

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.963  
31 de diciembre de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

POLITICAS SOCIALES EN TIEMPOS DE CRISIS

VOLUMEN I

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL. No fue sometido a revisión editorial.

91-6-870

## INDICE

CAPITULO PRIMERO: LA POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA. TENDENCIAS RECIENTES Y SUGERENCIAS DE POLITICA .....	1
I. INTRODUCCION .....	1
II. LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD, CONDICIONANTE DE LA POLITICA SOCIAL .....	4
III. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA POLITICA SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA .....	7
1. La equidad: meta no exclusiva de la política social.....	7
2. Objetivos de la política social: una propuesta normativa .....	8
3. Efectos dinámicos de la inversión en política social .....	9
4. Eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás en política social .....	10
5. Dimensión y racionalización del gastos social .....	12
6. Política social, innovación tecnológica y productividad .....	14
7. Sobre los bienes públicos y privados .....	15
8. La "ratio" estrictamente política de la política social .....	16
IV. ALGUNAS ORIENTACIONES PARA UNA SELECTIVIDAD DINAMICA .....	17
1. Sobre la calidad de los servicios selectivos .....	17
2. Relevancia de la identificación de la pobreza .....	18
3. Sobre los sectores excluidos de la selectividad .....	19
4. Transformaciones de los sectores elegidos y de la población en general: retos para la selectividad .....	20
V. EXPERIENCIAS RECIENTES EN LA GESTION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES ...	21
1. La focalización del gasto .....	21
2. Lo regional, lo comunal y la descentralización .....	23
3. La creación de Fondos Sociales .....	25
4. La reestructuración de la prestación de servicios .....	27
5. Política educacional y transformación productiva .....	30
Notas .....	32
BIBLIOGRAFIA .....	33

CAPITULO SEGUNDO: PROBLEMAS Y POLITICAS SOCIALES EN	
BOLIVIA: UN INTENTO DE APROXIMACION NO CONVENCIONAL .....	
	39
I.	INTRODUCCION .....
	39
II.	UNA APROXIMACION A LAS CAUSAS DE LA POBREZA .....
	42
	1. Determinantes económicos de la succión de excedente .....
	45
	2. Determinantes extraeconómicos de la succión de excedente .....
	47
III.	PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA .....
	50
	1. Los prejuicios señoriales expresan debilidad democrática .....
	51
	2. Debilidad de la democracia y funcionamiento del mecanismo de
	succión de excedente .....
	52
	3. Efectos sobre la vida cotidiana .....
	53
	4. Tradición organizativa pero interdicción ante la ley .....
	56
IV.	LA INSERCIÓN LABORAL INSATISFACTORIA .....
	57
	1. La mayoría de los ocupados insatisfechos apuestan racionalmente
	a la estabilidad laboral .....
	59
	2. La insatisfacción laboral en el mercado .....
	60
	3. La insatisfacción laboral fuera del mercado .....
	62
V.	PROBLEMAS DE LA ECONOMIA CAMPESINA .....
	64
VI.	EL MEDIO COMPUESTO .....
	67
VII.	ELEMENTOS DE POLITICAS NO CONVENCIONALES .....
	70
	1. Aspectos institucionales de una reforma política .....
	71
	2. Aspectos económicos de una reforma política .....
	76
	3. Aspectos sociales de una reforma política .....
	80
	4. Aspectos administrativos de la reforma política
	relevantes para ejecutar políticas sociales .....
	81
Notas .....	85
BIBLIOGRAFÍA .....	89

CAPITULO PRIMERO: LA POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA.  
TENDENCIAS RECIENTES Y SUGERENCIAS DE  
POLITICA \*/

I. INTRODUCCION

La década de los ochenta acarrió cambios fundamentales en los recursos destinados a programas sociales, haciendo ostensible la elevada sensibilidad de los programas a las fluctuaciones cíclicas de la economía. Se redujo bruscamente el acceso al crédito externo y se destinaron crecientes recursos al servicio de la deuda. En lo interno, la recesión económica causó una fuerte reducción de los ingresos fiscales generales y de los fondos específicos para tales programas. La elevación de la tasa de desempleo y los rezagos salariales afectaron directamente los programas de previsión y seguridad social financiados con base en las planillas. (Rezende, 1988)

La crisis, unida a variables demográficas, atacó el talón de Aquiles de los sistemas de pensiones, es decir, la relación entre contribución y acceso a los beneficios. Se acentuó el desfase entre la masa de contribuyentes y el universo de beneficiarios del sistema, con un acusado impacto negativo sobre el nivel de vida de la población de la tercera edad. Se amplió también el desfase entre los derechos de jubilación y la tasa de cotización real. Estos fenómenos, en ausencia de reformas, tenderán a agudizarse y a exacerbar las presiones fiscales.

Los esfuerzos hacia una mayor equidad en política social, en la mayoría de los casos, solo logran compensar parcialmente el deterioro de los servicios y los efectos regresivos del empleo y de los salarios sobre el bienestar de la población. De allí la importancia de medidas en el campo de la política económica. En países como Colombia y Costa Rica, se protegieron los salarios mínimos y se implantaron programas de ajuste heterodoxos, con elementos que tomaron en cuenta las coordenadas sociales de la política económica. Ello tuvo un impacto positivo, permitiendo una recuperación de los salarios o, al menos, una menor incidencia de la pobreza (Sojo, 1989 y PREALC, 1990).

Extrapolaciones de los índices de algunos países al conjunto de América Latina dan como resultado un incremento de la pobreza en la región en la década de los ochenta, que revierte la tendencia de la década anterior. Mientras que en el setenta el porcentaje de hogares en situación de pobreza se había reducido de 40% a 35%, y el de indigencia de 19% a 15%, en los ochenta, ambos índices se elevan en un 2% sobre los de 1970. El fenómeno se concentra en las áreas

---

\*/ En la preparación de este capítulo se contó con la colaboración de la señora Ana Sojo, consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

urbanas, mientras que en las zonas rurales la situación de los setenta permanece casi inalterada (CEPAL, 1990a, p. 65).

El volumen del gasto social, su peso relativo en el gasto total, son indicadores aproximativos e indirectos de la política social. No expresan nada respecto de la eficiencia, eficacia o equidad en el uso de los recursos, ni sobre su origen e impacto redistributivo pero, sin embargo, son útiles para indagar en prelación sectoriales. El gasto social mostró comportamientos muy diversos en los países: desde su reducción relativa y absoluta, hasta la permanencia de la participación proporcional de algunos rubros, como el de salud. Se dieron también elasticidades particulares en relación con el PIB. Pero en general, el gasto social ha sufrido notables reducciones en la región. En algunos países, su caída ha respondido a restricciones globales del gasto y no debe interpretarse como discriminación contra este rubro; al menos en el gasto en salud aunque su protección no sea sistemática (Musgrove, 1988, p. 7). El gasto público general ha sufrido tanto o más que la producción económica global, y en términos reales por per cápita no ha recuperado el nivel precrisis. El dedicar pocos recursos a gastos militares incide en la viabilidad de mantener un elevado presupuesto en salud; es el caso de Costa Rica. (Banco Mundial, 1990, p. 85)

El deterioro de los programas sociales en la región se expresa en diversos niveles. Es aún más grave en países donde tradicionalmente el gasto público total y el gasto social han sido reducidos y donde, desde inicios de los ochenta, la caída en los ingresos tributarios ha debilitado aún más la inversión pública y el gasto social.

En América Latina y el Caribe muchos estudios señalan como un problema la obsolescencia de equipamientos técnicos con que cuenta la administración pública, y las deficiencias cada vez más notorias de los recursos humanos al servicio del Estado. (Banco Mundial, 1985; 1985a; 1985b; Isuani y Tenti, 1989; Sanguinety, 1988a).

Lo primero, en programas sociales, está fuertemente condicionado por la caída en la tasas de inversión, rubro del gasto social que en general se ha visto más afectado. En el campo de recursos humanos, han sido adversas medidas como el congelamiento implantado en el reclutamiento de personal y el deterioro de los salarios. Se observa en ocasiones un serio deterioro de la capacidad administrativa, clave en planificación, presupuesto, evaluación, administración de personal y ejecución de proyectos. Se enfrentan dificultades para atraer y mantener técnicos entrenados. El fuerte achatamiento salarial en las categorías profesionales ha contribuido al incremento del multiempleo. La falta de incentivos en materia de recursos humanos en diversos niveles se revierte negativamente en la prestación directa del servicio. (Pérez, 1989; Sanguinety, 1988a; Vianna, 1988; Banco Mundial, 1989)

Se observan grandes reducciones en los gastos de operaciones, y dificultades para mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura - edificios, equipos, vehículos: el margen para la inversión es mínimo e impide un adecuado "mix" en los servicios. (Musgrove, 1988; Banco Mundial, 1985a; 1987; Castro et. al., 1989).

Entre los múltiples índices del deterioro de los programas sociales se encuentran altos porcentajes de reprobación y/o repetición de los grados y a deserción en las escuelas primarias (Banco Mundial, 1990, p. 90; Lustig, 1989). Es preocupante la reducción de las consultas del Ministerio de Salud u órgano semejante, en general prestados a la población más pobre. Sucesivos rechazos de pacientes, largas tramitaciones y la prolongación de los tiempos de espera para servicios como intervenciones quirúrgicas y consultas de especialidad, originados por la insuficiencia de recursos se han revertido en algunos países en un uso intensivo de los servicios de emergencia; recursos insuficientes para el control de enfermedades transmisibles (Vianna, 1988; Vergara, 1990; Musgrove, 1988).

Pero no se deben subestimar experiencias positivas en algunos programas de política social. Es el caso de los avances en Brasil para adaptar el sistema médico-hospitalario a un contexto de escasez y de mayor coordinación mediante el CONASP (Vianna, 1989), o de la exitosa reorganización de la CCSS en Costa Rica (Sanguinetti, 1988). Hay experiencias interesantes de programas comunitarios de nutrición infantil en Colombia. Se ha mejorado la eficacia de programas de nutrición en Chile. El Fondo social de emergencia de Bolivia tuvo un impacto positivo en el empleo en estratos pobres, tanto por la cobertura como por el nivel de las remuneraciones. En Costa Rica, como contratendencia al serio deterioro de la educación primaria y secundaria, es señera la introducción de la informática educativa en la escuela primaria pública utilizando el lenguaje de programación LOGO. Hay fuertes evidencias de que el Seguro Social -al menos en el corto plazo- ha estado más resguardado de las fluctuaciones económicas, en países como México, Honduras, Brasil, Costa Rica y Panamá.

Las repercusiones en el estado nutricional se hacen sentir en forma diferenciada en los países latinoamericanos. En Colombia, Chile y Costa Rica, la malnutrición ha seguido bajando en forma constante, en tanto que el progreso se ha interrumpido en Uruguay y Venezuela, y en Guatemala y Perú se ha empeorado. (Banco Mundial, 1990).

A pesar de serias constricciones presupuestarias, en algunos países han continuado progresando algunos indicadores del nivel de bienestar que venían expresando mejorías, como las tasas de mortalidad infantil o ciertos patrones de morbilidad. Ello bien puede indicar elementos relacionados con la protección relativa del gasto social, con la intervención de redes no estatales solidarias que han contribuido a paliar el deterioro del nivel de vida, o con la elevación de la productividad en política social. Por ejemplo, la reducción de la mortalidad infantil ha sido muy notoria en Colombia, donde la de niños menores de cinco años bajó de 135 por mil en 1965 a 42 por mil en 1985 (Banco Mundial, 1990). La reducción de la tasa se ha dado aún cuando ha habido estancamiento económico y no ha sido sincrónica con el comportamiento de la pobreza, la cual permaneció casi constante en Colombia y aumentó en Costa Rica. (Ib.)

Desde años previos a la crisis, el mejoramiento y abaratamiento de técnicas que inciden en la mortalidad infantil, como la rehidratación oral antidiarreica y la vacunación de menores, tuvieron un importante impacto. Al estallar la crisis, en general los programas de vacunación no fueron abandonados. Aunque en dimensiones relativamente reducidas, hubo sin embargo un impacto negativo visible en cierto incremento de algunas causas de muerte, como las relacionadas con

deficiencias nutricionales e infecciones intestinales, en países como México, Brasil y Uruguay (Musgrove, 1988, pp. 29-36).

## II. LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD CONDICIONANTE DE LA POLITICA SOCIAL

Plantearemos en este apartado elementos de la actual propuesta de CEPAL sobre transformación productiva con equidad que tienen implicaciones para la política social, tanto en su dimensión de estabilización como de cambio estructural. (CEPAL, 1990).

Las propuestas de estabilización y de transformación estructural tendientes a modificar la estructura económica de nuestros países se sitúan en un momento oportuno del acontecer de la región. En América Latina y el Caribe, desde la década de los ochenta, la grave crisis económica marca un verdadero punto de inflexión del patrón de desarrollo prevaleciente hasta entonces: "las principales fuentes de impulso económico de las tres décadas anteriores -un sector exportador expansivo, pero dependiente de productos primarios, una industrialización apoyada fundamentalmente en la demanda interna y un sostenido crecimiento de la inversión -sobre todo pública tendieron a perder dinamismo o, incluso, a agotarse" (CEPAL, 1990, p. 24).

Los desequilibrios macroeconómicos fueron en general más acentuados que en otras ocasiones y aunque algunos países lograron ajustar su balance comercial, "fueron escasos los que lograron simultáneamente combatir la inflación y reducir los déficit externos" (Ib., p. 27). Destacan, entre los factores más influyentes en esta situación, el servicio de la deuda externa y sus repercusiones sobre las finanzas públicas y la cuenta corriente del balance de pagos. (Ib., p. 35)

Las economías latinoamericanas y del Caribe transitan actualmente hacia una mayor apertura y exposición a la competencia internacional, haciendo ineludible una transformación productiva. La apertura comercial y cambiaria requerida no puede realizarse según una fórmula única: la secuencia de los ajustes y su celeridad debe tomar en cuenta la conveniencia de alcanzar un crecimiento rápido y persistente de las exportaciones; para que no sólo se eleven las importaciones es pertinente graduar la apertura a la disponibilidad de divisas. Por otra parte, para lograr un nivel de protección efectiva de exportaciones semejante al de los sectores que sustituyen importaciones en forma eficiente, es necesario armonizar políticas de protección arancelaria y para-arancelaria, la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones. Durante la reconversión industrial, la intervención selectiva del Estado con instrumentos tributarios, crediticios y comerciales podrá complementar la política arancelaria (Ib., p.16).

La política macroeconómica, orientada hacia el crecimiento, debe combinar pragmáticamente los objetivos de la estabilización y del ajuste con los de la transformación productiva. Los altos costos asociados con los desbordes macroeconómicos y con los programas para restaurar los equilibrios hacen indispensable velar por los equilibrios macroeconómicos, para crecer en una forma sólida y duradera (Ib., p. 48). Respecto del gasto público, ello plantea una situación extremadamente compleja: por una parte, el imperativo de preservar un

razonable equilibrio de las finanzas públicas supedita el gasto a constricciones severas. Por otra, la transformacin productiva y las carencias sociales exigen recuperar los deprimidos niveles de inversión pública, tanto en infraestructura como en capital humano (Ib., p.51).

Mantener los equilibrios macroeconómicos y recuperar los niveles de inversión pública requiere establecer claras prioridades para asignar el gasto público, enfocado hacia el mediano plazo, en torno a dos esfuerzos centrales: complementar el esfuerzo privado en materia de reinserción internacional, y minimizar el costo social del ajuste (Ib., p.55). El primer esfuerzo, difícilmente viable en el marco de un ajuste fiscal que contraiga la inversión pública, supone otorgar prioridad a los escasos recursos de inversión en sectores altamente complementarios con el esfuerzo privado de reconversión productiva, como son las inversiones en infraestructura y en capital humano, especialmente en salud, educación y readiestramiento de la mano de obra (Ib.). El segundo esfuerzo implica elevar los niveles de productividad y los ingresos de los sectores más rezagados. (Ib., p. 82)

La recuperación económica haría previsible un aumento de la recaudación tributaria. Pero en muchos casos se requiere realizar reformas tributarias y mejorar la administración tributaria para elevar la recaudación (Ib., p. 51). A mediano plazo, la mayor parte del ajuste fiscal implica reformas tributarias mediante las cuales se introduzcan pocas pero amplias tasas imponibles, se reduzcan o eliminen los "gastos tributarios" y se mejore el control y las sanciones a la evasión de impuestos (Ib. p. 55).

La propuesta de CEPAL sobre transformación productiva parte considerando criterios de equidad, la vinculación entre los mercados interno y externo, y las características del mercado mundial. Plantea que la competitividad internacional de los países de la región "debe sustentarse más en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo (con los consiguientes aumentos de productividad), y menos en la depreciación de los salarios reales" (Ib., p. 14). La competitividad internacional que se pretenda lograr a expensas de las remuneraciones laborales, además de sus negativas secuelas distributivas, es espuria ya que tarde o temprano se erosionará, debido a la pérdida relativa de importancia del costo de la mano de obra como fuente de competitividad en los nuevos procesos productivos en escala mundial. Su resquebrajamiento sería aún mayor si los recursos generados en la fase inicial del auge exportador, en lugar de invertirse para aumentar el progreso técnico, son desviados hacia el consumo o fuera del país (Ib., p. 80).

Si bien algunas exportaciones basadas en el bajo costo de la mano de obra pueden constituir la etapa inicial de un proceso de competitividad auténtica, logrado cierto umbral de calificación básica, es posible aumentar la competitividad internacional mediante un proceso de tecnificación que permita gradualmente elevar la competitividad, introduciendo progresivamente nuevos procesos y produciendo nuevos bienes y servicios. Pero incluso estrategias de desarrollo eficaces basadas en un uso intensivo de la mano de obra requieren una educación básica masiva y mejoras en las condiciones de salud y nutrición de la población (Ib.).

Un ajuste estructural con crecimiento guiado por el planteamiento de transformación productiva con equidad apunta, entre otros aspectos, hacia crear ventajas comparativas dinámicas y auténticas, hacia vincular el mercado externo e interno y articular el sistema productivo. Se parte de que el desempeño de las economías depende de diversas sinergias y externalidades, más que de reacciones maximizadoras de las empresas frente a cambios en los precios.

El carácter sistémico del progreso técnico y de la competitividad implica, entre otros aspectos, que la solidez de la posición en el mercado internacional esté determinada por el nivel de calificación de la población y por su capacidad para participar en el proceso permanente de innovación tecnológica (Ib., p. 77). De allí que las economías latinoamericanas podrán considerarse competitivas si, en un marco de equilibrio macroeconómico, pueden incrementar o, al menos, conservar su participación en los mercados internacionales con un alza simultánea del nivel de vida de la población. La participación internacional con salarios reales crecientes es, a su vez, posible si los bienes y servicios son producidos eficientemente, en cuanto a calidad y uso de recursos. (Ib., p.70).

Respecto de la política social este planteamiento tiene una radical importancia: no es la política social la que, de manera exclusiva, deba hacerse cargo de la equidad, corrigiendo a posteriori las desigualdades generadas por la política económica y la distribución primaria del ingreso. Por el contrario, la competitividad sistémica permite considerar la equidad en la misma esfera productiva, en la distribución primaria del ingreso. En el campo estricto de la política social, la propuesta requiere programas para desarrollar recursos humanos que hagan viable la transformación productiva. Todo ello en medio de severas restricciones fiscales y del imperativo de velar por los equilibrios macroeconómicos.

En ese sentido, las orientaciones de la política social y su relación con la política económica están determinados por criterios de equidad, de competitividad sistémica y de preservación de equilibrios macroeconómicos que apuntan a superar, en una forma eficiente y eficaz, la crisis de inversión en capital humano de la región. Las carencias acumuladas, las restricciones fiscales y problemas de baja productividad de algunos programas, hacen imperativo avanzar hacia una gestión de política social que mejore el impacto redistributivo y contribuya a un mejor uso de recursos.

Ello no significa, en abstracto, acrecentar ni disminuir el papel público en política social, sino aumentar su eficiencia y eficacia para hacer frente a necesidades redistributivas y a los retos de la transformación productiva, que requieren elevar la productividad de los recursos humanos.

En la propuesta sobre política social, apuntaremos hacia razones económicas y políticas que hacen necesaria la conjunción de políticas universales y selectivas antipobreza, en una estrategia de reforzamiento mutuo, que garantice una adecuada maduración de la inversión social destinada al bienestar de la población. El éxito de esta inversión no es posible si la política social se restringe a una selectividad estrecha, que no puede ni debe sustituir los esfuerzos de largo aliento contra las causas estructurales de la pobreza, elevando la productividad del capital humano de los pobres.

El embate de la crisis en América Latina y el Caribe, y sus graves consecuencias sociales, hace necesario fijar metas mínimas nacionales de satisfacción de necesidades como uno de los criterios orientadores para reformar los servicios sociales: se deben referir tanto a las metas de los programas como a la magnitud de la inversión. Las restricciones de la crisis son un elemento condicionante fundamental, pero no deben ser excusa para evitar la reforma. Muchos programas sociales en la región y en el mundo fueron desarrollados incluso antes que se consolidaran ciclos de expansión económica después de la segunda guerra mundial.

### III. LINEAMENTOS GENERALES PARA LA POLITICA SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA

#### 1. La equidad: meta no exclusiva de la política social

La política económica y la social son dimensiones del desarrollo cuya integración a favor de la inversión, del empleo, de la distribución, constituye la base de la democracia. El logro de la equidad no está encapsulado en los servicios sociales: reducirlo a ese ámbito implica no comprender su verdadera naturaleza e impide solucionar sus problemas. La distribución primaria del ingreso o del empleo, son dimensiones propias de la política económica con grandes efectos sociales; ellas y otras dimensiones muestran como la política económica determina a las políticas sociales (CEPAL, 1986, p.6 y 1987, p.7). Establecer metas coordinadas entre ambos tipos de políticas puede crear un círculo virtuoso mientras que su descoordinación potencia la ineficacia de una y otra.

Pretensiones excesivas sobre los objetivos de la política social, sean redistributivos, de equidad o de cohesión social, la enfrentan a tareas imposibles (Cohen y Franco, 1988, pp.25-29). Por su parte, determinados objetivos fijados para la política social pueden incidir en la política económica y algunas dimensiones de la política económica bien podrían ser vistas como parte de la política social; tal es el caso de la extensión de beneficios sociales mediante exenciones de impuestos y mediante ciertos créditos. La estructura de propiedad económica también es determinante: acota la racionalidad de la política social y fija sus márgenes de incidencia.

En pro de la eficacia y la equidad, es fundamental crear relaciones funcionales entre la producción, la distribución y la redistribución del ingreso. En el caso de la población pobre, ello significa no considerarla únicamente en tanto vulnerable o carente, sino como sujeto económico. En ese sentido también es importante considerar el impacto distributivo de las medidas macroeconómicas.

Vimos las repercusiones de equidad de la competitividad auténtica, no basada en bajas remuneraciones de la mano de obra. Muy diversas medidas fuera del campo de la política social pueden tener claras repercusiones positivas sobre la equidad: la protección de los salarios mínimos; el reajuste de las tarifas de servicios como luz y agua según ingresos del usuario, considerando zona de residencia y/o niveles de consumo; el aumento en la eficiencia de prestación de tales servicios; la recuperación salarial

vinculada con aumentos de productividad; en momentos críticos, la regulación selectiva y temporal de precios de ciertos productos de consumo popular masivo.

También servicios técnicos, financieros y de comercialización así como programas de capacitación para microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos (CEPAL, 1990, p. 15). En el campo, el mantenimiento, complementación y desarrollo de obras hidráulicas más pequeñas; la regularización de los títulos de tenencias legítimas (Ib., p.135); el fortalecimiento y modernización de la pequeña agricultura articulada a la agroindustria mediante capacitación tecnológica y asistencia técnica y financiera (Ib., p. 137)

Las repercusiones salariales y en el empleo de los programas de ajuste son fundamentales, en razón de la velocidad de los ajustes de los precios relativos y las diversas combinaciones de políticas macroeconómicas. En este caso, medidas de política económica como la política cambiaria, fiscal, monetaria tienen gran impacto social: el tipo de devaluaciones, las restricciones crediticias y del gasto afectan en forma peculiar a diversos grupos sociales. La secuencia y la rapidez de las reformas estructurales también tienen diversos efectos en el mercado laboral. Tales repercusiones deben ser consideradas al determinar la secuencia y celeridad de los programas tendientes a la apertura cambiaria y comercial.

## 2. Objetivos de la política social: una propuesta normativa

La equidad y la seguridad social como objetivos rectores de la política social implican una política social integrada, activa, preventiva, que no reacciona simplemente frente a situaciones de emergencia o temporales ni representa un simple paliativo de desigualdades provocadas por la políticas económica en sus coordenadas sociales.

Las políticas universales y las selectivas destinadas a sectores vulnerables, al modificar los efectos del mercado en la distribución y en el uso del ingreso, deben promover la igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute de los servicios sociales. La complejidad de la política social implica que su reestructuración hacia la equidad y la eficiencia deba ser necesariamente comprensiva, irreductible a un objetivo final de orden fiscal, aún cuando se tenga como directriz que el gasto social se adecúe al logro de equilibrios macroeconómicos.

Considerando los beneficiarios, las orientaciones universales y las selectivas constituyen los polos de la política social, cuyas combinatorias diversas y precisas -según las circunstancias- forman el espectro de la política social. Para reestructurar los servicios debe atenderse ambos aspectos mediante una adecuada interacción de las políticas universalistas y las selectivas, 1/ que tome en cuenta los costos y beneficios de cada una de tales orientaciones.

Los gastos públicos son progresivos si hacen más equitativa la distribución del ingreso, neutros si no la alteran y regresivos si la empeoran (Foxley et. al., 1980, p. 28). El gasto social debe orientarse progresivamente.

Respecto de la equidad, el signo regresivo o progresivo de programas universales o selectivos no puede ser analizado considerando cada medida o política aisladamente: el signo depende de la batería global de políticas y de su combinación.

La selectividad es regresiva, más allá del desempeño concreto de algunos programas, cuando se inserta en una estrategia de desmantelamiento de políticas que han tenido un impacto progresivo importante. Es problemática cuando adolece de problemas como: altos costos administrativos, desatención de ciertos grupos etéreos que impide la continuidad del bienestar y la maduración de la inversión realizada en otras etapas vitales, modificaciones regresivas de los aranceles, entramientos administrativos e ineficacia de los mecanismos de selectividad, altas filtraciones. Las universales resultan regresivas cuando no se consideran adecuadamente peculiaridades de los destinatarios; por problemas de cobertura debido a la estructura de oferta y/o demanda de los servicios; por regresividad de su financiamiento; o por otros factores como ineficiencia, filtraciones, etc.

### 3. Efectos dinámicos de la inversión en política social

La eficiencia del Estado se relaciona no sólo con su acción momentánea, sino también con los efectos dinámicos en el tiempo generados por su intervención. Merecen, entonces, un tratamiento especial los gastos con efectos de largo plazo. Dentro de ellos, además de los orientados a incrementar el capital físico, están las inversiones en capital humano, en campos como educación, nutrición y salud. Ambos se distinguen de los gastos cuyo efecto principal es aumentar el consumo presente de los beneficiarios de los programas (Foxley et. al. pp. 28 y 29). La eficiencia de las inversiones estatales en capital humano también debe ser estimada considerando los efectos de largo plazo.

Plantearemos a continuación algunos intercambios o transacciones ("trade offs") implicados en las orientaciones hacia el consumo presente o futuro en política social. A menos que se indique algo distinto, partimos como supuesto de un monto de recursos dado, que implica evaluar sus usos alternativos. No tratamos el caso en que los recursos aumentan, situación que, además de implicar tales usos alternativos, requeriría también comparar el rendimiento financiero de las nuevas actividades por emprender, en relación con el costo de obtener nuevos recursos. En ambos casos, las opciones estarán determinadas por la ponderación de los costos y beneficios condicionados por los "trade offs".

Centrar los programas estatales contra la extrema pobreza únicamente en el aumento del consumo presente, si bien contribuye a paliar los efectos del ajuste en los sectores más rezagados (por ejemplo mediante paquetes de alimentos), implica importantes intercambios ("trade offs"), cuyo costo debe ser evaluado. En este caso, si los recursos fiscales están en vía de ser recortados, los beneficios provendrían de aliviar la penuria en una forma tal que implica, al menos en el presente, menores presiones fiscales. Pero los costos e intercambios provendrían de crear dependencias de los indigentes, y de la posible extensión o profundización de más focos de pobreza. Además, como los programas que elevan el consumo presente representan en lo fundamental gastos corrientes, implican un intercambio ("trade off") en relación con el ahorro, que origina una

tasa de descuento respecto de programas sociales con dimensiones de largo plazo, cuyos gastos de capital involucran mayor ahorro e inversión.

Las transacciones o intercambios ("tradeoffs") entre el gasto social destinado al consumo presente de los indigentes y las dimensiones de largo plazo de la política social, hacen apremiante que la política social, aunada con medidas en el campo de las remuneraciones y el empleo, actúe contra las causas de la extrema pobreza y no atienda únicamente sus manifestaciones. En esta forma, los servicios de alimentación, salud, educación, vivienda orientados a elevar la capacitación y productividad del capital humano de los pobres, crean repercusiones a largo plazo a partir de la satisfacción de las necesidades básicas de los beneficiarios que, al actuar contra la reproducción generacional de la pobreza disminuyen la necesidad de los programas antipobreza.

Cuando la política social se constriñe fundamentalmente a la lucha contra la extrema pobreza, ello implica también importantes transacciones ("tradeoffs") que no pueden ser subestimadas. Si bien el beneficio podría estribar en ofrecer más programas antipobreza en presencia de restricciones fiscales del gasto social, entre otros costos este dilema podría implicar el descuido de acciones preventivas en campos como salud y nutrición, y de inversiones en capital humano, que van más allá de garantizar la satisfacción mínima de necesidades, y cuyas externalidades contribuyen a la cohesión sistémica, a la movilidad social, al desarrollo tecnológico. En términos de lograr una competitividad auténtica esta transacción es costosa. Por su parte, los recursos destinados al desarrollo tecnológico implican menos recursos para la lucha contra la pobreza.

#### 4. Eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás en política social

El carácter complementario de las diferentes facetas del bienestar -salud, educación, nutrición- implica un consumo simultáneo de los bienes y productos pertinentes. A tal fin, es fundamental considerar las interrelaciones entre las políticas sociales y las relaciones de la política social con la económica, para promover la maduración de la inversión en política social, mediante relaciones eficaces entre los diversos programas que contribuyen al incremento del bienestar. La maduración se expresa en un efecto conjunto de los programas que potencia lo que sería el impacto individual y aislado de cada uno, en un área limitada durante un período limitado.

Es pertinente acudir a los siguientes conceptos. 2/ Los encadenamientos hacia atrás de la política social en su propio terreno se refieren a los efectos negativos o positivos que una medida o programa crea, en términos de demanda respecto de otras políticas o programas sociales. Encadenamientos hacia adelante, positivos o negativos, a los efectos de la oferta de servicios de una medida o programa sobre otros programas sociales, al facilitarlos o obstruirlos. Estos enlaces son internos.

Por su parte, los encadenamientos hacia atrás de la política social con la política económica designan los efectos de demanda, positivos o negativos, que la social requiere de la económica. Los encadenamientos hacia adelante, a

las condiciones positivas o negativas que la oferta de servicios sociales crea para medidas de política económica. Estos enlaces son externos.

Los encadenamientos virtuales o efectivos (activos) pueden ser objeto o no de la política social y económica. Se debe tratar concientemente de reducir los negativos y fomentar los positivos. Su no consideración, a nuestro juicio, puede conducir a fracasos y a mayores erogaciones, debido a posibles incidencias negativas imprevistas causadas por la mutua obstrucción de distintas medidas. Por el contrario, reforzar encadenamientos positivos conduce a promover concientemente interrelaciones adecuadas de las políticas sociales. En la relación política económica y social, esto alude a crear el círculo virtuoso.

Los eslabonamientos están determinados inherentemente por las características del bien producido y por la forma en que es producido. Pero no se entienden aquí estrictamente como insumos productivos para un bien. En éste ámbito podría ensayarse el uso de términos como enlaces fiscales (en homología a Hirschman, 1984) o enlaces de ingreso.

Algunos encadenamientos están determinados por las diversas necesidades de los individuos que, percibidas en una forma dinámica, implican políticas sociales que los afectan a lo largo de su vida. Por ejemplo, programas de salud y educación adecuados a las distintas etapas vitales. Otros están condicionados por la atención sincrónica de diversos sectores de la población. Ejemplo de encadenamiento hacia atrás de la educación: un buen rendimiento educativo requiere una población sana y bien nutrida; de encadenamiento hacia adelante de la educación: contribuye con el logro de ciertos hábitos y conocimientos a mejorar la nutrición y la salud que implica encadenamientos intersectoriales de la política social (repercusiones de vivienda digna en salud y educación) e intrasectoriales.

En relación con la política económica, la política social tiene un encadenamiento hacia atrás vía el financiamiento requerido; hacia adelante porque crea mejor base para incremento del ingreso mediante elevación de la productividad del trabajo.

Dentro del propio ámbito de la política social, es fundamental consolidar concientemente virtuales encadenamientos positivos hacia adelante y hacia atrás para promover recíprocamente diferentes programas. Tal reforzamiento puede contribuir a garantizar: a) un uso eficiente y eficaz del gasto social; b) una continuidad en la política social que permita procesos de maduración sostenida del gasto a lo largo del tiempo; c) un mayor logro de las metas de equidad.

Es necesario establecer prioridades en programas con fuertes efectos de enlace, y descartar aquellos con eslabonamientos escasamente estimables o posibles, o inadecuados segn los objetivos fijados. Se debe hacer con una perspectiva dinámica, ya que la promoción de eslabonamientos adecuados requiere un período de desarrollo y, por los efectos acumulativos, está sujeta a transformaciones.

## 5. Dimensión y racionalización del gasto social

Los servicios sociales se pueden definir como la institucionalización temporal de un determinado patrón de distribución de recursos (Mishra, 1984, p.33). Actualmente se enfrenta un dilema debido a los límites a los que está sometido el gasto fiscal, la necesidad de velar por los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de atender numerosas demandas sociales y de contribuir a la inserción competitiva en el mercado mundial. El límite de los recursos está determinado por razones económicas -relativas al ciclo económico y a la asignación de recursos fiscales-, y razones políticas -las decisiones sobre asignación del gasto público-.

La selectividad se refiere estrictamente a establecer determinados beneficiarios; no es sinónimo de una reducción del gasto social. Incluso, en situaciones críticas considerar a la población vulnerable puede implicar un aumento del gasto social. De existir la voluntad política, aumentar el gasto social sería ineludible en los países que han dedicado un exiguo presupuesto a ese fin. Donde reducciones del gasto social público se han visto asociadas con un deterioro de las condiciones de vida de la población, son necesarios esfuerzos para recuperar niveles adecuados de gasto. También en algunos casos se podrían reorientar recursos hacia la política social; por ejemplo, en países donde el gasto militar es muy elevado. Esto implica naturalmente procesos políticos complejos, relativos a la pacificación y a establecer reglas de convivencia democráticas y estables.

Demandas nacionales insatisfechas, que no pueden ser cubiertas estableciendo mecanismos de racionalización del gasto, hacen necesario ampliar el gasto público social. Ello posiblemente implica ampliar los recursos del Estado y nos remite -entre otros-al alivio del pago de la deuda, a reformas fiscales para elevar su progresividad y los márgenes del gasto social, y a la solidaridad redistributiva en el financiamiento de los servicios sociales.

Sin pretender un autofinanciamiento de todos los programas sociales por parte de los usuarios, debido a sus altos costos y a sus externalidades, es pertinente introducir aranceles por el uso de algunos servicios, de acuerdo con el ingreso de los usuarios en una forma tal que no afecte la cobertura de quienes lo requieren; en el caso de sectores indigentes, ellos deben ser relevados del pago. Así, en el marco de una prestación universal de servicios de salud o que incluye sectores no pobres, se pueden introducir criterios de selectividad contra la pobreza: el aspecto redistributivo puede estribar precisamente en combinar igual tipo y calidad de servicios con pagos diferenciados por ingreso. Desde la solidaridad redistributiva, aportes desiguales basados en el nivel de ingreso deben asegurar servicios básicos para todos (CEPAL, 1988). Ello puede contribuir también a formas más eficientes de consumo.

En el caso de la educación superior es pertinente también el desarrollo de esquemas de créditos y becas.

Cuando los recursos hacia la selectividad no son adicionales, sino que se reasignan desde otros programas, es necesario velar porque no se desvirtúen

otros convenientes objetivos de la política social. Es el caso cuando las intervenciones preventivas en salud y nutrición devienen en curativas.

Se hace necesaria también una mejor coordinación con iniciativas privadas de política social (de organizaciones no gubernamentales y otras). Estas iniciativas no deben confundirse con la prestación privada de servicios propia del mercado, ya que no tienen una orientación hacia el lucro. En esta forma se puede aprovechar el aporte de las comunidades, su capacidad organizativa y trabajo voluntario.

Elevar la eficacia de los programas respecto de su cobertura, requiere reformas en diferentes niveles. Se debe indagar en las posibilidades de ampliar el espectro de los beneficiados mediante reasignación de recursos y modificaciones organizativas. El uso más eficiente de los recursos, mediante mecanismos de racionalización del gasto que elimine gastos ineficaces y lo haga más equitativo, ofrece un margen diverso para ampliar los servicios sociales, mejorar su calidad y disminuir costos. Ello requiere indagar en la estructura de costos de los servicios, para disminuir los costos unitarios sin disminuir la calidad del servicio. También crear incentivos en materia de recursos humanos para ganar su inters por la mejora de los servicios.

Para mejorar la calidad de los servicios, en la racionalización del gasto se hace necesario recuperar adecuados equilibrios entre los gastos corrientes y de inversión y entre los diversos componentes de los programas: promover la utilización de libros de texto en las escuelas; relación adecuada entre personal médico y paramédico; disponibilidad de medicinas. Tales desequilibrios causan grandes ineficiencias en la prestación misma del servicio e impiden muchas veces el logro de los objetivos de los programas.

La eficiencia en la prestación de servicios eleva también el impacto redistributivo, dado que incluso los servicios gratis implican costos para los pobres. Rechazos sucesivos de usuarios, largas horas de espera, deseconomías en la distribución de algunos bienes, generan altos costos de oportunidad para los pobres, respecto del tiempo para generar ingresos, para búsqueda de empleo y otros, como gastos de transporte.

Previo a cualquier desmantelamiento de servicios públicos, es necesario considerar los diversos objetivos de los programas sociales, irreductibles al logro de equidad, como son las externalidades en la innovación tecnológica. Si se trata de desmantelar servicios públicos (mediante el autofinanciamiento de la educación superior, por ejemplo) y no de reformarlos, es importante considerar si las "retenciones tributarias" de los sectores de altos ingresos podrían aumentar, en caso de pretender canalizar el gasto social muy estrictamente para políticas de focalización. Ello es crucial cuando es bajo el coeficiente de tributación, y el gasto social escaso.

## 6. Política social, innovación tecnológica y productividad

En períodos de transición a una nueva fase de desarrollo económico que pretenda innovación tecnológica y elevación de la productividad, es vital el papel de la política social en relación con el empleo. Ante cambios tecnológicos, de asignación de recursos, de reconversión industrial y de reestructuración del Estado, impulsados para elevar la productividad, la vulnerabilidad de la mano de obra puede traducirse en rigideces de orden económico y político que disminuyen la movilidad en el empleo. Ello por razones obvias: en ausencia de otras medidas, superar rigideces provoca simple y llanamente desempleo. Se puede incrementar la movilidad de la mano de obra y perseguir la equidad, si el Estado promueve políticas de calificación para la mano de obra y subsidios de desempleo. En países con una vasta economía informal o sumergida, las políticas de calificación de la mano de obra son fundamentales para elevar la productividad de ese sector.

El apoyo a la competitividad auténtica reseñada en la parte II, tiene como condición impulsar una política tecnológica y de recursos humanos, que implica relaciones entre el ámbito educacional formal y el sistema productivo y tiene consecuencias importantes para la política social.

Aunque la innovación tecnológica tiene lugar en empresas, se hace posible gracias al concurso de diversos agentes -empresas, centros de investigación, laboratorios, firmas consultoras, oficinas de ingeniería, entidades de normalización, asociaciones de industriales o profesionales, etc. (CEPAL, 1990, p. 111). Para fomentar el cambio tecnológico, el Estado debe intervenir selectivamente, contribuyendo a crear condiciones mínimas de desarrollo tecnológico en algunos renglones: en esa perspectiva, la política tecnológica debe crear condiciones propicias para asimilar del progreso técnico en los diversos sectores de actividad, y concentrar acciones e instrumentos en ciertos campos elegidos donde se puede llegar a lograr excelencia productiva. En ese campo es conveniente vertebrar los centros de investigación con las empresas, fortalecer institutos especializados, otorgar subsidios eferenciales (Ib., p.112). Las universidades e institutos tecnológicos gubernamentales se cuentan entre los mecanismos de vinculación del sistema de investigación y las empresas. (Ib., p. 114)

La transformación productiva requiere recursos humanos adaptables a las cambiantes necesidades del sector productivo, que combinen habilidades específicas con versatilidad. Enfrentar los desafíos en materia de educación y capacitación requiere una articulación entre los agentes públicos y privados, en la que intervienen las instituciones de capacitación profesional y el sistema educativo regular.

Ello hace necesario una estrategia de largo plazo abocada a los diversos ciclos formativos: 3/ ciclos preescolar, básico y secundario; universidades; centros de investigación; programas de educación popular y de adultos; programas de reciclaje ocupacional. (Ib., p. 122). Entre las orientaciones estratégicas se encuentran: difundir los sistemas formales y no formales de atención preescolar; alfabetización de los jóvenes y población adulta; incorporación de

toda la población en edad escolar a un ciclo básico; criterios de exigencia y selección académica en niveles posteriores a la básica; múltiples diferenciaciones y especializaciones en educación media; fijar prioridades en la educación superior en tecnologías y conocimientos en los que se puede lograr excelencia, consolidar las ciencias básicas, crear sistemas flexibles de formación a partir de ciclos básicos científicos y elaborar una política de desarrollo científico que incluya a la universidad y a otras entidades públicas y privadas. (Ib., p. 123)

En el área de educación y recursos humanos se pueden impulsar programas que, en forma conjunta, actúen contra el acrecentamiento tecnológico respecto de los países subdesarrollados, contribuyan al desarrollo del sector productivo y promuevan la democratización. Por ejemplo, haciendo nuevas tecnologías accesibles a niños de bajos ingresos. 4/

La elevación de la productividad debe contribuir, por su parte, a abaratar los costos de los servicios sociales, incidiendo positivamente en las dimensiones del gasto social.

#### 7. Sobre los bienes públicos y privados

Es pertinente distinguir entre bienes públicos y privados para discriminar ámbitos adecuados para el gasto público: cuanto mayor el carácter público efectivo de los bienes, mayor la eficiencia del gasto público. Al establecer la distinción, resulta fundamental considerar la interrelación del bienestar individual con el social, es decir, indagar en las externalidades positivas generadas recíprocamente entre bienestar social y bienestar individual. De lo contrario, un criterio para la acción pública, se convierte en incorrecta fuente de exclusión de ámbitos de la política social.

Los bienes públicos no sólo están accesibles al consumo de todos: más aún, su consumo no se puede evitar, a menos que se abandone la comunidad que los provee. En consecuencia, "quien dice bienes públicos dice males públicos." (Hirschman, 1977, p. 100). Por esta razón y por las dimensiones públicas de los bienes privados, resulta imposible alejarse por completo de ellos y aún cuando se pretenda abandonar su consumo directo, se sigue siendo consumidor del producto o, por lo menos, de sus efectos externos a los que no se puede escapar" (Ib., p. 103).

Este es el sustento real de juegos de suma positiva en política social. Resulta ilusorio pensar que malas condiciones de salud, de educación, de empleo, afectan exclusivamente a quienes sufren personalmente tales privaciones. Como nos dice Hirschman, "Por supuesto, un ciudadano privado puede "salirse" de la educación pública enviando sus hijos a escuelas privadas, pero al mismo tiempo no puede salirse, en el sentido de que su vida y la de sus hijos se verán afectadas por la calidad de la educación pública. Hay muchos bienes ostensiblemente privados de este tipo que podemos comprar o dejar de comprar; pero tienen una dimensión de bienes públicos (llamada a menudo "economías externas" por los economistas) tal que su mera producción y su consumo por otros

afecta, ennoblece o degrada las vidas de todos los miembros de la comunidad" (Ib., p. 101).

Más allá de la insatisfacción de necesidades para un amplio sector de la población, el incremento de la delincuencia, las polarizaciones políticas, la guerra civil, la desintegración social bordeada actualmente por algunos países, o la imposibilidad de un repunte de la productividad sin una mano de obra calificada, son prueba fehaciente de repercusiones nacionales del disfrute constreñido o negado de bienes con dimensiones públicas, para sectores importantes de la comunidad. Por el contrario, sociedades donde se goza de bienes públicos como la integración social en democracia, buenos índices de salud y educación, alta productividad del capital y del trabajo representan, junto con otros elementos, formas de síntesis de un adecuado disfrute comunitario de bienes en diversos planos.

Además del gasto público en los bienes públicos, las limitaciones de conocimiento del usuario directo sobre la calidad de los servicios de educación o salud (señaladas por Arrow), o el hecho de que las necesidades no sean transparentes para el usuario (los "merit goods" planteados por Musgrave), abren también un espectro para la necesaria intervención pública, y dentro de ella del Estado, para velar por una adecuada diseminación de información y por la calidad de los servicios.

#### 8. La "ratio" estrictamente política de la política social

Los programas sociales son fundamentales para la integración y cohesión social. A la cohesión contribuyen distintos tipos de solidaridades -nacionales, socioprofesionales, familiares, religiosas, asociativas, de género- que pueden expresarse en la política social, razón por la cual debe buscarse también un relativo equilibrio entre diversos tipos de lógicas e instrumentos de protección, los cuales incluso a veces necesariamente son contradictorios. Elevando la predictibilidad de resultados en aquellas situaciones donde intervienen, estos programas contribuyen a la estabilidad de las reglas del juego entre diversos actores.

La lógica política determina significativamente la viabilidad de los programas sociales. Es conveniente lograr mediante la política social juegos de suma positiva, vinculando necesidades de diversos sectores sociales. Ello es viable debido a la existencia de "intereses generalizables" (Habermas). Cuando ellos están en juego, la cooperación social se da sobre la base de relaciones de poder a partir de las cuales se pueden identificar áreas grises, de confluencia de intereses diversos.

En relación con la equidad, los intereses generalizables se basan en la relativa indivisibilidad del bienestar individual y del social, cada vez más profunda en razón de la complejización social y de la profundización de la división social del trabajo, que aumentan la interdependencia. La cooperación en torno al adecuado disfrute de los bienes públicos se basa en tres aspectos: 1) en el disfrute directo e inmediato de ellos por parte del beneficiario directo; 2) en su inevitable consumo por cualquier miembro de la sociedad; 3)

en el consumo voluntario e involuntario de las externalidades positivas y negativas de los bienes públicos.

Además de lograr los objetivos concretos y elevar la cohesión social, ello permite ampliar la base social de apoyo a las funciones de equidad del gasto social.

#### IV. ALGUNAS ORIENTACIONES PARA UNA SELECTIVIDAD DINAMICA

Los programas selectivos contra la pobreza, necesarios para compensar los efectos del ajuste e importantes debido a las restricciones del gasto fiscal, serán más eficaces y evitarán dependencias de los carenciados respecto del Estado, cuanto mejor se coordinen con medidas contra las causas estructurales de la pobreza. Su diseño implica: a) evaluar peculiaridades redistributivas del gasto público social; b) discriminar áreas de gasto selectivo; c) diseñar programas con instrumentos idóneos; d) considerar la interrelación de tales programas selectivos con aquellos universales o destinados a otros sectores de la población. Plantearemos en esta oportunidad algunos requisitos que debe cumplir la selectividad para ser efectiva y contribuir a la equidad.

##### 1. Sobre la calidad de los servicios selectivos

Por definición, la selectividad en política social implica excluir ciertos grupos de ingreso de ciertos programas. Es fundamental velar porque la exclusión no se traduzca en una mala calidad de los servicios debido a la escasez de recursos políticos en manos de los sectores pobres. Con las palabras de Hirschman (1977), podemos postular que es fundamental "una correcta salida" o exclusión de los sectores sociales no incorporados: los "ausentes" deben continuar velando por la calidad del bien público selectivo; al no consumir más en forma directa un bien público, no deben comportarse como si éste fuera un bien privado, en cuyo caso, la "salida" o el término del consumo a su vez da fin a la relación entre el cliente o miembro y el producto u organismo que se abandona.

En política social, los consumidores directos sólo parcialmente determinan la calidad del servicio. Los sectores sociales con mayor poder político y económico son quienes más pueden influir en la calidad de los servicios públicos. Si la selectividad no debe ser sinónimo de servicios estratificados, de baja calidad para los pobres, los sectores excluidos deben continuar interesados por la calidad del servicio, aún cuando no lo consuman directamente. La racionalidad de tal conducta puede basarse en lo acotado por Hirschman: "la salida total es imposible" pues, en cierto sentido, los excluidos siguen consumiendo el producto (Ib., p.99). Los imperativos de la transformación productiva no basada en una competitividad espuria, con sus requerimientos de calificación de mano de obra, dan una base real para que este interés de los excluidos por la calidad del servicio pueda ser vigente.

## 2. Relevancia de la identificación de la pobreza

La selectividad perfecta requeriría una total transparencia de los niveles de gasto de los individuos. Anclada en el mundo real, la selectividad es imperfecta: se realiza con base en información imperfecta sobre los beneficiarios elegibles. 5/ Según la identificación de la pobreza se pueden distinguir dos tipos fundamentales de selectividad. 6/

La selectividad es directa cuando la elección de los beneficiarios se realiza individualmente, caso por caso, para determinar si las personas o grupos familiares reúnen o no las características requeridas por los objetivos del programa. Ello implica obtener información específica y pormenorizada de los grupos u hogares, en general obtenida de los propios hogares. Se requiere un perfil muy detallado de los hogares pobres para determinar su elegibilidad; debido a las imperfecciones de la información, cuanto mayor pretende ser el grado de selectividad más dificultada se ve la selectividad. Este mecanismo requiere también actualizar la información cada cierto tiempo; la evaluación de los resultados del programa debe ser hecha también fundamentalmente en forma individual. Puede resultar inadecuado seleccionar con base únicamente en datos obtenidos directamente de los virtuales beneficiarios, por los eventuales sesgos, sobre todo si estos pueden inferir el potencial uso de los datos. (Ib.; Glewwe y van der Gaag, 1989, pp.31-33)

La selectividad también puede realizarse acudiendo a informaciones generales sobre los potenciales grupos u hogares (por ejemplo mediante una encuesta de hogares), lo cual arroja una identificación grupal, regional, comunal de los beneficiarios y sus carencias. En este caso, las formas de intervención de los programas también se modifican. Dentro de los criterios de selección se pueden incluir variables territoriales, regionales, de inserción productiva (caso de ocupaciones informales o precarias en talleres, cooperativas u otros); se pueden realizar combinaciones diversas de los criterios. 7/

Considerando las dificultades administrativas, financieras e informativas de la selectividad directa se plantea lo anterior. La variable regional o comunal se refiere a utilizar la distribución espacial de la pobreza existente como indicador para impulsar políticas selectivas, y tratar de superar la pobreza. No es conveniente que se interprete en el sentido de diseñar políticas para concentrar conscientemente espacios de pobreza, con el fin de mejorar la selectividad mediante erradicación de poblaciones pobres o la segmentación de la ciudad en comunas de acuerdo con el nivel de ingresos. Tal es la lógica opuesta: primero conscientemente mediante la política estatal se realizan concentraciones espaciales, agrupaciones de núcleos de población pobre, para hacer viable y efectiva la "focalización". Los problemas que puede acarrear tal concentración conciente, más que simplificar la focalización la pueden dificultar. Estas zonas de pobreza, precisamente por el ingreso de sus habitantes, adolecen de una serie de problemas que dificultan la prestación de servicios si esta se realiza en forma local: como baja capacidad para generar recursos propios; limitada capacidad para impulsar cobro de tarifas por servicios debido al tipo de beneficiario pobre; extraordinaria demanda de servicios de salud, nutricionales y otros.

Optar por una selectividad directa o conforme a ciertos criterios generales requiere información diversa. Al optar por este tipo de selectividad, es oportuno preguntarse por la información disponible, por la viabilidad para obtener información adicional y por los costos de su obtención. Es adecuado recurrir a los flujos de información que tradicionalmente han manejado los organismos públicos encargados de las políticas sociales sectoriales, sobre cobertura y calidad de los servicios y sus efectos (Vergara, 1989) y organizar un sistema de información social integral.

En términos de eficacia del gasto social, de acuerdo con un análisis de costo-beneficio, resulta crucial estimar cuál información vale la pena recolectar. Inciden en tal cálculo la línea de pobreza seleccionada; la definición de pobreza usada; el monto disponible para transferencias a la pobreza; la información inicial disponible. Si con un monto de fondos fijo, se logra reducir en un grado mayor la pobreza con información adicional, si el dinero ahorrado con la selectividad es mayor que el costo de recolectar la información adicional, los datos deben recolectarse. (Glewwe y Van der Gagg, 1989, p. 22)

Identificar las características claves de los pobres y las políticas factibles para combatir la pobreza requiere una investigación competente y oportuna, lo cual puede, en algunas ocasiones, constituir una coartación (Glewwe y van der Gaag, 1989, p. 34). Si, paradójicamente, se da una correlación de la presencia de mayores extensiones e intensidad de pobreza con limitaciones diversas para realizar tales investigaciones de selectividad (infraestructura, personal capacitado, presupuesto adecuado), es mejor optar por mecanismos de selectividad indirecta.

Los índices de pobreza utilizados deben ser adecuados al tipo de vulnerabilidades o de carencias básicas que se desean encarar. No es conveniente elaborar un índice global de la pobreza a partir del cual se otorguen subsidios muy diversos: su uso impide generar soluciones específicas y permite excluir a personas que exhiben carencias agudas en algunas dimensiones, por la sobreestimación de valores alcanzados en otras variables.

El tipo de carencia detectada se debe traducir en el perfil de los programas. La mitigación deseada de la pobreza determinará entonces cuales son los mecanismos adecuados, la intervención de medidas que no son del propio campo de la política social, la relación entre transferencias individuales a los beneficiarios o el impulso de programas regionales, comunitarios etc.

### 3. Sobre los sectores excluidos de la selectividad

Trazar la línea de pobreza es un criterio valorativo, al igual que las metas fijadas: si con las políticas se pretende erradicar la pobreza, o más bien que prevalezca un tipo de pobreza combatiendo el que lo exceda.

Quando se eliminan o reducen programas no selectivos, es necesario valorar si éstos han beneficiado a sectores adyacentes a las líneas de pobreza donde se pretende centrar los esfuerzos. Para no originar nuevos focos de

pobreza, hay que considerar eventuales alteraciones en el nivel de vida acarreadas por modificaciones de las poblaciones objetivo. Ello por varias razones: a) debido a las fluidas fronteras de las líneas de pobreza; b) a la relativa indiferencia que tales líneas pueden tener respecto de la profundidad de la pobreza; c) a la vulnerabilidad en momentos críticos de grupos situados ligeramente por encima de las líneas de pobreza discriminatorias.

También evaluar las repercusiones que ello tiene para la población intermedia (por ej. para el tercer quintil de ingreso). Si uno de los objetivos de la política social es promover la movilidad social y la equidad, no es deseable, vía selectividad combinada con desamparo de estos sectores, acarrear una pauperización por dificultades en su capacidad de pago para tener acceso a los servicios privados. El deterioro de sus condiciones de vida, al no tener acceso a servicios como salud, educación y otros, provendrá de la elasticidad del gasto privado en tales rubros de acuerdo con el ingreso.

Para excluir sectores no basta con constatar que han sido beneficiados sectores con buenos ingresos relativos. Es necesario también considerar el aporte tributario realizado por los diferentes sectores. Es conveniente excluir a quienes, teniendo capacidad para hacerlo, no realicen aportes, o bien elevar sus aportes. No es correcta la exclusión cuando el aporte tributario de los eventuales excluidos es esencial o cuando la relación aporte-beneficio es neutra en términos redistributivos. Tal era el caso en Chile a fines de los años sesenta cuando los grupos medios hacían aportes sustanciales y obtenían beneficios del Estado en proporción casi igual a su participación en el ingreso; es decir, que autofinanciaban por la vía tributaria tales beneficios (Foxley et.al. pp. 183-188).

#### 4. Transformaciones de los sectores elegidos y de la población en general: retos para la selectividad

Diversas razones hacen necesario considerar el dinamismo de la población cuando se establecen grupos meta:

i) los efectos en la población de las propias políticas sociales o de la política económica en el empleo y las remuneraciones

ii) la atención sincrónica de necesidades propias de los diversos rasgos y etapas de vida de la población, a fin de consolidar el bienestar y asegurar la maduración de la inversión en política social

iii) la meta de contribuir a crear encadenamientos positivos hacia atrás y hacia adelante de las políticas selectivas

iv) el objetivo de hacer viable la promoción recíproca entre diferentes programas de política social, actuando sobre manifestaciones interrelacionadas de la pobreza.

## V. EXPERIENCIAS RECIENTES EN LA GESTION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

### 1. La Focalización del gasto

En la década del setenta, la discusión respecto de redistribución con crecimiento situó el eje de análisis en las causas estructurales de la pobreza. La focalización, entendida como medidas para combatir la pobreza, no se centraba en la política social, intervención que únicamente era parte de un espectro de políticas redistributivas, ni en política social se planteaba fundamentalmente impulsar programas estrictamente selectivos. Se otorgaba gran importancia al acceso a activos físicos y humanos, mediante un amplio conjunto de políticas. En los ochenta, ocurrió un desplazamiento en el seno del Banco Mundial, organismo que más intensamente ha trabajado la propuesta, al derivar hacia proposiciones centradas en programas contra la extrema pobreza, en cuyo marco la focalización se convirtió esencialmente en sinónimo de selectividad del gasto social hacia sectores de extrema pobreza, propugnando restringir la acción del Estado en política social en lo fundamental a esos sectores (CEPAL, 1989, pp. 9 y 10).

En América Latina se dan variadas experiencias de focalización. En Chile, está asociada con una amplia privatización de los servicios sociales y con una drástica merma del gasto social bajo el gobierno militar. En otros países, la selectividad para combatir la extrema pobreza se expresa en programas complementarios; de ello hubo experiencias "anticipatorias", como los programas selectivos introducidos en Costa Rica a inicios de los años setenta, complementarios de programas universales (Sojo, 1989).

#### a) Brasil.

En el Brasil algunos programas han dado prioridad a sectores más vulnerables: crecieron más los gastos en enseñanza primaria que en la superior, los de salud pública y nutrición y también, en menor medida, en vivienda. La reducción general del gasto se vió acompañada de una elevación de los programas de alimentación y nutrición, que pasaron de representar un 0.03% del PIB en 1980 a un 0,10% en 1984. Sin embargo, la eficacia nutricional no acompañó en igual grado la aplicación del gasto, al aumentar más aún los beneficiarios e incrementarse la dispersión de los gastos. Se afirma que los recursos, por mucho, no compensaron el déficit alimentario de la población. Sufrieron menoscabo los programas alimenticios, debido a frecuentes interrupciones y a la reducción progresiva del alimento per cápita (Medeiros, 1988, p.218).

Estudios muestran que algunos de los programas selectivos han sido altamente ineficientes, como el programa de leche. Los gastos de control del desvío, se calcula que representen entre un 50% y un 100% del costo del alimento recibido por el grupo meta, elevando extraordinariamente los gastos de administración del programa. Si se agrega el costo del alimento desviado, la inversión que no llega en forma de alimento a los grupos meta ha representado entre un 70% y un 300% del costo del alimento recibido (Ib., p.213). También se critica su desvinculación del programa de salud.

b) México.

En México, a partir de 1983, se realizaron algunos esfuerzos para incrementar la selectividad del gasto en salud y en subsidios de alimentos. Se ha evaluado positivamente el programa de cupones de lecho Liconsa. Por su parte, se señala la opacidad del impacto redistributivo de la eliminación de subsidios a grandes grupos de comestibles comercializados, por dudas sobre el ingreso de las personas excluidas (Lustig, 1989, p.111).

c) Chile.

En Chile, se calcula que del gasto social total, un 15% se ha destinado a combatir la extrema pobreza. Considerando las dimensiones de ésta, por esa razón se afirma que su cobertura es insuficiente. Hay evidencias de ello en la propia prestación de servicios; por ejemplo, en la entrega de alimentos a escolares, en algunas escuelas las maestras se ven obligadas a rotar la entrega de porciones a los alumnos (Vergara, 1989). Existen quince programas selectivos contra la pobreza, los cuales cubren diversos ámbitos: programa de alimentación escolar (PAE); programa de alimentación complementaria (PNAC); subsidio único familiar (SUF); pensiones asistenciales (PASIS); atención preescolar a cargo de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y educación básica; subsidios habitacionales; atención gratuita de salud a indigentes y personas de escasos recursos.

Las filtraciones de los programas selectivos son muy altas. De los cinco programas principales, en promedio solo algo más de la mitad de sus recursos favorecen a los hogares más necesitados -considerados como el 30% inferior de escala de ingresos-. El grado de selectividad efectiva varía de programa a programa: el SUF es el más alto con 67.3%, seguido del PAE con 60.7%, el PASIS con un 53.4%, el PNAC con 49.5%; salud con 48.7%; la educación preescolar con 44.9% y marginalidad habitacional con 27.9% (Ib.).

Sin embargo, el impacto redistributivo de algunos programas es muy grande. Por ejemplo, según una encuesta del año 1985 (CASEN), para el 30% de hogares chilenos que no podían satisfacer las necesidades mínimas de alimentación, obtener el SUF representaba elevar en un 57% el ingreso familiar per cápita. Pero el ingreso monetario de las familias de los tres deciles más bajos de ingreso tampoco alcanzaba con el subsidio a cubrir el consumo de la canasta básica (Haindl y Weber, 1986) y además la cobertura del SUF ha sido restringida (Vergara, 1990). En el caso de los subsidios de empleo, el PEM ha sido el más selectivo y de mayor incidencia redistributiva (Ib.).

Los programas están estructurados para brindar subsidios en forma individual sobre la base de postulaciones. El instrumento utilizado para identificar a los beneficiarios, y asignar los subsidios es la Ficha CAS (ficha de estratificación social). Se trata de un índice global, con rangos muy estrechos, a pesar de que se pretende delimitar grupos focales y asignar subsidios en razón de vulnerabilidades muy diversas. Por otra parte, la ponderación global permite exclusión del beneficio de personas con carencias agudas en ciertas dimensiones y tiene baja capacidad discriminatoria local y regional. El número de hogares a los que se han asignado puntajes críticos de acuerdo con la ficha CAS se ha mantenido en reserva (Ib.).

Mayor eficiencia e impacto muestran los programas que al ser reformados estaban insertos en ámbitos donde existía experiencia acumulada de organismos (PAE; JUNJI). Por el contrario, cuando se han tratado de implantar programas desarticulando estructuras anteriores sin ofrecer una alternativa clara, ha habido grandes problemas administrativos y burocráticos (Ib.).

Algunos problemas de la selectividad dificultan que madure la inversión en esos programas. Por ejemplo, debido al énfasis en la niñez temprana, se han comprobado serias deficiencias calóricas en niños de más de cinco años. Otros, se deben a la evolución de los niños después de ser dados de alta de algunos programas de nutrición: es así como del COFADE, un año más tarde, un 14% de los niños sufren de nuevo diversos grados de desnutrición. Por otra parte, las orientaciones en política social centradas en la atención materno-infantil, y los niveles predominantemente bajos de las jubilaciones, ponen también sobre el tapete reflexiones sobre la atención de la tercera edad.

## 2. Lo regional, lo comunal y la descentralización

Las connotaciones regionales y comunales de las carencias sociales y las correspondientes disparidades del gasto social son a menudo el punto de partida para abogar por la descentralización de recursos y de los procesos de toma de decisiones.

Países que bordean la desintegración social como el Perú muestran dramáticamente la relevancia del problema. En ese país, el 62.7% del decil más pobre de la población vive en la sierra rural y tiene un nivel de consumo correspondiente a sólo un 20% del consumo promedio de la población total (Glewwe y de Tray, 1989, pp. 16 y 17), y la cobertura de servicios también revela abisales contrastes por región. En el sector salud, los promedios nacionales de población por cama hospital y por médico son, respectivamente, 500 y 1300. La relación cama hospital-población es de 200 en Callao y cerca de 300 en Arequipa, Lima, Moquegua y Tacna, pero en Ayacucho, San Martín y Apurímac es por lo menos cinco veces más elevada; entre cinco y siete veces más en Huancavelica, Puno y Amazonas, y más de diez veces en Cajamarca. En cuanto a médicos, mientras Lima y Callao cuentan con uno por 500 personas, la relación asciende a casi 18000 por médico en Ayacucho, 25000 en Cajamarca, y más de 31000 en Huancavélica y el Amazonas. (Suárez-Berenguela, 1987, p. 42)

Además de contribuir a la equidad, la participación de las fuerzas políticas y de los intereses locales en la repartición de los recursos públicos, toda vez que se eviten orientaciones "clientelistas", puede incrementar la eficiencia. Descentralización y participación pueden ser "acciones indispensables para la eficiencia y control social del gasto público" (Rezende, 1988, p. 131).

Por otra parte, para evitar la fragmentación institucional acaecida por falta de instancias centrales, la intervención descentralizada de una pluralidad de instituciones requiere establecer mecanismos que den direccionalidad y coherencia a las diversas acciones, garanticen racionalidad en el uso de los

recursos y promuevan equidad en el acceso a los servicios (Isuani y Tenti, p. 23).

En las dos últimas décadas, se observan tendencias a la descentralización de servicios sociales en numerosos países latinoamericanos, que han dado pie a diversas paradojas. Chile es el país donde ganó más terreno la prestación descentralizada de programas sociales: la descentralización hacia las municipalidades ha operado en el marco de una privatización relativa de la política social y de su orientación hacia la provisión de subsidios a personas que deben probar su indigencia ante el municipio. En el caso del Servicio Nacional de Salud, mediante su desmembramiento en 27 servicios regionales, administrados autónomamente y con criterios de rentabilidad y competencia, cuyo aporte fiscal se basa en la facturación de las atenciones prestadas, exclusivamente de recuperación. Mediante convenios por cinco años, estos servicios entregan los consultorios con sus recursos físicos y humanos a las municipalidades, que deben administrar personal y bienes. Los servicios de salud reciben pacientes referidos para diagnóstico o tratamiento. (Jiménez y Gili, 1989, *passim*.)

Desde 1986, por otra parte, se traspasó al usuario el pago de las atenciones en el sistema de salud pública estableciendo la gratuidad para quienes no cuentan con la capacidad de pago suficiente. (Vergara, 1990) Para 1988, todos los consultorios rurales y un 91% de los generales habían sido transferidos; no así los consultorios de especialidades, los servicios de urgencia ni hospitales. (Jiménez y Gili, 1989, *passim*.)

La municipalización de la atención primaria en salud tiene diversos aspectos críticos. Se ha visto acompañada de un énfasis hacia lo curativo, en detrimento de las actividades de prevención y fomento. Ha tenido efectos regresivos, debido a las diferencias de recursos entre municipios ricos y pobres. Originó la pérdida de la carrera funcionaria y recargo de funciones; los ajustes de las remuneraciones no han sido adecuados. Inicialmente, el procedimiento de facturación causó una explosión de prestaciones, lo cual llevó a introducir un mecanismo límite que, a su vez, ha conducido a déficits, sobre todo en comunas pobres: en 1986, el déficit promedio nacional llegó al 22,6% y en algunas comunas ascendió hasta un 40%.

En tales circunstancias, la tasa de inversión en infraestructura y equipo se vió notablemente afectada: entre 1982 y 1985 disminuyó en un 86%. En las postas rurales, son deficitarios la dotación de recursos humanos, el cumplimiento de normas y procedimientos y el acceso a especialistas. Además, se señala que no se ha dado un incremento de la participación comunitaria en actividades de salud asociadas a los consultorios generales. La única coordinación intersectorial es con los establecimientos educativos, vía profesores, y más bien se tiende al conflicto con otras áreas (Jiménez y Gili, 1989, *passim*).

En el ámbito educacional, desde 1979 se promovió el traspaso de los establecimientos fiscales a las municipalidades, quienes a su vez pueden transferir su administración a entidades privadas. Las escuelas municipales y particulares gratuitas reciben una subvención estatal por cada alumno. El personal docente de la educación pública perdió entonces sus garantías laborales; entre otras, la estabilidad funcionaria, los escalafones de remuneración, la

asignación de título, el sistema de ascenso y calificaciones, y el pago completo de licencias médicas. (Vergara, 1990)

Los departamentos sociales de las municipalidades concentran importantes funciones y responsabilidades relacionadas con la selectividad de programas "focalizados"; por ejemplo, el recolectar información sobre los beneficiarios. Sin embargo, el diseño y la ejecución de los programas se han resuelto en una forma altamente centralizada, dificultando adaptaciones a las realidades comunales y un adecuado establecimiento de prioridades y recursos presupuestarios. Las municipalidades tampoco han sido dotadas de los recursos humanos y materiales pertinentes (Vergara, 1990), y el personal ha tenido una dependencia política del Alcalde.

Algunos desequilibrios regionales o comunales, expresados como baja cobertura por oferta de los servicios, son paradójicamente efectos colaterales de políticas realizadas, según sus forjadores, con propósitos de equidad. Ha sido el caso en Chile de los programas de vivienda denominados erradicaciones. De 1979 a 1985 fueron trasladadas 30.000 familias de poblaciones irregulares hacia zonas periféricas de Santiago. Entre otras cosas, ello profundizó la segmentación urbana de servicios y originó problemas de cobertura de algunos programas sociales. Este proceso se dió junto con la reforma comunal de la ciudad que creó 16 nuevas comunas subdividiendo las antiguas, configurando una segmentación de comunas por ingresos que deba permitir "focalizar" mejor las políticas sociales selectivas mediante criterios espaciales. (Morales et.al., 1990).

### 3. La creación de fondos sociales

#### a) El Finsocial.

El FINSOCIAL, creado en el Brasil, provocó una reducción del financiamiento de programas sociales financiados por el crédito público y un aumento de las transferencias. Su surgimiento estuvo asociado a la reducción del Fondo de apoyo al desarrollo social, que manejaba los gastos del sistema nacional de previsión y asistencia social y era fuertemente dependiente del comportamiento de la masa salarial (Vianna et. al., 1988, p.142). Por esa razón, se ha afirmado que el fondo no ha sido un instrumento de expansión del área social, como se justificó en su creación, sino una fuente sustitutiva de la asignación tributaria en el presupuesto fiscal del gobierno. (Ib., 144)

#### b) El FSE y el FIS de Bolivia.

En Bolivia, se crea a inicios de 1987 el Fondo Social de Emergencia (FSE), concebido como un instrumento de corto plazo, destinado a brindar alivio temporal a la población más afectada por la crisis y las medidas de ajuste, en un país caracterizado por el escaso desarrollo de la política social. Su temporalidad de cuatro años se asentaba en dos supuestos: al cabo de ese tiempo, la reactivación económica debía asegurar una reducción del desempleo y una elevación de los ingresos familiares; por otra parte, las instituciones del sector social, de salud, educación y asuntos urbanos debían recuperarse para

asumir en forma permanente los programas iniciados por el Fondo que trascienden acciones de emergencia estricta.

A junio de 1989, había realizado desembolsos por 14 millones de US\$, con las siguientes prioridades: 17% en apoyo de la educación; 10% en actividades epidemiológicas; 9% en programas rurales de salud; 9% en apoyo institucional y 22% en desayunos escolares. Se había favorecido directamente a 200.000 personas y a algo más de 3 millones en forma indirecta. (Campero, 1989, pp.4 y 21)

A octubre de 1989, obras en infraestructura social -agua y alcantarillado, vivienda, construcción de escuelas, construcción de postas y clínicas de salud, restauración de iglesias históricas representaban un 48% de los compromisos; infraestructura económica -mejoras urbanas, carreteras, irrigación, drenaje, control de erosin, reforestación- un 36%; asistencia social -costos de operación de proyectos de salud y educación- un 11%, y apoyo productivo -líneas de crédito para cooperativas y compra de materiales para proyectos de autoayuda- un 5%. El FSE tuvo éxito en uno de sus principales objetivos: generar empleo. A esa fecha había generado 568,000 meses-hombre de empleo; además los trabajadores empleados en un 43% pertenecían a los tres menores deciles de ingreso. Además en promedio los trabajadores ganaban más de lo normal.

Un importante objetivo del FSE era proveer servicios a los pobres. Prácticamente todos los beneficiarios de los subproyectos han sido pobres. Sin embargo, el Fondo no estaba inicialmente equipado para distinguir entre diferentes grados de pobreza en las comunidades potencialmente beneficiarias, ni para una selección estricta de la infraestructura y de los servicios sociales para los más pobres. Su orientación hacia la demanda limitaba la extensión de sus beneficios hacia la extrema pobreza, dado que las comunidades más pobres por lo general adolecen de instituciones débiles, poco acceso a información, escasos intermediarios institucionales (ONGs y otras).

El reconocimiento de las limitaciones a la selectividad impuestas por adecuar los subproyectos a la demanda, llevó a crear un Departamento de promoción, para identificar grupos objetivo, difundir los beneficios del fondo y proveer asistencia en la elaboración de proyectos. Para orientarlo se estableció un sistema de selección departamental de grupos objetivo, tomando en cuenta la participación del departamento en el PIB, capacidad institucional, tasas de desempleo, mortalidad infantil, asistencia escolar, infraestructura social, etc. Ya que los datos por comunidad son aún escasos y las disparidades intradepartamentales importantes, estas orientaciones son todavía muy globales.

Actualmente se está en una etapa de transición desde el FSE, de carácter transitorio y de emergencia, hacia estrategias de largo plazo, en torno a un Fondo de inversión social (FIS). La estrategia de largo plazo en política social consiste en desarrollar recursos humanos mediante servicios de salud y educación. Se optó por no continuar con el FSE, que se prolongará hasta marzo de 1991, pues éste no fue diseñado como instrumento integrador de estrategias sectoriales sino más bien para seleccionar subproyectos de rápida ejecución y con efectos a corto plazo en el empleo, actuando en un amplio espectro de inversión sectorial y en ocasiones dentro de la esfera de otras agencias.

A largo plazo se desea evitar crear duplicaciones, inconsistencias y una distribución ineficiente de recursos. En la medida que los Ministerios de Salud y Educación tienen debilidades para supervisar la ejecución de inversiones en el desarrollo de recursos humanos, se creará el FIS, institución permanente, centrada exclusivamente en salud y educación para complementar la labor de los ministerios respectivos. Los objetivos del FIS consistirán en: a) contribuir al incremento de la asistencia externa a los sectores sociales proveyendo mecanismos eficientes; b) ampliar la cobertura de salud, educación, agua y alcantarillado a los más pobres; c) constituir un vínculo coordinador de las diversas agencias involucradas en los sectores sociales, incluyéndolas como participantes en los subproyectos. La creación de empleo no tendrá un énfasis; éste consistirá en identificar subproyectos para las comunidades más pobres.

c) Los FIS en Guatemala, Honduras y El Salvador.

Actualmente el Banco Mundial está promoviendo una reforma de la política social en Guatemala, Honduras y El Salvador, que contempla una protección relativa del gasto social; reasignación de fondos desde la enseñanza universitaria y la salud curativa a programas de enseñanza básica y medicina preventiva; introducción de aranceles por servicios sociales para quienes los puedan pagar; selectividad del gasto social hacia los más pobres; descentralización de servicios con intervención de organismos locales; uso de mecanismos de competitividad para mejorar la calidad y abaratar los servicios. Se plantea la necesidad de mejorar las capacidades de gestión de los ministerios y agencias especializadas: introducir sistemas de incentivos y entrenamiento; énfasis en resultados más que en los procedimientos; seguimiento de prestación de servicios.

En este marco se plantea impulsar fondos de inversión social, concebidos como intermediarios financieros que financian y supervisan proyectos de bienestar ejecutados por organizaciones locales, ONG's y contratistas privados. Estos Fondos de inversión deben canalizar asistencia externa, coordinando la acción de diferentes donantes para evitar duplicaciones e ineficiencias. Se plantea vincular a los ministerios, a las comunidades locales y ONG's, a los donantes, con la planificación de los Fondos. Los Fondos deben promover el cofinanciamiento local de proyectos. Aunque ataquen problemas de corto plazo, por ejemplo, creando empleo, se plantea la necesidad de actuar a largo plazo.

En el caso de Guatemala y Honduras, donde las propuestas se encuentran más avanzadas, se pretende que los Fondos actúen en dimensiones de emergencia y de largo plazo; con énfasis de corto plazo en Honduras y de largo plazo en Guatemala.

4. Reestructuración de la prestación de servicios

Por lo general en la región han sido endebles los intentos por modificar la gestión de los programas sociales. Nos referiremos a diversas experiencias cuyo conocimiento puede resultar provechoso.

En el Brasil, desde 1982, en el campo de la salud se tomaron directrices básicas: dar prioridad a la atención primaria, eliminar la capacidad ociosa del sector público, integrar diversas agencias de salud y establecer límites presupuestarios para la cobertura asistencial. Mediante el CONASP, instrumento de articulación institucional, se adaptó el sistema médico-hospitalario a un contexto de escasez y de coordinación. Se impulsó la reducción de gastos en alta tecnología; se hicieron menos laxos los controles sobre proveedores, luego de comprobarse grandes excesos: en uno de los sistemas, por ejemplo, había un exceso de contratación de 70.000 lechos. Se implantó un nuevo sistema de cuentas hospitalarias, de pago por procedimiento, para preconizar la planificación de servicios. (Vianna, 155-158) Según algunos (Ib. 182), paradójicamente, las restricciones y el ajuste en ese sentido han coadyuvado a construir un sistema de salud más universal y menos desigual. Hay un balance positivo del uso más intensivo de la capacidad pública en lugar de los servicios privados contratados, y en la reducción y control de los costos de las hospitalizaciones. (Musgrove, 1988, p. 38)

En Argentina, ha sido limitada la ejecución de ciertas reformas, debido a contradicciones de las propias medidas, a falta de integración, a influencias políticas y a la dinámica interna de las instituciones. Por ejemplo, a menudo no se practicó el arancelamiento de los servicios médico-hospitalarios; la ejecución del gasto ha superado en ocasiones el presupuestado original por exigencias de operación de los servicios (nos referimos al período prehiperinflacionario).

Debido al aumento de la cobertura de las obras sociales, ha variado la intensidad y modalidad del uso de los servicios estatales argentinos: decrecieron en los últimos las consultas médicas y las internaciones y las obras sociales, por su parte, contrataron servicios del Estado (Marshall, 1988, p. 92). La disminución del uso puede estar también vinculada con el impacto de los aranceles, los cuales, si bien pueden haber contribuido a un mejor uso de la cobertura de las obras sociales, también pueden haber sido un simple obstáculo para sectores de bajos ingresos. En algunos casos, como en la Capital Federal, el trámite para eximir del pago era relativamente sencillo: una declaración jurada; en otros, complejo, como en la Provincia de Buenos Aires, donde debía intervenir el servicio social provincial (Ib., p. 93). Por otra parte, en un sistema de salud público muy estratificado, usado primordialmente por los grupos de pocos recursos, hay problemas de cobertura, pues la oferta no posee una distribución territorial adecuada. (Pérez, 1989, p. 194)

Como contradictorio se ha señalado el impulso a la vivienda en este país mediante el FONAVI, al cual pocos años después se le suprimió su principal fuente de recursos, es decir, la contribución empresarial (Marshall, 1988, p. 68).

En Costa Rica es interesante, a pesar de algunos aspectos negativos, la reestructuración sufrida por la institución más grande del sector salud. La disminución del gasto en salud en los ochenta fue notable, contrayéndose más aún que el PIB. Para los años 1981 y 1982, el gasto per cápita en salud calculado en relación con el PIB experimentó respectivamente un decrecimiento del 28.8% y del 35.5%, para luego recuperarse levemente sin alcanzar los niveles anteriores (Sanguinetta, 1988a, p. 53). La incidencia de la disminución del gasto en la prestación de los servicios no ha sido particularmente estudiada; el Colegio de médicos y cirujanos ha tipificado algunas de las deficiencias y se

ha reconocido un virtual deterioro en la calidad de la prestación de los servicios de salud, con evidencias fundamentalmente en el área de atención primaria (salud rural y comunitaria, dental, alimentación y nutrición) y en la morbilidad de la población, con incidencia de enfermedades que habían experimentado un descenso notable. Sin embargo, sería unilateral hacer estimaciones sobre la prestación de los servicios únicamente a partir del comportamiento del gasto, que no indica necesariamente una reducción total efectiva de los recursos disponibles. (Sanguinety, 1988a)

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) enfrentaba a inicios de la década un considerable déficit de operación relacionado con la universalización de sus servicios a partir de 1973, el traspaso de los hospitales y clínicas en manos de la Junta de Protección Social hasta 1979 y la deuda acumulada contraída por el Estado en su calidad de patrón; ésta en 1983 ya ascendía a 2.027 millones de colones. En medio de la crisis se tomaron severas medidas para aumentar su eficiencia interna mediante una reducción de los costos hospitalarios y por consulta externa. La disminución real de los gastos de la CCSS entre 1980 y 1982 fue del 50%; en el caso del Ministerio de Salud de un 49%. En 1985, el gasto total de la CCSS era menor en un 24% que en 1979. Por otra parte, es interesante señalar que la recuperación del gasto iniciada en la CCSS en 1983 se hizo aumentando significativamente las recaudaciones: la cuota patronal pasó en 1983 de un 6.75% a un 9.25% de los salarios (Sanguinety, 1988a, p.49). La CCSS logró consolidar su base financiera: los ingresos del seguro de enfermedad y maternidad aumentaron sistemáticamente desde 1983; desde ese año hasta 1986 las tasas anuales de crecimiento fueron del orden de 35%, 18%, 14% y 6% respectivamente. Por la política de gasto se presentaron superávits: de 11 090 millones de colones recaudados en 1985, se gastaron en servicios propios 9 206 millones; en 1986 los ingresos ascendieron a 12 840 millones y los egresos a 10 955 millones (Ib.).

El Ministerio de Salud y otras instituciones dependientes del presupuesto del Estado, por su parte, sufrieron sustanciales reducciones. En presencia de ambos fenómenos, la CCSS ha venido realizando transferencias crecientes al Ministerio de Salud (Ib., pp. 49 y 79). Este fenómeno se ha criticado (Ib.) debido a las consecuencias que acarrea para la CCSS; obviamente en alguna manera ha amortiguado la búsqueda de fondos propios y la introducción de eventuales reformas de esas instituciones. La deuda del Estado con la CCSS no ha sido enjugada; en 1986 ascenda a 4 100 millones.

La trayectoria de la CCSS se relaciona estrechamente con las orientaciones dominantes en política social. Fracasó la tentativa de los médicos, a inicios de la década, de privatizar la salud mediante la libre elección médica hospitalaria. A partir del gobierno de Monge, la tesis prevaleciente tampoco fue favorable a una indiscriminada privatización, sino a medidas de racionalización del gasto y de la prestación de los servicios, conjugadas con el traspaso marginal de servicios a cooperativas. No se modificaron las orientaciones sobre la cobertura universal de la población, con base en una solidaridad redistributiva, pues los aportes de los asalariados a la CCSS son proporcionales a sus ingresos y es muy importante el aporte patronal.

Un aspecto que se debe atender en la reestructuración se refiere a la transparencia de los subsidios. En numerosas ocasiones, en la asignación y

ejecución de los subsidios no se hacen explícitos aspectos fundamentales, como son los montos establecidos, las poblaciones objetivo y los mecanismos de adjudicación. La transparencia de estos aspectos reviste mayor importancia en programas cuyos subsidios actúan en el transcurso de largos periodos y que, por tanto, están sometidos a la influencia directa de factores macroeconómicos, en virtud de los cuales puede o no determinarse su reajuste.

En el caso de la vivienda, la lenta recuperación de los créditos hace esta área particularmente sensible a los desequilibrios macroeconómicos. Tales desequilibrios pueden modificar el monto de los subsidios y/o la población efectivamente beneficiada, según el método de ajuste de las cuotas. Cambios severos pueden conducir a insolvencia de los beneficiarios, lo cual a su vez puede incidir en la reducción de los intereses o del principal de la deuda.

En la Argentina, donde recientemente se cerró el Banco Hipotecario de apoyo a la vivienda, los subsidios de vivienda han operado con escasa programación, cuantificación y se han materializado mediante diversos instrumentos como: a) indización parcial de las cuotas de los créditos otorgados para adquirir vivienda y/o fechas de indización mucho más espaciadas que el ritmo de ajuste de los restantes precios; b) ajuste de valor de la vivienda con índices que no reflejan el valor real; c) tasas de interés bajas, nulas o negativas en términos reales; d) prolongados periodos de amortización, oscilantes entre 20 y 40 años; e) altos índices de morosidad en contexto inflacionario en presencia de esquemas punitorios no compensatorios. (Lumi, 1989, p. 65)

En el sector vivienda, la transparencia de subsidios se hace importante no sólo para resolver problemas de equidad -quienes están siendo realmente beneficiados- sino para hacer viable la existencia de fondos destinados a la vivienda de los sectores populares.

##### 5. Política educacional y transformación productiva

Son necesarias tanto la autonomía como la articulación del sector educativo con el mundo del trabajo y de la producción: autónoma para garantizar una producción científica no subordinada a determinaciones político-sociales inmediatas. Articulación para vincular el saber acreditado con los grandes problemas que enfrenta la sociedad nacional. (Tenti, 1989, p.217).

Mejorar la articulación productiva de la región y su inserción en el mercado internacional para crecer con equidad, tiene como uno de sus requisitos impulsar una política tecnológica que permita incorporar y difundir el acervo tecnológico disponible en el plano internacional. Se hace necesario crear nexos entre el sistema de investigación y la infraestructura tecnológica, por una parte, y el sistema productivo, por otra. En el campo de los recursos humanos, es necesario enfrentar la aceleración del cambio técnico, los requerimientos cambiantes en materia de habilidades laborales y la diversificación de agentes productivos. Enfrentar tales retos abre un espacio de colaboración para los agentes públicos y privados, con repercusiones fundamentales en las políticas educacionales (CEPAL, 1990, pp.16-17).

Se han dado en la región algunas experiencias interesantes. En 1983 se creó en la Universidad Nacional Autónoma de México el CIT, Centro para la innovación tecnológica, para configurar una política de vinculación del sector productivo con esta universidad que concentra más del 30% de la capacidad investigativa del país. La vinculación con la industria es establecida mediante diversas actividades: redactar y negociar contratos; ubicar a investigadores o empresas para relacionarlos con la universidad, apoyar a los investigadores para orientar proyectos hacia demandas de los clientes, recopilar información técnica y de mercado, desarrollar estrategias para la obtención de patentes nacionales e internacionales y realizar seguimientos de los proyectos contratados. El CIT ha tenido amplio eco en el país y apoyo internacional (CEPAL, 1990, pp. 115).

En Costa Rica se inició en 1987 la incorporación de la informática al sistema educativo, utilizando el lenguaje de programación LOGO. Se introdujo para la educación pública primaria, con un carácter comprensivo y altamente regionalizado, dando prioridad a las escuelas con población infantil de menos recursos. Varios son los propósitos: desarrollar la creatividad y destrezas de pensamiento lógico; estimular el desarrollo de la inteligencia; actuar contra el acrecentamiento del abismo tecnológico respecto de los países desarrollados; crear una generación de costarricenses familiarizados con las nuevas tecnologías; contribuir al desarrollo del sector productivo; promover la democratización geográfica y hacer accesible esta oportunidad a niños de bajos ingresos (Fonseca, 1989).

Creado por iniciativa estatal, el programa ha sido desarrollado, administrado y financiado por la Fundación Omar Dengo, entidad privada, sin fines de lucro. Las computadoras son de propiedad de la fundación y se prestan a las escuelas públicas, de acuerdo con la selección establecida por el Ministerio de Educación, realizada con base en criterios regionales y de densidad de población en las 17 regiones educativas del país. Para 1990 se desea cubrir al 42% de la población de primaria pública, hasta el sexto año (último de la primaria). La selectividad es transitoria, porque se pretende gradualmente ir avanzando hacia la universalidad. Como rasgo original, la selección de los más pobres está orientada hacia formación de recursos humanos con tecnologías de punta.

Para facilitar el acercamiento de las universidades al sector privado, hace algunos años se estableció en Chile un fondo especial, al que las empresas pueden hacer donaciones con incentivos tributarios, destinado a impulsar proyectos de infraestructura y de equipamiento de los centros académicos de nivel superior (Allard y Muga, 1989, p. 105). Pero resulta preocupante cierto debilitamiento de capacidad investigativa en las universidades: se ha señalado que las nuevas universidades regionales debieron consolidarse en medio de restricciones fiscales, con dificultades para formar una infraestructura de investigación (Ib., p. 102). Por otra parte, la creación de carreras en las nuevas instituciones del sector privado, se afirma, estuvo guiada por criterios de rentabilidad de cortoplazo, y en consideraciones de mercado definidas solamente a partir de demandas educativas ejercidas por los egresados de enseñanza media, aumentando las vacantes en carreras "de moda" sin consideración de las posibilidades ocupacionales de las respectivas profesiones (Ib., p. 103). También se señalan los escasos recursos destinados a la investigación (Ib., p. 111).

Notas

1/ La conjunción o interacción de políticas universales y selectivas se refiere a la estrategia, es decir, a las relaciones mutuas de ambas orientaciones en el amplio espectro de la política social. En los programas concretos, considerados uno a uno, naturalmente, ambas orientaciones pueden ser complementarias o aún excluyentes.

2/ Nuestra pretensión, quizá no cumplida, es realizar una especulación dirigida. Al usar en otro campo el concepto efectos de encadenamiento hacia atrás y hacia adelante, tomamos de este concepto, únicamente sus predicados de orden superior, es decir, los que "predican algo de propiedades o relaciones. Ejemplos de estos predicados de orden superior pueden ser relación simétrica y propiedad biológica" (Bunge, 1896, p.268). Indagando en homologías de relaciones, "exportamos" estos predicados de orden y relaciones hacia otro campo (Ib., p.226). En esta forma el concepto, resignificado en otro campo, sirve para crear uno nuevo. Seleccionamos ese concepto original porque sus connotaciones crean un transfondo adecuado para lo que deseamos expresar, al evocar aspectos relacionados del original que pueden facilitar el diálogo sobre política social. Como se reconocerá, algunas formulaciones sobre el nuevo concepto son una paráfrasis de formulaciones relativas al original, realizadas por Hirschman, 1973 y 1984.

3/ Véase propuestas más detalladas sobre recursos humanos y capacitación en CEPAL, 1990, pp.121-125.

4/ Sobre el programa de informática educativa en Costa Rica véase Fonseca, 1989.

5/ La distinción planteada originalmente para targeting la hemos tomado de Glewwe y Kanaan, 1989, estudio financiado por el Banco Mundial, de carácter no oficial, p.22.

6/ Con muy ligeras modificaciones, para efectos de esta distinción, retomamos la planteada originalmente para una estrategia de targeting en Glewwe y van der Gaag, 1988, pp. 28 y 29.

7/ Criterios expresados por Vergara, 1989, como orientaciones alternativas de la focalización en Chile, que estimamos de relevancia general.

## BIBLIOGRAFIA

- Allard, Raúl y Alfonso Muga, (1989), "Políticas públicas de los 80 en Chile: su incidencia sobre la organización y administración de las universidades", en Estudios sociales No. 61, CPU, Santiago de Chile, tercer trimestre.
- Banco Mundial, (1985a), Republic of Colombia. Health Services Integration Report, Staff Apraisal Report, for official use only, Washington D.C., junio.
- \_\_\_\_\_, (1985b), Ecuador: Public Investment Review, Report No.5676-EC, for official use only, Washington D.C., diciembre.
- \_\_\_\_\_, (1987), Argentina. Population, Health and Nutrition Sector Review, Report No. 6555-AR, for official use only, Washington D.C., octubre.
- \_\_\_\_\_, (1988), Targeted Programs for the Poor During Structural Adjustment. A Summary of a Symposium on Poverty and Adjustment, Washington D.C., abril.
- \_\_\_\_\_, (1989), Guatemala. Public Sector Expenditure Review, Report No. 7478-GU, for official use only, Washington D.C., mayo.
- \_\_\_\_\_, (1990), "Bolivia. Social Investment Fund Project", 1990, Staff Apraisal Report No. 8248-BO, for official use only, Washington D.C., marzo.
- \_\_\_\_\_, (1990a), "Social Investment in Guatemala, El Salvador and Honduras", Paper prepared for the Technical Consultation on Poverty Alleviation, Basic Social Services and Social Investment Funds, for official use only, mimeo, Paris, junio.
- \_\_\_\_\_, (1990), Informe sobre el desarrollo mundial 1990. La pobreza, Washington D.C., julio.
- Besley, Timothy y Ravi Kanbur, (1990), "The Principles of Targeting", The World Bank, en Policy, Research and External Affairs Working Papers 385, Washington, marzo.
- Bunge, Mario, (1986), La investigación científica, Ariel methods, México, 3a reimpression.
- Campero, Luis Fernando, (1990), "El Fondo Social de Emergencia, una experiencia exitosa de intervención temporal en el sector social" en ILPES, ISS e ILDIS, en Necesidades básicas y desarrollo, La Paz, impreso en talleres Hisbol, pp.127-141.
- Castro, Guillermo et.al., (1989), Panamá en la década de 1980: la política social en los años del ajuste estructural, Instituto de estudios nacionales de la Universidad de Panamá, mimeo, Panamá, agosto.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (1986), Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza, LC/G.1448 (Conf.79/4), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_, (1987), Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción, (LC/G.628), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_, (1988), Opciones de desarrollo social para los años noventa, Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_, (1989a), Notas preliminares sobre la situación social y los gastos sociales de países seleccionados de América Latina y el Caribe, LC/MEX/L.117, México, septiembre.
- \_\_\_\_\_, (1989b), Opciones y falsos dilemas para los años noventa: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina, LC/R.852, Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_, (1990), Transformación productiva con equidad, LC/G.1601 (SES.23/4), Santiago de Chile, marzo.
- CEPAL/PNUD, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990a), Magnitud de la pobreza en América Latina, División de estadística y proyecciones CEPAL y Proyecto PNUD-RLA/86/004, Santiago de Chile, abril.
- CEPAL, (1990b), Tendencias recientes de la política social en América Latina y el Caribe (en preparación).
- Chenery, Hollis, Montek Ahluwalia, C.L.G. Bell, John Dulloy y Richard Jolly, (1974), Redistribution with Growth, Oxford University Press, published for The World Bank and The Institute of Development Studies, London.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco, (1988), Evaluación de políticas sociales, GEL, Buenos Aires.
- Demery, Lionel y Tony Addison, (1987), The Alleviation of Poverty Under Structural Adjustment, The World Bank, Washington.
- Fonseca, Clotilde, (1989), "La incorporación de la informática al sistema educativo y la experiencia de Costa Rica", en Praxis No. 35-36, Heredia, julio-diciembre.
- Foxley, Alejandro, Eduardo Aninat y José Pablo Arellano, (1980), Las desigualdades económicas y la acción del Estado, FCE, México.
- Frenk, Julio, (1987), "El financiamiento como instrumento de política pública", en Boletín de la oficina sanitaria panamericana, Vol. 103, No. 6, diciembre.

- Glewwe, Paul y Jacques van der Gaag, (1988), "Confronting Poverty in Developing Countries. Definitions, Information and Policies", en Living Standards Measurement Study Working Papers No. 48, The World Bank, Washington D.C.
- Glewwe, Paul y Dennis de Tray, (1989), "The Poor in Latin America during Adjustment. A Case Study of Peru", en Living Standards Measurement Study Working Paper No. 56, The World Bank, Washington D.C., julio
- Glewwe, Paul y Oussama Kanaan, (1989), "Targeting Assistance to the Poor Using Household Survey Data", en Policy, Research and External Affairs Working Papers No. 225, The World Bank, Washington D.C., junio.
- Hirschman, Albert, (1973), La estrategia del desarrollo economico, FCE, México.
- \_\_\_\_\_, (1977), Salida, voz y lealtad, FCE, México.
- \_\_\_\_\_, (1984), "El desarrollo desde el punto de vista de los enlaces generalizados, con referencia específica a los bienes básicos", en De la economía a la política y más allá, FCE, México.
- Isuani, Ernesto et. al., (1989), Estado democrático y política social, Eudeba, Buenos Aires.
- Isuani, Ernesto y Emilio Tenti, (1989), "Una interpretación global", en Ernesto Isuani et. al., Estado democrático y política social, Eudeba, Buenos Aires.
- Jiménez, Emmanue, (1990), "Social Sector Pricing Policy Revisited: A Survey of Some Recent Controversies", en Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989, Washington.
- Jiménez, Jorge y Margarita Gilli, (1989), "Municipalización de la atención primaria en salud", en Estudios sociales No. 62, CPU, Santiago de Chile, cuarto trimestre, pp. 115-150.
- Lumi, Susana, (1989), "Hacia una política habitacional", en Ernesto Isuani et. al., Estado democrático y política social, Eudeba, Buenos Aires.
- Lustig, Nora, (1989), "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México", en Investigación económica No. 187, pp.85-140, México, enero-marzo.
- Marshall, Adriana, (1988), Políticas sociales: el modelo neoliberal, FLACSO/LEGASA, Buenos Aires.
- Medeiros Peliano, Anna Maria T., (1988), "Os Programas Alimentares e Nutricionais no Contexto da Recessão Económica: 1980-1984", en Chahad y Cervini (organizadores), Crise e Infancia no Brasil, UNICEF-IPE USP, Sao Paulo.
- Mishra, Ramesh, (1984), Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare, Macmillan Publishers LTD, Londres, segunda edición reimpressa.

- Morales, Eduardo, Susana Levy, Adolfo Aldunate y Sergio Rojas, (1990), "Erradicados en el régimen militar. Una evaluación de los beneficiarios", en Documento de trabajo programa Flacso-Chile No.448, Santiago, mayo.
- Musgrove, Philip (editor), (1988), Crisis económica y salud. La experiencia de cinco países latinoamericanos en los años ochenta, mimeo, OPS, Washington D.C., noviembre.
- Ndulu, Benno J., (1990), "Comment on 'Social Sector Pricing Policy Revisited' by Jiménez", en Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989, Washington.
- Pérez, Claudio, (1989), "Política pública y salud", en Ernesto Isuani et. al., Estado democrático y política social, Eudeba, Buenos Aires.
- Petrera, Margarita, (1987), "Eficacia y eficiencia de la seguridad social en relación con el ciclo económico: el caso peruano", en Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, Vol. 103. No 6, Washington D.C., diciembre.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe), (1990), Colombia: la deuda social en los 80. Tomo I, Versión preliminar, mimeo, Santiago de Chile, mayo.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano, (1987), "Administración y gestión local: la experiencia de algunos municipios de Santiago", en Colección estudios CIEPLAN No. 22, Santiago de Chile, diciembre.
- Rezende, Fernando, (1988), "A Política Social e a Crise Económica", en Chahad y Cervini (organizadores), Crise e Infancia no Brasil, UNICEF-IPE USP, Sao Paulo.
- Ribe, Helena et. al., (1990), "How Adjustment Programs Can Help the Poor. The World Bank Experience", en World Bank Discussion Papers No. 71, Washington D.C.
- Sanguinety, Jorge, (1988), La salud y el Seguro Social en Costa Rica, Informe final del proyecto de asistencia técnica Ministerio de Planificación/Banco Mundial, préstamo 2519, componente No. 4, San José, marzo.
- \_\_\_\_\_, (1988a), La educación general en Costa Rica: la crisis y sus posibles soluciones, Informe final del proyecto de asistencia técnica Ministerio de planificación/Banco Mundial, préstamo 2519, componente No. 3, San José, junio.
- Sojo, Ana, (1989), "Las políticas sociales en Costa Rica", en Revista de la CEPAL No. 38, Santiago de Chile, agosto.

- \_\_\_\_\_, (1990), "La selectividad y el espectro de la política social: opciones y dilemas de los años noventa en América Latina", en Revista de la CEPAL No. 41 (en prensa).
- Stern, Nicholas, (1990), "Comment on 'Social Sector Pricing Policy Revisited' by Jiménez", en Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989, Washington.
- Suarez-Berenguela, Ruben M., (1987), "Financing the Health Sector in Peru", en Living Standards Measurement Study Working Paper No.31, The World Bank, Washington D.C., abril.
- Tenti, Emilio, (1989), "El Estado educador", en Ernesto Isuani et.al., Estado democrático y política social, Eudeba, Buenos Aires.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), (1987), The Invisible Adjustment. Poor Women and the Economic Crisis, Alfabetá impresores, Santiago de Chile.
- Vergara, Pilar, (1990), Las políticas contra la extrema pobreza en Chile, Flacso, Santiago de Chile.
- Vianna, Sonon, André César Medici y Sergio Piola, (1988), "Os Serviços de Saúde Durante a Recessão", en Chahad y Cervini (organizadores), Crise e Infancia no Brasil, UNICEF-IPE USP, Sao Paulo.

## Capítulo Segundo:

### PROBLEMAS Y POLITICAS SOCIALES EN BOLIVIA: UN INTENTO DE APROXIMACION NO CONVENCIONAL \*/

#### I. INTRODUCCION

En este capítulo se intenta una aproximación a los problemas sociales desde una perspectiva distinta a la convencionalmente aceptada. Se presenta al fenómeno de la pobreza como un resultado obvio del proceso histórico de Bolivia; se parte del carácter del capital para desmentir la idea generalmente aceptada que identifica la pobreza con el escaso grado de desarrollo del país; y se sostiene que la pobreza no obedece al grado de desarrollo capitalista en Bolivia sino a la modalidad de su desarrollo.

El capital en Bolivia es híbrido, lo que se explica porque no sustituye a las otras formas de organizar la producción, sino que coexiste e incluso las articula directamente en la propia esfera de la producción, o indirectamente en la esfera de la circulación. Del mismo modo, su hibridez obedece a que no se desarrolló bajo su forma específica empresarial, no contrata mano de obra directamente pero subordina a un contingente muy importante de mano de obra que incluso no se reconoce a sí misma como asalariada. Finalmente, su carácter se debe también, y de manera muy importante, a la ausencia de un proyecto industrializador que homogeneice a la economía. Esta modalidad de subordinar sin contratar deja una carga muy pesada al Estado en materia de la prestación de servicios.

También se presentan los determinantes de la succión del excedente y se pone énfasis en los factores extraeconómicos porque permiten ubicar el fondo de los problemas en la debilidad de la democracia. Esta se expresa en las deficiencias del sistema político y en la presencia de un prejuicio señorial que supone discriminación. A partir de una suerte de incapacidad de asumir el mestizaje como hecho igualador, la sociedad boliviana asiste a un absurdo ordenamiento en el cual se establecen estamentos según el grado de mestizaje adoptado como criterio diferenciador. La discriminación en Bolivia no se plantea de manera nítida entre quiénes son o pertenecen a un estamento u otro, sino que se observa una gama de "niveles" entre los cuales se la acepta como algo "normal".

El carácter del capital y las debilidades de la democracia explican conjuntamente porqué la mayoría de la población vive en condiciones de pobreza,

---

\*/ En la preparación de este capítulo se contó con la colaboración del señor Miguel Fernández Moscoso, Consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

discriminada socialmente, desfavorecida en la distribución del producto y excluida del sistema político.

La mayoría de la población boliviana muestra bajos niveles de vida, pero ellos corresponden con su estructura de necesidades, que reflejan una percepción ideológica acerca del lugar que se ocupa en la sociedad. De ello surge que una sociedad más igualitaria es una condición para enfrentar las causas de la pobreza. En todo caso las necesidades efectivamente percibidas por la población están siendo atendidas en alguna medida, lo que nos remite al análisis de sus actividades económicas.

Dichas actividades se desarrollan en un escenario conformado por la modalidad de desarrollo del capital y la debilidad de la democracia. Sin embargo, es imprescindible considerar por separado a la situación ocupacional urbana y a los problemas que enfrenta la economía campesina.

En el ámbito urbano se reconoce la existencia de un grave problema ocupacional: la inserción laboral insatisfactoria (ILI). La presencia del mencionado fenómeno implica la ausencia del componente humano de la productividad y además la acumulación de un peligroso conflicto latente. En efecto, a partir del análisis del proceso de trabajo desde distintos puntos de vista se concluye que existe insatisfacción, aunque se logra operacionalizar solamente una dimensión de ese fenómeno: el ingreso.

Es más, se muestra que dicha insatisfacción se genera tanto por las dificultades propias del proceso de trabajo como por las debilidades de la democracia que se traducen en los problemas ya mencionados. Tiene también consecuencias importantes en el mundo del trabajo al hacer inviables a las propuestas que descansan en aumentos de la productividad. Así, la insatisfacción laboral muestra su doble carácter: social y económico.

Para ilustrar las manifestaciones de este problema se construyó una tipología de situaciones ocupacionales en la que se establece fundamentalmente un corte entre los ocupados satisfechos y los insatisfechos, pero además se confronta dicho corte con la búsqueda de trabajo. El resultado es que el problema ILI no se traduce principalmente en la búsqueda de trabajo, lo que es compatible con la existencia de altas tasas de participación por hogar. La masiva presencia de menores en las calles de las ciudades bolivianas avala esa afirmación. De manera coherente con esa visión, la mayoría de los insatisfechos apuesta a la estabilidad laboral, pero dicha opción encierra el peligro de continuar acumulando un conflicto latente. En otras palabras se desmiente la supuesta demanda social por puestos de trabajo, incluso temporales y precarios, y se demuestra la existencia de una demanda social por estabilidad, lo que se interpreta como una impaciente espera de políticas macroeconómicas que permitan a la economía transitar de la estabilidad al crecimiento.

En el ámbito rural, debido a su gran complejidad, se analiza solamente dos problemas que afectan de manera importante a la economía campesina. Ellos son el parcelamiento de la tierra y el proceso de comercialización. El primero prácticamente ha destruido uno de los elementos de la tecnología andina, es decir el manejo de distintos pisos ecológicos; sin embargo se llama la atención que el otro elemento de dicha tecnología estaría aún presente: la organización. En

efecto el hombre andino es un hombre organizado pero, de nuevo, uno de los déficits democráticos más importantes es el desconocimiento jurídico de la forma básica de dicha organización: la comunidad campesina.

Los problemas del tamaño de la tierra se agudizan porque está más concentrada ahora que antes de aplicar la Reforma Agraria, y la frontera agrícola de la economía campesina habría llegado a su límite. Problema que adquiere mayor gravedad si se considera que el capital coexiste e incluso articula a la economía campesina, pero no la sustituye, lo que muestra que este problema no puede mantenerse indefinidamente y, ante la ausencia de una propuesta estatal, amenaza con derivar en violencia, de la cual existen algunos indicios.

Si el problema de la tierra se agrava por la ausencia del capital industrial, el problema de la comercialización consiste en una modalidad de estar presente del capital comercial. Este mecanismo succionador de excedente acelera el proceso de descomposición de la economía campesina, pero, de nuevo, ese proceso no encuentra ninguna opción productiva alternativa. Estos problemas sumados a la total dependencia de los desastres naturales se traducen en procesos migratorios y en especial a las zonas productoras de hoja de coca, lo que además implica la devastación de bosques. Surge nuevamente el peligro de la violencia como respuesta ante la ausencia de políticas que alteren el escenario conformado por la modalidad de desarrollo del capital y las debilidades de la democracia.

Pues bien, tanto los problemas de la insatisfacción laboral en el ámbito urbano como el peligro de violencia en el rural, no son procesos desconectados. De hecho las relaciones campo ciudad son muy fluidas. Por ello, la estructura de necesidades no se define con un referente homogéneo, sino en un medio compuesto. De ello se deriva que el ámbito para concebir y ejecutar políticas es el territorio.

Finalmente, se resumen algunas propuestas que tienen un eje central: las reformas políticas para lograr una sociedad más igualitaria en la que los ciudadanos puedan obtener mejores resultados de sus propias actividades. Se mencionan aspectos institucionales, económicos y sociales de la reforma política, y los aspectos administrativos que implica ejecutar políticas sociales. Se postula privilegiar la inversión en lugar del gasto y, de ese modo, propiciar el debate democrático de programas en lugar de continuar con el clientelismo observado hasta el presente.

La importancia del territorio para el diseño de políticas se traduce en la propuesta de constituir el poder local como el espacio ideal para hacer políticas sociales que además de buscar impactos permanentes, fortalezcan la democracia a través de la constitución de la instancia de lo público superando la falsa dicotomía estatismo - privatismo. En suma, en Bolivia una reforma política es la única opción seria para enfrentar la pobreza si se quiere evitar la violencia.

## II. UNA APROXIMACION A LAS CAUSAS DE LA POBREZA

Es un lugar común afirmar que Bolivia es un país pobre, que su desarrollo limitado es la causa última de la pobreza. Por esta razón normalmente se deja a un lado el análisis de este tema (Banco Mundial, 1990). En este trabajo se intenta escudriñar las causas de la misma, omitiendo en lo posible generalizaciones como la señalada, y subrayando la importancia de aproximarse a las causas de la pobreza, entendida como un rasgo importante del proceso histórico, económico y social de Bolivia. No es nuestra intención evaluar su incremento coyuntural que, en efecto, se produjo.

Resulta fácil detectar el vínculo que existe entre la distribución espacial de la capacidad fija instalada y la infraestructura social. En efecto, donde hay alguna forma de actividad económica que demanda cierto nivel de desarrollo de infraestructura económica, normalmente se incorpora también infraestructura social, es decir, la existencia de servicios, al margen de que toda la población de la zona tenga o no acceso.

De aquí se deduce que el escaso desarrollo de la economía como tal explique la falta de infraestructura social, traducida en déficits sociales reflejados en indicadores que llaman la atención por los niveles reducidos de cobertura de servicios que están mostrando.

Aparentemente la consecuencia obvia sería que un mayor desarrollo económico permitirá una mejor cobertura de servicios y, con ello, una reducción de déficits en materia social, en otras palabras: se estaría apostando al efecto rebalse del crecimiento, que ha demostrado ser más una ilusión que una realidad. La economía boliviana creció entre 1960 y 1980 a un ritmo promedio del 5%, pero dicho dinamismo no se tradujo en un mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la mayoría de la población. Bolivia no es una excepción a la tendencia, observada tanto en latinoamérica como en otras regiones del mundo en que coinciden ritmos importantes de crecimiento económico junto a una mayor concentración del ingreso y, por ello, un aumento de la pobreza.

Esta aproximación estaría indicando además que existe un sector de la economía que está integrado y que cuenta con diferentes servicios. El ejemplo más ilustrativo acaso sea la existencia de seguro social para los trabajadores de las empresas que afilian a sus obreros en virtud de disposiciones legales. La que está fuera sería la población objetivo de los servicios públicos, ya que estaría excluida de los servicios a los que los demás acceden a través de su inserción laboral.

Esta es la interpretación que subyace a la dicotomía establecida entre los que están bien porque son ocupados y los que están mal porque son desocupados. Sin embargo, como se discute más adelante, dicha visión debería ser corregida, porque no se trata solamente de estar ocupado, sino de integrar el sector que brinda acceso a servicios. Los demás activos, ocupados o no, y sus familias constituyen una especie de carga para el Estado, ya que éste debe instalar y mantener servicios que atiendan a la gran mayoría de los ocupados y de sus familias. En la primera mitad de la década pasada sólo el 15% de los ocupados estaba asegurado; ese porcentaje se redujo fuertemente desde entonces. En otras

palabras todos los asalariados no asegurados, los demás ocupados y los parados deben ser atendidos por los servicios públicos; pero como estos se concentran en el eje central del país (conformado por los tres departamentos más importantes), y además en el área urbana, queda un componente importante de población desprotegida.

A partir de esa interpretación, con la cual discrepamos, se procura, por un parte, crear condiciones para que el sector "protegido" absorba una mayor proporción de ocupados, en un escenario en el que todos, o la mayoría de los excluidos de ese sector estarían presionando por entrar. Por otra parte, el Estado debería ampliar la cobertura de sus servicios para proteger al mayor número posible de la población.

No se intenta desmentir la necesidad de ampliar la cobertura de servicios prestados por el Estado, pero sí se hace necesario cuestionar la supuesta homogeneidad de todos los ocupados en el supuesto lado bueno de la economía (moderno o formal) y, fundamentalmente, de desmentir el supuesto débil desarrollo de ese sector.

En relación con lo primero diremos que existen muchas formas de contratación que coexisten dentro de una misma empresa. Un corte ilustrativo aunque no suficiente, es diferenciar a los obreros permanentes de los eventuales. A partir de 1985 es muy notoria la elevación del número de eventuales e incluso de la transformación de trabajadores permanentes en eventuales, lo que está expresamente permitido por la política económica de ajuste.

La existencia de diferentes regímenes de contratación impide también hablar de un corte como el establecido entre el lado bueno (moderno) y el lado malo (tradicional) de la economía y de la sociedad. Sin embargo queda como dato que la extensión de la forma empresarial, pública o privada, es reducida. Ello resulta cierto en un sentido absoluto para la empresa pública, que no hace otra cosa que contraerse desde hace cinco años, pero no para la forma empresarial privada.

Con esta reflexión no se quiere afirmar que existen más empresas, sino que el desarrollo de la forma empresarial privada no se produjo bajo su forma específica, sino de una manera anómala. En efecto, existen evidencias que demuestran una expansión de esta forma mucho más importante que su dimensión inmediatamente visible.

Lo anterior se verifica fundamentalmente por el control de la comercialización, por la conformación de grupos financieros que controlan algunos circuitos esenciales de la economía; pero del mismo modo por la existencia de mecanismos de articulación directa e indirecta de otras formas de producir. 1/

En la esfera de la producción boliviana existen tres formas de organizar la producción. Estas son: la empresarial, ya sea pública o privada; la semiempresarial, porque es en sí misma híbrida; y, finalmente, la mercantil simple, que corresponde a la economía campesina. Estas tres formas configuran una compleja urdimbre productiva que, sin embargo, obedece a una lógica esencial: la succión de excedente por parte de la forma empresarial privada de las otras

formas, incluso de la forma empresarial pública directamente a través de su control de la circulación e indirectamente a través de la política económica.

El control de la circulación a través de grupos financieros, que además tienen actividades muy importantes en la producción como la minería privada, industrias, bancos, compañías de seguros y agroindustrias, permite a esta forma unificar el excedente que es generado por las otras tres, razón por la cual tiene sustancia distinta.

Luego, el excedente que unifica esta forma no es solamente ganancia lograda a través de su lado visible, sino también, y de manera fundamental, de excedente generado en la economía campesina que originalmente nunca fue ganancia empresarial; de excedentes generados por la forma híbrida, que constituyen principalmente subremuneración de mano de obra, incluyendo frecuentemente a la de sus propietarios; y el excedente que es generado por empresas públicas que efectivamente tiene la misma sustancia que la ganancia original de la forma empresarial privada (Fernández, 1982).

A esto se debe sumar los subsidios directos o a través de los precios administrados, 2/ subvenciones que originalmente fueron ingresos fiscales, donaciones o incluso créditos contraídos directamente por el Estado o con su aval. En suma, la magnitud y composición del total de recursos concentrados en la forma empresarial privada muestran, de manera fehaciente, que la hipótesis del débil desarrollo es falsa. No se trata entonces de analizar solamente el grado de desarrollo de esa forma empresarial privada, sino también la modalidad de su desarrollo. Adicionalmente se debería indagar el nulo desarrollo de la empresa pública, pero éste será de nuevo explicado por la concentración de recursos en la forma empresarial privada.

Esto implica que no solamente los asalariados incluidos en los registros oficiales estén enrolados en la forma empresarial privada, sino un número mucho mayor de ocupados, aun cuando estos otros trabajadores, que en realidad están enrolados en la generación de excedentes que son unificados y succionados por la forma empresarial privada, sean o no asalariados (Fernández, 1982 y 1987).

Por estas razones resulta inadecuado analizar la realidad bajo la óptica de la existencia de un sector "protegido" y de otro que no lo es; como si se tratara de dos conjuntos disjuntos de ocupados. La realidad se muestra muy diferente a juzgar por la manera cómo la forma empresarial privada ha logrado articular a las otras; pero principalmente por la modalidad anómala a través de la cual logró su propio desarrollo en algunas actividades como la comercialización.

En efecto, no es lo mismo hablar del contingente de ocupados que están enrolados en la generación de excedentes que terminan succionados por la forma de la que estamos hablando, que afirmar que ésta se haya desarrollado directamente por medio del contrato; pero de manera tal que los propios contratados no saben que son asalariados o no se reconocen como tales.

Sin embargo, todo este mecanismo no solamente tiene determinantes económicos. Es necesario diferenciar entre los mecanismos que lo son y señalar los determinantes extraeconómicos, que probablemente sean mucho más importantes.

Por lo tanto, la búsqueda de causas de la succión de excedentes debe transitar por esas dos dimensiones.

### 1. Determinantes económicos de la succión de excedente

En general son bien conocidos los determinantes económicos de la succión del excedente por parte de la forma empresarial privada. Por una parte, la importantísima presencia del sector estatal de la economía en la producción, pero su notable ausencia en la esfera de la circulación, constituyen una importante causa económica de succión de excedente. Si bien el Estado tiene una importante presencia en la producción al extremo de fabricar bienes que de ningún modo son prioritarios (por ejemplo, helados en las plantas industrializadoras de leche), descuidó totalmente su presencia en la circulación, a pesar de ser el principal exportador y un importante demandante de insumos y equipos importados.

De este modo, el sector estatal fue -y sigue siendo- mercado seguro, cautivo, cuyo verdadero sentido no puede ser analizado sólo desde el punto de vista económico. En todo caso, ese vacío fue llenado por una pequeña burguesía que originalmente formó parte del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) 3/ a través de la denominada "célula de importadores", constituyéndose después en grupos financieros que tienen actualmente un gran poder económico; pero fundamentalmente político.

Por otra parte, el desarrollo de la infraestructura, con excepción de la carretera Cochabamba - Santa Cruz, 4/ reforzó una orientación sesgada al comercio exterior y principalmente para importar. De hecho, existe una gran infraestructura importadora y una red de distribución interna que abarca todo el territorio nacional, que es donde opera el ejército de supuestos "cuenta propia". Actualmente persiste el sesgo de los planes de infraestructura vial para favorecer el comercio exterior en desmedro de la vertebración interna del territorio. 5/

La pequeña burguesía que llenó el vacío dejado por las grandes empresas estatizadas en 1952, y que el Estado no llenó, desarrolló cierto "know how" para importar, pero paradójicamente nunca para exportar. De hecho, lo fundamental de las exportaciones sigue realizándose con servicios de comercialización comprados.

El desarrollo de "know how" para importar y de infraestructura para el comercio exterior, principalmente de importación, fue posible por la asignación de divisas baratas generadas en el sector estatal, principalmente en la principal empresa del país: la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), recursos que, sin embargo, no se tradujeron en industrialización. Aun así, excepto el impulso experimentado por la agroindustria que se desarrolló a partir de la vinculación caminera del Occidente con el Oriente del país, sin duda el objetivo del capital nunca fue industrializarlo, lo que no significa la inexistencia de una industria de transformación incipiente sobreprotegida y muy ineficiente (principalmente por obsolescencia tecnológica y por un elevado componente importado). En muchos casos fue más una estrategia comercial que un proyecto verdaderamente industrializador (Grebe, 1986).

No hubo industrialización. Toda la industria de transformación aporta aproximadamente con el 12% del PIB entre 1960 y 1986 y enrola bajo la forma empresarial solamente al 15% del empleo urbano. Este modesto desarrollo industrial no permitió homogeneizar la economía, y el desarrollo del mercado interno fue sistemáticamente postergado. De hecho, ésa es una de las condiciones requeridas para un desarrollo industrial pleno, pero no necesaria para un desarrollo del capital comercial, insertado principalmente en el comercio exterior. De este modo, el destino del excedente generado en el sector estatal sirvió para desarrollar un vigoroso capital comercial capaz de controlar los circuitos principales de la economía y de controlar accionariamente importantes actividades productivas como la minería privada. En un estudio acerca del papel del sector privado en la reactivación (Fernández 1987), se demuestra que el capital comercial tiene muy importantes ramificaciones en las principales actividades productivas, pero que su lógica sigue siendo esencialmente comercial y especulativa. 6/

Lo anterior se puede ilustrar con la concentración accionaria, de cartera y de colocaciones de la banca comercial, que es el núcleo de los grupos financieros que controlan la economía del país. El 0,4% de los accionistas concentraba el 52% de las acciones a principios de los años ochenta (Hinojosa, 1986). El 68% de la cartera pertenece al 2% de los depositantes y el 80% de las colocaciones se concentra en el 5% de los clientes de la banca (Machicado 1990). Controlar la banca significa controlar la empresa privada y, por esta vía, el excedente.

La incipiente industrialización se refleja en la debilidad de los eslabonamientos internos de la economía, lo que se traduce a su turno en una dependencia del sector externo para la integración entre las ramas generadoras de divisas y el resto de la economía que importa casi todo. En algunos casos se realizó alguna sustitución de importaciones, principalmente en productos agroindustriales, pero en lo demás o no hubo o fue al revés: se dejó de producir para sustituir por importaciones, como es el caso de la producción de trigo afectada por las donaciones, e incluso el caso de artesanía utilitaria rural. 7/

La política económica perfeccionó el mecanismo de la succión a través de todas las formas imaginables de subsidio y subvención a la empresa privada: la liberación tributaria de facto; la mantención artificial del tipo de cambio por muchísimo tiempo (de 1956 a 1972), abaratando las importaciones; la generosa política de crédito bajo la lógica de "quien le debe al Estado no le debe a nadie", con intereses reales frecuentemente negativos; la subrogación de carteras en mora; y la política de precios, principalmente de los administrados, etc. Las tarifas y precios administrados constituyeron otro eficaz medio de traspasar excedente del sector estatal al privado (Grebe, 1982).

Aparentemente, en materia de política económica se cometieron muchos errores, pero seguramente una evaluación técnica no es la más adecuada para comprender la lógica implícita en este mecanismo. Naturalmente que se debe analizar la capacidad de presión del capital financiero en la medida y modalidad en que existe en Bolivia.

Esta situación se tradujo en la persistente dependencia de la economía de un flujo neto positivo de capitales. El déficit fue y es la norma; pero es obvio

que en este escenario, cuando no sólo se permite una exención tributaria de facto, sino se concede una vasta gama de subsidios, la economía como tal esté permanentemente en déficit. Este fue llenado con recursos externos: primero, con fondos de contrapartida, que es una forma de donación; después, con crédito barato; y, finalmente, con crédito comercial. Actualmente parte del gasto corriente es cubierto con crédito externo y donaciones.

La existencia de este flujo neto de capitales favoreció el funcionamiento de esta fracción del capital que utilizó el excedente en su propia lógica, y para postergar el despliegue de la crisis desde mediados de los años setenta a la primera mitad de los ochenta. Un ámbito de política económica que favoreció mucho este mecanismo, es el abaratamiento de bienes salario, principalmente penalizando al campesino productor del 70% de los alimentos (Urioste 1987).

Al mismo tiempo contribuyó a que se mantengan estructuras de necesidades muy modestas en la mayoría de los sectores obreros y populares. Estos modestos niveles se mantienen hasta ahora y sirvieron para abaratar la mano de obra.

En suma, en estas condiciones es fácil comprender cómo se constituyó un mecanismo succionador de excedente; pero que no sirvió para acumular en el país, ni para industrializar manteniendo y más bien aprovechando la heterogeneidad de la economía.

## 2. Determinantes extraeconómicos de la succión de excedente

Estas condiciones no pueden ser explicadas solamente a partir de errores de la política económica o por la presencia de circunstancias que económicamente favorecieron un determinado desarrollo del capital en un país. Lejos de ello, las razones fundamentales son precisamente las extraeconómicas, que se explican principalmente por la persistencia de lo señorial. En otras palabras, la dotación de concesiones mineras, de tierra para especulación; pero no para explotar, sino como la expresión de una forma concreta de administrar las mediaciones del Estado: la prebenda.

La situación es peor aún si dicha prebenda está caracterizada además por el privilegio de casta, por el abolengo y también por la ubicación estratégica en la burocracia. Sin embargo, en este caso estamos hablando de "aves de paso". Lo fundamental se explica por la mediación prebendal-señorial que reprodujo el mismo efecto que dio lugar a la lucha contra la "rosca" y que condujo a la Revolución de 1952: la enajenación del excedente fuera del país y el privilegio de casta, ambas en la medida en que esto podía suceder después de la Revolución Nacional, por supuesto.

La propia Revolución de 1952 es un momento constitutivo fallido porque en lugar de producir hombres libres (Zavaleta, 1982a) produjo pequeños propietarios; sancionó el voto universal pero dejando a la igualdad como una abstracción sin referente en la práctica cotidiana; eliminó la servidumbre, pero no el racismo, aún hoy fuertemente arraigado en muchos sectores de la población como se discutirá en otro acápite.

Se produjo entonces el reemplazo de los Barones del Estaño 8/ por la célula de importadores del MNR, aunque dicha sustitución haya sido más bien un remedo. La prebenda originalmente respondió a la idea de crear una burguesía nacional (durante la gestión del MNR que se prolongó por 12 años); posteriormente sirvió para estabilizar regímenes de facto a partir de 1964, con mayor énfasis a partir de 1971 y, de manera grotesca, en 1980 (Zavaleta 1978 y 1981).

De este modo todo lo que parece haber constituido errores, e incluso aberraciones de política económica, adquiere sentido cuando se toma en cuenta el privilegio de casta que supuso exención tributaria de facto, aún hoy vigente; el traspaso de pérdidas al Estado; el acceso al crédito y, fundamentalmente, el acceso al patrimonio a través de la concesión directa del Estado. En suma, así se explica que el MNR haya aportado a la Revolución de 1952 principalmente con una "cincuentena de apellidos" (Zavaleta, 1965).

Sin embargo, las concesiones no sólo adoptaron la forma de tierra; en este caso es más evidente que se trató de concesiones especulativas que no sirvieron para explotar. No se distinguen, por lo tanto, de la repartición de aduanas o de las instituciones responsables de las recaudaciones fiscales.

La corrupción adquirió un grado de institucionalización verdaderamente alarmante. De hecho, en cualquier momento exhibir el producto del asalto a la cosa pública carece en absoluto de sanción social. El enriquecimiento en la función pública es un mecanismo "aceptado", principalmente cuando se advierte la impunidad que supone pertenecer a la casta o tener alcurnia.

La relación excluyente entre el Estado y el movimiento obrero, traducida principalmente en un enfrentamiento entre la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSMB) y las Fuerzas Armadas (Zavaleta, 1983a), contribuye también a explicar ese mecanismo de succión. Sin embargo dicho enfrentamiento no estaba en lo fundamental orientada a lesionarlo sino a resolver cuestiones más inmediatas como el nivel de salarios. Esta se desarrolló en un primer momento con los mineros aislados; pero después, conjuntamente con otros sectores, e incluso en coyunturas de gran centralidad obrera, (noviembre de 1979) en torno a la democracia, pero no para afectar este mecanismo.

La defensa de las empresas públicas, prescindiendo de la injerencia de los grupos financieros en su administración, en un simple intento de retornar al pasado previo a la crisis, parece demostrar que este problema no fue leído así por los mineros, quienes, por lo tanto, no lo canalizaron a su conflicto permanente, ni siquiera cuando se hicieron cargo de la cogestión mayoritaria (1983-1985).

Se debe tener en cuenta también que los 12 años de unipartidismo con una sola oportunidad de alternabilidad en el poder en cuatro gestiones de gobierno, 9/ seguidos de 18 años de dictadura militar (entre 1964 y 1982), con breves coyunturas de apertura democrática, y las fallidas experiencias guerrilleras de 1967 y 1970, explican en conjunto la falta de tradición política democrática y, por ello, de fiscalización efectiva de la administración de la cosa pública. Además, si bien tal interpretación estaba presente en algunos núcleos pensantes y progresistas, nunca llegó a transformarse en propuesta o proyecto político, y no pasó de ser una denuncia, que normalmente era respondida

con la represión, tanto en los 12 años de unipartidismo, como en los 18 años de dictadura militar.

Finalmente, este mecanismo se vió favorecido por la condicionalidad externa que utilizó el expediente de la ayuda externa (fondos de contrapartida, créditos, donaciones, etcétera). Baste citar la presencia de un asesor norteamericano en la presidencia del Consejo Nacional de Estabilización de 1956.

En suma, la succión del excedente de un modo que contradecía completamente los intereses nacionales, que no dio lugar a la consolidación del Estado y que condenó, por exclusión, a la gran mayoría a la pobreza, tiene principalmente una explicación extraeconómica. La anterior afirmación se refuerza más aún si consideramos que el proyecto de la casta nunca fue la industrialización, sino simplemente succionar excedente y extrañarlo del país. En ese propósito tuvieron y aún tienen éxito porque efectivamente el mecanismo de succión todavía funciona.

Es por ello indiferente que este mecanismo haya estado revestido de planes de desarrollo en el pasado y de una onda de privatización en el presente, cuando se sabe que este proyecto se concretó en un patrón de acumulación minero estatal que permitió la unificación perversa del excedente y la persistencia, e incluso el agravamiento, de la pobreza.

En efecto, ya sea con un discurso estatista o dirigista como fue hasta 1985, o con un discurso liberal, los elementos del patrón de acumulación minero estatal siguen inalterados. 10/ Las políticas de ajuste, erróneamente identificadas como cambios estructurales, en realidad no alteraron ninguno de los elementos del mencionado patrón. Estas no modificaron -no pueden hacerlo en cinco años- la base técnico material, porque la distribución de la capacidad fija instalada, las fuentes de energía y la infraestructura siguen siendo las mismas. Y aunque en esta materia es donde resulta más difícil introducir cambios en sólo 5 años, tampoco se advierte que exista una tendencia o una intención de hacer cambios en el futuro, aun cuando se modifique la propiedad de la capacidad existente.

Otro elemento es el hecho de que permanece inalterada la constelación de agentes que asistió a la constitución, desarrollo y crisis del patrón minero estatal. Se advierten, sin embargo, algunos cambios, pero que aún no tienen la dimensión para alterar la correlación de fuerzas. El más importante es el surgimiento de una fracción del capital que se independizó económicamente de la casta, y recientemente mostró su predisposición para independizarse políticamente. Esto, sin embargo, no altera la posición privilegiada de la casta dominante: ella sigue siendo la gran beneficiada de las diferentes fases del ciclo, en la modesta medida en que se advierten sus oscilaciones. En todo caso, los grupos financieros fueron los grandes ganadores de la alta inflación, y lo son de la precaria estabilidad en el fondo del pozo. 11/

La pauta de asignación del excedente no se alteró, aun cuando la magnitud absoluta del mismo haya sufrido modificaciones; pero el hecho es que sigue siendo unificado de la misma manera, y tiene el mismo destino: inversiones especulativas de rápida maduración o su extrañamiento del país. De hecho, uno de los obstáculos más importantes para la reactivación es la existencia de una

cartera de "dinero caliente" en la banca comercial, que amenaza con provocar una corrida de depósitos con graves consecuencias para la propia estabilidad. 12/

La política económica introdujo algunos cambios, que paradójicamente no permiten que nada cambie. Se desprotegió a los trabajadores pero para compensar a los empresarios por la eliminación o postergación de subsidios que sólo fueron desmantelados en una ínfima porporción. El sacrificio obrero que supone la libre contratación fue introducido casi como un estímulo más. Los equilibrios macroeconómicos dependen crucialmente del excedente generado por la empresa estatal del petróleo, que reemplazó en este papel a la empresa minera estatal.

La obsesión por el déficit cero, que además no es real, es otro de los obstáculos a la reactivación, pero la ortodoxia se mantiene sin que se avizoren modificaciones en esa materia. A pesar de dicha obsesión, existen importantes presiones inflacionarias. En suma, ninguno de los cuatro elementos internos del patrón de acumulación minero estatal que hizo crisis ha sido alterado por la política de ajuste.

En consecuencia, las causas de la pobreza se mantienen en lo esencial. Enfrentar dicho fenómeno significa buscar los mecanismos que permitan de una manera realista y, sin duda, en un plazo prolongado y en un proceso difícil, atacar sus causas últimas. Sin embargo, el mensaje esencial parece ser que no se puede introducir cambios económicos si previamente no se resuelven los problemas extraeconómicos. Es una tarea difícil, con mayor razón en los tiempos que corren; pero indispensable si se quiere atacar las causas de los problemas en lugar de seguir paliando los efectos a título de hacer políticas sociales.

En última instancia, ésa es la diferencia entre las políticas sociales que enfrentan los problemas de aquéllas que simplemente pretenden paliarlos o compensar de manera focalizada los efectos de la política económica y, en su caso, concentrarse en los cambios en la pobreza; pero no en ella como tal.

Sin embargo, para avanzar en la dirección propuesta cabe una interrogante fundamental: ¿por qué se mantiene por tanto tiempo (casi cuatro décadas) este mecanismo excluyente que condena a la pobreza a la mayoría de la población? y además, ¿por qué aún en los momentos de mayor poder obrero este mecanismo de succión de excedente nunca fue objeto de ninguna acción contestataria?

### III. PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA

Para responder a las anteriores preguntas es necesario referirse a un conjunto de problemas que explican la debilidad de la democracia. La exclusión como tal debe ser entendida como el resultado de una realidad aceptada o, por lo menos, soportada, por quienes son discriminados. En otras palabras, existió y existe discriminación, pero es evidente que este fenómeno no puede ser visto de manera unilateral. De nuevo, enfrentar los problemas de la pobreza implica corregir la succión de excedente, pero es obvio que esto sólo puede ser logrado en un escenario de verdadera consolidación democrática, contexto que no corresponde con la realidad que se observa, a pesar de los casi nueve años de vigencia del

estado de Derecho. La debilidad democrática constituye entonces un problema social relevante. En vista de ello se considerarán sus problemas.

### 1. Los prejuicios señoriales expresan debilidad democrática

Un rasgo muy importante de la debilidad de la democracia boliviana está en las desigualdades que existen entre los ciudadanos. En otras palabras, la permanencia de prejuicios señoriales, que suponen criterios de diferenciación cuyo referente más nítido, pero de ningún modo único, es la distancia establecida entre el indio y el k'ara. 13/ Si la libertad es requisito de la democracia y se "es libre entre hombres libres" (Zavaleta 1982a), entonces las diferencias existentes en el ejercicio de la libertad muestran que la democracia no es un hecho socialmente aceptado e internalizado por una sociedad que no se reconoce constituida por ciudadanos iguales.

Si la igualdad, la justicia, la vigencia de derechos civiles, así como el acceso a instituciones fundamentales y al poder mismo, no están irrestrictamente al alcance de cualquier ciudadano, sino en función del estrato al que se pertenezca, es muy difícil hablar de igualdad y, por ello, la democracia como tal no está instalada plenamente.

En otras palabras, la democracia será más bien superficial o declarativa pero no un sentimiento profundamente internalizado, porque los individuos no se reconocen mutuamente como iguales. Ese es el caso de la sociedad boliviana, porque subsisten diferencias que originalmente tuvieron carácter más nítidamente racial. Recordemos que en Bolivia se mantuvo la servidumbre hasta 1952, y que esa desigualdad rápidamente se tradujo también en diferencias económicas que la refuerzan. Por ejemplo, se admite como parte del "orden natural de las cosas" que no exista igualdad ante la ley. Aquí no interesa solamente la vigencia de la "ley del embudo", sino principalmente la naturalidad con la que es asumida y aceptada.

Sin duda se trata de una herencia histórica mal digerida por la sociedad boliviana, que hasta ahora ha sido incapaz de asumir el mestizaje como hecho igualador, habiéndolo adoptado más bien como criterio diferenciador, en una suerte de absurdo ordenamiento de grados de mestizaje como en una escalera donde todos miran para abajo con desprecio y para arriba con emulación. No se trata, en efecto, de un corte claro y definitivo, por el contrario se advierte más un abanico de estamentos que la fortuna material no puede superar totalmente.

En efecto, si bien es una excepción, acceder a una buena educación cuando se pertenece a un estrato que esté en la base de la pirámide o próximo a ella, no significa que se haya podido transitar por una suerte de movilidad social. En el mejor de los casos ésta será retardada generacionalmente y aún así tendrá un límite.

En este escenario los prejuicios señoriales que descansan en la no pertenencia al mestizaje, o por lo menos en su negación, no deben ser entendidos como fenómenos que se verifican solamente entre quienes están fuera o dentro de

lo mestizo. Lejos de ello, se trata de un problema que ha permeado a todos los sectores sociales y que se verifica de un modo u otro en todos los segmentos o clases sociales.

De este modo, hablamos de "casta" cuando nos referimos a un segmento reducido de la población, que ha logrado tanto poder económico como político. Es un sector en el que coincide la ausencia de mestizaje (o la negación del mismo en el sentido antes mencionado), las influencias políticas en todos los regímenes, y un patrimonio económico muy importante (recordemos la concentración accionaria de los bancos, de su cartera y de sus colocaciones). Sin embargo, aquí se sostiene que en gran medida ese patrimonio ha sido logrado a partir de la prebenda, del contrato doloso con el sector público, y a través de los subsidios y de la transferencia de excedente que se realizó por medio de las políticas económicas que les fueron favorables.

## 2. Debilidad democrática y funcionamiento del mecanismo de succión de excedente

Es obvio que el mecanismo de succión de excedente no funcionó solamente por errores de política económica, ni tampoco se debió exclusivamente a la corrupción. Es cierto que existieron "errores" de la gestión de Gobierno desde un punto de vista técnico, del mismo modo que es innegable que hubo y hay dolor en el manejo de los recursos fiscales. Es más, ambas fueron las vías de la transferencia de excedente del sector público al privado. Sin embargo existen explicaciones fundamentales que se derivan de la debilidad de la democracia e incluso de su prolongada interrupción.

En general, como ha sido mencionado, el unipartidismo del MNR durante doce años, así como el largo período de dictadura militar se tradujeron en algunos problemas del denominado "déficit democrático": la distancia entre gobernantes y gobernados, la ausencia de un mecanismo efectivamente fiscalizador, pero fundamentalmente la relación excluyente entre el Estado y la sociedad civil.

Por otro lado, es evidente que el movimiento obrero ni siquiera en sus momentos de mayor poder reivindicó la alteración del mecanismo de succión de excedente. Esto no se debió a complicidad, sino simplemente al desconocimiento del mencionado mecanismo, y también a que la supuesta defensa de las empresas públicas estuvo casi exclusivamente limitada a oponerse ante la eventualidad de su privatización, pero de ningún modo a eliminar el desfaldo del que eran objeto. En la misma dirección se aceptó de manera explícita que los problemas del Estado no corresponden al movimiento obrero. Pese al maximalismo de las organizaciones sindicales, es evidente que en una suerte de antioficialismo, éste fue visto siempre como un espacio ajeno, peor aún, como el adversario.

Por otra parte, se debe mencionar que el discurso del que estuvo rodeado este mecanismo ha sido consistentemente estatista, pero en la realidad ha sido coherentemente privatista. Así, a título de crear una burguesía nacional durante los doce años de unipartidismo del MNR, una pequeña burguesía se transformó en una verdadera casta que además, y paradójicamente, asumió la práctica de la vieja oligarquía a la que desplazó en 1952. Esta suerte de trágica repetición de la

vieja práctica oligárquica sin proyecto nacional, está en la base de las explicaciones del mecanismo succionador de excedente que no fue traducido en industrialización ni, en general, acumulado en el país.

Durante las épocas de dictadura se emitió un discurso desarrollista, pero que en la práctica se tradujo en un sinnúmero de transferencias al sector privado, explicadas por la presencia del aparato del MNR en los diferentes gobiernos militares, producto en realidad del mismo unipartidismo, y debido a que se constituyeron en casi la única "clase política" en medio de militares y empresarios en función de gobierno. Obviamente esa presencia no deriva de una vocación de servicio, sino simplemente de la necesidad de proteger sus intereses, ya no de partido, sino de la naciente nueva oligarquía.

La práctica democrática estuvo viciada o interrumpida. De hecho, desde la elección presidencial de 1964 no hubo nuevamente elecciones hasta 1978, que fueron, además, anuladas por el fraude organizado por la dictadura militar de entonces para permanecer en el poder. Hubo elecciones en 1979, pero el resultado de las mismas fue nuevamente desconocido, merced a un empantanamiento en el Congreso Nacional, el mismo que remató en la elección inconstitucional de dos presidentes interinos consecutivos, lo que significó nuevamente una ruptura democrática.

La forma vigente del sistema electoral por lista completa, hace que los senadores, diputados y concejales municipales no respondan a las regiones a las que representan, sino a su partido o a los líderes bajo cuya sombra fueron elegidos. Esto supone una gran distancia entre electores y elegidos, y por lo tanto, la propia democracia no puede ser asumida como tal por la sociedad civil, ya que se encuentra virtualmente excluida del sistema político.

### 3. Efectos sobre la vida cotidiana

Hemos mencionado al mestizaje como un criterio diferenciador. Consideremos una de sus implicaciones. Este problema del sentimiento señorial en el que participan en mayor o menor medida todas las segmentos de la población, y que se traduce en un absurdo ordenamiento, tiene implicaciones importantes para la interpretación con la que se conciben políticas sociales en Bolivia. Se trata de la estructura de necesidades que en realidad constituye una percepción ideológica. En efecto, en función al medio al que pertenece, al estrato en el que cada hogar se reconoce o con el que se identifica, define su estructura de necesidades y ésta es una percepción del lugar que se ocupa en la sociedad.

La importancia para la definición de políticas sociales de esta percepción ideológica reside en que lo normal es que dichas políticas actúen sobre las necesidades de la población. Es decir, no necesariamente coincidirán las denominadas necesidades esenciales con aquellas efectivamente percibidas por la población. Por lo tanto, cuando se considera indispensable que un componente de las políticas sociales esté dirigido a la educación externa de necesidades, es evidente que en realidad, de lo que se trata es de modificar una percepción ideológica. Muchos programas y proyectos sociales chocan con este problema.

Inducir cambios en la estructura de necesidades, procurando que se incorporen algunos "requerimientos", que se consideran importantes como, por ejemplo, el consumo de agua potable, requiere un trabajo destinado a la asimilación de su importancia y, por ende, a la incorporación de dicha necesidad en el conjunto de las que son efectivamente percibidas por la población, con mayor razón si se quiere introducir modificaciones de mayor alcance. De este modo, procurar el desplazamiento del nivel actual de consumo hacia otro, no en el caso de un hogar individual, sino de una proporción importante de hogares de una determinada región, requiere atacar las limitaciones ideológicas que concurren a la determinación de la estructura de necesidades vigente en ese medio.

En el caso de Bolivia las debilidades de la democracia antes mencionadas conspiran contra el éxito de los esfuerzos destinados a programas determinados que ejecutan políticas sociales convencionales que se plantean (por lo menos teóricamente) satisfacer las necesidades esenciales predefinidas en un escritorio. Estos esfuerzos son más irreales si se incorpora entre dichas necesidades básicos derechos como la libertad, la igualdad, etc.

La estructura de necesidades incluye a los derechos mencionados, en la medida en que los hombres se reconozcan entre sí como iguales. En tal caso será posible establecer requerimientos uniformes considerados esenciales y la población buscará efectivamente satisfacer esos requerimientos. Pero en la sociedad boliviana la igualdad es una vaga idea abstracta, desmentida por la práctica cotidiana; no se puede buscar una sola estructura de necesidades, ni siquiera en el nivel mínimo, y por ello no será extraño que diferentes estratos busquen satisfacer necesidades diferentes en grados y niveles también distintos.

En el mundo del trabajo se puede encontrar un correlato de lo anterior. En efecto, tanto en el caso de las relaciones laborales de contratación, como en el caso de quienes no venden fuerza de trabajo sino bienes y/o servicios, la noción de lo que por término medio se considera indispensable, será diferente y, por ello, igualmente distintos los grados de reivindicación de lo que cada estrato en su medio efectivamente percibe como parte de sus necesidades.

En el caso de las relaciones de contratación, el salario mínimo no podrá ser establecido de manera uniforme. De hecho, persisten diferenciales de salario muy importantes, normalmente consideradas "imperfecciones del mercado", que acaso deban ser reinterpretadas como una consecuencia de las desigualdades, traducidas en estructuras de necesidades distintas. Aquí no se sostiene que solamente las necesidades efectivamente percibidas definen los salarios. Estamos prestando atención a las necesidades efectivamente percibidas y, por ello, expresadas de distinta manera por quienes son asalariados. En algunos casos será a través del abandono de una ocupación que no satisface sus necesidades, en otros, a través de la búsqueda de trabajo adicional, etcetera.

De igual manera, ante los niveles de ingreso a los que se tenga acceso en virtud de actividades "por cuenta propia", puede traducirse o no en reacciones parecidas a las que se advierte en el caso de los asalariados, incluyendo la búsqueda de trabajo en calidad de asalariado.

Otro tipo de consecuencias de la persistencia de desigualdades en la sociedad boliviana también se encuentra en el mundo del trabajo. En efecto, la manifiesta resistencia empresarial a cumplir la legislación laboral no debe ser entendida solamente como un problema referido a la contabilidad de costos, sino, y acaso de manera principal, como una manifestación del mismo fenómeno de desigualdad, pero desde el otro extremo. Por ejemplo, durante el periodo de mayor intensidad del conflicto laboral explícito, durante el gobierno del Dr. Hernán Siles Suazo (1982-85), el 42% de las huelgas registradas por el Ministerio de Trabajo se debió a conflictos de derechos, es decir, huelgas para exigir el cumplimiento de la ley.

Este grado de conflictualidad laboral que hoy se mantiene de manera latente, es un problema macroeconómico importante, por sus implicaciones en el nivel de productividad (y por lo tanto las posibilidades de su mejoramiento, si se quiere competir con otras economías); sin embargo, es a la vez un problema que está expresando la debilidad de la democracia.

Quienes trabajan fuera del mercado de trabajo enfrentan otro tipo de problemas. A manera de ejemplo, para conservar sus actividades, para obtener y/o mantener un puesto de venta, el interesado debe constituirse en un tributario del capital comercial que controla la circulación de bienes y de las "fuerzas del orden". En suma, todos los esfuerzos que se realizan para sobrevivir chocan en la práctica con problemas de diferente naturaleza.

Pero no solamente en el mundo del trabajo hay problemas, estos se repiten en todos los ámbitos de la vida cotidiana. De manera general debemos mencionar que en la administración de justicia, así como el acceso a instituciones, a los niveles de dirección de los partidos políticos, e incluso a niveles jerárquicos del aparato del Estado, se advierte claramente la presencia de estamentos, que se asemejan a conjuntos disjuntos. En el caso de la administración de justicia, además de la evidente corrupción es necesario añadir que el pleno ejercicio de los derechos civiles está claramente determinado por el estrato al que se pertenezca. No solamente se deben comprar los servicios de justicia a través del soborno institucionalizado, sino que se debe pertenecer a determinado estrato o tener influencias en los niveles jerárquicos de gobierno o de otras instituciones, niveles a los que se llega igualmente de acuerdo con el absurdo ordenamiento del mestizaje que ha sido mencionado.

En efecto, una de las instituciones que más claramente refleja esta diferenciación es el Ejército. De hecho, el color de la piel de los mandos suele ser uniformemente diferente a la de estratos inferiores del Ejército. Aquí está compartimentado el acceso a la jerarquía de una manera absoluta y transparente. Este fenómeno se repite en todos los demás ámbitos de la vida cotidiana.

Así, en la práctica se advierte que los derechos y garantías reconocidos en las leyes y en la propia Constitución son declarativos. Frente a esto, se advierte más bien una evidente inermidad del ciudadano común. En efecto, excepto que se pertenezca a la casta dominante, se advierte una suerte de ciudadanía de segunda clase, lo que es más cierto en el caso del campesino indígena que en el del habitante urbano empobrecido. De nuevo, no podemos hablar de dos tipos de ciudadanía, sino de un abanico de situaciones.

Paradójicamente, al mismo tiempo que está estratificada y por ello limitada la ciudadanía en las garantías y derechos, las obligaciones se distribuyen de manera inequitativa, en especial la carga tributaria, en virtud de la liberación fiscal autoreconocida por la casta dominante. En efecto, los ingresos fiscales dependen centralmente de la carga tributaria sobre las empresas públicas y sobre los asalariados y pequeños propietarios. El Tesoro General de la Nación entre 1970 y 1985 se financió solamente en un 6% de impuestos provenientes de la empresa privada perteneciente a la forma empresarial antes mencionada en el primer acápite.

En relación con el aporte de los campesinos es importante recordar que existe evidencia empírica que demuestra la succión de excedente a través del mecanismo de la comercialización, lo que convierte a dicha forma de producir en tributaria de la economía en su conjunto (Fernández, 1982 y 1986). Además, prácticamente se llegó al punto de que solamente los jóvenes campesinos concurren al servicio militar, que se constituye actualmente en otra modalidad de pongueaje, esta vez en todo tipo de modalidades de explotación de trabajo gratuito en favor de militares de diferente rango.

Peor aún, el acceso a los partidos políticos y a la jerarquía del aparato estatal, completan de hecho una suerte de exclusión de la mayoría de la población tanto del sistema político como de la propia "clase política". Esta exclusión se refleja en la pérdida de credibilidad del sistema político y de los partidos políticos tradicionales, y lo que es peor, en el debilitamiento de la propia democracia. En esto radica el peligro hoy evidente del populismo, cuyas bases de sustentación son el clientelismo y el uso de recursos de dudosa procedencia. Es más existen indicios, especialmente a nivel rural, de cuestionamiento a las agencias oficiales de desarrollo, y también a las propias ONG's, lo que completa un panorama verdaderamente conflictivo.

#### 4. Tradición organizativa pero interdicción ante la ley

Debemos mencionar una gran paradoja. Por un lado en Bolivia existe tradición andina que se traduce en una gran capacidad organizativa y que no se refleja solamente en el ámbito rural sino también a nivel urbano. Se trata principalmente de las organizaciones comunitarias campesinas. Ellas sufren una suerte de interdicción debido a que carecen de reconocimiento jurídico.

La ley reconoce personas naturales y jurídicas, pero al no haber concedido dicha personalidad jurídica a la comunidad la somete a una situación legal de inexistencia. La comunidad está formada por individuos, pero el hombre andino es un hombre organizado y el centro de dicha organización es la comunidad. De este modo, la interdicción de la comunidad se extiende al individuo.

Del mismo modo ocurre con la junta de vecinos y otras formas de organización de base. A consecuencia de esa interdicción, si bien existen las instancias de representación y éstas articulan demandas sociales y económicas, no pueden fortalecerse debido a que no son las instancias a través de las cuales se procesan las soluciones. Esto obliga a un centralismo que sobrecarga de demandas al Estado y favorece la suplantación de la organización de base por

medio de ONG's, sectas religiosas u otras instituciones. Es evidente que el Estado no tiene mecanismos para procesar esas demandas.

Lo anterior permite concluir que, por un lado, el Estado somete a una suerte de interdicción a las instancias de representación de la sociedad civil y, por otro, establece una modalidad de elección de diputados y concejales que es demasiado distante de los electores. Una de las consecuencias de este alejamiento es que el Estado carece de mecanismos de lectura de los movimientos de la sociedad civil (en el sentido de Zavaleta) lo que le deja pocas opciones para procesar sus demandas. Es decir, el clientelismo prebendal o el autoritarismo. Esta suerte de interdicción elimina las posibilidades de lograr un óptimo estatal, que es la culminación de la democracia (Zavaleta 1982)b. A los actores sociales tampoco les quedan muchas alternativas. Una de ellas es el conflicto de hecho, el espontaneísmo, no siempre dirigido a objetivos muy claros y, lo que es peor, con una lógica maximalista. Es perfectamente explicable que de esta situación se derive una relación excluyente entre el Estado y la sociedad civil (Zavaleta 1983b).

Si bien los problemas de la democracia y las características del mecanismo de succión de excedente no se reflejaron en elementos que impulsen a las movilizaciones obreras y populares, ni siquiera en las coyunturas de mayor centralidad obrera, sí se reflejan en el mundo del trabajo y, principalmente en el caso de los ocupados urbanos, se traduce en una permanente inconformidad. En el próximo acápite se tratará este fenómeno.

#### IV. LA INSERCIÓN LABORAL INSATISFACTORIA

El principal problema laboral urbano que se puede detectar en Bolivia es la inserción laboral insatisfactoria (ILI).

Existe ILI cuando los trabajadores perciben que su ocupación no es aceptable. Con el propósito de explicar ésto, se presentarán cuatro puntos de vista para el análisis del proceso de trabajo. Estos son: el técnico-económico, el fisiológico, el psicológico y el social (Friedman y Naville Comp., 1987).

Desde el punto de vista técnico económico habrá insatisfacción cuando el trabajador percibe que su ingreso es insuficiente o por cualquier otro motivo que surja de la especificidad del proceso de trabajo que es de por sí conflictivo. Los objetivos y el método de trabajo, así como las múltiples oportunidades de generar conflicto derivado de los prejuicios señoriales de empresarios e, incluso de los mandos medios, pueden producir insatisfacción. Sin embargo, hemos asumido que el ingreso es la causa principal de insatisfacción debido a la disponibilidad de información.

Desde el punto de vista fisiológico habrá insatisfacción si se percibe que la fatiga, consecuencia obvia de cualquier actividad laboral, es percibida como insoportable y, peor aún si se traduce en consecuencias mayores para el trabajador como enfermedades ocupacionales, riesgos de accidentes, etcétera. Las precarias condiciones de trabajo que se perciben en la mayoría de las actividades laborales y la virtual inexistencia de la más elemental higiene y seguridad

industriales, constituyen también una causa frecuente de insatisfacción y de conflicto.

Desde el punto de vista psicológico habrá insatisfacción si el balance establecido entre remuneración y fatiga arroja un saldo negativo para el trabajador, con mucha mayor razón si no existe ninguna forma de motivación. Ello significa que el trabajador no está predispuesto a brindar su mejor concurso a la producción, y mucho menos cuando existen desincentivos derivados de la arbitrariedad, de la prepotencia y de la intención permanente de los patrones de incumplir la legislación social. En condiciones normales, éste es el ámbito más importante para el análisis de la insatisfacción laboral en la medida en que hablamos de una percepción que se identifica con la ilegitimidad de las condiciones de trabajo. Sin embargo en el caso de Bolivia los problemas internos al proceso de trabajo no son los únicos y con frecuencia no son los más importantes para la presencia de la ILI.

Desde el punto de vista social habrá insatisfacción cuando el sentimiento de ilegitimidad provenga del medio en el cual vive el trabajador. Con mayor razón, si en éste existe un elevado grado de conflictualidad laboral que normalmente el Estado lo resuelve por la fuerza. Es a este nivel que se expresa la inconformidad que se genera en los problemas de la democracia analizados en el anterior acápite. En otras palabras, la insatisfacción laboral, que se expresa fundamentalmente en la ausencia del componente humano de la productividad que es la predisposición a la disciplina y a la normalidad laborales, se origina en las tensiones de una sociedad con déficit democrático.

En suma, tanto por las dificultades propias de un proceso de trabajo, donde también se manifiesta la conducta señorial de parte de los empresarios, como por las tensiones originadas en la debilidad democrática, este problema social se traduce en una barrera a la productividad, comprometiendo metas macroeconómicas.

El 62% de los ocupados percibe un ingreso menor al ingreso esperado a partir de sus características individuales. Es decir, con base en una regresión en la que se explica el ingreso obtenido a partir de las características de los ocupados, se compara con el efectivamente percibido, calificándose de ocupados con inserción laboral insatisfactoria a quienes tienen un ingreso menor al esperado según sus atributos. <sup>14/</sup> Esta modalidad pretende aproximarse solamente a uno de los determinantes de insatisfacción laboral, que es la percepción de ingreso bajo con respecto al que podrían alcanzar. Cada ocupado está considerado de acuerdo con sus atributos y, por ello, el corte no se establece entre los que están bien o mal en un sentido absoluto, porque ello, en materia laboral, es sencillamente un absurdo. Nuestra separación entre los que sufren o no insatisfacción laboral se establece en relación a las potencialidades de cada ocupado; es por ello un indicador de carácter relativo entre la situación presente, observada a través de una encuesta, y la situación a la que se puede aspirar de acuerdo con los atributos personales.

En otras palabras, se está considerando un espectro de ocupaciones en el que se supone que se debe desenvolver cada ocupado, lo que no necesariamente significa que esté desempeñándose en ese ámbito. Si no lo hace puede o no estar

en situación de insatisfacción laboral de acuerdo con el criterio que hemos utilizado para operacionalizar este fenómeno.

En todo caso, si hay más de tres quintos de los ocupados insertos insatisfactoriamente, esta magnitud constituye un problema muchísimo más importante que el desempleo. Por lo tanto, se debería prestar mayor atención a sus características para identificar lineamientos de política.

La insatisfacción laboral se manifiesta principalmente en trabajo a desgano, indisciplina, e incluso en casos de ILI aguda, en sabotaje, robo, etcétera. Por otra parte se expresa también en la búsqueda de otro trabajo, aunque esta estrategia es adoptada por la menor parte de los afectados por el fenómeno.

De nuevo, quienes permanecen en sus puestos de trabajo a pesar de estar inscritos en la categoría ILI, muy difícilmente podrán ser motivados para redoblar esfuerzos y aumentar la productividad. Por su parte quienes buscan trabajo, siendo la menor parte, de todos modos muestran la existencia de problemas laborales más relevantes que simplemente la consideración de los convencionalmente aceptados como el desempleo. En suma, ya sea que busque o que permanezca en el puesto de trabajo, el insatisfecho no es un trabajador que pueda ser motivado en el caso de los asalariados y es posible que proyecten demandas cada vez más difíciles de dar curso en el caso de los no asalariados.

El primer problema (falta de motivación) se traduce en problemas de productividad, el segundo (demandas exigentes) provoca desorden en materia, por ejemplo, fiscal e incluso cierta convulsión social. Entre tanto, los indicadores que enseñan claramente la existencia de ocupados que buscan trabajo (9 %), la existencia de ocupados que tiene ocupación secundaria, es decir que desempeñan doble jornada (8%), y la magnitud de ocupados que tiene insatisfacción laboral, muestran que parece más recomendable concentrarse en las características y problemas de los ocupados que en el problema del desempleo.

### 1. Insatisfacción y estabilidad laborales: ¿una apuesta racional?

Con el propósito de analizar la situación de los ocupados, hemos construido una tipología que clasifica a los ocupados según dos situaciones: estar en situación de ILI y estar buscando trabajo. De este modo hemos distribuido a los ocupados en cuatro situaciones laborales. La primera, en la que coincide la condición de ILI y la búsqueda de trabajo. A este conjunto lo hemos denominado insatisfechos activos (6% de los ocupados).

La segunda situación es aquella en la que está presente la condición ILI pero no la búsqueda de trabajo, conjunto al que hemos denominado insatisfechos pasivos (56%). La tercera es aquella en la que no está presente la condición ILI pero sí la búsqueda de trabajo; a ésta la hemos denominado ocupados con movilidad ocupacional normal o simplemente ambiciosos (3%). Finalmente, el cuarto tipo, al que hemos denominado satisfechos (35%), no cumple ninguna de las dos condiciones. El sólo hecho de que solamente un poco más de un tercio de los

ocupados (35%) esté satisfecho demuestra cuán inadecuado es trabajar con la dicotomía ocupado, bien, desocupado, mal. De hecho, la existencia de empleos no significa en la mayoría de los casos ausencia de problemas laborales.

Para explicar las razones por las cuales se busca o no trabajo presentaremos una serie de aspectos que caracterizan a los insatisfechos activos y a los pasivos, en la medida en que son esos dos conjuntos de ocupados los que deben ser objeto de especial atención para el diseño de políticas macroeconómicas de ingresos.

## 2. La insatisfacción laboral en el mercado

Los ocupados insatisfechos pasivos que están inscritos en una relación obrero patronal están apostando a la estabilidad laboral. El 55% tiene seguro social, que es indudablemente importante, ya que al salir a otra ocupación son remotas las posibilidades de lograr insertarse en las mismas condiciones. Además si permanecen en su puesto de trabajo es porque el seguro social les sirve.

Es más, tener acceso a dicho servicio significa estar en planilla, y ser personal permanente que, si bien está subremunerado, tiene otras razones que le permiten apostar a la estabilidad, obviamente en espera de mejores tiempos.

Los insatisfechos activos, también inscritos en relaciones obrero patronales, tienen seguro social en una proporción menor (sólo el 37%). Por lo tanto la mayoría de ellos no tiene mucho que perder al buscar trabajo.

Otro rasgo de estabilidad de los pasivos es la forma de pago. Cuando es mensual existe un indicio de permanencia y de estar en la planilla. El 86% de los pasivos cobra mensualmente y sólo el 8% a jornal.

Por su parte, el 75% de los activos cobra mensualmente, lo que significa que en realidad no estamos hablando de ocupaciones muy diferentes. Sin embargo, parecería que el balance se inclina en unos casos por la búsqueda, y en otros, por la espera. Incluso entre los activos, el porcentaje de jornaleros, forma de remuneración diaria propia de los eventuales, solamente llega al 19%.

Lo anterior se ve totalmente corroborado porque el 85% de los insatisfechos pasivos declaró tener un puesto de trabajo permanente, del mismo modo que el 71% de los activos. En el caso de los primeros, esa proporción, sumada a los anteriores datos, nos muestra claramente que la ocupación de refugio que escogieron es su propio puesto de trabajo.

Parece evidente que la opción de los insatisfechos pasivos inscritos en una relación obrero patronal puesta a la estabilidad. Ellos prefieren esperar, pero eso no significa que estén resignados o que sean conformistas. Están pasivos respecto de la movilidad ocupacional porque no buscan trabajo. Esto implica que están esperando mejores tiempos para superar sus difíciles condiciones de trabajo actuales. Pero simultáneamente se acumula un peligroso conflicto latente que se genera por las dificultades del proceso de trabajo y por la debilidad de la democracia.

El más reciente ejemplo de la explosión de un conflicto laboral que se mantuvo muchos años en estado latente es el que se observó en el periodo 1982 a 1985. Es evidente que las características de los insatisfechos pasivos que se mencionaron, permiten suponer que se está acumulando nuevamente un conflicto laboral latente, lo que es obviamente muy peligroso.

Por otro lado, si bien la insatisfacción laboral ha sido operacionalizada teniendo en cuenta un diferencial de ingresos, existen otras causas para que este problema se presente de la forma en que ha sido mencionado. En efecto, en el caso de los asalariados, la insatisfacción laboral se presenta también por el ausentismo empresarial, que se traduce en una gran resistencia a cumplir la legislación social.

Esta permanente lucha obrera para que la ley se cumpla, a la vez de trasladar a los poderes del Estado problemas que debían ser resueltos a través de la negociación obrero patronal y que en realidad no deberían ser traducidos en conflicto, refleja, de nuevo, ausentismo empresarial que simplemente canalizó desde siempre los problemas al Estado, buscando que este reprima a los sindicatos, o, en su defecto, intervenga en el problema para a partir de ello lograr mayores ventajas en materia de subsidios.

Por esta vía los problemas laborales se constituyeron tradicionalmente en una doble presión para el Estado. Por una parte, la presión de los trabajadores canalizada desde el principio al Estado, dada, una vez más, la ausencia de los empresarios; y, por otra, la presión de los empresarios para lograr ventajas que "compensen" la intervención del Estado en materia de las relaciones obrero patronales, como si ésta fuera una intromisión injustificada.

La eliminación de todas las formas de protección a los trabajadores inaugurada con las políticas de ajuste de 1985, en realidad contribuyó a establecer un nuevo escenario en materia de relaciones laborales, en el cual la desprotección debería compensar, esta vez de manera efectiva, el desmantelamiento de las subvenciones y subsidios previamente acordados en favor de la empresa privada. Sin embargo lo que realmente sucedió es que efectivamente se desprotegió a los trabajadores, pero no se desmantelaron los subsidios.

En todo caso, la ruptura de las relaciones obrero patronales seguramente es la principal causa de la insatisfacción laboral, que no puede ser más evidente en casi todos los sectores. A esto debe sumarse otra característica que opera en este mismo medio, la prepotencia empresarial, agudizada en los largos periodos autoritarios y a partir de la desprotección iniciada en 1985, pero que como tal es constante.

Es evidente que la motivación, así como los esfuerzos por contar con recursos humanos calificados y comprometidos con la producción, nunca fueron una preocupación de los empresarios ni a nivel micro, a juzgar por las condiciones de contratación, preferentemente sin ningún beneficio, ni a nivel macro a juzgar por el escaso interés en lograr el consenso y negociar acuerdos duraderos y estables. El resultado es que no existen ocupaciones que sean un "proyecto de vida" para los obreros, lo que sin duda significa que no solamente está ausente una condición imprescindible para motivar a los trabajadores, sino que el sistema

de trabajo asalariado en Bolivia no tiene legitimidad ni siquiera a nivel micro y mucho menos a nivel macro. Por lo tanto, cuando se habla de insatisfacción laboral se está hablando de la acumulación de un peligroso conflicto latente.

### 3. La insatisfacción laboral fuera del mercado

En el caso de los insatisfechos que están fuera del mercado, tenemos una imagen bastante similar. El 42% de los activos, lo mismo que el 63% de los pasivos tiene puesto fijo, lo que sin duda es un indicador relevante de estabilidad en las actividades que les son propias, principalmente en la comercialización. Es un error sostener que en Bolivia existe "facilidad de entrada" a las redes de comercialización. En realidad sucede todo lo contrario: llegar a tener puesto fijo significa una inversión, pero más importante que eso implica existir dentro de la cadena de la comercialización. Ello supone muchos factores económicos y algunos extraeconómicos, que permiten explicar la lógica con la que se mueven y funcionan las redes de comercialización, y las razones por las cuales lo hacen eficientemente respecto de los objetivos de sus titulares.

El hecho de buscar trabajo, en el caso de los activos, no implica de ningún modo deshacerse del puesto fijo; pero entonces la posibilidad de delegar el cuidado del puesto estaría jugando un papel importante en tanto condición previa a la búsqueda de trabajo para estos ocupados.

Otro dato importante es que el 15% de los insatisfechos activos y el 13% de los insatisfechos pasivos no venden ni producen directamente para el público. Se insertan en etapas intermedias de las redes antes mencionadas. Son datos reveladores de la existencia de una red muy compleja y del lugar en que se ubican los ocupados que caen en la categoría de insatisfechos.

En una encuesta de hogares es muy difícil establecer esas características, porque ellas son identificadas a través de otros mecanismos más sistemáticos. Por ello las proporciones mencionadas no importan tanto como el hecho de confirmar su existencia.

Por otra parte, si sumamos el elevado porcentaje de poseedores de puesto fijo y de los que venden o producen directamente para el público, tanto en el caso de los activos como en el de los pasivos, veremos que efectivamente refuerzan nuestro argumento respecto de la existencia de razones para la no búsqueda, que son muy importantes y que deben ser analizadas con mayor profundidad.

Por el momento, con base en la información de que se dispone, sostenemos que también en el caso de insatisfechos pasivos que están fuera del mercado existe una apuesta a la estabilidad en espera de mejores tiempos. En este caso es razonable suponer que un aumento del poder de compra de otros sectores, digamos de los asalariados, se traduciría en un efecto positivo para estos ocupados.

Hasta ahora hubo muchos intentos de medir los impactos inflacionarios de los aumentos en el salario real; pero no se puso el mismo esfuerzo en estimar

el posible efecto reactivador que podría tener una política de ingresos, principalmente en la actual situación de estabilidad sin crecimiento.

Aquí tenemos nuevamente una apuesta que no es ilimitada en el tiempo. Puede traducirse en otras manifestaciones de conflictos como sucede con cierta frecuencia en los últimos años. En este momento, los ocupados fuera del mercado están mejor organizados y tienen mayor capacidad de movilización, razón por la cual los plazos en este caso son más cortos.

En todo caso, el 54% de los activos y el 67% de los pasivos consideran que su nivel de actividad es normal, razón por la cual la búsqueda de los activos seguramente no significaría dejar el puesto fijo si lo tienen, y sería una razón más para esperar sin buscar, en el caso de los pasivos.

Ahora bien, carecemos de información más detallada acerca de los que no tienen puesto fijo ni consideran que su actividad sea normal; pero es posible que al menos en una parte de los casos estas dos condiciones se reúnan. Esta es otra de las razones para llamar la atención acerca de la urgente necesidad de atender los verdaderos problemas efectivamente percibidos por la población en lugar de concentrar tantos recursos en lo que desde el punto de vista de los analistas de políticas se supone que quieren. En otras palabras: la información que aquí se presenta en conjunto parece mostrar que hay una demanda social por políticas macroeconómicas de ingresos que concentren todos los esfuerzos en reactivar la economía. Si lo que se afirma es cierto, entonces es evidente que no se puede seguir gastando en programas asistenciales sino en inversiones en los sectores que pueden tener un efecto de locomotora para la economía en su conjunto.

Esta apuesta a la estabilidad no es un cheque en blanco. Es solamente un plazo, porque en el mercado significa conflicto latente, y fuera del mercado mayores movilizaciones capaces de comprometer incluso la precaria estabilidad lograda hasta ahora.

Por su parte, en este ámbito de ocupaciones que supuestamente están fuera del mercado, existen indicios que indicarían la inclusión de estos ocupados en relaciones de contratación aunque ellos mismos no lo sepan. Además, existen otros determinantes de insatisfacción laboral, en principio, por la dificultad de establecerse en cualquiera de las actividades que desempeñan. Esta dificultad está signada de manera muy frecuente por la extorsión y por la violencia, lo que sin duda hace muy difícil establecer condiciones de trabajo estables y sobre todo con arreglo a normas claras. Las reglas del juego dependen de quienes controlan los circuitos de comercialización y/o de producción en los que se hallen insertos.

En este caso, aunque con sus propios matices, debe hacerse alusión nuevamente a la prepotencia, al atropello y a condiciones que no se explican sola ni principalmente por relaciones económicas, que fueron objeto del primer acápite. Lo importante a subrayar aquí es la ilegitimidad de las relaciones que se establecen, sean de contratación o simplemente de compra venta, es decir, las relaciones en el mercado de trabajo o en el mercado de bienes, están signadas por la ilegitimidad, lo que se traduce en un sentimiento de insatisfacción que es un obstáculo para las metas macroeconómicas.

## V. PROBLEMAS DE LA ECONOMIA CAMPESINA

En el ámbito rural, los problemas son aun más complejos debido a la gravedad de la situación por la que atraviesa la mayoría de la población campesina. Ante la imposibilidad de tratar todos los temas que hacen parte de la problemática rural, cabe hacer hincapié en dos problemas que son centrales para la economía campesina: el tamaño de la tierra y el proceso de comercialización.

La parcelación sucesiva de la tierra desde que fue dotada a partir de 1953 por la Reforma Agraria se traduce en un problema que, desde el punto de vista de la tecnología occidental, inviabiliza casi toda innovación que permita mejores rendimientos. Además existen indicios que revelan que la modernización del agro no necesariamente es la meta del productor campesino, de quien a veces se dice que carece de "conducta económica". <sup>15/</sup> En todo caso es importante mencionar que la parcelación de la tierra tiene que ver con el problema central de la posibilidad de generar ingreso suficiente con superficies tan reducidas y, por ello mismo, tan expuestas a las variaciones climáticas que pueden dejar en cualquier momento en la ruina a los campesinos, como sucede con cada desastre ya sea por sequía o inundación.

En efecto, debido a las sequías de 1983 y 1989 y a las inundaciones de 1984, contingentes importantes de campesinos de algunas zonas tuvieron que abandonar definitivamente sus tierras ante la imposibilidad de sobrevivir en las condiciones que prevalecían en sus comunidades.

Es por demás evidente que este problema de total dependencia de la producción a los factores climáticos se debe a la supresión de la tecnología andina de manejo de microsuelos y de microclimas a través de cultivos simultáneos en diferentes pisos ecológicos. Sin embargo, acaso el rasgo fundamental de la tecnología andina no se haya perdido, es decir, la organización. La masa organizada como elemento productivo se mantiene bajo distintas modalidades. De hecho, el intercambio fluido que existe entre diferentes zonas y las migraciones temporales para el intercambio de productos y para trabajar la tierra en diferentes zonas, estarían hablando en conjunto de la pervivencia de la organización como elemento central de una tecnología que fue capaz de lograr niveles elevados de producción y hacerlo protegiendo el medio ambiente, es decir, dominando el territorio (Arrieta, 1990).

El proceso de parcelación sucesiva de la tierra estuvo acompañado de la reconcentración de la misma. En efecto, de acuerdo a información disponible (Urioste 1987 y 1990), las aproximadamente 650.000 unidades económicas campesinas de las cuales sólo 550.000 tiene títulos de propiedad, acceden a una extensión estimada en cuatro millones de hectáreas, un cuarto de las cuales se cultiva intensivamente. De ese modo, los campesinos tiene acceso solamente al 4% de las tierras dotadas y consolidadas por el Consejo Nacional de Reforma Agraria, aunque producen el 70% de los alimentos consumidos en el país. Por su parte, las 40.000 unidades empresariales fueron dotadas con 32 millones de hectáreas de las cuales explotan solamente cuatro millones, dejando las demás como tierra "de engorde" con fines especulativos, como ha sido señalado anteriormente. Las empresas

agropecuarias producen solamente el 20% de los alimentos que se consumen en el país. Es más, 37 años después de promulgada la ley de Reforma Agraria, la concentración de la tierra es más pronunciada que antes de su promulgación.

Es evidente que el proceso de Reforma Agraria no logró éxito en el surgimiento espontáneo de empresarios campesinos, pero tampoco lo tuvo en favorecer la opción "farmer". De hecho, el capital no ha mostrado ninguna vocación para sustituir la producción de alimentos de la economía campesina por otra más eficiente (empresarial). En otras palabras el capital industrial no sustituye a la producción campesina, simplemente coexiste con ella. Este es un dato esencial para derivar algunas conclusiones útiles para la identificación de lineamientos de política.

Por su parte, históricamente las organizaciones comunitarias apenas tuvieron éxito en defender la propiedad de la tierra bajo su control, y en más de una ocasión tuvieron que apelar a diferentes mecanismos como hacer concesiones al Estado en diferentes momentos (Rivera, 1991). El peligro principal radica en que la frontera agrícola de los campesinos ha llegado a su límite, lo que constituye una especie de bomba de tiempo.

En todo caso, algunas soluciones han sido adelantadas. Una de ellas apunta a repetir la reforma agraria, es decir a volver a repartir la tierra. Esta opción implica definiciones de fondo. De hecho, un rasgo fallido del momento constitutivo del Estado de 1952 fue no haber resuelto la cuestión campesina, es decir, haber intentado producir productores independientes en lugar de producir hombres libres. Esta es una cuestión que debe ser resuelta en el marco de una profunda reflexión acerca de las reformas del Estado, que parecen ser inevitables en el corto plazo.

En todo caso, el problema de la tierra es sólo una parte de la complejidad del mundo andino. Por lo tanto, tratarla por separado, sea o no a través de otra reforma agraria, parece implicar al menos un reduccionismo que amenaza con postergar soluciones en condiciones en que parece ya no haber demasiado tiempo antes de que los propios acontecimientos, es decir los propios interesados, encuentren la suya, que podría traducirse en violencia.

El otro problema fundamental que amenaza con arrastrar a soluciones violentas es el mecanismo de comercialización de los productos campesinos. Aquí cabe establecer una diferencia fundamental, porque ahora se trata de la presencia y del modo de estar presente de una fracción del capital comercial. La comercialización de productos campesinos es también una consecuencia de la Reforma Agraria de 1953. La eliminación de la servidumbre, que entre otras manifestaciones se tradujo en la necesidad de comprar la producción campesina, fue la vía para que se haya producido de manera más evidente la diferenciación "campesina", entre quienes siguen siendo tales y quienes accedieron cada vez más a la esfera de la circulación, dejando por ello de ser productores.

Ahora bien, este proceso de comercialización fuertemente succionador del excedente del productor campesino, descansa en elementos económicos como la reiterabilidad de la compra; la permanencia en el mercado; el conocimiento del mismo; la capacidad de compra de productos; de transportar y de almacenar en los centros de expendio; de acceso a las ferias y tambos, ambas etapas intermedias

de la comercialización. Pero, y de manera fundamental, descansa también en elementos extraeconómicos, como el conocimiento personal de los productores de determinada zona, la diferencia de idioma, el compadrazgo, la fiesta patronal, etcétera. Se trata de una compleja red de comercialización que enrola a un contingente muy grande, supuestos "cuenta propia", principalmente en el comercio minorista en las ciudades.

Estos aspectos intervienen de manera vital en la explicación del porqué se constituyó esta red de comercialización cuyo efecto es acelerar la descomposición de la economía campesina, pero sin ofrecer alternativas, al menos no en la esfera de la producción. Por lo tanto la tenaza formada por el parcelamiento sucesivo de la tierra, y la comercialización en tanto intercambio de no equivalentes, constituyen el centro de la problemática campesina si se la quiere ver desde el punto de vista económico. Detrás está presente un profundo mar de fondo que se explica por la presencia de corrientes en el seno de las organizaciones campesinas que convocan abiertamente a la violencia. 16/

Los problemas económicos se tradujeron paulatinamente en la necesidad de migrar temporal o definitivamente. Una dimensión altamente preocupante de esta necesidad de migrar es la que se refiere a la producción de coca, principalmente en zonas de nueva incorporación a la agricultura por la vía de la devastación de bosques. Es obvio que el crecimiento de la producción de la hoja de coca obedece a la falta de otras alternativas atractivas para el campesino; y las opciones no vendrán del capital, que ha demostrado hasta la saciedad que tiene una titularidad comercial y especulativa, pero no industrializadora. Peor aún, el capital comercial está expresamente organizado para succionar excedente, independientemente de si proviene de las empresas públicas como ocurrió durante muchos años o si se origina en el narcotráfico. Ciertamente éste es un ingrediente más de las peligrosas opciones que pueden darse de facto, ante la ausencia de otra alternativa que muestre potencialidad para enfrentar los problemas de fondo de la economía campesina.

Por otra parte, las migraciones al ámbito urbano constituyen la vía para la desindianización, el abandono de lo andino, el aprendizaje rápido del idioma español, etcétera (Arrieta, 1990). Sin embargo este proceso acelerado y generalizado no se traduce en una desaparición de lo andino, realidad que como tal se mantiene y encierra una gran potencialidad.

En el fondo este problema apunta a plantearse así ¿se desea una persistencia de lo andino como forma no capitalista de producir, o se persigue la modernización de la agricultura? Al respecto parece haber fuertes indicios que muestran el fracaso de la opción "farmer", en el sentido de transformar espontáneamente la agricultura tradicional en empresas capitalistas modernas (Arrieta, 1990). De nuevo, el capital no tiene vocación para modernizar la agricultura.

La compleja situación que hemos presentado y que se traduce en alarmantes niveles de pobreza, no puede ser reducida al análisis de problemas laborales; menos aún con la lógica del mercado de trabajo. Tampoco puede ser objeto de medidas solamente paliativas como la orientación del gasto, lo que en todo caso está sucediendo desde hace mucho tiempo atrás.

De nuevo es evidente que esta situación debe ser enfrentada atacando los problemas de fondo: las políticas sociales con un sentido convencional no tienen posibilidades de lograr otra cosa que no sea "impacto social", con la esperanza de traducirlo en impacto electoral. De hecho, el clientelismo, que caracterizó a todas las experiencias de programas estatales destinados al ámbito rural, así como el que es típico de las ONG's, sectas, iglesias y otro tipo de instituciones que actualmente canalizan un importante volumen de recursos al área social, principalmente en el ámbito rural, resultan absolutamente incapaces de resolver los graves problemas que afectan a la economía campesina y que amenazan con traducirse en violencia.

## VI. EL MEDIO COMPUESTO

Zavaleta llamó la atención acerca del medio compuesto para estudiar la centralidad obrera del proletariado minero (Zavaleta, 1983a). Aquí se intenta retomar la idea pero con un propósito muy diferente; se trata de establecer el escenario en el cual deben actuar las políticas sociales principalmente si propenden a tener un sesgo no convencional. La idea básica es que el capital en Bolivia no ha conformado una urdimbre productiva que se traduzca inmediatamente en clases sociales constituidas desde el lugar que se ocupa en la organización global de la producción en su más amplio sentido. En otras palabras, como ha sido varias veces mencionado, el capital boliviano no se ha desarrollado bajo su forma específica, es decir a través de la constitución y desarrollo de una forma empresarial, sino que su modesto desarrollo bajo su forma típica contrasta con su vigoroso desarrollo en la esfera de la circulación hasta controlar los circuitos esenciales de la economía. En la misma dirección podemos mencionar que además de no reemplazar a la producción campesina el capital coexiste con la pequeña producción urbana, pero no la reemplaza.

Esta característica se traduce en la existencia de, por una parte, un supuesto ejército de cuenta propias, principalmente en la circulación, esfera en la que el capital enrola pero no contrata, e incluso en la esfera de la producción donde se advierten otras maneras de verificarse el mismo fenómeno. Del mismo modo, se traduce en una modalidad de enrolamiento e incluso de contratación que dificulta, cuando no elimina, las posibilidades de acceso a servicios a través de la inserción laboral.

Esta característica del capital remite a la necesidad de establecer un ámbito en el cual se instalen las acciones que ejecuten políticas, principalmente si éstas son sociales. Una consecuencia inmediata de lo anterior es que la condición de obrero no ha sido instalada en forma plena en Bolivia, y menos de manera masiva. Por lo tanto, sin negar que la inserción ocupacional puede ser una forma de acceso a servicios básicos, es muy importante considerar que el ser obreros del capital no está presente en la mayoría de quienes han sido enrolados pero no contratados, o si lo fueron fue de manera eventual y sin ningún beneficio. Esta es la razón por la cual las tasas de participación son altas. Hay una proporción de ocupados que buscan trabajo (9%) e incluso que tienen ocupación secundaria (8%), pero, a pesar de ello, persisten los bajos ingresos de los hogares en los cuales la mayoría de sus miembros se encuentran haciendo algo para contribuir a dicho ingreso.

De hecho, la heterogeneidad existente en la conformación del ingreso de un hogar tiene consecuencias en la delimitación del ámbito de las políticas. Si un obrero pertenece a un hogar de obreros y ésta es su manera de ver la vida, entonces estamos hablando de un medio en el cual es posible establecer la clase por la referencia a un medio. Acaso algo de esto haya sucedido en limitada medida en los campamentos mineros, pero es allá donde justamente Zavaleta encontró un medio compuesto por la influencia recíproca con el entorno rural. Por el contrario, si un obrero contribuye al ingreso del hogar, pero su medio no es un medio obrero y por ello no necesariamente ve a su vida como la de un obrero, es muy difícil establecer que la inserción ocupacional es el ámbito privilegiado para hacer políticas.

Al margen de este fenómeno, que se evidencia de modo enfático en las ciudades, se debe llamar la atención acerca de la presencia de diferentes lógicas cuando el ingreso del hogar no es logrado a partir de una inserción ocupacional de uno o más miembros del hogar, pero que no tienen el mismo referente.

Sin duda ésa es la situación de la gran mayoría de los hogares bolivianos, en los cuales coinciden asalariados con distintos regímenes de contratación, que tampoco se traducen en un referente homogéneo o único. Incluso es posible que haya asalariados en el hogar que no saben que lo son o que no se reconocen como tales.

El sector campesino, aparentemente el más homogéneo, oculta una gran heterogeneidad, no sólo en lo que se refiere a la diferenciación, entre los prósperos y los empobrecidos, de nuevo en términos medios que corresponden a lo campesino, sino también entre las actividades que ellos realizan. No todos son campesinos todo el tiempo, los hay quienes ya son obreros porque su ocupación principal es la de trabajar tierra ajena, bajo distintas modalidades que no excluyen la relación obrero patronal; están quienes accedieron al comercio; están quienes recurren a otras actividades, asalariadas o no, en la comunidad o en otras, en tierra propia o ajena, en la comunidad o con tierra propia o ajena fuera de la comunidad (Fernández, 1988). De nuevo, el referente ocupacional como medio para acceder a servicios es relativo en la mayoría de los casos.

Esta forma de ver lo abigarrado en la lógica argumental de Zavaleta se traduce en la estructura de necesidades. Sin duda, cuando hay homogeneidad económica y social la división del trabajo se traduce en estructuras de necesidades que responden a esa adscripción ideológica que supone el reconocimiento del lugar que se ocupa en el mundo. Los obreros en una sociedad homogénea tienen una estructura de necesidades que pertenece a su ámbito obrero.

No podemos esperar lo mismo en el caso de Bolivia, donde lo obrero está combinado con lo andino; y lo no obrero muchas veces con formas muy distintas de ser obrero en el sentido de estar enrolado en relaciones de contratación. En otras palabras: no todo campesino es indígena y hay obreros fabriles que lo son. Por ello las necesidades percibidas no se pueden uniformar, ya que no responden a una lógica que sea resultado de la adscripción a un medio homogéneo, y que, por lo tanto, su lectura se reduzca sólo al levantamiento de información estadística.

De esta manera de ver la estructura de necesidades como algo no conocido se desprende una inferencia central para el análisis de políticas sociales. El conjunto de las necesidades efectivamente percibidas está siendo atendido de alguna manera. Muchas no pueden esperar, del mismo modo que nadie puede estar sin comer esperando que algún día pueda hacerlo.

Por otra parte, cuando hablamos de necesidades debemos referirnos al término medio, es decir, a la media de las necesidades efectivamente percibidas que constituyen una estructura. En un medio compuesto debemos tomar en cuenta que el hecho obrero no se instaló en forma, y por ello no se instaló tampoco el nivel de vida de un obrero que algunas organizaciones obreras reclaman para todos, con base en la probable vivencia de algunos sectores en los cuales se produjo la incorporación ya mencionada.

De nuevo, las necesidades efectivamente percibidas nos remiten al análisis del medio compuesto, porque en ese ámbito es que se define por término medio cuáles son las necesidades que pertenecen a la estructura vigente. El nivel medio de necesidades evolucionará en el tiempo según varíen las condiciones a las cuales hacen frente quienes las perciben. Al respecto, hemos asistido a la reducción de la media de esas necesidades en los últimos años.

La estructura de necesidades constituida en el medio compuesto interviene de manera muy determinante en las decisiones de los hogares cuando se trata de buscar la forma de atenderlas. Hemos mencionado que las efectivamente percibidas están siendo atendidas de alguna forma, así sea postergarlas conscientemente por un tiempo si son susceptibles de esa postergación, como, por ejemplo, sucede en el caso de la escolaridad de los menores. No estamos hablando solamente de estrategias de sobrevivencia, sino de todas las decisiones adoptadas por cada hogar acerca de quién trabaja, en función de las circunstancias concretas y de la estructura de necesidades que quiere satisfacer.

Existe evidencia empírica acerca de la relación directa entre el ingreso per cápita, en tanto variable proxy del nivel de satisfacción de necesidades observado y la tasa de participación de los hogares, así como de la relación inversa entre la tasa de participación del hogar y el ingreso promedio de los miembros ocupados y, finalmente, de una relación directa entre la mencionada tasa y la diferencia entre el ingreso normativo definido para cada hogar a través de métodos convencionales, y el ingreso del jefe del hogar. 17/

Es más, existe también evidencia empírica que demuestra la existencia de estrategias adoptadas por los hogares según el tipo de pobreza que estén enfrentando. De hecho estas opciones de los hogares se refieren a las tasas de participación y a otros aspectos relacionados con la actitud con la que se busca trabajo, y que se reflejan en niveles muy distintos de desempleo. 18/

Si bien las políticas pertenecen al ámbito de la relación establecida entre el Estado y la sociedad civil 19/, lo cotidiano de esa relación es el medio compuesto, es decir, el espacio y el modo concreto a través del cual la población a la que se quiere beneficiar, enfrenta sus necesidades concretas. Tal situación coloca en primer lugar la consideración de sus actividades para generar recursos o ingresos con cargo a los cuales pueden enfrentar sus necesidades efectivamente percibidas.

Por lo tanto, analizar las vías de enfrentar la pobreza nos remite al análisis de las formas a través de las cuales la población enfrenta sus necesidades y, de hecho, nos remite también a sus medios, a sus recursos, a sus potencialidades, que en este caso constituyen una variable esencial. En efecto, se debe detectar el potencial que tienen los propios actores a los que se quiere beneficiar para enfrentar las necesidades que ellos perciben en la forma y manera que crean conveniente hacerlo.

Este criterio es el que permite establecer la diferencia esencial entre el gasto y la inversión. Se invierte cuando se busca despertar las potencialidades y se gasta cuando no se toma en cuenta tal aspecto.

Por lo tanto, la población, de algún modo y en distinta medida, está enfrentando lo que efectivamente siente como su necesidad. Esto mueve a privilegiar la inserción ocupacional, porque a través de la actividad económica se obtiene recursos, y eventualmente el acceso o no acceso a servicios. Sin embargo, debido a la heterogeneidad derivada de la modalidad híbrida de desarrollo del capital, el medio compuesto nos remite a la consideración del ámbito a través del cual se pueda hacer políticas sociales. Ese ámbito no puede ser otro que el territorio.

Es en el territorio donde los diferentes coinciden, donde los asalariados coexisten en el hogar y en la comunidad con quienes no lo son, donde los asalariados pertenecen a una comunidad que no es predominantemente obrera, y si lo es no comprende a obreros insertos a un mismo régimen de contratación, donde las referencias y las identidades son más importantes, que a nivel de inserción ocupacional, con mayor razón si estamos hablando de quienes circulan de una ocupación a otra.

En el ámbito urbano esto remite al municipio descentralizado, y a nivel más desagregado a rescatar la vieja tradición de las juntas de vecinos como un mecanismo para lograr servicios, del mismo modo que para enfrentar emergencias, desastres, etcétera. A nivel rural significa identificar a la comunidad como el ámbito más desagregado para desarrollar esfuerzos que, como se ha dicho, persigan constituir instancias más inclusivas y para despertar potencialidades más que simplemente asistir o repartir bienes o servicios.

## VII. ELEMENTOS DE POLITICAS SOCIALES NO CONVENCIONALES

En este acápite se presentan los elementos generales de una propuesta de políticas sociales desde una visión no convencional. Este rótulo debe ser aclarado. Se trata de propuestas diseñadas específicamente para el caso de Bolivia, tomando en cuenta la situación en la que se encuentra, según se intentó reflejar en los acápites anteriores. Lo no convencional debe ser entendido como la especificidad, que es el resultado de haber realizado un esfuerzo por buscar las causas últimas del fenómeno de la pobreza en Bolivia. Debe ser entendido también como la superación del nivel estrictamente sectorial, privilegiando más bien la discusión de algunos aspectos de una reforma política, que se considera el eje central de esta propuesta. Dichos aspectos son necesarios para elevar el

nivel de vida y las oportunidades de los sectores a los que cualquier política social buscaría beneficiar.

Siguiendo a Portantiero, los elementos de dicha reforma son cuatro: institucional, económico, social y administrativo (Portantiero, 1989).

### 1. Aspectos institucionales de la reforma política

En este acápite mencionaremos algunas modificaciones a la Constitución Política del Estado y a la legislación vigente, para contrarrestar algunos de los problemas mencionados, en la seguridad que dichos cambios por sí solos no tendrán ningún efecto importante si no están acompañados de una verdadera voluntad política para enfrentar los problemas que determinan las difíciles condiciones actuales y que amenazan con desatar la violencia social en cualquier momento. En esta dirección se considera esencial concentrar esfuerzos para sentar las bases de una sociedad más igualitaria, tanto como un requisito indispensable para garantizar la vigencia de la democracia y fortalecerla, como para perseguir metas macroeconómicas, hoy lejanas por la persistencia de desigualdades que limitan el funcionamiento de la economía.

En una sociedad más igualitaria los ciudadanos encontrarán un escenario más adecuado para realizar sus actividades, podrán obtener mejores resultados de sus esfuerzos y por ello un mayor bienestar.

Lo anterior implica modificar la Constitución en los siguientes aspectos: Se debe cambiar la modalidad de elección de concejales, diputados y senadores. Estos deben ser electos por lista separada de las candidaturas a la presidencia o a las alcaldías. La nueva Constitución debe reconocer la existencia de los gobiernos provinciales y regionales, reconocer a la comunidad campesina como una forma de organización básica de la mayoría de la población.

Del mismo modo, debe eliminar el monopolio de los partidos políticos, hoy seriamente cuestionados, reimplantando la posibilidad de la candidatura de agentes municipales, concejales, diputados y senadores independientes. Debe instituirse el carácter electivo de los Prefectos de Departamento actualmente designados por el gobierno a través del Ministerio del Interior, así como el de los subprefectos. Debe introducirse en la legislación un mecanismo más idóneo para la revocabilidad o desafuero de todos los cargos públicos electivos, los mismos que no podrán ser indefinidamente ejercidos, limitándose, por lo tanto, la reelección.

El reconocimiento de la comunidad campesina apunta a la constitución de un verdadero poder local que constituya un espacio de autogestión y de responsabilidad pública. Ello implica la necesidad de que una nueva Constitución compatibilice las instancias de democracia directa con la vigencia de la democracia representativa a partir de cierto nivel del aparato del Estado (cantón y distrito municipal). Sin duda la presencia del referéndum permitiría compatibilizar la democracia directa con la representativa.

Finalmente, aunque aparentemente se trate de una nimiedad, es importante que la propia Constitución política del Estado declare ilegal a todas las formas de discriminación aún hoy vigentes, al punto que el propio certificado de nacimiento "clasifica" a los bolivianos según raza y color de la piel.

Por otra parte, se considera necesario modificar varias leyes vigentes con la misma intención de poner límites a la arbitrariedad y a la persistencia de privilegios, y, por ello, de trabas a la obtención de mejores condiciones de vida. La Ley de Reforma Agraria debe ser modificada para reconocer la propiedad colectiva de la tierra y la enajenabilidad de la misma. Del mismo modo, debe permitir el acceso a la propiedad de la tierra en diferentes pisos ecológicos, lo que en algunos casos implicaría simplemente un reconocimiento de lo que está sucediendo en los hechos, aunque de manera muy limitada. Sin duda estas modificaciones tendrían un efecto directo e importante en las condiciones de vida de la población rural, hoy fuertemente golpeada por la crisis y la política económica de ajuste.

A su turno cambiar la legislación tributaria es urgente para reducir la evasión de obligaciones fiscales hoy generalizada y especialmente evidente en los estratos de altos ingresos. En esa dirección se debe reimplantar y mejorar la Ley Orgánica de Municipalidades para responsabilizar a los distritos municipales de la recaudación fiscal a nivel urbano y a los gobiernos provinciales a nivel rural.

Todas las concesiones de recursos naturales y de tierra que el Estado hizo y que no se encuentran en explotación deben ser gravadas con un impuesto muy progresivo, en función del tiempo en que permanecen inexploradas y de acuerdo a su extensión, especialmente cuando se trate de tierras, estableciendo muy claramente la superficie según la región, el tipo de cultivo y el uso de la tierra que sea comprendida en el mínimo no imponible por un determinado tiempo. Esto obligaría a venderla en función de una de las modificaciones antes anotadas en la Ley de Reforma Agraria o, ante la imposibilidad de cumplir dicha obligación, simplemente revertirla. En todo caso, no es necesaria ninguna modificación legal para revertir tierra que no se explota, sin embargo, en un nuevo escenario, con un cambio de reglas del juego acaso sea necesario introducir esa presión fiscal para que opere como disuasivo frente a intentos especulativos con la tierra.

De manera correspondiente el suelo urbano "de engorde" debe ser objeto de un fuerte y progresivo impuesto, mediante el establecimiento de un límite de superficie que puede ser comprada por una misma familia. En esta misma dirección es importante modificar el impuesto al patrimonio vigente, que debe ser progresivo con el objeto de establecer una de las condiciones necesarias para que el gasto público financiado con impuestos sea efectivamente un instrumento redistributivo. Con ese propósito se debe vincular el impuesto al patrimonio según métodos más eficaces de recaudación como, por ejemplo, vincular su pago al de los servicios esenciales.

Por otra parte se debe modificar la Ley de Bancos vigente desde 1928, con el objeto de actualizarla y fundamentalmente para que todas las instituciones financieras sin excepción estén efectivamente bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos. Esta es una condición necesaria para establecer

reglas del juego claras que permitan efectivamente el libre juego del mercado en relación con uno de los precios principales de la economía, como es la tasa de interés, hoy mantenida en un nivel alto merced a un millonario subsidio otorgado directamente por el Banco Central de Bolivia a los bancos comerciales.

La modificación reclamada en la Ley de Bancos debe igualmente actualizar la relación entre el patrimonio y los depósitos en poder de los bancos y de todas las otras instituciones que captan recursos del público. Finalmente, la política de crédito no puede ser un mecanismo de subsidio y menos en circunstancias en las que se deprimió el gasto público destinado a los servicios básicos.

En materia de legislación laboral es imprescindible proceder a su codificación. Entre tanto se debe proceder a modificar el Decreto Reglamentario de la Ley General del Trabajo. En particular, se debe proceder a establecer un mecanismo de arbitraje que contemple la posibilidad de acceder a esa instancia aun cuando se haya declarado la huelga. Al mismo tiempo se debe despenalizar la huelga, que busca el cumplimiento de la ley de parte de los patrones renuentes.

Si se desea propiciar la negociación directa entre sindicato y empresa, es importante que la nueva legislación del trabajo incorpore claramente la figura del contrato ley, y al mismo tiempo reconozca la personería jurídica que tienen las organizaciones gremiales de empresarios para representar a sus afiliados, en tanto que hoy se reconoce solamente a las organizaciones sindicales.

La nueva legislación laboral debe fortalecer a los sindicatos como una manera eficaz de procurar consensos mínimos que permitan la atenuación del conflicto latente antes mencionado. En esta dirección, la propia legislación debe contemplar los mecanismos que permitan garantizar su cumplimiento, al mismo tiempo que debe garantizar de manera efectiva el fuero sindical, hoy convertido en lejano recuerdo. De igual modo, debe incluir la garantía de los fondos sindicales a través de mecanismos de contribución obligatoria y sindicalización voluntaria, así como la eliminación de toda práctica que vulnere la libre sindicalización y, en especial, los contratos de trabajo que expresamente coartan ese derecho.

Se deben reglamentar las causas de despido, limitándolas a las consideradas normales o demostrables, y estableciendo reglas del juego muy claras al respecto. En esta dirección, la experiencia chilena reciente, que modificó las reglas establecidas durante el pasado régimen militar constituyen sin duda un ejemplo muy útil, porque se trata de una norma que propicia la negociación de las partes, modalidad que responde a la realidad, ya que no existe ninguna ley tan exhaustiva para prever todas las formas de conflicto posibles en el mundo del trabajo.

En esa dirección se considera necesario eliminar la obligatoriedad del arbitraje del Ministerio de Trabajo, por la abierta y generalizada corrupción que existe en ese mecanismo totalmente deslegitimado desde hace mucho tiempo. En todo caso la instancia de la conciliación deberá ser reglamentada de tal modo que se acceda a ella aun cuando el conflicto se haya declarado.

Se deben establecer las condiciones que permitan una efectiva seguridad e higiene industriales, para lo cual es indispensable abrir la posibilidad de

que ése y muchos otros problemas propios del proceso de trabajo sean objeto de un contrato colectivo. Una manera de hacerlo es eliminar el monopolio de la seguridad social administrada por el Estado. De nuevo, la corrupción es el principal obstáculo de una aceptable prestación de servicios.

Eliminar la corrupción existente a través de la eliminación del seguro obligatorio en una institución estatal, manteniendo la obligación de obtenerlo de alguna manera a partir de negociaciones entre sindicato y empresa, pero al mismo tiempo sin incurrir en el carácter excluyente de la seguridad social privada. En otras palabras: no se puede seguir coexistiendo con la corrupción abierta, y a título de superarla no se puede aceptar la exclusión que supone la prestación de servicios bajo la estrecha óptica de la rentabilidad.

En la misma dirección se debe buscar la manera de prolongar el periodo de atención en el seguro a los cesantes, al menos mientras que, en promedio, un cesante encuentra nuevamente trabajo.

Por otra parte, es necesario legislar la gestión, contratación, recepción y uso de recursos de la cooperación internacional, así como señalar los límites a los que debe sujetarse la condicionalidad a la que se encuentran sujetos esos recursos.

Es necesaria una nueva Ley del Inquilinato que establezca reglas del juego claras y permita una mayor transparencia en el mercado de la vivienda y del suelo urbanos. En gran medida la segmentación de facto que existe en este mercado se debe a la persistencia de una legislación anacrónica que no protege en realidad a las partes por los vicios en la administración de justicia, encareciendo al otro segmento que en realidad no se rige por esta ley. Es igualmente necesario actualizar la legislación de arriendo de minas y de tierras, para favorecer la explotación de concesiones que se encuentran en inactividad.

En la misma dirección es necesario legislar la función y las condiciones bajo las cuales se ejerce responsabilidades en las empresas públicas. Dentro de esta legislación se debe señalar claramente los casos en los cuales es procedente la privatización de las empresas que producen bienes esenciales y/o cuya administración no puede ser sustraída de los "anillos burocráticos" que tienen control sobre ellas. Paradójicamente la defensa de las mencionadas empresas ignorando que un simple retorno al pasado restablece e, incluso, puede perfeccionar al mecanismo de succión de excedente no constituye una solución. Sin embargo, otras opciones deben ser igualmente contempladas dentro de una Ley de Empresas Públicas, como el caso de los contratos de desempeño, los contratos de administración y las operaciones de riesgo compartido. La importancia de legislar esta materia se deriva del inminente riesgo de asistir a modalidades de privatización altamente lesivos al Estado e indiscriminados.

En la misma dirección es necesario establecer modificaciones en el ordenamiento legal vigente acerca de la propiedad estatal. Por una parte, se debe estudiar la transferencia de la propiedad de cierto patrimonio estatal a los gobiernos regionales, provinciales, municipales, etc. En otros casos se deberá establecer las condiciones bajo las cuales estas instancias de gobierno representan al Estado por ser parte del mismo. Sin embargo, en algún caso sería

útil ir más allá. La transferencia de propiedad o, por lo menos, de la administración de las carreteras interurbanas principalmente secundarias a los gobiernos provinciales, deben establecer mejores condiciones de negociación con los transportistas que controlan el proceso de comercialización. La constitución de una suerte de monopolio bilateral entre propietarios de medios de transporte y propietarios o administradores de los caminos, tendría un efecto inmediato, estable e importante en los ingresos de los campesinos, que frecuentemente aparecen como la "población objetivo" de las políticas sociales.

En otro orden de temas es necesaria una nueva ley de organización judicial. Esta es una necesidad que se deriva de la total ilegitimidad del Poder Judicial en su conjunto. La inermidad del ciudadano común no puede ser superada si persiste la "ley del embudo" basada en privilegios, influencias y fundamentalmente en el soborno. Esta es una materia en la que es imperiosa la mayor proximidad entre el representante y el representado, ya que sin duda la gran distancia que existe ahora es una de las determinantes de la corrupción. La nueva Ley de Organización Judicial debe contemplar la existencia de gobiernos regionales, provinciales y de distrito municipal. Sin duda ésa es una manera de establecer formas de administración de justicia que, sin desvirtuar su carácter de poder del Estado, adquiera cierta transparencia y recupere legitimidad.

Por otra parte es necesario legislar las actividades de las instituciones religiosas de todas las confesiones. En esta materia es importante deslindar las actividades estrictamente vinculadas al culto, de sus actividades económicas, sociales, culturales, etcétera, las mismas que deben sujetarse estrictamente a las leyes bolivianas. Es más, las actividades directamente vinculadas al culto de las diferentes confesiones religiosas, deben quedar normadas dentro del espíritu de la más absoluta libertad de culto. Para esto se debe establecer las relaciones entre el Estado y las Iglesias, relación que se basa en la autorización de funcionamiento dentro del territorio nacional, y fundamentalmente, en una relación que no sea establecida solamente a nivel cupular, sino que se traduzca también en reglas del juego muy claras que tomen en cuenta la existencia de los gobiernos regionales, provinciales y municipales.

En el esfuerzo de establecer un orden legal que contribuya a eliminar toda forma de servidumbre, es imperioso revisar la Ley del Servicio Militar Obligatorio, que en la práctica afecta solamente a los jóvenes campesinos y, en menor medida, a jóvenes urbanos pobres. Esta obligación debe ser sustituida por el derecho de elección entre cumplir esa ley o acogerse al servicio civil, mecanismo a través del cual, para lograr título universitario, se deberá haber cumplido con un servicio destinado fundamentalmente a la ampliación planificada de la frontera agrícola y de los servicios esenciales en el área rural.

Otra alternativa para excluirse del servicio militar al que puedan acogerse quienes no llegen al nivel de educación superior es la adopción del compromiso de asumir cargos públicos en las diferentes instancias del poder local, municipal, provincial y departamental. En otras palabras: se debe propender a la sustitución de un mecanismo que en realidad reproduce el pongueaje por un mecanismo destinado a fortalecer la democracia. Por lo demás, es evidente que la integridad territorial del país está garantizada, pero es la democracia la que está debilitada y es importante contribuir a su fortalecimiento.

Finalmente, es necesario que el principio constitucional reclamado más arriba que declara fuera de la ley a todas las formas de discriminación debe ser reglamentado a través de una ley expresa. Sin duda esta ley tendrá mayor sentido en tanto sanción moral que otros efectos concretos, pero es evidente que aún esa opción es preferible a una suerte de pacto del silencio que parece estar vigente respecto de este problema tan álgido.

## 2. Aspectos económicos de la reforma política

El problema principal que se debe enfrentar en esta materia es lograr una mejor asignación del excedente. Esto en realidad no implica estatizarlo, de hecho es estatal desde su origen, dada la enorme importancia de las empresas públicas. Ellas aportan una proporción muy importante de los recursos públicos tanto del Tesoro General de la Nación, como de las regiones.

Por otra parte, no se trata de aliviar al Estado de cargas sociales por la provisión de servicios públicos. Estos están ya bastante disminuidos en la asignación del gasto y además existen déficit muy importantes en esa materia. Lo anterior desmiente que se deban alterar los roles del Estado para reducir su función redistribuidora. En el caso de Bolivia dicho rol no ha sido asumido por el Estado, lo que sucedió es que más bien el grueso de los subsidios siguen concentrados en sectores económicamente poderosos con gran poder político, pero de todo ese esfuerzo no se deriva ningún avance en términos de inversión y menos de industrializar el país.

Por lo tanto los cambios que se deben introducir en la gestión económica del Estado deben estar más bien referidos a la necesidad de reasignar los recursos de su actual destino que beneficia a sectores que no cumplen ningún papel ni en el ajuste ni en los retos del crecimiento y desarrollo a largo plazo. Es una falacia decir que en Bolivia fracasó el modelo "estatista", cuando es obvio que lo que fracasó realmente fue el modelo "privatista". De aquí no se deriva que se debe dar lugar a un experimento de gran concentración de actividades y de roles en el Estado. Se debe más bien construir una verdadera economía mixta de complementariedad entre los sectores público y privado.

Queda superada por lo tanto la falsa dicotomía entre el papel del Estado y el del capital privado. Ambos forman parte de la realidad del país y son irremplazables en la economía boliviana. Del mismo modo se debe superar la falsa dicotomía entre la opción del mercado interno y la del externo. Se debe más bien avanzar en ambas direcciones. La producción de bienes de consumo masivo permite desarrollar esfuerzos en la dirección de la equidad entre tanto que la vocación exportadora busca aliviar la principal restricción macroeconómica, la externa, que se traduce en una limitadísima disponibilidad de divisas. Equidad y competitividad, ambas deben ser objeto prioritario de la política económica, principal manifestación de la intervención del Estado en la economía.

De ello surge precisamente la noción de área esencial de la economía, que en realidad es aquella que debe estar volcada a la equidad y a la competitividad. Es precisamente en esta área en la que se verifica de manera más contundente la necesidad de una economía mixta, en la que tanto el sector estatal como el

privado son complementarios. Es en función de dicha área que el Estado debe concentrar o priorizar los esfuerzos en materia de desarrollo de infraestructura, de canalización de recursos tanto en la asignación de divisas como de crédito, de manejo de precios administrados con el propósito expreso de crear incentivos, avales y contratación de deuda y canalizar la cooperación externa.

Naturalmente que una de las interrogantes más importantes que surgen de este planteamiento se refiere a la modalidad a través de la cual se pueda canalizar estos recursos para sustraerlos de sus actuales destinos y para no repetir la larga experiencia en materia de concentrar incentivos sin ninguna reacción del sector privado. Al respecto deben ser mencionados algunos aspectos fundamentales. Esta propuesta es impensable al margen de las reformas institucionales que se adelantaron en el acápite anterior. De ello surge un nuevo escenario político, dado que la asignación de recursos es en realidad un resultado de una realidad política. Se debe lograr a través de cambios institucionales el espacio suficiente para introducir modificaciones en el destino del excedente.

Naturalmente que lo anterior, siendo condición necesaria no es suficiente. Al respecto se debe avanzar en materia de lograr una verdadera concertación, que vendría a ser la condición suficiente para impulsar un esfuerzo de crecimiento en la dirección anotada.

Del lado del sector estatal existén también grandes dificultades. Debemos mencionar a la burocracia que administra las empresas públicas. De ellas es muy difícil lograr cambios que vayan en la dirección de la verdadera rehabilitación y desarrollo eficiente. Es dicha burocracia la que estuvo a punto de liquidar a las empresas y a sus yacimientos. Al respecto, es evidente que se deben adoptar políticas que van desde la privatización selectiva y fundamentalmente conveniente para el Estado, pasando por los contratos de desempeño, los contratos de administración y las operaciones de riesgo compartido.

En todo caso lo fundamental es, primero, no retornar al pasado en el cual la burocracia de las empresas se enriqueció a costa de las mismas y, segundo, aliviarlas de la pesada carga fiscal nacional y regional que tienen. Las empresas, incluso COMIBOL hasta 1989, son rentables antes de cumplir las pesadas obligaciones fiscales que recaen en ellas. Debemos mencionar que el sector empresarial privado en su conjunto aporta al fisco y a las regiones menos que las empresas estatales, e incluso, menos que sólo las dos más importantes.

Al mismo tiempo es necesario establecer un principio de racionalidad en el uso de recursos provenientes de la cooperación externa. Según una estimación propia, las ONG's canalizan aproximadamente un monto similar al ahorro del sector público no financiero, que en su integridad está destinado a cubrir el pesado servicio de la deuda externa. Por lo tanto éste es un rubro de recursos cuya asignación debe ser objeto de reasignación. Un tema muy importante a considerar al respecto es que la mayor parte de esos recursos se origina en países donantes que los asignan a través de sus ONG's, las mismas que a su turno las canalizan a las ONG's de nuestro país. En realidad, se trata de recursos de cooperación bilateral cuyo destino debe ser acordado previamente con el gobierno boliviano.

Otro aspecto de la más alta importancia es utilizar los instrumentos de política económica y fundamentalmente los que permita una nueva Ley de Bancos e Instituciones Financieras para democratizar el crédito. Uno de los cuellos de botella para la reactivación y el crecimiento es la concentración de las acciones de los bancos comerciales, de los depósitos y de los créditos que estos otorgan. Ciertamente este es un nivel de colusión que impide o al menos dificulta mucho el logro de metas macroeconómicas, y en particular bloquea la asignación interna de recursos para financiar la inversión.

Uno de los mayores desafíos que debe enfrentar cualquier esfuerzo por poner en movimiento a la economía es el de aumentar los niveles de inversión principalmente privada. Al respecto se considera necesario eliminar todo subsidio del Banco Central a la banca comercial, pero estableciendo mecanismos de competencia, y hacerlo de manera sostenida sin necesidad de provocar traumáticos cambios que lesionen a la propia estabilidad que de por sí es muy precaria.

Es por demás evidente que el mencionado subsidio no se tradujo en mayores niveles de inversión, por lo tanto se considera más adecuado destinarlo a la creación de mecanismos que compitan con la banca comercial, supervisados por la Superintendencia de Bancos, y que al mismo tiempo permitan democratizar el crédito. De hecho el esfuerzo de volcar recursos y esfuerzos simultáneamente a la exportación y al mercado interno, en lo que se refiere a este último no necesariamente pasa por grandes empresas, hay un vasto campo para fomentar a productores medianos e incluso chicos que puedan ser eficientes.

Por otro lado sigue siendo una prioridad lograr mayores alivios en materia del servicio de la deuda externa. Esta es una de las causas para que la inversión pública sea cero si no se logran desembolsos de cooperación de créditos, etc. Dentro de estos esfuerzos, es irracional continuar contratando créditos para financiar gasto corriente y en concreto salarios en el sector público. En esta materia el gasto público, además de no ser financiado con crédito, debe disminuir. Los esfuerzos por combatir de manera efectiva a la corrupción deben traducirse en un alivio fiscal, ya que sin duda es ésta una de las causas fundamentales del déficit.

La aplicación de sanciones, así sean morales, que lesionen la actual institucionalidad y legitimidad de la que hoy goza la corrupción, tendría un impacto importante que puede ayudar a resolver uno de los problemas macroeconómicos más serios como es el del déficit fiscal.

El sector público debe ganar en eficiencia, estar en condiciones de competir por recursos humanos con el sector privado. Aunque éste es un tema que corresponde a los aspectos administrativos, se debe mencionar que el Estado debe tener la capacidad de crear y desarrollar servicios que sean de utilidad para hacer más atractivas las inversiones privadas e incluso extranjeras. En esta dirección es importante desarrollar un agresivo esfuerzo por investigar mercados y condiciones para la exportación, buscar "nichos" en el mercado internacional que puedan ser abastecidos por la producción nacional y además para hacer más eficiente nuestra inserción comercial externa o por lo menos no ser tan vulnerables. Ganar predictibilidad acerca de la trayectoria de los mercados puede ser un logro de importante impacto macroeconómico que incentive a las inversiones.

Ahora bien, otro de los desafíos en materia de equilibrios macroeconómicos es la concertación con el sector obrero. Si es necesaria la concertación con el sector privado para conformar un área esencial de la economía, es imprescindible concertar con los sindicatos para que los equilibrios macroeconómicos sean viables. En efecto, a pesar de que no existe tradición en Bolivia para concertar con el lado obrero, es imprescindible volcar esfuerzos en esa dirección.

De nuevo, con ese propósito, las modificaciones institucionales pueden ser muy importantes. De hecho, para eliminar el riesgo país es imprescindible institucionalizar el conflicto laboral. Por esta razón, esfuerzos dirigidos a lograr consensos básicos con el movimiento obrero tienen una importancia macroeconómica de primer orden. Dentro de esa línea es importante que se fortalezca el sindicalismo, que recupere su rol de actor social con presencia, ya que facilitaría la posibilidad de lograr acuerdos y además conductas cooperadoras.

Del mismo modo, si no se logran acuerdos con los sindicatos y no se dan muestras creíbles de que se está cumpliendo las reglas preestablecidas y los acuerdos respectivos, es imposible pensar en contar con el indispensable concurso de los obreros para obtener ganancias en la productividad, ya que el componente humano seguirá, como ahora, ausente, sin ninguna motivación y, por el contrario, con problemas que tienden a desestimular el esfuerzo obrero.

Es un desafío macroeconómico reducir y, en su caso, eliminar la insatisfacción laboral que se advierte actualmente. Para ello una política activa, pero cauta, de salarios es imprescindible. De hecho, en una recesión tan prolongada, los salarios no solamente tendrán efectos inflacionarios modestos sino que seguramente existe un potencial reactivador por esa vía. Esas posibilidades deben ser exploradas seriamente con los dirigentes obreros.

La institucionalización del conflicto significa crear condiciones para la negociación, de donde se deriva una vez más que la orientación de una nueva Ley de Trabajo que sea propiciadora de la negociación en lugar de sacralizar la desprotección de los trabajadores es muy importante para lograr equilibrios macroeconómicos y para que se mantengan en el tiempo, es decir para que sean creíbles.

Otro componente fundamental de una política de ingresos es establecer un balance entre lo que los distintos sectores aportan al Estado y lo que reciben. Esto permitiría emitir un mensaje muy claro a los diferentes sectores, especialmente a los sectores obreros y populares, en el sentido de que se están haciendo esfuerzos serios en materia de equidad. En efecto, no puede continuar la situación de la clase media, especialmente de la que aporta más de lo que recibe mientras los sectores más favorecidos no aportan casi nada y reciben ingentes recursos por diferentes vías incluyendo subsidios directos. En esa dirección el gasto público debe recuperar su papel como mecanismo redistribuidor. La política económica debe adquirir el carácter de una política de ingresos que efectivamente pueda construir consensos posibles, reales. Además, por muy modestos que sean los avances que se logren en esa dirección es muy importante mostrar que se hace lo que se puede y de ese modo a través de la concertación con los sectores más necesitados, lograr acercar los equilibrios macroeconómicos

a los consensos y hacerlos viables. Se trata de retener el principio de que existe un espacio de viabilidad económica y otro de viabilidad política (Cortázar, 1988, 1989a y 1989b). El papel de la política de ingresos consiste en acercar esos dos espacios hasta lograr equilibrios viables en ambos sentidos.

En suma, las posibilidades de crecimiento descansan fundamentalmente en cambios institucionales, y éstos son a su vez una condición para obtener acuerdos mínimos que permitan alcanzar metas macroeconómicas.

### 3. Aspectos sociales de la reforma política

Los problemas sociales son tan graves y profundos que sin duda los mejores resultados en materia macroeconómica no serán suficientes. Esto hace necesarias políticas que enfrenten esos problemas. Sin embargo, tales políticas no pueden seguir traduciéndose simplemente en partidas de gasto cuyo carácter sea estrictamente compensatorio y menos con una vocación sectorial.

Es evidente que se pretende mejorar la calidad y cobertura de los servicios, pero esto no debe ser motivo para desvincular esos esfuerzos de los que se desarrollen en materia de crecimiento, es decir, esta política debe estar necesariamente acompañada de los esfuerzos macroeconómicos.

En tal sentido se debe privilegiar la inversión social frente al gasto puro y simple. Para los efectos de esta propuesta se invierte cuando se despiertan o fortalecen las potencialidades implícitas en las actividades a través de las cuales los sectores a los que se quiere beneficiar satisfacen sus necesidades efectivamente percibidas. Del mismo modo se invierte cuando se crean condiciones para garantizar la permanencia de los esfuerzos destinados a mejorar las condiciones de vida y principalmente cuando se desarrolla la capacidad de autogestión de los servicios.

Es posible hablar de inversión cuando se destinan partidas de gasto, pero en el marco de los esfuerzos de los cuales se espera -en un plazo razonable- se traduzcan en mejores ingresos para los beneficiarios, es decir, cuando las políticas sociales estén efectivamente acompañando a la política económica y principalmente a la inversión. Por ejemplo, destinar recursos a instalar servicios cuando ninguna de las anteriores características se cumplen, aún podrá ser inversión si dicha asignación forma parte de los esfuerzos por ampliar la frontera agrícola, aun cuando por varios años esos recursos no tengan ningún tipo de retorno y su propia permanencia requiera de una asignación presupuestaria permanente.

En otras palabras, los esfuerzos por lograr concertación deben despertar potencialidades, deben comprometer a los beneficiarios, en otras palabras, deben superar el fácil expediente del clientelismo al que estuvieron y están hasta ahora limitadas las políticas sociales. Dentro de esta línea de trabajo, la constitución del poder local es un instrumento privilegiado, porque es el ámbito donde se concentran las responsabilidades, pero también los atributos. Es decir, es a ese nivel que adquiere sentido desconcentrar la recaudación fiscal y la prestación de servicios.

Precisamente en el reconocimiento de las instancias de articulación y proyección de demandas a través de la constitución del poder local, es que se pretende despertar las potencialidades y definir compromisos en los que los propios beneficiarios encuentren las soluciones y se hagan cargo de ellas. Esta es una vía que permite volcar recursos con carácter de inversión hacia la satisfacción de las necesidades efectivamente percibidas por los sectores beneficiarios por intermedio de su instancia de representación. En otras palabras, la función pública recuperaría así su sentido verdadero de servicio en lugar de ser un botín, como ocurre actualmente.

La autogestión no implica de ningún modo el retiro del Estado, y menos el abandono a su suerte. Implica otro tipo de presencia, que haga posible confrontar la concepción de las políticas con las demandas efectivamente percibidas por la población. Es obvio que estas políticas no siempre coincidirán con dichas demandas, pero ése es el papel de confrontar programas, allí está la importancia de debatir y, democráticamente, encontrar espacios de consenso.

En la práctica ése es el papel que deben jugar los partidos que decidan existir en el ámbito del poder local. En todo caso ésa es una confrontación de programas, lo que sin dudas contribuirá a fortalecer la democracia, en la medida en que las preferencias políticas y electorales se definan en torno a programas en lugar de hacerlo en torno a caudillos, y también en la medida en que la práctica política en sí pase por la confrontación y aplicación de programas en lugar de hacerlo en el marco del clientelismo.

En este sentido se debe mencionar que frente a la falsa dicotomía de estatismo y privatismo en materia de servicios sociales, se debe introducir la dimensión de lo público (Portantiero 1989), entendida precisamente por la capacidad del poder local de asumir responsabilidades y de hacerlo en el marco de una reforma política cuyos elementos institucionales son fundamentales, y que se traducen en una nueva forma de intervención en la economía que descansa en consensos, y por lo tanto en una política de ingresos activa pero cauta. Por esta razón es necesario procurar una sociedad más igualitaria, en cuyo marco la ciudadanía en pleno ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos se constituya, a través de sus formas de articulación y proyección de demandas a nivel local, en la dimensión de lo público.

Sin duda alguna, éste será un proceso largo y muy difícil, en el que los modos de constituir el aparato del sector público tendrán mucho que ver, así como la manera de ejecutar políticas tanto económicas como sociales.

#### 4. Aspectos administrativos de la reforma política

En Bolivia la discusión y el debate acerca de las reformas políticas lamentablemente están indebidamente limitados al ámbito de sus aspectos administrativos que en realidad constituyen la manifestación concreta que adoptarán los esfuerzos en los otros ámbitos discutidos en los anteriores acápite.

En esta dirección es necesario adelantar algunos aspectos que se consideran necesarios, no para implementar todas las reformas institucionales mencionadas en el acápite pertinente, sino solamente para ejecutar políticas sociales que preferentemente inviertan.

Un aspecto muy importante en esta materia es la constitución de los gobiernos regionales, municipales y provinciales, es decir, el varias veces mencionado poder local. Obviamente éste será un proceso largo y muy difícil. Las dificultades son muchas, pero acaso la de lograr un equilibrio regional en materia de recursos sea una de las mayores. Concretamente ninguna región está en condiciones para afrontar los desafíos de un proceso de descentralización. Si bien existe una fuerte presión de organismos financieros multilaterales para dar este paso, no existe ninguna posibilidad de hacerlo. Ello no implica que no se lleve a la práctica, aunque en ese caso se estaría cometiendo una gran irresponsabilidad. En esta propuesta se considera necesario primero constituir los gobiernos regionales y las formas de poder local como una condición previa para descentralizar efectivamente los servicios sociales, las responsabilidades, las atribuciones y la propia administración de justicia. Es más, la constitución de estos poderes deberá estar acompañada de la modificación en la forma de elección de los agentes municipales, concejales, diputados y senadores.

Un vigoroso programa de fortalecimiento de las regiones es también un requisito indispensable para crear las condiciones que permitan una descentralización efectiva. Dentro de ese ámbito de problemas es imprescindible eliminar la existencia de dos sectores públicos, uno de muy bajos ingresos y de gran ineficiencia, financiado por el presupuesto fiscal, y el otro, de ingresos mayores, pero que lamentablemente no responde a las autoridades jerárquicas del sector público, y, en general, no responde a las políticas del Gobierno, sino a la condicionalidad de las agencias de cooperación que financian ese gasto corriente, la mayoría de las veces con crédito, como ha sido mencionado en otro acápite.

En vista que el Gobierno no puede contratar recursos humanos de calidad, las agencias de cooperación deberían aportar a un fondo con cargo al cual el gobierno contrate personal para su propio aparato, en lugar de fomentar la proliferación de parcelas del aparato público controladas por diferentes agencias. En la misma dirección, la racionalización del uso de recursos provenientes de la cooperación internacional debe tener un componente que fortalezca al sector público en lugar de mantener su debilidad como mecanismo de tener influencia directa desapareciendo completamente la figura de la contraparte. Con ese propósito se debe superar la actual dependencia que abarca incluso a autoridades políticas.

La debilidad del sector público dio lugar en los últimos años a la constitución de grupos de élite, inicialmente reducidos, pero que rápidamente crecieron. Estos grupos fueron instituidos para reemplazar al sector público, pero en realidad se superpusieron al mismo, lo que no resolvió el problema de la debilidad del Estado para aplicar cualquier política, porque ese personal no responde a dichas políticas, sino a la condicionalidad de la agencia que le financia. Mientras tanto, no se puede reducir el gasto público.

Este problema debe ser resuelto para poder constituir un sólo sector público capaz de ser muy eficiente, y además poder fortalecer desde el Gobierno Central a las regiones más débiles. Uno de los temas en los cuales debe incidir más el fortalecimiento de las regiones es el de la asignación de recursos que ya están disponibles.

En efecto, a pesar de la reducción del gasto social, actualmente el gobierno boliviano destina al área social recursos equivalentes al 12% del PIB a través del sector público no financiero. Si a esos recursos se suman los que canalizan las ONG's dicha cifra sube al 17%. Esta es una suma considerable que desmiente la supuesta falta de recursos. El problema central está en la mala asignación de los mismos, en una gran corrupción y en otros obstáculos que se traducen en dispersión de acciones, en la asignación de recursos solamente a programas de gasto (entre 95 y 98%), y lo que es peor, sin ninguna coordinación, con evidentes muestras de superposición en algunas regiones y con exclusión total de otras.

Ante este panorama es necesario desarrollar una serie de mecanismos, algunos de los cuales están en proceso de instalación en el sector público, pero cuyo funcionamiento no puede garantizarse por la falta de continuidad que provocan los cambios políticos. A continuación mencionamos algunos:

Es imprescindible poner en funcionamiento el sistema nacional de inversión pública, tanto para inversiones productivas como sociales. En relación a las inversiones productivas es importante modificar los criterios de evaluación. En especial se debe cambiar el criterio número de empleos por el de calidad de los empleos, ya que como se ha mencionado, el problema no está en la falta de puestos de trabajo, sino en la insatisfacción laboral, es decir, en la persistencia de condiciones de trabajo muy precarias. Por otra parte, aun cuando se busque seleccionar el paquete de inversiones que genere mayor impacto numérico sobre el empleo, es importante priorizar las inversiones que tengan mayor impacto directo en la generación de divisas, pues al aflojar la principal restricción macroeconómica, que se traduce en la falta de divisas de libre disponibilidad, se podrá generar mayor empleo en el conjunto de la economía (Fernández y Marcel: 1988).

Aflojar la restricción externa tiene otro impacto que es vital para la economía boliviana. Se trata de invertir en actividades extractivas que son hasta ahora la "locomotora" de la economía. Es muy importante el efecto de arrastre de las actividades extractivas y, en especial, de las empresas públicas. Tal impacto no se reduce a la generación de ingresos fiscales y regionales, como ha sido mencionado.

En la misma dirección es importante realizar esfuerzos para ganar eficiencia en el sector público, agilizar desembolsos y alcanzar metas de inversión que sean compatibles con las necesidades de crecimiento. Particularmente en la anterior gestión (1990), ha sido muy bajo el porcentaje de inversiones ejecutadas respecto de las programadas. Para este fin, los avances que se logren en materia de alivio en el servicio de la deuda permitirían aumentar la capacidad de comprometer fondos de contraparte nacional para lograr precisamente mayores niveles de inversión.

Con respecto a las inversiones sociales es necesario establecer un mecanismo de inversiones que sobre la base de un banco de proyectos, igual al de las inversiones productivas, incorpore un módulo de lectura de necesidades que permita detectar las necesidades efectivamente percibidas para no orientar las inversiones solamente según necesidades predefinidas en un escritorio. Es muy grande la complejidad de un módulo como el que aquí se plantea, pero su concreción descansa precisamente en la constitución de poderes locales que puedan definir sus necesidades, las mismas que deberán ser confrontadas con los lineamientos de políticas que partan precisamente del módulo de lectura de necesidades, el mismo que deberá incluir un importante componente de trabajo de campo.

Las experiencias de planificación microregional de algunas provincias en diferentes departamentos muestran que ésa es la mejor instancia para definir necesidades de la provincia y fundamentalmente de lograr que las inversiones sociales sean parte de un esfuerzo de inversión productiva que se traduzca en impactos positivos y permanentes en los ingresos de la población a beneficiar.

Este módulo de lectura de necesidades debe incluir también un conjunto exhaustivo de normas acerca del diseño, de las características, los costos, los precios unitarios, los planos y las especificaciones técnicas, el personal requerido y el tipo de servicios a ser prestados para cada caso en materia de infraestructura, la refacción y reorganización de servicios existentes. Este conjunto de normas adecuadas a cada región debe permitir reducir los sobrepagos y las superposiciones de servicios a través su distribución, principalmente de educación y salud.

Otro componente importante de este módulo de lectura de necesidades es el mapa de recursos, a través del cual se puede establecer la verdadera oferta de servicios. La importancia de este componente se deriva del absoluto desconocimiento que existe en los ministerios correspondientes acerca del número de hospitales, postas sanitarias, escuelas, colegios, etcétera, que existen en el país, su ubicación, el equipamiento que tienen, entre otros. Sin duda, a este desconocimiento se suma la inexistencia de datos acerca de la oferta de servicios establecidos por ONG's, Iglesias, sectas, etcétera. En consecuencia, ante esta falta de información básica, los mecanismos de corrupción operan impunemente.

En suma, este módulo comprende un mecanismo de trabajo de campo que apoye a la constitución del poder local, que sea capaz de recoger planteamientos de los congresos provinciales y de la discusión y debate de programas municipales a nivel de distrito, es decir, es el soporte institucional de la confrontación de propuestas de diversa orientación con las políticas definidas por el sector público. Por ello, puede ser identificado con el "laboratorio" en el que se confronta la concepción de la política con la realidad y los intereses de los beneficiarios.

Por lo demás el sistema de inversiones sociales incluye los mismos módulos que el de inversiones productivas, pero en el caso de la evaluación y jerarquización de proyectos sociales se debe adoptar metodologías adecuadas que midan la eficiencia en relación al costo de la prestación de servicios. Del mismo modo el módulo de seguimiento no debe limitarse a los aspectos físico

financieros, sino más bien al monitoreo de proyectos sociales, como fuente principal de retroalimentación del módulo de lectura de necesidades.

Además de implementar el sistema de inversiones sociales desde el nivel central hasta el nivel del poder local, se debe fortalecer esa instancia para que sea capaz de realizar un catastro completo de contribuyentes, principalmente para una adecuada administración tributaria. La realización de un verdadero censo de actividades económicas, así como el de población y de sus ingresos presuntos a partir del patrimonio y el registro de la propiedad en cada distrito, permitiría disminuir drásticamente la evasión fiscal, y de ese modo se traduciría en una mayor capacidad para devolver los tributos en servicios, lo que lamentablemente no sucede actualmente.

Por otra parte, en relación con la constitución del poder local como instrumento para fortalecer la democracia y mejorar la calidad y cobertura de los servicios, es necesario institucionalizar a ese nivel la prestación del servicio civil, como alternativo frente al servicio militar hoy vigente. La idea básica es que si se renuncia al servicio militar quede un compromiso con la comunidad y, en particular, con el distrito. Por lo tanto, sería en dicha instancia desde la cual se debe verificar el servicio civil, que puede adquirir diferentes modalidades: desde el servicio profesional para optar al Título en Provisión Nacional, para lo cual será necesario que la Universidad Boliviana modifique sus reglamentos, que confiera títulos después del cumplimiento de funciones en distintos niveles del poder local, sean o no electivos.

Finalmente, con el objeto de constituir el poder local para que se responsabilice de la prestación de servicios, es importante mencionar que a este nivel el registro de ONG's y de otras instituciones religiosas o no, nacionales o extranjeras, que prestan servicios, deben sujetarse a las definiciones de política adoptadas a nivel central y adecuadas a la especificidad de cada zona por el distrito municipal o por el gobierno provincial. Este es un mecanismo que permitiría reducir la corrupción en la asignación de recursos y además ganar en eficiencia en su asignación.

En suma, la constitución de la instancia de lo público descansa en la resolución de problemas del Gobierno Central para que no solamente supere sus deficiencias sino que esté más bien en condiciones de facilitar el largo y difícil proceso de constitución de los poderes locales, en la modificación del servicio militar, en el establecimiento de un servicio civil y en la coordinación efectiva de todas las instituciones que están desarrollando actividades en el área social.

#### Notas

1/ Además de la forma empresarial capitalista ya mencionada, en Bolivia coexisten otras dos formas, la semiempresarial o capitalista híbrida y la economía campesina. (Véase Fernández, 1982).

2/ Los precios administrados son los que controla el gobierno ya sea porque produce (ej. carburantes, energía eléctrica, transporte principalmente ferroviario, etc.) o porque hasta 1985 estuvieron bajo control mediante instrumentos legales.

3/ El MNR fue el partido que vanguardizó la Revolución Nacional de 1952.

4/ Construido por el gobierno del MNR utilizando excedentes de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL).

5/ Véase Estrategia Nacional de Desarrollo 1989 - 2000 elaborada al final del anterior gobierno del MNR.

6/ Véase también, De la Cueva 1983, Capitalismo y oligarquía, Ed. Roalva La Paz. Se trata de una radiografía de las conexiones accionarias del capital y se demuestra que 35 grupos financieros controlan a las más importantes empresas del país a través del sistema bancario, y que esos grupos pertenecen a un número reducido de familias.

7/ El surgimiento de las ferias rurales en poblados menores dio lugar a la sustitución de muchos bienes que eran producidos por los campesinos para su propio uso. Por ejemplo, las abarcas por los zapatos, y los tejidos por ropa importada o confeccionada con tela importada.

8/ Patiño, Hirsch y Aramayo, los tres propietarios de las más grandes e importantes minas, quienes sobre la base de su inmenso poder económico tuvieron decisiva influencia en la vida política boliviana hasta 1952. Ese año se produjo la Revolución Nacional y se les expropiaron sus empresas que pasaron a propiedad de la más importante empresa estatal creada para ese fin, la Corporación Minera Boliviana (COMIBOL).

9/ El MNR gobernó entre abril de 1952 y noviembre de 1964. En ese tiempo se sucedieron cuatro periodos de gobierno (el último empezó en agosto de 1964), en el curso de los cuales solo el segundo periodo correspondió presidir al Dr. Siles Zuazo (1956-1960), y los otros tres al Dr. Paz Estensoro, lo que produjo varias divisiones del Partido.

10/ La noción del patrón de acumulación que se utiliza en este trabajo corresponde a la que se encuentra en Grebe (1983). Dichos elementos son los siguientes: a) La base técnico material sobre la que decansa la economía, b) La constelación de agentes y entre éstos principalmente a los titulares del excedente, c) La pauta de asignación del excedente, d) La política económica, y e) La coyuntura internacional. En este acápite se hace mención a los cuatro primeros elementos ya que la coyuntura internacional no puede ser controlada desde el país.

11/ Se denomina "estabilidad en el fondo del pozo" a la de precaria estabilidad de precios pero sin ninguna posibilidad de crecimiento sostenido.

12/ Se trata de depósitos de muy corto plazo atraídos por altas tasas pasivas, con muy pocas posibilidades de ser colocados en condiciones rentables para los bancos. Hasta ahora el Banco Central acudió al auxilio de los mismos estableciendo un generoso mecanismo a través del cual les permite depositar su exceso de cartera en el Banco Central reconociéndoles una tasa de uno o dos puntos mayor a la que pagan, lo que obviamente es un subsidio en una aparente era liberal.

13/ El *k'ara* es el blanco, pero debe ser entendido como el blanco de buen apellido o que se reclama tal. Por lo tanto, no se trata solamente de una adscripción inmediata y menos dicotómica como la que se pudo establecer en otras realidades por ejemplo entre blancos y negros. Influye de manera decisiva una adscripción ideológica. De este modo, la diferencia a la que se alude en este

párrafo debe ser entendida como una percepción que tienen las personas de sí mismas.

14/ La ecuación es la siguiente:

$$Y = -347 + 101H + 21E - 0.2EE + 16.3I + 0.2A$$

$$(9.3) \quad (10.2) \quad (-8.6) \quad (15.6) \quad (2.6)$$

$$RR = 0.311 \quad F = 113.1 \quad N = 723705$$

Donde: Y = ingreso laboral mensual del ocupado; H = Dummy 1=hombre, 0=mujer; E= edad en años cumplidos; EE = edad al cuadrado; I=años de instrucción; A= meses de antigüedad.

No existe sospecha de heterocedasticidad ni de autocorrelación. Todas las variables son significativas al 1% en virtud de los estadísticos "t" y "F". La bondad de ajuste es razonablemente buena para un corte transversal en el cual se incluyeron a los ocupados que arrojó la encuesta integrada de hogares de marzo de 1989. Para una discusión más exhaustiva al respecto ver Chumacero 1990a y 1990b.

15/ Con evidente influencia de Chayanov, Urioste llega a la conclusión de que el campesino del altiplano norte carece de "conducta económica capitalista". (Véase Urioste 1976).

16/ En los últimos congresos campesinos se hizo más notoria la presencia de una corriente que postula la violencia con un discurso claramente racista. Se trata de los autodenominados "Ayllus Rojos" que inclusive disputan la dirección de la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos a la corriente que se mantuvo en dicha organización desde que fue creada en 1979. Este es solo uno de los peligros de violencia; otro más importante es la inminente intervencióndel ejército en la represión a los productores de coca. Para una discusión al respecto véase Toranzo Comp.1991 y Toranzo 1991.

17/ Las dos primeras ecuaciones son las siguientes:

$$Y_{pc} = - 1756.88 + 3125TPGh$$

$$t = 13.5 ; R^2 = .215 ; F = 170.36$$

$$TPGh = .633 - .00007IPO$$

$$t = -6.201 ; R^2 = .204; F = 38.45$$

En ambas ecuaciones las variables son significativos al 1% en virtud de los estadísticos "t" y "F". Fueron estimadas con 478.000 hogares utilizando los resultados de la Encuesta Integrada de Hogares de marzo de 1989. El desarrollo de esta discusión se encuentra en Chumacero 1990a y 1990b. La tercera ecuación se encuentra en Apt 1990. El ingreso normativo ha sido calculado para cada hogar estableciendo un nivel de satisfacción de necesidades a partir de las características de los hogares y su estructura de gasto.

18/ En Chumacero 1990b se puede encontrar una discusión acerca de las estrategias adoptadas por los hogares pobres según el tipo de pobreza. Así, se puede observar que los hogares pobres inerciales apuestan a una tasa de participación muy cercana al 100% y a una tasa de desempleo muy cercana a cero. Es decir, los miembros de esos hogares a partir de los diez años salen a buscar cualquier trabajo. Por su parte, los hogares pobres recientes apuestan más bien a una tasa de participación menor, pero aceptan al mismo tiempo un desempleo mayor, lo que estaría reflejando la intención de mantener a los menores en la escuela y de no aceptar cualquier empleo.

19/.- La sociedad civil no debe ser entendida como la simple suma de individuos sino como un conjunto de actores sociales con distintas capacidades de articular y proyectar demandas.

## BIBLIOGRAFIA

- Apt, Jaime, (1990), "Análisis econométrico de la oferta de trabajo" UDAPSO - Ministerio de Planeamiento, La Paz, (inédito).
- \_\_\_\_\_, (1990), "Matriz de prioridades sociales" UDAPSO - Ministerio de Planeamiento, La Paz, (inédito).
- Arrieta, Mario, (1990), "Proceso de descampesinización y redefinición del campesino" en El movimiento sindical hacia el año dos mil, Ed. ILDIS. La Paz.
- Banco Mundial, (1990), "Informe sobre la pobreza en Bolivia", La Paz, (inédito).
- Cortazar, René, (1988), "Income Policies Concertation: Some Reflections on Chile", en Notas técnicas, N° 124, Ed. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_, (1989), "Políticas macroeconómicas y concertación" en La inflación rebelde en América Latina, Ed. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_, (1989), "Aspectos económicos de las relaciones laborales" en Estudios CIEPLAN, Ed. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Chumacero Rómulo, (1990a), "Decisión, inserción y pobreza", Tesis de licenciatura en economía, Universidad Católica - La Paz.
- \_\_\_\_\_, (1990b), "La insatisfacción laboral como problema económico y social" en Taller de política social # 1. Ed ILDIS. La Paz.
- CSUTCB, (1986), "Ley agraria fundamental", varias ediciones, La Paz.
- Fernández, Miguel, (1982), "La organización de la producción y de la distribución en Bolivia a mediados de la década de los años setenta", FLACSO, México.
- \_\_\_\_\_, (1986), "Notas sobre el discurso del SIU" en Temas Laborales # 2, Ed. ILDIS, La Paz.
- \_\_\_\_\_, (1987), "El papel de la empresa privada en la reactivación", Ed. ILDIS, La Paz.
- \_\_\_\_\_, (1988), "Informe de consultoría sobre la encuesta de hogares en el área rural", Instituto Nacional de Estadística, La Paz, (inédito).
- \_\_\_\_\_, (1989), "El rol de los recursos internos en la atención de las necesidades básicas", en Necesidades básicas y desarrollo, Ed. ILDIS-ILPES-ISS, La Paz.
- \_\_\_\_\_, (1990), "Consideraciones acerca de los recursos disponibles para el área social", UDAPSO, (inédito).

- Fernández, Miguel y Mario Marcel, (1988), "El impacto sobre el empleo del programa decenal de inversiones en Bolivia", Ministerio de Planeamiento, La Paz.
- Friedman y Naville, (Comp.), (1987), Sociología del trabajo, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- Grebe, Horst, (1982), "Exedente sin acumulación" FLACSO México.
- \_\_\_\_\_, (1983), "La noción de patrón de acumulación" Ministerio del Trabajo, La Paz, (inédito).
- \_\_\_\_\_, (1986), "El desarrollo de la industria: lecciones del pasado y opciones para futuro", en Estabilización y desarrollo en Bolivia. Ed ILDIS, La Paz.
- Hinojosa, Javier, (1986), "Sistema Financiero: evaluación y regulación", documento presentado al Seminario sobre actividades de servicios, La Paz.
- La Paz, Ministerio de Planeamiento, (1989), Estrategia Nal. de Desarrollo económico y social 1989 - 2000, La Paz.
- Machicado, Flavio, (1990), "Sistema financiero", documento presentado al Seminario sobre Transformación productiva con equidad, realizado en Cochabamba, octubre de 1990.
- Portantiero, J. Carlos, (1989), "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", en Nueva Sociedad, Ed ILDIS, Caracas.
- Rivera, Silvia, (1991), "Democracia liberal y democracia de ayllu: El caso del norte de Potosí", en El difícil camino hacia la democracia, Ed. ILDIS, La Paz.
- Toranzo, Carlos, (Comp.), (1991a), Las condiciones de la violencia en Perú y Bolivia, Ed. ILDIS, La Paz.
- \_\_\_\_\_, (1991b), "Conflicto Estado sociedad", en El difícil camino hacia la democracia, Ed ILDIS, La Paz.
- Urioste, Miguel, (1976), "La conducta económica del campesino del Altiplano Norte", IISEC/UCB, La Paz.
- \_\_\_\_\_, (1987), La segunda reforma agraria, Ed. CEDLA, La Paz.
- \_\_\_\_\_, (1990), "Proyecto de ley de comunidades", MBL, edición limitada.
- Zavaleta René, (1965), La caída del MNR. Oxford Inédito.
- \_\_\_\_\_, (1978), "consideraciones sobre la historia de Bolivia", en Medio siglo de historia, Ed. Siglo XXI, México.
- \_\_\_\_\_, (1981), "Fascismo, dictadura y coyuntura de disolución", en América Latina 80: democracia y movimiento popular, Ed. DESCO, Lima, Perú.

- \_\_\_\_\_, (1982a), "Cuatro conceptos de la democracia", FLACSO México.
- \_\_\_\_\_, (1982b), "El Estado en América Latina", FLACSO México.
- \_\_\_\_\_, (1983a), "Forma clase y forma multitud en el proletariado minero", en Las masas en noviembre, Ed. Juventud. La Paz.
- \_\_\_\_\_, (1983b), "El problema de la participación con relación la plan de rehabilitación y desarrollo", en Grupos postergados de Bolivia, Ed UNICEF, La Paz.