

DESIGUALDAD Y POBREZA: UNA VISION MACRO

La medición de los niveles de pobreza cobra mayor relevancia en el país durante los últimos años. Sin embargo, con frecuencia se reduce a la verificación de los cambios en la satisfacción de las necesidades básicas, considerando la división política administrativa. Los pocos intentos realizados a partir de la línea de pobreza medida por los ingresos se refieren casi exclusivamente a la situación en los principales centros urbanos. De allí que resulta difícil evaluar regularmente los cambios en la magnitud e intensidad de la pobreza a nivel nacional desde distintas perspectivas y para segmentos social y económicamente diferenciados.

A pesar de estas limitaciones, pueden considerarse algunos indicadores recientes que aproximan a una visión macro de la pobreza en Bolivia.

Comparando los datos de los censos de 1976 y 1992, se evidencia una disminución en la incidencia e intensidad de la pobreza basada en los índices de satisfacción de necesidades básicas. Con todo, en 1992, el 72% de los hogares se encontraba en situación de pobreza, presentando un 42% condiciones de indigencia. Las brechas en el diferencial de la pobreza entre zonas urbanas y rurales se amplían, expresando la escasa atención de las políticas estatales para avanzar en la superación de los factores de estancamiento rural, puesto que en 1992 todavía el 94% de los hogares en el campo se encontraban bajo la línea de pobreza y 50% en condiciones de indigencia.

Incidencia e intensidad de la pobreza basada en necesidades básicas insatisfechas, 1976-1992				
AREA	% Hogares pobres		% Hogares	
	1976	1992	1976	1992
Indigentes				
Bolivia	85,4	72,1	50,9	42,3
Urbana	65,8	49,5	39,0	29,3
Rural	98,2	94,2	52,4	50,3

Fuente: UDAPSO, INE, UPP, UDAPE, 1993.

Comparando estos indicadores con los que se observan en las áreas urbanas y rurales de otros países de la región, Bolivia, a

las puertas del próximo milenio, se encuentra entre los países con más altos niveles de pobreza.

Transcurridos siete años desde el inicio de la aplicación de las políticas de ajuste estructural, una medición de la pobreza basada en los ingresos familiares de los hogares en los principales centros urbanos del país, permitió constatar que como producto de las medidas implementadas, el porcentaje de los hogares que no alcanzaba a cubrir con sus ingresos el costo de la canasta familiar se había incrementado en 6%; el 4% de este aumento correspondía a aquellos hogares que pasaron a una condición de indigencia (CEDLA, 1991).

No solamente la reducción de los salarios e ingresos reales por trabajo elevaron los niveles de pobreza en los centros urbanos, sino que paralelamente se acentuaron las desigualdades en su distribución. En 1991, el 20% de la fuerza laboral mejor remunerada se apropiaba del 54% de la masa total de ingresos, en tanto que el 50% ubicado en las franjas inferiores de la estructura distributiva accedía apenas al 17% del total de la masa remunerativa.

Estos indicadores tienen mayor relevancia, si se considera que desde 1987, las familias en los centros urbanos han movilizad o a la mayor parte de sus miembros potencialmente activos hacia la actividad económica en procura de la complementación del ingreso familiar. Particularmente, a mujeres y menores cuyas tasas de participación en la actividad económica se elevan siguiendo una tendencia que no se revierte hasta 1995.

Mientras en 1987, 36 de cada 100 mujeres realizaban una actividad económica destinada al mercado, en 1991 el porcentaje era de 42%. Este aumento continúa hasta 1995 cuando 46% de las mujeres participan en la actividad laboral. Situación similar se observa entre los jóvenes y niños comprendidos entre los 10 y 19 años, entre quienes las tasas de concurrencia se elevan de 13% a 22% y 24%.

Las restricciones para superar las raíces estructurales de la desigual distribución del ingreso se expresan en el índice de Gini, que para el caso boliviano se sitúa entre el 50% y 52%, el cual es considerado «substancial» en los distintos trabajos sobre el tema (Morales, 1995, Banco Mundial, 1996).

En definitiva, estos indicadores no hacen más que expresar que el mercado, sin una acción complementaria del Estado y el sector privado difícilmente podrá crear las condiciones para una real superación de los niveles de pobreza y marginamiento de sectores mayoritarios de la población.

EL ACCESO A LOS SERVICIOS

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA, 1994), dos terceras partes de los hogares bolivianos cuentan con energía eléctrica en sus viviendas. Aunque en el área urbana este servicio se ha extendido, existe todavía un déficit del 7%; mientras que en el área rural, solamente llega a 1 de cada 4 viviendas.

A nivel nacional el 63% de los hogares dispone de agua potable considerando las conexiones dentro o fuera de la vivienda, las pilas públicas o el apoyo de los vecinos. En el área urbana el 78% de las viviendas dispone de conexiones domiciliarias del servicio, mientras que en el área rural apenas un 23% de los hogares se abastece directamente en su domicilio, siendo lo más común el acceso al agua de pozo, río o manantial (33%).

El 32% de las viviendas cuenta con servicio sanitario, sea conectado al alcantarillado o a una cámara séptica. El servicio de alcantarillado está al alcance del 41% de las viviendas del área urbana; en el área rural el 62% de los hogares eliminan las excretas en el campo por no existir este tipo de servicios.

El 41% de los hogares todavía ocupa viviendas con pisos de tierra, situación que es más crítica en el área rural donde el 72% de las viviendas presenta esta característica.

En ausencia de políticas y normas dirigidas a mejorar las condiciones habitacionales, la calidad de la vivienda no ha experimentado mejoras en el tiempo. El índice de hacinamiento, medido a partir del número de personas por dormitorio, en 1992 era de 3,2 para el total del país, siendo de 3,4 en el área rural.

Las condiciones del hábitat de los hogares bolivianos son todavía precarias, particularmente en el área rural; el hecho de que entre 1976–1992 la proporción de hogares cuyas necesidades básicas insatisfechas hubiera disminuido solamente en 13%, marca el desafío que debe enfrentar el país.

Aún con todas las limitaciones derivadas de las restricciones para la inversión, el actual gobierno con la reciente reforma de descentralización a nivel municipal, ha creado nuevas condiciones para la resolución de los déficit estructurales de acceso a los servicios básicos, particularmente en los asentamientos urbanos y en las zonas rurales donde se ubican los sectores más pobres de la población. En los hechos, los recursos de coparticipación tributaria asignados a los municipios desde 1994, tienen como destino principal los gastos en infraestructura y servicios básicos.

En el marco de la descentralización regional y municipal, la inversión pública ejecutada en el rubro de saneamiento básico ha experimentado un aumento porcentual con referencia a los años anteriores, alcanzando a 8,3% de la inversión total en 1995, 5 puntos porcentuales por encima de la inversión realizada en 1991.

Los recursos utilizados en un 53% todavía provienen de fuentes externas bajo modalidades de crédito (78%) y donación (22%) (SINIP 1996). Esta es una característica observable en el conjunto de inversiones para el área social, lo mismo que introduce un problema de sostenibilidad, que debe enfrentar en lo inmediato el país.

EDUCACIÓN

Si bien la situación a nivel educativo ha mejorado los últimos años en el país, se mantienen elevadas tasas de analfabetismo y deserción escolar, agudizadas en las zonas rurales, en las mujeres y en los ciclos avanzados, existiendo la necesidad de introducir cambios tendientes a ampliar el acceso y calidad de los servicios educativos.

En 1992, la tasa de analfabetismo era del 20% de los cuales un 8,9% en el área urbana y el 36,5% en el área rural. La tasa de analfabetismo entre las mujeres era del 28% y la escolaridad promedio para la población total era de 4 años (INE, 1992).

Por otra parte, la deserción del sistema educativo en promedio alcanza al 48% de la población, siendo en mayor medida en el ciclo medio (65%) y menor en el ciclo básico (16%); de cada 100 alumnos inscritos en primer curso sólo 15 llega al ciclo medio (ILDIS–CEDLA, 1996).

Una de las más grandes modificaciones que se ha producido en Bolivia, en más de tres décadas en el campo de la educación ha sido la denominada Reforma Educativa. Entró en aplicación en el ciclo básico en 1995. Considerada en la Constitución como «la más alta función del Estado», la educación en el marco de la reforma tiene como principios: el carácter «universal, gratuito y obligatorio en el nivel primario»; es intercultural y bilingüe; tiene como fundamento la integración nacional y se complementa con temas como la equidad de género y la educación ecológica.

La principal modificación producida en el país para facilitar el acceso universal a la educación básica consiste en la liberación del pago de matrícula, aunque resulta insuficiente dado que existen otros factores socio–culturales que deben ser eliminados y que inducen a las familias pobres de Bolivia a descuidar la educación de los hijos y sobretodo de las mujeres.

Por otra parte, se introducen cambios en los regímenes de evaluación del rendimiento escolar, como medidas orientadas a incrementar la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo, reduciendo los índices de repetición que alentaban el abandono escolar. De acuerdo a estimaciones recientes la tasa de repetición promedio por estudiante boliviano es de 2,1%, que le significa al país anualmente perder 22 millones de dólares (ILDIS–CEDLA, 1996).

Los mecanismos de la Reforma Educativa iniciada con los primeros cursos de nivel primario prevén que en el año 2001 se modificarán los aspectos curriculares del nivel secundario, razón por la cual no se han producido aún modificaciones substanciales en este nivel.

Considerando la permanencia aún de elevadas tasas de analfabetismo sobretodo en las áreas rurales y entre las mujeres, en 1995 se reformuló el Plan Maestro de Alfabetización, retomando los postulados principales del Plan Nacional de Alfabetización y Educación Popular de 1983. Este Plan Maestro, en los marcos de la municipalización y con la directa participación de la sociedad civil, permitirá la generación y ejecución de acciones específicas para combatir el analfabetismo en un horizonte de mediano y largo plazo. Se debe resaltar el hecho de que la concepción del Plan supera a las concepciones de las conocidas «campañas» de alfabetización.

Con el fin de elaborar políticas y medidas orientadas a los sec-

tores más vulnerables de la sociedad, se creó la Secretaría Nacional de Asuntos de Género y Generacionales, desde donde se están encaminando acciones que impidan la violencia familiar, fomenten la equidad de género, la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de derechos y deberes ciudadanos en un marco de mutuo respeto e igualdad.

Este conjunto de medidas están aún en el plano de la formulación y su impacto aún no se percibe significativamente.

Algunas instituciones y organizaciones de la sociedad civil, realizan acciones concretas relacionadas con el ámbito educativo ofreciendo programas de educación básica para grupos vulnerables. En esa línea podemos señalar las acciones desplegadas por el CEAAL, el MEPB y otras.

En lo que se refiere al desarrollo de experiencias educativas de trascendencia y acciones de investigación (producción de conocimiento) se pueden anotar los programas desarrollados por el CEBIAE, la Conferencia Episcopal (CEE), Fe y Alegría, Escuelas de Cristo en el ámbito rural y otros similares. Todas estas iniciativas provienen de fuera del ámbito gubernamental.

La aplicación de la Reforma Educativa ha estado acompañada por un aumento sustancial de los montos de la inversión pública ejecutada asignados a educación y cultura el 2,4% en 1994, el 5,4% en 1995 y se ha programado una inversión para 1997 del 12% del total de la inversión pública (SINIP y La Razón).

Lo preocupante es que la fuente del financiamiento de la inversión de este sector (95% del total) es externo, vía créditos (87%), y los recursos internos siguen en niveles similares a los de 1987 (SINIP). La reasignación de recursos hacia este sector, no podría ser sostenible en la medida que gran parte de ellos proviene de financiamiento externo y no generados por esfuerzo interno, relativizando la continuidad de las transformaciones, dado el contexto de una disminución de la cooperación y la ayuda internacional

SALUD

A pesar que en los últimos años se han experimentado mejoras relativas en algunos indicadores de las condiciones de vida de la población, aún queda un largo camino en la meta gubernamental de lograr «la salud para todos».

La institucionalidad para la atención de servicios de salud abarca al Sistema Nacional de Salud, definida sobre una base territorial y el Sistema de Cajas de Salud vinculado al régimen de seguridad social. Estimaciones de la Secretaría Nacional de Salud, dan cuenta que en estos sistemas se atienden al 30% y al 14% de la población respectivamente.

Las deficiencias de cobertura, tipo y calidad de los servicios en ambos sistemas expresan la ausencia de políticas y normas que han caracterizado el funcionamiento de los servicios de salud en el país. Su administración por programas en un marco de excesiva centralización y dependencia del financiamiento externo, entre otros factores, inciden en la prestación inadecuada de los servicios de salud. Esta situación ha llevado al actual gobierno a considerar una reforma sectorial en el marco de los procesos de des-

centralización que, sin embargo, no acaba de definirse hasta el presente.

La esperanza de vida al nacer vinculada con la salud y la calidad de vida se ha elevado moderadamente entre 1989 y 1994 de 57 a 59 años para el total de la población y en el caso de las mujeres de 59 a 61 años. A pesar de este cambio, Bolivia todavía presenta expectativas de vida bajas con relación a otros países de la región.

Como en otros campos, los diferenciales de acceso a los servicios de salud en áreas urbanas y rurales son abismales, particularmente en lo referido a la atención primaria donde se concentran la mayor parte de los programas implementados. No solamente la calidad de atención y las coberturas de salud son bajas, sino que no responden a las necesidades de la comunidad desde la perspectiva de género y del usuario/a.

En todo caso, los programas dirigidos a reducir la tasa de mortalidad infantil y materna impulsados desde principios de los años ochenta han logrado resultados importantes dado el contexto socioeconómico general. Entre 1989 y 1993, la mortalidad infantil se redujo de 99 a 75 por mil nacidos vivos; entre los menores de 5 años la mortalidad disminuyó de 150 a 116 por mil nacidos vivos, registrándose los mayores descensos en el área urbana. En 1993, en las áreas rurales la mortalidad infantil presentaba todavía un índice de 94 por mil nacidos vivos.

En cuanto a la mortalidad materna, entre 1989 y 1993 se evidencia una tendencia similar al descenso desde 416 muertes por cien mil nacidos vivos a 390 a nivel nacional. En las zonas rurales estos índices son de 524 por cien mil nacidos vivos y en áreas urbanas alcanza 274.

Vinculado con lo anterior, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA, 1994), da cuenta de la escasa cobertura de los programas de salud reproductiva, ya que el 47% de las mujeres no había accedido a ningún tipo de atención prenatal (63% las mujeres en el área rural y 32% en el área urbana). En 1989 este porcentaje fue de 53%. Asimismo, la proporción de mujeres que no recibieron atención profesional durante el parto fue de 43%, habiendo reducido apenas en un 3% desde 1989.

Frente a estos indicadores, el actual gobierno ha llevado a la práctica el Plan Vida y el Plan Nacional para la Reducción Acelerada de la Mortalidad Materna y Perinatal, por medio de la atención gratuita del parto en los centros hospitalarios públicos. Aunque comienzan a verse algunos resultados, estos son todavía insuficientes ante la gran cantidad de embarazos adolescentes, embarazos no deseados y abortos. Incluso el Seguro Materno-Infantil, recientemente creado, no atiende casos relacionados con aborto y sus complicaciones, a pesar de ser una de las mayores causas de muertes maternas.

Se calcula que en Bolivia se practican más de 40.000 abortos entre inducidos y espontáneos cada año. Si bien no existen datos precisos debido a las restricciones legales y al carácter clandestino de esta práctica, los servicios públicos atienden alrededor de 15.000 casos con complicaciones anualmente. El 27% del total de muertes maternas son ocasionadas por complicaciones de aborto y el 25% de los abortos estimados presentan algún grado de complicación que posteriormente influye en la vida sexual y reproductiva de las mujeres (CIDEM, 1995).

Frente a este problema, destaca la inexistencia de programas de educación sexual e información sobre salud reproductiva, particularmente entre las mujeres en las áreas rurales. En este sentido, el reporte del Banco Mundial (1996), expresa que la persistencia del abismo de género requiere, entre otros factores, el incremento de la educación de las mujeres, particularmente de las niñas de origen indígena. Sin duda, el nivel de instrucción está muy ligado a la fecundidad y a la maternidad temprana de las mujeres en general y de las zonas rurales y urbano marginales en particular, con consecuencias no deseadas sobre la salud.

Este conjunto de indicadores hace referencia a ciertos avances, pero sobre todo a enormes desafíos para lograr una mejora de los principales indicadores de salud. Esto remite al problema central referido a los recursos para ampliar la cobertura de los servicios y mejorar su calidad, a través del gasto y la inversión social.

Considerando la inversión pública ejecutada, después de una escasa asignación hasta 1991, cuando representaba solamente el 2,6% de la inversión total, la participación del sector salud aumentó hasta el 5,9% en 1995 incluyendo a la seguridad social (SINIP, 1996). Más allá de la insuficiencia de estos recursos frente a las necesidades de la población, el problema central radica en la sostenibilidad del nivel de inversión puesto que el 88% del financiamiento todavía proviene de fuentes externas bajo modalidades de crédito (85%) y donación (15%).

COOPERACION Y AYUDA INTERNACIONAL

En Bolivia, el saldo de la deuda pública externa entre los años 1990 a 1995 ha crecido de 3,8 a 4,5 mil millones de dólares. La estructura de la deuda en 1995 muestra que ésta corresponde en mayor medida a la deuda con organismos multilaterales (59%), y a la deuda bilateral (40%), con tendencia a desaparecer la deuda privada (Banco Central, 1995).

Bolivia realizó las negociaciones de la deuda bilateral en el marco del Club de París VI que significó la obtención de condiciones excepcionales de reorganización de la deuda con Gobiernos bajo el contexto del tratamiento de Nápoles para los países más pobres, logrando la reducción del 67% del stock de la deuda bilateral, que representa el 36,8% de la deuda pública total.

Actualmente, Bolivia ha postulado para acogerse a la iniciativa de reducción de la deuda multilateral para los países más pobres que están preparando el FMI, el Banco Mundial y el Grupo de los 7 países más industrializados.

Mientras dure el proceso de calificación para acogerse a esta iniciativa, Bolivia ha propuesto la creación de un Fondo de Fideicomiso que recibiría donaciones de Suiza, Suecia, Holanda y Dinamarca para poder coadyuvar al pago del servicio de la deuda multilateral que es muy significativa (2.962 millones de dólares a agosto de 1996).

Respecto a la asignación de la ayuda, esta se ha orientado más hacia la infraestructura que al desarrollo social.

En relación a la asistencia oficial, Bolivia en 1995 recibió 227 millones de dólares por concepto de transferencias oficiales para

el desarrollo, esta cifra representó un 3,7% del Producto Interno Bruto. De la composición de esta asistencia oficial, 54% corresponde a transferencias en efectivo, 29,7% a asistencia técnica y un 16,3% a donaciones en especie o alimentos.

Para 1996 se estima que la asistencia oficial disminuya a 186,6 millones de dólares, es decir, una caída del 18%, especialmente en las transferencias oficiales en efectivo que están asociadas con la deuda y la asistencia técnica. Las donaciones en alimentos se estima que incluso aumenten en un 12%.

La tendencia a la reducción de la asistencia oficial en los rubros antes señalados, refuerzan la idea de la vulnerabilidad de las transformaciones iniciadas en las áreas de salud y educación, que dependen en gran medida de los recursos externos provenientes de créditos.

AJUSTE ESTRUCTURAL Y GASTO PUBLICO SOCIAL

Durante la aplicación del programa de ajuste estructural, los gobiernos han buscado aminorar las consecuencias sociales y enfrentar los condicionantes de la pobreza, con tres tipos de medidas: creación de fondos y programas sociales, transformaciones estructurales y reasignación de la inversión pública.

El gobierno boliviano desde 1986 ha buscado compensar el impacto del ajuste mediante la creación de fondos o programas sociales, que con recursos de la cooperación internacional permitan disminuir los déficit en infraestructura social y productiva en las áreas más deprimidas. Estos programas han tenido impacto fundamentalmente en la generación de empleo temporal y en obras de infraestructura.

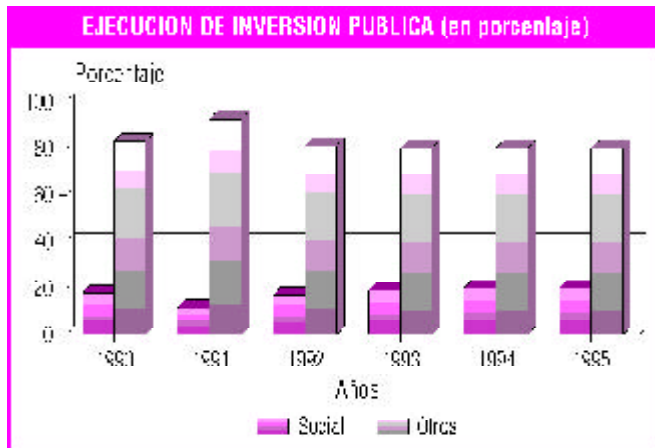
Los programas más conocidos son el del ex-Fondo Social de Emergencia y hoy Fondo de Inversión Social orientado a financiar obras de infraestructura en salud y educación en las áreas más pobres; le sigue el Fondo Nacional de Desarrollo Campesino para brindar crédito supervisado a los pequeños productores rurales; y por último el Fondo Nacional de Desarrollo Regional que proporciona crédito a los municipios urbanos para dotación de servicios públicos.

Posteriormente, a partir de 1993 ante la necesidad imperiosa de responder a las inquietudes sociales fundamentales que fueron postergadas por la estabilización de la economía, se implementan otras transformaciones: Participación Popular, Descentralización Administrativa y Reforma Educativa. Estas acciones buscaban dar respuesta a las necesidades de la población a nivel local y regional, así como en el plano educativo.

Por último, la inversión pública ha sido un importante instrumento para acompañar las políticas de ajuste estructural, aunque ha privilegiado a los sectores de hidrocarburos y transportes. En 1995, pese a persistir la predominancia del sector transporte y en menor medida de hidrocarburos, se introducen cambios en la asignación de la inversión pública ejecutada hacia el sector social, llegando a representar más del 20% del total invertido, con aumentos importantes en los sectores de saneamiento básico y educación, como se ve en el gráfico. Para 1997 se estima desti-

nar un 43% de la inversión en salud, educación, saneamiento básico y urbanismo. (La Razón, 1997)

La descentralización del gasto, que es resultado de las medidas de Participación Popular y Descentralización Administrativa



Fuente: SINIP.
Elaboración: CEDLA.

prevé para 1997 que un 40,8 % de los recursos sean administrados a nivel departamental o regional y un 23% por la administración local.

En general, durante este período, la inversión pública ha dependido de recursos externos, en el caso del sector social esta situación se agudizó en los años recientes en las áreas de salud y educación (88% y 95% recursos externos) donde el financiamiento interno es ínfimo, a diferencia de los sectores de saneamiento básico y urbanismo y vivienda donde existe un mayor equilibrio en cuanto al origen del financiamiento. Además, el financiamiento externo de los rubros del sector social ha sido otorgado mediante créditos.

Esta dependencia de la inversión de los recursos externos condiciona su permanencia en el tiempo, en la medida que no se generen recursos internos provenientes de inversión privada en actividades productivas que permitan su sustitución. Además, por la magnitud de la pobreza en Bolivia, se requiere de flujos financieros en niveles elevados y por períodos prolongados de tiempo.

La asignación de nuevos roles al Estado está alterando la composición de la inversión pública. Si bien es significativo el hecho de que la inversión se reoriente al área social, no se puede concluir señalando que esté revirtiendo los niveles de pobreza en especial en el área rural, donde se expresan con mayor intensidad los niveles de indigencia.

Por otra parte, en Bolivia no se han identificado acciones ni políticas orientadas a fomentar la producción de los sectores más pobres de las zonas urbanas y rurales, como forma sostenible que incida en la productividad de los agentes económicos y en la reducción de la pobreza a través de la generación de empleo e ingresos.

El programa de ajuste estructural ha originado acciones y políticas desde el gobierno para aminorar las consecuencias socia-

les, pero no se han realizado evaluaciones para determinar cómo han afectado diferencialmente a los diversos sectores de la sociedad, incluida la perspectiva de género.

EMPLEO E INGRESOS LABORALES

Durante los once años de aplicación de las políticas de ajuste estructural, la generación de empleo productivo y la mejora de las condiciones laborales han estado subordinadas a los logros en el crecimiento económico y los aumentos de productividad impulsados por el sector privado al que se asigna un rol protagónico en el nuevo patrón de desarrollo.

Sin embargo, los logros en el crecimiento del producto son modestos e insuficientes –por su nivel, composición y sostenibilidad– para dinamizar la generación de empleo adecuado y atenuar la expansión de formas de ocupación precaria en los segmentos tecnológicamente más atrasados de la economía urbana, así como para mejorar la productividad y los ingresos en las áreas rurales.

La ortodoxia prevaleciente en la aplicación de las políticas de ajuste y la permanencia de medidas de compresión de la demanda, tanto como la ausencia de políticas activas orientadas a la reconversión industrial y agropecuaria, han creado un escenario poco favorable para el desarrollo de las condiciones laborales.

Considerando las principales ciudades del país, se evidencia un crecimiento sostenido en el nivel de ocupación, pero las modalidades de inserción laboral de la fuerza de trabajo no evolucionan en un sentido progresivo. Es decir, que la economía urbana genera más empleos pero crecientemente estos son de menor calidad.

La reducción del empleo en el sector estatal y el ritmo lento de generación de empleos en la esfera empresarial con relación al creciente contingente de fuerza laboral en las principales ciudades del país, determina que las posibilidades de ocupación e ingresos para una elevada fracción de la fuerza de trabajo dependa, cada vez más, de una capacidad propia para generar su propio puesto de trabajo. Entre 1991 y 1995, la situación se torna más crítica por cuanto la participación relativa de los sectores estatal y empresarial se reduce del 37% al 31%, en tanto que el sector informal urbano, en sus dos segmentos– semiempresarial y familiar– aumenta su aporte en la ocupación desde el 56% al 63%.

En un contexto de escasez de oportunidades de empleo adecuado, la situación laboral de las mujeres tiende a ser más crítica. Entre 1991 y 1995 se consolidan las modalidades de inserción laboral precaria observadas durante la primera fase del ajuste, puesto que su participación en el empleo informal se amplía del 61% al 67%.

También en el ámbito de las condiciones de trabajo, puede señalarse que las políticas económicas han profundizado la situación de incertidumbre e inestabilidad en la inserción ocupacional. La persistencia de altas tasas de empleo eventual, así como la prolongación de las jornadas laborales promedio, en tanto estrategias para abaratar los costos de la mano de obra, o la extensión de las jornadas en función de alcanzar un cierto umbral de ingresos entre los trabajadores independientes, agudizan las ten-

dencias a una mayor precarización del trabajo.

Los once años de ajuste estructural están acentuando aún más la heterogeneidad estructural y la precarización laboral, debido a que los aumentos en el volumen de empleo no han estado asentados en factores genuinos que garanticen su sostenibilidad.

En ausencia de políticas y programas estatales de fomento a la producción, particularmente de aquella destinada al mercado interno son las ONGs, en tanto instancias de la sociedad civil, las que han desarrollado programas exitosos de acceso a recursos productivos, particularmente al crédito para pequeños productores urbanos y rurales cubriendo la mayor parte de las regiones del país.

PARTICIPACION CIUDADANA

Bolivia, en catorce años de vida democrática, ha logrado consolidar en cierto grado la estabilidad política luego de un largo periodo marcado por regímenes de fuerza y profundas desigualdades sociales y económicas.

Desde 1985, la orientación neoliberal de la política boliviana pretende culminar el proceso de transformación del Estado, dentro de la lógica de una progresiva desestatización, por un lado y la consecuente privatización por el otro. La última década ha transcurrido en la búsqueda de fortalecer la institucionalidad democrática, abriendo posibilidades para que grandes sectores sociales históricamente excluidos, fundamentalmente mujeres e indígenas, puedan canalizar sus demandas ciudadanas, a través de una serie de reformas, aplicadas a partir de 1995, entre las que señalaremos las más importantes.

La Ley de Participación Popular, reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular en el nivel municipal, articulando a las comunidades y pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales respectivamente, en la vida jurídica, política y económica del país.

Esta Ley procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre bolivianos, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos, fortalecer los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, incorporando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres.

La distancia entre plantear la ciudadanía y ejercerla es un proceso complejo y difícil, especialmente en el caso de las mujeres que constituyen algo más del 50% de la población. Construir el régimen político democrático y representativo en el país es impensable si las mujeres no se hacen parte de él y participan efectivamente. Reconociendo que se ha avanzado lentamente en la participación política de las mujeres en distintas instancias de la sociedad civil, del movimiento social y los poderes del Estado, ésta aún es insuficiente y limitada como lo muestran los siguientes datos:

En el Poder Legislativo, en las elecciones 1994–1996 en la Cámara de Diputados de 130 electos, 10 son mujeres, lo que representa un 7,7%. La participación de las mujeres en los gobier-

nos municipales en 1995 fue del 8,3%.

En general la participación femenina no ha sido significativa en el Poder Ejecutivo, recién en 1968 inicia su participación ocupando una cartera ministerial, y en 1980 Lidia Gueiler ocupa la Presidencia en forma interina. Actualmente ninguna mujer ocupa una cartera a nivel ministerial.

A casi tres años de la implementación de la Ley de la Participación Popular, se ha constatado que el número de mujeres participando en niveles de representación, no supera el 2% en los Comités de Vigilancia, el 10% en las Juntas Vecinales. A nivel de Consejos y de Ejecutivo Municipal, esa participación disminuyó de 26,7% en 1993 a 8% en 1995, y en el caso de las alcaldesas de 19 electas en la gestión anterior se redujo a 12; es decir sólo el 2,5% de los ejecutivos municipales corresponden a mujeres.

La Corte Suprema de Justicia está conformada por quince magistrados, nunca una mujer ha ocupado una magistratura en dicha corte. En la Corte Nacional Electoral, que es independiente de los tres poderes, en 1991 una mujer es incorporada y ocupa uno de los cinco cargos existentes.

En este contexto, el Foro de Mujeres Políticas, mediante el Anteproyecto de Ley Electoral, busca adecuar las últimas reformas constitucionales de manera que se «...otorgue a las mujeres la posibilidad de una efectiva y justa participación en los órganos electivos del poder público (nacional y municipal, cuya conformación se rige por la mencionada ley)» (Declaración del Foro de Mujeres Políticas, La Paz, julio, 1996).

Otra iniciativa es el Foro por la Ciudadanía, conformado por mujeres de la sociedad civil, para contribuir al análisis y al debate de temas cruciales, realizar propuestas constructivas de cambio y transformación de la sociedad y la política, que promuevan la justicia social, la igualdad de derechos y oportunidades para todas y todos.

De acuerdo a un estudio (PNUD–ILDIS, 1996), para el 57% de la población consultada, en materia de respeto a los derechos humanos, la situación actual se mantiene igual que antes. El 33% manifiesta que dicho respeto es cada vez menor y el 9% que se va incrementando. Todos los poderes del Estado, más una buena parte de otras instituciones del país, están sometidas a una crítica en materia de corrupción, instituciones que no se han modernizado y que no cuentan con un manejo de gestiones transparentes.

Con referencia a quienes son los más beneficiados con el respeto a los derechos humanos, el 92% respondió que son las élites, el 42% se refiere a la gente rica, el 13% a los empresarios, y el 37% a los políticos.

Según un estudio realizado por la Subsecretaría de Asuntos de Género en 1995 sobre Violencia Doméstica Registrada en Bolivia, de cada 10 mujeres, 7 son agredidas por un pariente, en un 83,3% los agresores son hombres y el 16,7% mujeres; el 47,8% de las mujeres han sufrido violencia física, el 41,7% de las mujeres denunció violencia psicológica y de otras formas, el 10,4% de las mujeres ha acudido a una institución a denunciar violencia sexual (SAG, 1995).

La promulgación de la LeyN^o 1674 «Contra la Violencia en la Familia o Doméstica» se convierte en un instrumento legal de primer orden para la defensa de los derechos de las mujeres y se

constituye en una estrategia nacional para la erradicación de la violencia en la familia. Sin embargo, no se ven avances significativos ni una verdadera voluntad política de parte de las instancias correspondientes para generar mecanismos que garanticen paulatinamente la aplicación de la Ley, a ello se suma la falta de institucionalidad, de recursos económicos y de una efectiva reglamentación para que la ley se convierta en un verdadero instrumento de defensa de los derechos humanos y en particular de las mujeres.

En el país se han dado una serie de leyes para desarrollar una efectiva Administración de Justicia, así, existe la Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales. Por otro lado, la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria que tiene por objeto establecer la estructura orgánica y atribuciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y el régimen de distribución de tierras.

Estas leyes pretenden marcar el inicio de una nueva etapa en la vida nacional, sus impactos aún no son fáciles de medir. Será la participación decidida de la sociedad civil en su conjunto y de las mujeres, la que asegure su consolidación.

Estas grandes transformaciones se han realizado sin contar con el consenso social, y hasta la fecha no se han establecido mecanismos que permitan una adecuada concertación. Pese a las manifestaciones sociales, siempre prevaleció la posición gubernamental.

EVALUACIÓN DEL PLAN DE REFORMAS

La situación descrita, muestra a Bolivia como uno de los países más pobres de Latinoamérica, razón por la que desarrollar una estrategia de erradicación de la pobreza es una necesidad nacional.

Los planes y programas de desarrollo, por lo general, han dejado de lado la formulación de metas específicas para superar la pobreza estructural que afecta a dos terceras partes de la población, una característica aún más nítida durante la primera fase del ajuste estructural, cuando las medidas de estabilización y otras orientadas a estimular el crecimiento económico adquirieron una centralidad absoluta.

A partir de 1993, Bolivia vive una nueva fase de reformas en el marco del ajuste estructural. Sin embargo, es conveniente dividir en dos grupos las medidas de política adoptadas; el primero, que incluye a la Participación Popular (municipalización), Descentralización Administrativa y la Reforma de la educación, intenta responder a los retos de una mayor equidad luego de un proceso de asimilación social de la necesidad de estos cambios. Un rasgo significativo de este primer grupo de transformaciones, es el hecho de que su éxito o fracaso no está ligado al mercado, sino a las políticas estatales y a la orientación del gasto social. Por lo tanto, el logro de resultados progresivos de estas medidas estará asociado a la dinámica que el estado imprima a la recaudación de impuestos, ya que la principal fuente de recursos para financiar estas medidas deberán provenir de los impuestos.

El segundo grupo de medidas vinculadas con el crecimiento

económico, está asociado al comportamiento del mercado puesto que su éxito o fracaso dependerá de la dinámica de éste. Se trata de reformas dirigidas a la Capitalización de las Empresas Públicas, la Reforma de la Seguridad Social de largo plazo y a crear una nueva normatividad para el acceso a la tierra (Ley INRA). En particular, las dos primeras medidas son consideradas centrales en términos de imprimir nuevo dinamismo a la economía y sociedad bolivianas dado que debieran permitir volúmenes mayores de ahorro e inversión, redundando favorablemente sobre la dinámica productiva, el empleo, la productividad y la presión tributaria.

El marco de referencia para las reformas iniciadas en 1993, son los principios propuestos por la Cumbre de la Tierra de 1992, que promueve la necesidad de impulsar el desarrollo sostenible, e introduce una nueva manera de concebir el crecimiento económico y la equidad social de manera integrada. Ese espíritu está presente en la redacción del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES), la Agenda 21 de Bolivia y el conjunto de medidas de cambio impulsadas recientemente.

Casi se puede afirmar que por primera vez el estado boliviano se propone integrar el crecimiento económico con el desarrollo humano. Por ello, entre los principales propósitos del PGDES, se plantea «la superación de la pobreza, el perfeccionamiento de la democracia, la equidad social y el crecimiento económico en un marco de uso adecuado de los recursos naturales». La concepción teórica de desarrollo que se maneja como producto de la Cumbre del 92 es el de desarrollo sostenible, caracterizado por cuatro pilares fundamentales:

- Transformación productiva, para responder a las exigencias del cambio tecnológico mundial y para poder ser una economía competitiva en el mercado mundial.
- Uso racional de los recursos/capitales humano, natural, físico, financiero y los patrimonios institucional y cultural, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones y la capacidad de asimilación de la naturaleza.
- Equidad social, entendida como la reducción de las desigualdades, plena participación de los individuos en la sociedad y en la toma de decisiones.
- Gobernabilidad, entendida como la eficacia decisional y el perfeccionamiento de la democracia.

A pesar de la coherencia teórica y discursiva que existe en los documentos oficiales, es preciso señalar algunas de las contradicciones que la propuesta estatal no logra resolver para erradicar la dramática pobreza de vastos sectores nacionales:

1. Las reformas denominadas de segunda generación tienden a afirmar y profundizar las medidas de ajuste estructural iniciadas en 1985. En el fondo las medidas, a pesar de su alto contenido social, tienen un componente básicamente económico: reducir la presencia del estado en la economía y trasladar a la sociedad civil la iniciativa para el crecimiento económico y en gran medida la satisfacción de sus necesidades básicas. De este modo la acción del Estado quedaría restringida a ate-

nuar las desigualdades que genera el mercado con relación a los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad.

2. La transformación productiva que se plantea de manera general, prioriza al sector agropecuario, mediante la reciente formulación de una Estrategia para la Transformación productiva del Agro. Si bien esta propuesta responde al reto de atenuar la pobreza rural, todavía existen una serie de limitaciones para la producción agropecuaria que no son adecuadamente considerada atendiendo a la capacidad productiva y la productividad en el sector: la articulación entre producción agropecuaria e industrial, entre producción al nivel local, regional y nacional, la organización del mercado de productos, la asistencia técnica y el cambio tecnológico.
3. Si bien la participación popular en la gestión de las políticas sociales aparece como un mecanismo del desarrollo sostenible al incorporar a los sectores históricamente marginados en las decisiones públicas, lo cierto es que la propuesta de participación no se ha dado en el ámbito de las decisiones de política económica, que es la base para pensar en erradicar la pobreza en el mediano y largo plazos. Las demandas dispersas no son automáticamente un plan de desarrollo económico y social. Generar una propuesta de desarrollo desde abajo es todavía una asignatura pendiente. Contando con una paulatina participación ciudadana en el desarrollo municipal, es posible pensar que esta reforma pueda contribuir más que otras al mejoramiento de la calidad de vida de la población. De esa mayor participación dependerá también que la equidad de género, que permanece hasta ahora como un principio estratégico y con una visión reducida a otorgar mayores oportunidades de acceso a la educación y la salud, transite hacia una real participación en la toma de decisiones y en el acceso al poder a nivel local, regional y nacional.
4. Finalmente, de la participación ciudadana en el marco de una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, dependerá también que la pobreza sea concebida como un problema distributivo y de equidad, dando lugar a estrategias que contribuyan a su erradicación. Lo contrario significará la continuidad de políticas que solamente contribuyan a garantizar la estabilidad del modelo del mercado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Banco Central de Bolivia (1995), *Boletín del Sector Externo N° 14*.
 Banco Mundial (Febrero, 1996), *Bolivia, Poverty, Equity, and Income*.
 CEDLA (1991), *Empleo y Salarios: el círculo de la pobreza*, La Paz.
 CIDEM (1996), *Aborto, una cuestión no solo de mujeres*, La Paz.
 Dirección de Políticas de Población (1995), *El Camino del Cambio*, La Paz.
 FLACSO (1993), *Mujeres en Cifras*.
 (1995), *Mujeres Latinoamericanas en Cifras*.
 ILDIS–CEDLA (1996), *Informe Social Bolivia 2, diez años de ajuste estructural*, La Paz.
 Instituto de la Mujer, *Mujeres Latinoamericanas en cifras*, Bolivia; España.
 INE (1994), *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*, La Paz.
 (1992), *Censo Nacional de Población y Vivienda*, La Paz.
 «La Razón», Economía y Negocios, Domingo 5 de enero de 1997, La Paz.
 Morales, Rolando (1995), *Desarrollo Humano en las Montañas*, La Paz.
 ONAMFA (1993), *Análisis Estadístico de la Familia en Bolivia*, La Paz.
 PNUD–ILDIS (1996), *Programa Nacional de Gobernabilidad*, La Paz.
 SAG (1995), *Violencia Doméstica Registrada en Bolivia: Serie vida cotidiana*, La Paz.
 SNS (1996), *Salud Sexual y Reproductiva*, La Paz.

- Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
- CEBIAE. Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa.
- CIDEM. Centro de Información y Desarrollo de la Mujer.
- CEDLA. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.