las mejores formas de contribuir a remover dichas limitantes y favorecer el análisis económico informado.

Políticas como el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, el respeto pleno de los derechos de propiedad, la integración al comercio internacional y la creación de climas adecuados para la inversión y los negocios han estado permanentemente en el menú de opciones de políticas en los últimos 20 años, aunque sus resultados han sido muy variables en contextos diferentes en países en desarrollo. La experiencia en ese periodo ha mostrado que estas políticas pueden rendir muy bien en un contexto y en otras circunstancias han tenido efectos limitados y hasta efectos negativos no deseados.

La experiencia también ha mostrado que los países que pretenden levantar sus limitantes más importantes de manera simultánea, a través de reformas, han tenido menos éxito en lograr el salto cualitativo y generar condiciones de desarrollo más favorables, que aquellos que se han concentrado en una o dos de las principales limitantes y las han atacado a fondo¹⁰⁶. Bolivia ha experimentado en los años 90s con una serie de reformas que se aplicaron de manera simultánea y obtuvo resultados mixtos. Por diversos motivos las reformas realizadas no han logrado consolidar el salto cualitativo esperado, añadiendo evidencia a los estudios que indican este tipo de resultados en reformas aplicadas de manera simultánea. Por ello, identificar las dos limitantes más evidentes e importantes para el crecimiento y desarrollo del país y analizar las perspectivas de solución en el marco actual de políticas podría ser una alternativa a favorecer.

Cómo apoyar el crecimiento pro-pobre

La promoción del crecimiento pro-pobre pasa por el apoyo al desarrollo de empleo productivo sostenible y suficiente. Hemos visto que las inversiones que se orientan a la producción de manufacturas, que incorporan valor agregado, y que se orientan con preferencia a los mercados externos, tienen mayores posibilidades de generar fuentes de empleo de mayor calidad y con capacidad para remunerar mejor estos empleos. Lograr atraer esas inversiones productivas al país requiere de esfuerzos coordinados en varios frentes, sobre los que tiene que trabajar principalmente el gobierno nacional y promover la participación del sector privado nacional y la de sus socios del desarrollo.

Resumiendo, estos esfuerzos deberían incluir:

- La promoción de un clima adecuado para la inversión actuando sobre todos los factores que permitan generar un ambiente de mayor credibilidad en las políticas e instituciones del país, favoreciendo la estabilidad de reglas que sean competitivas con las de otros países de la región que compiten por recursos de inversión

¹⁰⁵ Lundström S. and Ronnäs Per: "Integrated Economic Analysis for Pro-Poor Growth" in Poverty in Focus, International Poverty Centre, March 2007

¹⁰⁶ Hausmann, R., Rodrik D. Velasco A. (2005) "Growth Diagnostic", mimeo, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Revised March 2005

- Atender las variables que afectan la competitividad de las empresas nacionales, para identificar posibles cuellos de botella y anticipar posibles riesgos, en diálogo fluido con los actores del sector privado
- Favorecer el desarrollo de la inversión pública eficiente en la construcción y mejora de la infraestructura productiva, formación de capital humano y otras áreas complementarias, para apoyar al sector productivo y exportador, contribuyendo así a la reducción de los riesgos a la inversión
- Favorecer la tecnificación y educación de la mano de obra, en estrecha relación con las empresas exportadoras, atacando los problemas de desfase entre el tipo de formación profesional que reciben los que van a ingresar al mercado del trabajo y la demanda de las empresas.
- Diseñar una estrategia proactiva para la apertura de mercados y negociación de concesiones con los socios comerciales y grupos de integración en los que participa el país,
- Desarrollar políticas empresariales, en coordinación con el sector privado, que propicien un mayor grado de eslabonamiento y especialización, para así apoyar los esfuerzos de las empresas capaces de competir internacionalmente,
- Diseñar una estrategia operativa que establezca cómo destinar los recursos generados por los hidrocarburos y otras industrias extractivas para potenciar los sectores exportadores generadores de empleo productivo y de valor agregado intensivo en mano de obra.

La promoción del crecimiento pro-pobre pasa también por contar con instituciones públicas capaces de diseñar, ejecutar y administrar de manera eficiente las políticas públicas y los recursos disponibles, lo mismo que contar con un Estado preocupado por el desarrollo y con claridad sobre como promoverlo. El proceso de promover el crecimiento pro-pobre se debe apoyar en un Estado que provea un marco adecuado de políticas y tenga capacidad para gestionarlas. Esto incluye, la provisión de bienes públicos, la operación de sistemas de protección social y la creación de condiciones institucionales para un desarrollo más inclusivo y equitativo. Lograr esto requiere la efectiva adopción e implementación de políticas, lo que a su vez implica que existan estructuras institucionales y de gobernabilidad que estas sean capaces de cumplir estos roles. La experiencia muestra que las instituciones importan y que los esfuerzos para reformar o construir sólidas instituciones pro-pobre deben tomar identificar un conjunto limitado y específico de instituciones que favorecen el crecimiento pro-pobre y apoyarlas decididamente.

Qué actores apoyar con preferencia

Es obvio que las principales actividades de apoyo de Asdi deberían realizarse con el gobierno nacional, aunque seguramente no debería trabajar exclusivamente con instituciones públicas. El actor público principal con el que se debería desarrollar un dialogo abierto sobre la visión de Asdi y su posible contribución a resolver en el tiempo las limitantes al desarrollo, es el Ministerio de Planificación del Desarrollo. Es allá donde debería buscarse una comprensión adecuada de las principales limitantes al desarrollo identificadas y de la necesidad de trabajar de manera conjunta para levantarlas.

La promoción de un clima de negocios adecuado para la inversión en el país es una tarea donde el gobierno tiene un rol fundamental, generando políticas creíbles e instituciones confiables. El dialogo gobierno – Asdi

debería enfatizar en los factores que pueden permitir mejorar ese clima. Diversos trabajos apoyados por la cooperación internacional, incluyendo Asdi (a la UPC por ejemplo) han permitido identificar los factores sobre los que habría que trabajar para posicionar mejor al país frente a la inversión. Desarrollar con el MPC y el Ministerio de Apoyo a la Producción una agenda trabajo sobre esos factores podría favorecer un dialogo constructivo y con objetivos comunes a alcanzar identificados claramente de inicio. En este mismo plano se podrían incluir las variables que afectan la competitividad de las empresas nacionales, para identificar posibles cuellos de botella y anticipar posibles riesgos.

Asimismo, la preocupación por la eficiencia, calidad e impacto de la inversión pública nacional debería ser un área de dialogo de prioridad con el MPC (además de VIPFE y UDAPE) por su importancia para apoyar el crecimiento pro-pobre. Acá debería actuarse sobre todo el proceso que se inicia con la preinversión, sigue con el desarrollo del proceso presupuestario y concluye con la evaluación ex post de las inversiones realizadas. Este dialogo es más importante aún, cuando se conoce que el nivel de la inversión pública prácticamente se duplicará en monto en los años futuros, en relación a los niveles observados hasta mediados de esta década. Por este motivo, debería trabajar en mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación que tienen actualmente los actores del sistema de inversión pública, principalmente los descentralizados, para generar un mayor impacto de dichas inversiones.

Otra de las áreas en las que los aportes de Asdi podrían ser significativos se relaciona con la necesidad de tecnificar y mejorar la educación de la mano de obra. Contribuir a reducir el desfase entre el tipo de formación profesional que reciben los jóvenes que ingresan al mercado del trabajo y la demanda de las empresas sería fundamental en la lógica de favorecer la creación de empleos con mayor productividad y mejor remunerados. La experiencia de Asdi en el sector educativo y de la formación profesional en Bolivia debería ponerse en perspectiva, para identificar las posibilidades de influir en esa formación profesional, inclusive considerando el uso del vehículo de su contribución actual al sector de educación.

Su pertenencia a la Unión Europea, debería permitir a Asdi generar espacios para dialogar con el gobierno sobre la importancia de abrirse a mercados externos y de contar una estrategia proactiva para la negociación de concesiones con los socios comerciales y grupos de integración en los que participa. Esta apertura para la producción de manufacturas o bienes que incorporen valor agregado nacional puede ser fundamental para la generación de empleo de calidad y mejor remunerado, incidiendo así en el crecimiento pro-pobre.

La experiencia de Asdi de apoyo al sector empresarial boliviano debería permitirle abrir el dialogo sobre posibles políticas empresariales que propicien eslabonamientos y favorezcan la especialización. La relación de cooperación de Asdi con los gremios empresariales debería permitirle identificar los puentes que se podrían tender para mejorar el nivel del dialogo con el gobierno que les permita trabajar más coordinadamente a futuro.

Finalmente, el trabajo continuo en las diferentes áreas sugeridas para concentrar las contribuciones de Asdi a futuro debería permitirle apoyar las principales instituciones públicas encargadas de diseñar, ejecutar y administrar las políticas y recursos públicos, favoreciendo el surgimiento de una visión de Estado desarrollista que pueda promover mejor el crecimiento pro-pobre.

Anexos: dinámicas del desarrollo

Anexo 1: Tasa de analfabetismo población nacional y población indígena de 15 años o más de edad, por sexo y departamento–2001

Departamento	Población total			Población indígena		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Chuquisaca	26.97	18.38	34.79	33.01	22.76	42.54
La Paz	11.39	4.85	17.56	15.92	6.70	24.64
Cochabamba	14.53	7.42	21.16	18.72	9.53	27.23
Oruro	10.61	3.58	17.29	14.44	4.83	23.45
Potosí	28.42	15.36	39.97	31.95	17.39	44.73
Tarija	14.10	7.91	20.09	19.46	10.57	30.30
Santa Cruz	7.26	4.26	10.26	14.07	7.02	22.34
Beni	8.88	6.18	11.86	19.28	12.64	29.74
Pando	10.37	7.89	13.75	11.05	8.07	17.99
Total	13.28	6.94	19.35	19.61	9.87	29.03

Fuente: INE; Elaboración: Propia

Anexo 2: Tasas de cesantía y desempleo abierto por área geográfica según condición étnico lingüística: 1999–2006

Indicadores de empleo	1999			2006 (P)		
	Nal.	Urbano	Rural	Nal.	Urbano	Rural
Tasa de cesantía (tc)	2,9	4,7	0,4	3,4	5,3	0,8
Indígena	2,8	4,7	0,3	2,8	5,4	0,7
No indígena	2,9	4,8	0,5	4,3	5,1	1,3
Tasa de desempleo abierto (tda)	4,3	7,2	0,5	5,1	8,0	1,2
Indígena	3,7	6,2	0,3	4,1	8,1	1,0
No indígena	5,1	8,5	0,7	6,6	7,9	2,1

(p) preliminar.

Fuente: UDAPE; Elaboración: Propia

Anexos: empleo

Anexo 3: Proyección de la población urbano rural, 1990–2010 tasas de crecimiento

Áreas	1990	1995	2000	2005	2010	90–95	95–00	20–2005
Urbana	1.183.374	1.519.393	1.922.022	2.386.602	2.916.353	5.0	3.1	3.0
Rural	1.104.315	1.135.567	1.170.823	1.214.130	1.270.012	0.6	0.6	0.7
Total	2.287.689	2.654.960	3.092.845	3.600.732	4.186.365	3.0	3.1	3.0

Fuente: ine - proyecciones de la población económicamente activa, 1990–2010.

Anexo 4: Estructura del empleo (%)

Forma de organizar el trabajo	1990	1995	2000	2003
Población ocupada masculina				
Formal	44,5	40,7	42,9	41,2
Informal	55,5	59,3	57,1	58,8
Población ocupada femenina				
Formal	23,1	22,5	27,9	24,2
Informal	76,9	77,5	72,1	75,8

Fuente: elaboración propia con base en cifras del ine, anuario estadístico 2005

Anexo 5: Índice de remuneraciones medias nominales del sector privado por grupo ocupacional de todas las actividades económicas Año base 1995 = 100

Periodo	Gerentes administradores	Profesionales	Otros Profesionales	Empleados	Otros empleados	Obreros	Otros obreros	General
2003								
Anual	229.16	165.32	167.15	182.13	159.38	169.55	157.83	181.1
I trim.	242.84	160.31	167.55	179.59	154.33	166.83	157.24	181.24
II trim.	237.98	164.24	166.92	181.1	161.02	170.62	160.89	182.97
III trim.	219.6	169.09	166.95	184.11	160.05	171.7	158.04	180.58
IV trim.	216.21	167.62	167.18	183.72	162.13	169.04	155.16	179.62
2004								
Anual	211.1	165.86	161.75	173.18	180.97	199.45	176.64	182.99
I trim.	209.5	162.73	161.37	166.06	177.7	193.15	179.67	179.34
II trim.	206.5	165.79	160.69	170.13	181.4	200.92	177.72	181.54
IV trim.	217.3	169.06	163.2	183.33	183.81	204.28	172.54	188.11
2005								
Anual	217.97	176.04	168.07	188.31	185.1	204.18	185.31	191.63
I trim.	214.42	176.09	167.78	190.18	184.42	205.68	177.18	191.04
II trim.	221.51	175.98	168.35	186.44	185.78	202.69	193.45	192.22

Fuente: INE, Anuario Estadístico 2005.

Anexo 6: Empresas exportadoras: ingreso promedio por actividad económica

Actividad económica	Ingreso promedio en Bs.
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1,378
Explotación de minas y canteras	5,393
Industria manufacturera	2,083
Comercio al por mayor y al por menor	2,370
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,810
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	842
Servicios comunitarios, sociales y personales	3,836
Total	2,400

Fuente: INE, IBCE, UDAPE, Empleo y percepciones socio-económicas en las Empresas exportadoras bolivianas.

Anexo 7: Salario media nominal en el sector privado

Actividad económica	Salario medionominal Bs.
Productos cárnicos	1,351
Elaboración de productos lácteos	1,552
Productos de molinería	1,325
Elaboración de fideos y pastas	993
Elaboración de bebidas	2,004
Productos textiles	1,286
Fabricación de sustancias químicas	1,573
Construcción	1,821
Comercio	1,956
Restaurantes, Bares y cantinas	754
Promedio	1,461

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Ministerio de Trabajo e INE

**Anexo 8: Población Ocupada según sector del mercado de trabajo
(Hrs/semana e ingresos constantes en Bs. de 1990)**

Indicador	1996	2000	2001	2002	2003	2005
Población Ocupada Formal						
Horas trabajadas semana	44,48	46,62	45,91	47,73	48,38	47,43
Ingresos laborales	890,03	876,61	844,48	859,9	897,5	836,28
Población Ocupada Informal						
Horas trabajadas semana	41,96	46,58	39,94	44,68	44,14	48,32
Ingresos laborales	497,76	354,92	315,84	370,6	333,1	368,89
Semiempresarial						
Horas promedio trabajadas	50,14	47,99	47,15	50,38	51,22	47,99
Ingresos laborales	842,45	462,31	441,33	482	469,8	391,08
Familiar						
Horas promedio trabajadas	39,12	46,21	37,79	42,61	41,58	37,79
Ingresos laborales	378,12	326,98	278,35	330	284	238,01

Fuente: UDAPE

Anexo 9: Población ocupada según sector del mercado de trabajo (%)

Indicador	1996	2000	2001	2002	2003	2005
Total	100	100	100	100	100	100
Doméstico	4,6	4,2	5,1	3,9	4,4	3,8
Estatal	11,6	10,7	11,3	10,7	9,7	9,8
Empresarial	20,8	24,2	22,3	21,3	22,6	27,2
Familiar (A)	46,8	48,3	47,2	46,5	46,5	42,3
Semi empresarial (B)	16,2	12,6	14,1	17,6	16,7	16,9
Población Ocupada Informal A + B	63,0	60,8	61,3	64,1	63,2	59,1

Fuente: UDAPE, Desempeño económico al tercer trimestre 2006. Informe especial sobre empleo.

Anexo 10: Composición sectorial del producto interno bruto, en porcentajes

Actividad económica	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	16,74	16,3	15,48	15,76	15,53	16,44	15,9	16,1
Extracción de minas y canteras	11,17	11,2	10,45	10,13	10,18	10,41	11	12
Industrias manufactureras	18,5	18,7	18,01	18,21	17,9	18,1	18,4	18,3
Electricidad gas y agua	1,75	2,25	2,24	2,22	2,22	2,23	2,22	2,2
Construcción	3,35	3,67	3,82	3,5	3,99	2,86	2,92	2,89
Comercio	9,68	9,4	9,21	9,12	9,14	9,12	9,14	9,06
Transporte almacenamiento y comunicaciones	10,16	10,9	11,62	11,78	12,05	12,19	12,2	12,1
Establecimientos financieros, seguros	11,08	11,8	15,3	15,08	14,33	13,49	12,8	12,4
Servicios comunales, sociales, perso Doméstic	4,84	4,76	4,93	4,99	5,03	4,98	4,96	4,86
Restaurantes y hoteles	3,56	3,53	3,44	3,47	3,46	3,37	3,33	3,22
Servicios administración pública	10,96	10,2	9,86	9,95	10,07	10,14	10,1	10,1

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del INE, Anuario Estadístico 2005.

Anexo 11: área urbana: duración promedio de desempleo(en meses)

Indicador	1996	2000	2001	2002	2003	2005
Promedio	19,5	23	18	17,8	15,1	13,3
Por grupo de edad						
Menor de 25 años	11,9	11,9	10,9	8,5	6,8	8,6
De 25 a 44 años	29,1	21,5	18,9	20,5	23,1	16,0
Mayor de 45 años	12,7	51,2	32,9	30,9	22,6	12,1
Por sexo						
Hombres	9,8	12,6	14,0	10,6	7,8	8,5
Mujeres	31,5	31,7	21,9	24,0	21,4	17,8
Por educación						
Primaria o menos	24,3	30,9	24,0	20,0	16,6	11,3
Secundaria	16,0	18,5	13,8	16,8	9,6	14,4
Superior	19,7	15,2	15,5	15,8	23,6	13,9

Fuente: UDAPE, Desempeño Económico al tercer trimestre 2006. Informe especial sobre empleo.

Anexo 12: Cálculo de Productividad, 1999 2006
(En Bolivianos)

No.	Rama de actividad	Años								Prom. Gral.
		1999	2000	2001	2002	2003 (P)	2004	2005	2006	
1	Agropecuaria	2,1	2,2	2,1	2,0	2,1	2,1	2,3	2,1	2,1
2	Explotación de minas y extracción de hidrocarburos	38,3	40,9	47,8	57,1	45,8	44,7	38,3	44,70	44,7
3	Industria manufacturera	8,8	10,1	9,5	8,9	8,8	9,2	9,2	9,2	9,2
4	Electricidad, gas y agua	55,5	26,7	31,0	58,7	31,0	40,4	39,7	40,4	40,4
5	Construcción	3,9	3,3	3,9	4,1	2,4	3,3	2,4	3,3	3,3
6	Comercio, restaurante y hoteles	3,4	3,6	3,3	3,7	3,2	3,5	3,6	3,5	3,5
7	Transporte y comunicaciones	12,9	15,2	13,4	14,6	14,0	13,5	11,0	13,5	13,5
8	Actividades financieras y empresariales	34,7	26,7	30,8	31,9	32,2	30,1	24,4	30,1	30,1
9	Administración pública, serv. Sociales y comunales	2,0	1,9	1,8	2,0	1,8	1,90	1,8	1,9	1,9

Fuentes: Elaboración propia con base en cifras del INE, Anuario Estadístico 2005, y UDAPE, Desempeño Económico al tercer trimestre 2006. Informe especial sobre empleo. (p) Dato preliminar

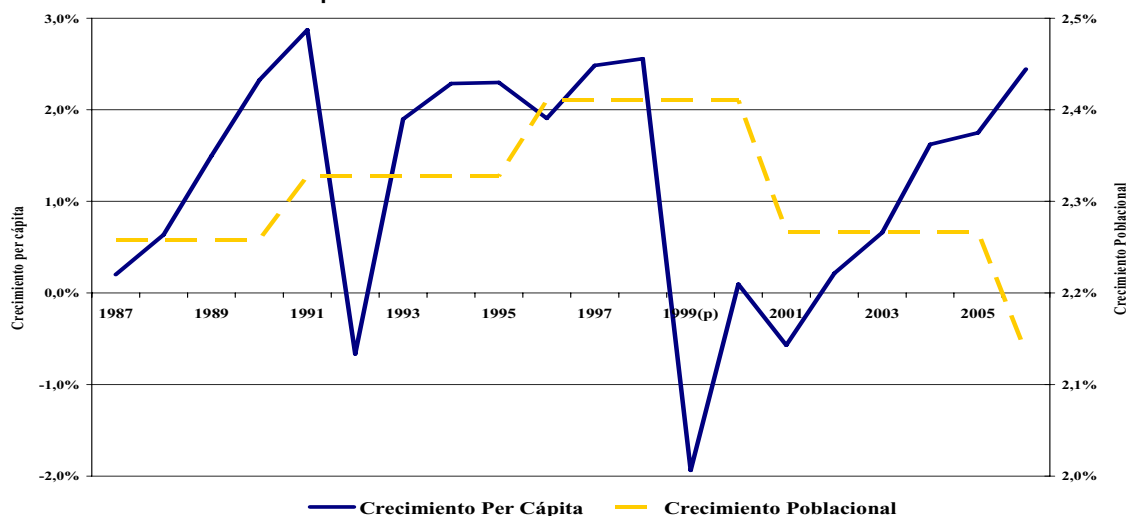
Anexo: macroeconómico

**Anexo 13: Ingresos de Hidrocarburos para el Estado sin ampliación a la Rep.
Argentina – Precios Bajos**

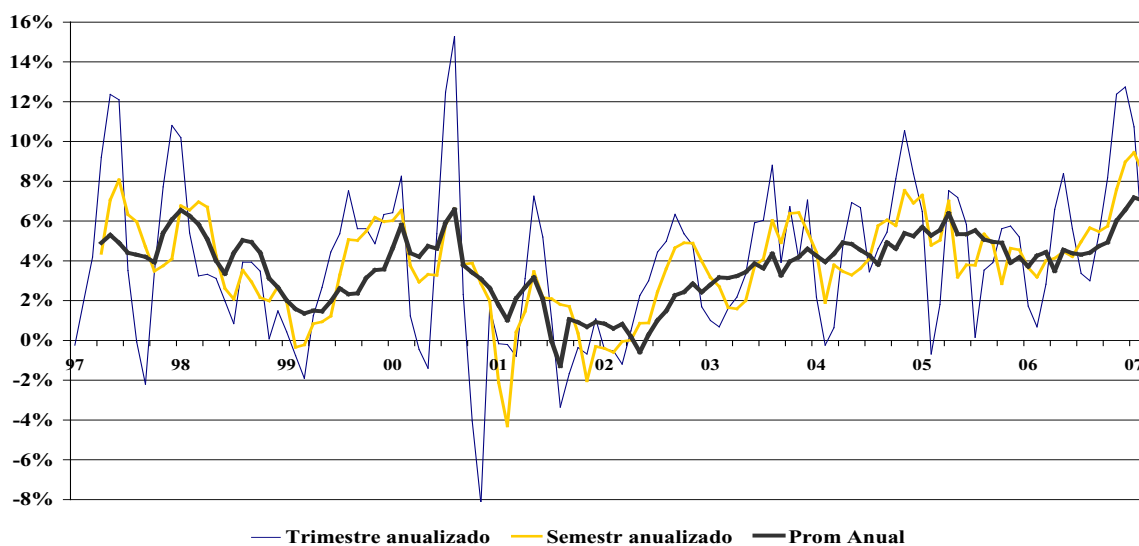
Año	Ingresos para el Estado (MM US\$)					% Respecto a los Ingresos en B.d.P.
	18%	32%	YPFB	Impuesto a Utilidades	Total	
2007	354	629	273	159	1,415	72%
2008	330	586	263	158	1,336	73%
2009	299	531	136	180	1,146	69%
2010	268	477	124	166	1,036	69%
2011	240	426	112	147	925	69%
2012	219	390	100	135	844	69%
2013	202	359	92	127	779	69%
2014	194	344	87	122	747	69%
2015	182	324	84	114	704	70%
2016	178	317	82	112	689	70%
2017	173	308	80	107	668	70%
2018	171	304	80	108	663	70%
2019	165	293	79	106	643	70%

Fuente: M Medinaceli, Escenarios de variación en los ingresos fiscales ante variaciones en el volumen producido y los precios de hidrocarburos.

Anexo 14: Crecimiento Per Cápita

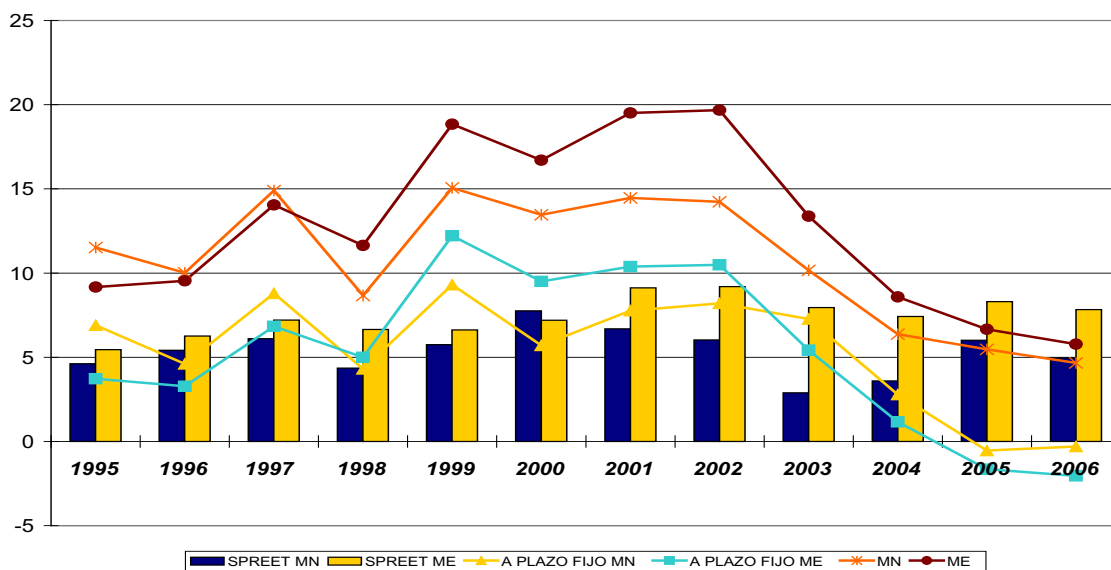


Anexo 15: IPC Trimestral actualizado



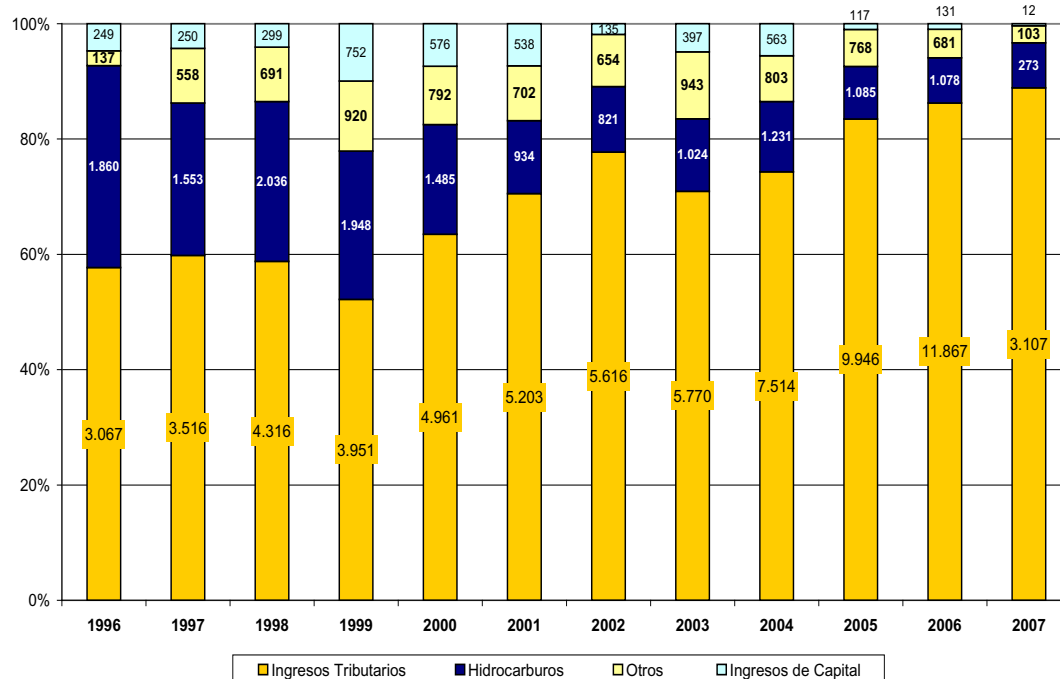
Fuente: INE, Elaboración propia

Anexo 16: Tasas de Interés y Spreads por Monedas



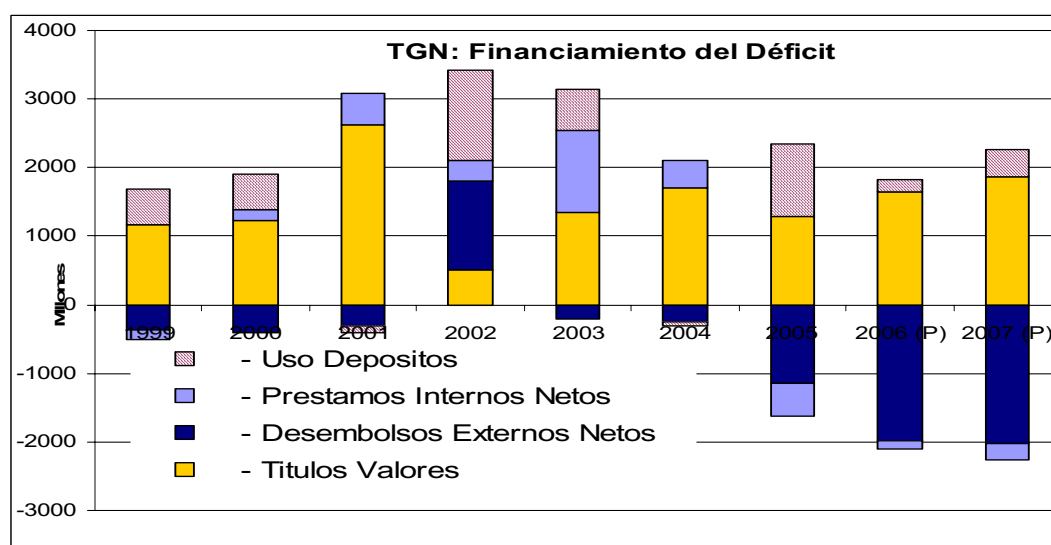
Fuente: Banco Central de Bolivia

Anexo 17: Ingresos Totales del TGN 1996 – 2007 (En millones de Bolivianos)



Fuente: viceministerio del tesoro y crédito público; 1997: primer trimestre, cifras preliminares

Anexo 18: Financiamiento del Déficit 1999 – 2007 (En millones de Bolivianos)



Fuente: Viceministerio del Tesoro y Crédito Público

Anexo 19: Balances Fiscales Estructural Ajustados (BFECA) y Observados

Balance	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Def (Sup) SPNF	-4,4	-4,2	-4,4	-6,1	-3,0	-1,8	-1,9	-3,3	-4,7	-3,5	-3,7	-6,5	-8,7
Def (Sup) BFECA	-4,5	-4,9	-4,3	-5,8	-3,0	-2,7	-2,8	-4,4	-7,0	-4,4	-4,0	-5,4	-7,4

Fuente: Eduardo Antelo, (BFECA), CAF 2003

Bibliografía

- Antelo, Eduardo: “*El Balance Fiscal Estructural Cíclicamente Ajustado (BFECA)*”, Asistencia Técnica, Corporación Andina de Fomento, La Paz, 2003
- Arana Iván, García Magali, Aparicio Marylin: “*El Cambio Climático en Bolivia (Análisis, síntesis de impactos y adaptación)*”, Programa Nacional de Cambios Climáticos; La Paz; 2007
- Asociación de Cooperación Bolivia España (ACOBES): “*Estudio de la Comunidad Boliviana en España*”; 2007
- Ayala R.: “*Análisis de los Efectos de las Políticas Monetarias Adoptadas por los Países Andinos entre 1970 y 1999*”, Boletín FLAR, diciembre 2000
- Banco Central de Bolivia, 1986–2007: “*Boletín del Sector Externo*”, Varios números La Paz
- Banco Central de Bolivia, 1994–2007: “*Boletín Mensual*”, Varios números La Paz
- Banco Central de Bolivia: *Estadísticas Monetarias Semanales*, www.bcb.gov.bo
- Banco Interamericano de Desarrollo: “*Informe sobre Demografía en América Latina*”, 2005
- Bautista, G. y Hazou, E.: “*Estudio Socio Económico y de Salud*”, Universidad del Valle, 2007.
- Bhatia, Anita: “*Simplificación de Trámites: Estado Actual en Bolivia*”, Junio 2002
- Bird, Kate: “*The Politic Economy of Pro Poor Growth. The Challenges of making Growth Pro Poor*”, Overseas Development Institute, Briefing Paper, enero 2008
- Bruno y Easterly: “*Inflation Crises and Long Run Growth*”. *Journal of Monetary Economics*, 41. 1998
- Calvo, Sara: “*Applying the Growth Diagnostics Approach: the Case of Bolivia*” *The World Bank*, February 2006
- Cámara Nacional de Industrias: *Primer censo a establecimientos económicos de la industria manufacturera en la ciudad de El Alto*. Edit. CNI y CDI de La Paz.
- Causa, O y Cohen, D. : “*Productivité Industrielle et Compétitivité des Pays Pauvres*”, Centre de Développement de l’OCDE, PSE et CEPR, Paris, Septembre 2005.
- Center for International Comparisons of Production, Income and Prices: “*Penn World Tables*”, University of Pennsylvania, <http://pwt.econ.upenn.edu/>, 2007

- CEPAL: “Informe de Sistematización sobre la aplicación de la plataforma de Acción de Beijing (1995) y los Resultados del XIII Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General (2000)”, Junio 2004
- Collyns, Charles: “Stabilization and Reform in Latin America: a Macroeconomic Perspective of the Experience Since the 1990s” Occasional Paper No. 238, IMF, Washington, February 2005
- Comboni J.: “La Política Cambiaria de Bolivia en el período agosto 1985 –septiembre 1994”, Monetaria, Volumen XVIII, Número 4, CEMLA octubre – diciembre 1995.
- Comboni Javier: “Solidez Financiera y Estabilidad Macroeconómica”, BCB, Revista de Análisis, Vol 1 No. 2, 1998
- Comboni, Javier: “Limitantes para el Crecimiento Económico en Bolivia”, Fundación Milenio, La Paz, Mayo 2001
- De Jong, N, Aguilar JC, Dijkstra, G. “La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza: Gobernar o Dialogar”, Instituto de Estudios Sociales, La Haya - Holanda, 2006
- De Jong, N, Aguilar JC, Dijkstra, G: “Gobernando con los Movimientos Sociales”, Instituto de Estudios Sociales, La Haya - Holanda, 2007
- Duarte y Restuccia: “The Role of the Structural Transformation in Aggregate Productivity”, University of Toronto, 2006
- Easterly, William y Ross Levine: “Africa’s Growth tragedy: Policies and Ethnic Divisions,” *Quarterly Journal of Economics*, CXII 1997, pp. 1203–1250, 1997
- Economist, The: “Counting the cost” Apr 25th, printed edition, 2007
- Federación de Asociaciones Municipal de Bolivia: “Estudio sobre migraciones en diferentes municipios de Bolivia”, 2007
- Fondo Monetario Internacional: “World Economic Outlook”, 2006
- FUNDAPRO: “Estudio de mercado laboral en Bolivia”, Edit. FUNDAPRO, 2004
- Gaceta Oficial: Decreto Supremo 28699, 1 de mayo 2006.
- Gaceta Oficial: Decreto Supremo 29272, 12 de septiembre 2007, PND. “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”. Gaceta Oficial, Edición Especial No. 0103.
- Jemio LC, y Choque M.: “Towards a More Employment-Intensive and Pro-Poor Economic Growth in Bolivia: Issues and Policies” Recovery and reconstruction department, ILO, Geneva, 2006
- Jacome L.: “Instituciones y Política Monetaria en América Latina”, Revista FLAR No. 1, Bogotá, Marzo 2005
- Hausmann, R., Rodrik D., Velasco A.: “Growth Diagnostic”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Revised March 2005. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonasep20.pdf>
- International Finance Corporation: “Doing Business 2007”
- Instituto Nacional de Estadísticas: *Estadísticas de Población*, 2005, Edit INE.
- Instituto Nacional de Estadísticas: *Boletín Especial sobre Salarios*, Edit. INE, 2007
- Instituto Nacional de Estadísticas: *Anuario Estadístico 2005*, Edit. INE.
- Komives, K., Aguilar JC, Dijkstra, G: “La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza: Más de lo mismo sin Crecimiento Pro-pobre?”, Instituto de Estudios Sociales, La Haya - Holanda, 2005
- Komives, K. Aguilar JC, Dijkstra, G: “La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza: Una Nueva Brillante Idea”, Instituto de Estudios Sociales, La Haya – Holanda, 2003

- Kydland, F.E. and E.C. Prescott: “Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy*, 85, June 1977
- Labor Consultores & Asociados: *Observatorio Laboral*, <http://labor.org.bo>
- Lanza, Martha: “*Bolivia: Perfil de Género*”, JICA, La Paz, 2006
- Larrazábal Hernando: *Micro y pequeña empresa urbana y periurbana de Bolivia*, Edit. Ministerio de Trabajo, 2002.
- Laserna, Roberto: “Sobre el país más desigual”. *Semanario Pulso* No 438, del 24/2 al 1/3 de 2008
- Lundström S. and Ronnås Per: “Integrated Economic Analysis for Pro-Poor Growth” in *Poverty in Focus*, International Poverty Centre, March 2007
- Morales J. A. y La Torre G.: “Inflación, Estabilización y Crecimiento: La Experiencia Boliviana de 1982 a 1993”, IISEC, La Paz, 1995
- OIT/PRODEL: “Encuesta sobre conocimiento de los derechos laborales en Bolivia”, PRODEL, 2001.
- Oficina Internacional del Trabajo: “Bolivia: políticas de empleo y protección social”, Mimeo 2001
- Orellana W, Lora O, Mendoza R, Boyan R.: “La Política Monetaria en Bolivia y sus mecanismos de Transmisión”, Banco Central de Bolivia, julio 2000
- Peiners, Tom: “Composición del Ingreso Familiar y la diversificación agrícola – Una aproximación a seis zonas campesinas de Cochabamba y Norte de Potos”, Editado por CIPCA, 2006
- Pérez de Rada, Ernesto: “Visión Productiva Bolivia: Análisis de propuestas”, FUNDAPRO, MPD
- PNUD: “Informe sobre el Desarrollo Humano en Bolivia 2005”, Edit. PNUD 2005
- PNUD: “Informe sobre Desarrollo Humano 2007 – 2008, La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido”, 2007
- República de Bolivia: “Lineamientos Estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo” coordinado por el Ministerio de Planeación del Desarrollo”, La Paz, Bolivia, 2006
- República de Bolivia: “Cuentas Fiscales” Tesoro General de la Nación, Ministerio de Hacienda, La Paz, Bolivia, 2007
- Restuccia Diego: “The Latin American Development Problem” Department of economics, University of Toronto, (Unpublished manuscript), 2007
- Rojas, Fernando: “La Economía de la Coca”, Instituto de Investigaciones Socio – Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz, Febrero 2002
- Sandoval G.: “Organizaciones de base y desarrollo local en Bolivia: Estudio en los municipios de Tiahuanacu, Mizque, Villa Serrano y Charagua”, The World Bank Social Development Family Environmentally and Socially Sustainable Development Network. New York, 1998
- Slunge, D. y Jaldin R.: “Bolivia Environmental Policy Brief: Environmental Sustainability, Poverty and the National Development Plan” Environmental Economics Unit, Department of Economics, Goteborg University, Sweden, June 2007
- Swedish International Development Cooperation Agency (Sida): “Integrated Economic Analysis (IEA) for Pro-Poor Growth; Methodological Approach”, January 2007
- UDAPE: “Desempeño económico al 3er. trimestre. Informe especial sobre empleo”, UDAPE, 2006
- UDAPE: “Diagnósticos Sectoriales: Sector Agropecuario Bolivia 1990–2004”, 2da Edición
- UDAPE: “Estadísticas Económicas de Bolivia”, Vol. 16, Junio 2006
- UDAPE: “Pueblos Indígenas Originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio”, 2007

Velasco, Carmen: *“La Experiencia de Promujer en Bolivia”*, Presentación en Power Point.

Viceministerio de la Mujer: *“Análisis de Equidad de Género en Bolivia: 199–2002”*, La Paz, 2003

World Bank: *“Bolivia: Challenges in the Corporate and Banking Sectors”* Mimeo, WDC, 2004

World Bank: *“Economic Analysis – Exports Drive Surplus Growth”*, In Business Monitor online, [http:// businessmonitor.com/cgi-bin/request.pl?view=articleviewer&article=13072](http://businessmonitor.com/cgi-bin/request.pl?view=articleviewer&article=13072), 23 Apr 2007

World Bank: *“Global Poverty down by Half since 1981”*, 2005.

Country Economic Reports

Nicaragua 1995: A New Door Might be Opened	1996:1
Tanzania 1995: Ten Years of Economic Reform	1996:2
Laos 1995: Labour Market Adjustment and Human Resource Mobilization	1996:3
Lesotho 1995: Lesotho's Strategic Economic Options: Towards Closer Integration	1996:4
Guinea Bissau 1995: Missing the Beat	1996:5
Vietnam 1995: Sustainable Growth and the Issue of Capital	1996:6
Kenya 1995: Hesitant but Back on Track	1996:7
Zimbabwe 1995: Domestic and External Debt in Zimbabwe	1996:8
Vietnam 1996: Approaching The Next Stage of Reforms	1996:9
Tanzania 1996: The Impact of Balance of Payment Support	1996:10
Angola 1996: Hyper-Inflation, Confusion and Political Crisis	1996:11
Eritrea 1996: A Peaceful Struggle for Sustained Independence	1996:12
Laos 1996: One Step Back or One Step to the Side?	1996:13
Kenya 1996: Economic Reforms and Impediments to Growth	1996:14
Uganda 1996: Security, Credibility and Market Development	1997:1
Guinea-Bissau 1996: Looking for New Development Paths	1997:2
The South African Economy in 1996: From Reconstruction and Development to Growth, Employment and Redistribution	1997:3

Vietnam 1997: Managing the Transition to Free Trade: Vietnamese Trade Policy for the 21st Century	1997:4
Ethiopia 1996: Government legitimacy, Aid and Sustainable Development	1997:5
Vietnam 1997:2 Small, Medium, or Large?	1997:6
Tanzania 1997 The Urge to Merge: The Revival of East African Cooperation	1997:7
Laos 1997: The Poor and the Rich	1997:8
Zimbabwe: Structural Adjustment and Productivity: A Study of the Manufacturing and Agricultural Sectors	1998:1
Uganda: Towards Results-Oriented Economic Management?	1998:2
Ethiopia: Regional and Business Sector Challenges	1998:3
Kenya: From Chaos to Prosperity?	1998:4
Angola: More Oil and Financial Problems	1998:5
Guinea-Bissau: Going into High Gear	1998:6
Cape Verde: The Economics of Mudança	1998:7
Vietnam and the Asian Crisis:	1998:8
Causes, consequences and cures Cambodia: The Challenge of Productive	1998:9
Employment Creation Sri Lanka: Institutions, Economic Policies and Economic Growth	1999:1
Tanzania: Cost-Sharing in Development Projects Principles, Practice and Problem	1999:2
Mozambique in a Post-Washington Consensus Perspective	1999:3
Moçambique: Numa Perspectiva do Consenso Pós-Washington	1999:3
Kenya:Economic Reforms with Labour Market	1999:4
Rigidities; The Kenya Experience Uganda: Uganda at the End of the 1990s: A Medium-Term Assessment	1999:5
Zimbabwe:Employment, Labour Market Reform and Trade Liberalisation Zimbabwe 1990–1997	1999:6
Mozambique: Dutch Disease in Mozambique?	2000:1
Rwanda: Rwanda Looking Ahead: Reconciliation, reform and Regional Stability	2000:2

Sri Lanka: Dispersed Industrial Pattern for Reducing Poverty and Regional Inequality in Sri Lanka	2000:3
Tanzania: Tanzania 1999: Obstacles to Private Sector Growth	2000:4
Eritrea: Eritrea 1999: A bleeding country that never kneels down	2000:5
Moçambique: Doença Holandesa Moçambique?	2000:6
Laos: Emerging Rice Market in Laos?	2000:7
Cape Verde: Putting New Life Into Reform Policy, And Then...	2000:8
Cabo Verde: Dando Vida Nova Política de Reformas, e depois...	2000:9
Zimbabwe: Maize Markets in Zimbabwe	2000:10
Cambodia 1999–2000 Land, Labour and rural Livelihood in Focus	2001:1
Poverty in Mozambique	2001:2
Tanzania 2000 Growth, Multilateral Debt Relief and Program Aid	2001:3
Pobreza em Moçambique	2001:4
The Kenyan Interim Poverty Reduction Strategy: A Policy Framework for Growth and Poverty Reduction?	2001:5
Step by Step: Economic Reform and Renovation in Vietnam before the 9th Party Congress	2001:6
The West Bank and Gaza Strip A case of unfulfilled potential	2001:7
Angola 2000: Coming out of the Woods?	2001:8
The Poverty Reduction Strategy Process in Mozambique	2001:9
O Processo de Estratégia de Redução do Pobreza, PRSP, em Moçambique	2001:10
Towards Peace, Growth and Poverty Reduction in Rwanda	2001:11
Burkina Faso, Out of the Poverty Trap?	2001:12
Mali, Coping with Adversity	2001:13
Kenya and the East African Community: A report for Sida	2002:1
Malawi: Economic Growth Public Sector Reform and Poverty	2002:2

Cape Verde: From Aid Dependency To Self-Sustaining Growth?	2002:3
Tanzania 2001 New Strategies for Poverty Reduction and Debt Relief	2002:4
Impacts of Trade Liberalisation in Zambia	2002:5
Aid and Growth in Rwanda	2004:1
A Tale of Three Countries – Structure, Reform and Performance in Mali, Burkina Faso and Benin	2004:2
External Shocks, Exchange Rate Regime and Growth in Burkina Faso and Mali	2004:3
Ethiopia: Economic Performance and the Role of the Private Sector	2004:4
Angola: Reaping the benefits of peace?	2004:5
Public Finance Management Reform in Malawi	2005:1
Cambodia – Ready for an Economic Take-off?	2005:2
Poverty and Development in Timor-Leste	2005:3
Taxation in Tanzania – Revenue performance and incidence	2005:4
Regional Development and Government Support to SMEs in Vietnam	2005:5
Limites et défis de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest	2005:6
Angola: Getting off the hook	2005:7
An Integrated Economic Analysis of Pro-poor Growth in Kenya	2005:8
Growth and Poverty Reduction: Evaluating Rwanda's First PRS	2005:9
Determinants of Poverty in LAO PDR	2005:10
The Impact of HIV/AIDS on the Economy, Livelihoods and Poverty of Malawi	2006:1
Employment and Growth in Cambodia – An Integrated Economic Analysis	2006:2
Challenges for Pro-Poor Growth in Uganda	2006:3
Economic Development in Timor-Leste 2000–2005	2006:4
Migration and Pro-Poor Growth in Albania – An Integrated Economic Analysis	2006:5

Angola: Surfing the Oil Market	2006:6
Genre et économie au Burkina Faso – Vers l'égalité des chances?	2006:7
Understanding Rural Poverty in Cambodia	2007:1
Making Pro-poor Growth in Tajikistan Sustainable – An Integrated Economic Analysis Approach	2007:2
Regional Development in the Lao PDR	2007:3
Mali – Pour une Croissance Mieux Répartie	2007:4
A Year of Turmoil: Timor-Leste 2006–2007	2007:5
Investing in a Brighter Future Abroad? The Need for a Domestic Alternative in Moldova	2007:6
HIV/AIDS, Adult Mortality and Fertility: Evidence from Malawi	2008:1
From Growth to Poverty Reduction: The Framework for Development Cooperation in Vietnam	2008:2
Growth and Poverty in Rwanda: Evaluating the EDPRS 2008–2012	2008:3
Prospects for Poverty Reduction in Zambia	2008:4
Limping on three legs: the development problem of Timor-Leste	2008:5

El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, ésto enriquece al mundo.



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00
Telefax: +46 (0)8 20 88 64
sida@sida.se, www.asdi.org