

LA PROPUESTA DEL DESARROLLO HUMANO EN BOLIVIA

Horst Grebe López

1. INTRODUCCION

Hace pocas décadas atrás las economías de América Latina crecían más rápidamente que las de otras regiones, lo que las convertía en el modelo exitoso que imperaba a la sazón. A esas fechas la región tenía también propuestas concretas para reorganizar las relaciones económicas internacionales, con miras a cerrar las brechas de desarrollo y asimetrías de oportunidades entre países industrializados y los de la periferia subdesarrollada y dependiente. ^[1]

De mediados de los años ochenta para acá, América Latina ha retrocedido en su presencia internacional en todos los órdenes, y se ha debilitado asimismo su capacidad propositiva de nuevas concepciones que permitan corregir sus insuficiencias dinámicas y redistributivas, en consonancia con los desafíos que demanda la nueva constelación de fuerzas económicas, tecnológicas y sociales en el mundo. La región parece proporcionar en cambio el ejemplo paradigmático de todas las ineficiencias y torpezas de gestión del desarrollo, y las críticas se descargan en particular sobre el exceso de intervención estatal, la selección deliberada de sectores productivos según el esquema de industrialización sustitutiva y la redistribución populista de ingresos. Todos estos aspectos constituyen ahora materia de severo enjuiciamiento por parte de analistas e instituciones, que en la mayoría de los casos no colocan las realidades criticadas dentro de los contextos históricos que las explicarían con suficiencia.

Es justo reconocer asimismo que, en años recientes, en varios países de la región se han puesto en vigencia esfuerzos para superar los excesos de la ortodoxia neoliberal del ajuste, buscando establecer caminos innovativos de gestión de las políticas de desarrollo. En ese contexto, destacan sin duda las políticas de reformas institucionales aplicadas en Bolivia a partir de 1993, las cuales no han sido aun analizadas en todos sus alcances de una manera sistemática.

En varios aspectos resulta prematuro sacar conclusiones sobre el real alcance de procesos que todavía se encuentran en sus fases iniciales. En otros, la fundamentación de las transformaciones operadas no ha sido divulgada en una forma amplia, lo que favorece una interpretación prejuiciada o, en su caso, el encasillamiento de las reformas emprendidas dentro de moldes analíticos equivocados.

Para contribuir al debate más documentado sobre algunos de los alcances del proceso de cambios en curso, el presente trabajo pretende proporcionar una interpretación subjetiva y personal sobre las razones y argumentos que llevaron a la colocación inicial del desarrollo humano en el centro de la gestión de las políticas sociales. Se trata también de evaluar los cambios y modificaciones ocurridos desde su formulación inaugural, buscando proponer, por último, un balance crítico de los avances y retrocesos ocurridos desde agosto de 1993 en materia de promoción del desarrollo humano desde la perspectiva de las políticas oficiales.

[1] No está demás recordar en este contexto que las primeras reuniones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) estuvieron claramente inspiradas en las propuestas latinoamericanas, cuyo exponente principal era Raúl Prebisch.

Es necesario aclarar que el presente texto no constituye una investigación académica en forma. Se trata únicamente de entregar en forma sistematizada reflexiones parciales que preparé en los últimos años, y que ahora se presentan con el propósito de proporcionar argumentos sobre la necesidad de perseverar en una gestión del desarrollo que tenga como objetivo mejorar las condiciones de seguridad humana de los bolivianos.

2. DE LAS POLITICAS COMPENSATORIAS AL DESARROLLO HUMANO

a) La recuperación democrática y la estabilización monetaria

La recuperación de la democracia a fines de 1982 estuvo acompañada de la irrupción de la crisis del modelo de desarrollo imperante desde la Revolución de 1952, cuya manifestación había sido sofocada por las dictaduras militares de la década de los setenta y comienzos de los ochenta, las cuales dispusieron de un volumen inusitado de financiamiento externo provisto por el endeudamiento, el alza en las cotizaciones de los productos de exportación, así como la represión de las demandas redistributivas de los sectores populares.

La administración del Presidente Siles (1982 - 1985) trató infructuosamente de sofocar la crisis, asumiendo en el Estado toda la responsabilidad de asignar recursos menguantes entre actores que lo rebasaron con frecuencia en el uso del poder (acreedores externos; empresa privada; trabajadores; regiones, etc.). En ese contexto, la pugna distributiva por ingresos y divisas alcanzó niveles inmanejables, la inflación se desbordó y el gobierno se mostró incapaz de controlar la situación. Su mérito principal consistió en haber salvado la vigencia de la democracia sobre la base de un renunciamento expreso del Presidente de la República al ejercicio del último año de su mandato constitucional, lo que posibilitó la adopción de un enérgico programa de estabilización por parte del siguiente gobierno.

El programa de estabilización de fines de 1985 logró resultados casi inmediatos, y pudo sostenerse en el tiempo, porque el Presidente Paz Estenssoro (1985 - 1989) no trepidó en su decisión de restablecer la autoridad del Estado e imponer un nuevo esquema de relacionamiento entre el Estado, la economía y la sociedad.

La Nueva Política Económica inaugurada con el Decreto Supremo 21060 trajo consigo la virtual cancelación del pacto de reciprocidad entre el Estado y la clase trabajadora, que mal que bien había estado vigente desde 1952. Esto se demuestra en particular con el despido masivo de trabajadores de la minería nacionalizada, así como con la reducción drástica del gasto social en los sectores de educación salud, en los primeros años de vigencia del programa de estabilización.

La estabilidad de precios, fundada en una rígida disciplina fiscal y monetaria, significó sin ambages una ganancia neta para el país. En términos de distribución del ingreso y oportunidades, sin embargo, los beneficios recayeron casi exclusivamente en las élites económicas y sociales, lo que se ha traducido en cuestionamientos de los sectores populares a las medidas de reforma y modernización que se han puesto en marcha desde entonces.

Para compensar los impactos sociales sobre el empleo y la caída de los ingresos de los sectores populares, se creó el Fondo Social de Emergencia, el cual representó la primera innovación que

se introdujo en Bolivia con miras a amortiguar los efectos indeseados del ajuste, particularmente en cuanto a los ingresos de los sectores más pobres. Sus efectos en materia de empleo son mucho más cuestionables.

b) Los impactos sociales del ajuste

No cabe duda de que las políticas de estabilización y ajuste acentuaron las profundas disparidades sociales heredadas, lo cual se expresa en particular en la regresión operada en cuanto a la estructura y calidad del empleo. También se podrían traer a colación otros indicadores, pero basta con hacer referencia a la creciente desigualdad del ingreso y la acentuación de la pobreza, aunque no existan datos precisos que puedan medir con precisión dicha tendencia.

Aún en ausencia de información fehaciente, es posible hacer no obstante ciertas inferencias a partir de la deducción de los impactos probables que se pueden esperar si se toman en consideración los datos estructurales y, en particular, las brechas sociales existentes entre el campo y la ciudad. (Véase el cuadro 1)

Cuadro 1		
Disparidades entre la población urbana y rural		
	Urbana	Rural
Esperanza de vida al nacer	64.2	54.4
Fecundidad	4.2	6.3
Mujeres que usan sistemas anticonceptivos modernos	18	5
Mortalidad infantil	62	94
Cobertura escolar neta	70.5	43.7
Asistencia escolar	87	40
Cobertura de saneamiento básico	36.1	16.2

Fuente.- Ministerio de Desarrollo Humano: El desarrollo humano 1993

Las mencionadas disparidades estructurales y la concentración del gasto social en las ciudades del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) dan lugar a grandes migraciones de población que se moviliza en busca de mejores oportunidades de empleo e ingreso, lo cual ha traído aparejado un cambio significativo en la pauta de ocupación territorial del país.

Por otra parte, tal como se puede colegir del cuadro 2 siguiente, la brecha económica con casi todos los países vecinos se ha ampliado en los 33 años transcurridos entre 1960 y 1993.

Cuadro 2					
El aumento de la brecha económica					
	PIB real per capita		Tasa media anual de crecimiento	Brecha (Bolivia = 1)	
	1960	1993		1960	1993
Bolivia	1142	2510	1.8	1	1
Argentina	3381	8350	2.6	3	3.3
Brasil	1404	5500	3.8	1.2	2.2
Chile	3130	8900	3	2.7	3.5
Paraguay	1220	3340	2.6	1.1	1.3
Perú	2130	3320	1	1.9	1.3
Corea	690	9710	7.8	0.6	3.9
Malasia	1783	8360	4.5	1.6	3.3
Singapur	2409	19350	6.3	2.1	7.7
Tailandia	985	6350	5.3	0.9	2.5

Fuente.- Cálculos propios a partir de cifras del Informe sobre Desarrollo Humano 1996

De manera paralela, se observan tendencias hacia una mayor desigualdad del desarrollo social respecto de los países vecinos, lo que alienta aun más los crecientes flujos centrífugos de la población del país.

En el cuadro 3 siguiente se han seleccionado indicadores demográficos, económicos y sociales, que ilustran la enorme disparidad de las trayectorias observables entre Bolivia y el entorno de países vecinos, que es el destino en primera instancia de las importantes dinámicas migratorias que se han hecho manifiestas en las últimas décadas.

Cuadro 3
Desigualdad del desarrollo social respecto de los países vecinos

	Bolivia	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Perú
Población 1992 (mill.)	7.2	34.2	159.1	14.0	4.8	23.2
PNB per capita 1993 (US\$)	760	7.220	2.930	3.170	1.510	1.490
Esperanza de vida 1993 (años)	59.7	72.2	66.5	73.9	70.1	66.3
Mortalidad infantil 1993 (por 1.000 nacidos vivos)	74	24	57	15	38	64
Habitantes por médico 1990	2.564	329	847	943	1.587	1.031
Población con acceso a agua potable (porcentaje)	55	71	87	85	35	71
Población rural 1993 (porcentaje)	4152	13	23	16	49	29

Fuente.- PNUD: Informe sobre desarrollo humano 1996

c) La insuficiencia dinámica y la desigualdad de América Latina

Puesto que se han hecho antes algunas comparaciones con los países vecinos, parece conveniente introducir a estas alturas una digresión respecto de la situación de América Latina en estas materias.

En las tres décadas últimas se ha puesto de manifiesto una notable diferenciación de desempeño económico y social entre las diferentes regiones del mundo, con un marcado retroceso de América Latina en la mayoría de los indicadores comparativos.

Se han intentado diversas explicaciones sobre este pobre desempeño de la región, pero la argumentación más convincente parece consistir en el debilitamiento estructural de la capacidad de retener y orientar productivamente el excedente económico generado por las economías de la región. Es posible demostrar, en efecto, que, a partir de una situación muy diferente en materia de endeudamiento externo, los países del Sudeste asiático estuvieron en condiciones de aplicar un enfoque de ajuste activo, mientras que en América Latina se aplicaron políticas fuertemente condicionadas por la hipoteca de la deuda externa.

Los hechos muestran además que los países de América Latina se caracterizan por una creciente desigualdad social, que se amplifica así en la fase de contracción como en el auge del ciclo. Dichas propensiones estructurales hacia la desigualdad han sido reforzadas más todavía por el tipo de ajuste practicado desde mediados de los años ochenta.

En consecuencia, las disparidades del desempeño entre América Latina y los países del Sudeste asiático pueden ser explicadas en términos de concepciones diametralmente opuestas en relación con las siguientes cuestiones:

- i) rol del Estado;
- ii) gasto social;
- iii) fomento de la equidad social;
- iv) apoyo a la reconversión productiva, y
- v) flexibilidad y pragmatismo en cuanto a la gestión de las políticas económicas.

La disparidad de enfoques aplicados en cada uno de estos aspectos explica de mejor manera las diferencias de desempeño entre ambas regiones, que las interpretaciones más bien superficiales que se divulgan de manera interesada.

d) La contracción de ingresos en los sectores medios

El supuesto de que la pura operatoria de las fuerzas del mercado es suficiente para promover la igualdad de oportunidades e impulsar la integración social, se puede refutar con la comparación de las brechas de ingreso existentes entre diferentes países de muy diferente nivel de desarrollo económico.

Tal ejercicio tendría que alentar por sí solo reflexiones sobre la posibilidad de aplicar políticas iguales respecto de situaciones socio-económicas sumamente dispares. De manera más específica, lo que tendría que examinarse a la hora de formular opciones de política es la estructura socio-económica, la cual sólo de una manera muy aproximada se ilustra con el nivel y la distribución del ingreso.

Tal como se demuestra en el cuadro 4 siguiente, las bases económicas de la distribución del ingreso son sumamente desiguales entre los diferentes países.

Cuadro 4
Producto por habitante y distribución del ingreso

	PNB por habitante según PPA, 1992 (US\$)	Proporción del 20% más bajo	Proporción del 20% más alto	Brecha entre 20% más alto y más bajo
Japón	20.160	8.7	37.5	4.3
España	13.170	8.3	36.6	4.4
Bélgica	18.160	7.9	36.0	4.6
Suecia	17.610	8.0	36.9	4.6
India	1.210	8.8	41.3	4.7
Etiopía	340	8.6	41.3	4.8
Corea	8.950	6.2	36.7	5.7
Alemania	20.610	7.0	40.3	5.8
Ghana	1.890	7.0	44.1	6.3
China	1.910	6.4	41.8	6.5
Canadá	19.720	5.7	40.2	7.1
Bolivia	2.270	5.6	48.2	8.6
EE.UU.	23.120	4.7	41.9	8.9
Venezuela	8.790	4.8	49.5	10.3
Perú	3.080	4.9	51.4	10.5
México	7.490	4.1	55.9	13.6
Colombia	5.760	3.6	55.8	15.5
Chile	8.090	3.7	62.9	17.0
Honduras	1.930	2.7	63.5	23.5
Guatemala	3.370	2.1	63.0	30.0
Brasil	5.250	2.1	67.5	32.1

Fuente.- Banco Mundial: Informe sobre Desarrollo Mundial 1994

Nota.- PPA = Paridad de poder adquisitivo

De las cifras anteriores se pueden extraer diversas conclusiones. En primer lugar, parece evidente que el nivel del PIB no está asociado mecánicamente con ninguna pauta verificable de distribución del ingreso. En segundo lugar, el PIB per cápita carece de representación real en los países de polarización extrema del ingreso, puesto que no existe una masa suficiente de perceptores de dicho nivel de ingreso.

En tercer lugar, parece comprobarse que las brechas internacionales se están profundizando, lo que implica que existe una marcada desigualdad de oportunidades entre los niños nacidos en distintos países, hecho que se hace inmediatamente consciente para los afectados en el contexto de globalización de las comunicaciones.

Por último, se puede observar que, en América Latina se vacía tendencialmente el centro social, lo que es a la larga peligroso para la democracia.

En el cuadro 5 siguiente se puede observar además que se han operado retrocesos en cuanto a la reducción de la pobreza, que se había logrado en décadas pasadas.

Cuadro 5				
AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DE LA POBREZA				
		1970	1980	1990
TOTAL	Porcentaje	45	41	46
	Millones habitantes	120	136	196
URBANA	Porcentaje	29	30	39
	Millones habitantes	44	63	116
RURAL	Porcentaje	67	60	61
	Millones habitantes	76	73	80

Fuente.- UNICEF: Estadísticas para América Latina y el Caribe, mayo 1995

Las cifras anteriores hacen evidente que la disminución del porcentaje de pobres entre 1970 y 1980 ha sido ampliamente compensada por el aumento registrado entre 1980 y 1990. Debe mencionarse también que la pobreza se está convirtiendo en un fenómeno principalmente urbano, de donde comienzan a derivarse consecuencias importantes en cuanto a la formulación de políticas sociales.

e) La necesidad de cambiar el enfoque

A pesar de la estabilidad monetaria vigente desde mediados de 1986 aproximadamente, la economía siguió mostrando al menos tres problemas importantes: falta de dinamismo; una situación fiscal sumamente precaria, y una insuficiencia dinámica de las exportaciones, lo que hace depender al país excesivamente del financiamiento externo.

De una manera sintética, en “El Plan de Todos” se determinó que los problemas más severos que debían atenderse, consistían en el estancamiento económico; el desempleo y los bajos salarios; el abandono de la educación y la salud; la dramática situación en el campo y las provincias, y la crisis moral e institucional del Estado.

Se estableció, por consiguiente, que la solución estaba en un esfuerzo concertado, amplio y participativo para lograr reformas profundas e imaginativas que apunten simultáneamente a un crecimiento vigoroso y sostenible de nuestra economía y a una mejora manifiesta en las condiciones de vida del boliviano. [MNR - MRTKL]

En consecuencia, la propuesta electoral del Plan de Todos consistió en cambiar el enfoque de las políticas sociales compensatorias, incorporando a cambio el impulso al desarrollo humano, como una prioridad de su gestión en el gobierno. A estos efectos se adoptó en términos generales la definición del desarrollo humano establecida como base para la preparación de los informes respectivos por parte del PNUD. (Véase el recuadro 1)

Desde ese punto de vista, a mediados de 1993, una vez instalado el Gobierno del Presidente Sánchez de Lozada, el Ministerio de Desarrollo Humano identificó los siguientes problemas principales:

- Ø la persistencia de la pobreza rural;
- Ø el empobrecimiento urbano;
- Ø la desactualización del sistema educativo;
- Ø la atención insuficiente en materia de salud;
- Ø el aumento creciente del déficit en materia de vivienda;
- Ø la insuficiente cobertura del saneamiento básico;
- Ø la disminución en la calidad del empleo;
- Ø la insuficiente participación popular;
- Ø los insuficientes recursos asignados al desarrollo humano;
- Ø la falta de integración intersectorial e interinstitucional, y
- Ø la limitada capacidad de ejecución y administración. ^[1]

f) *La debilidad de las instituciones ejecutoras*

Antes de 1985, el gasto y la inversión pública en el campo social se realizaba por medio de Ministerios, excepto para el campo de la seguridad social. En 1986, en el contexto de la Nueva Política Económica, se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE) con el propósito de ejecutar

[2] Para una exposición detallada de cada uno de los elementos de este diagnóstico se puede consultar [Ministerio de Desarrollo Humano, 1993].

programas y proyectos sociales de emergencia con la suficiente agilidad, efectividad y transparencia, que los Ministerios no podían ofrecer y que los donantes o financiadores exigían.

Posteriormente el FSE se convirtió en el Fondo de Inversión Social (FIS) y se crearon además el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el Fondo de Desarrollo Campesino y otros. Con propósitos similares se estableció la Organización Nacional de la Mujer y la Familia (ONAMFA), en seguimiento de las recomendaciones de la Cumbre Mundial sobre la Infancia, convocada por el UNICEF a comienzos de la presente década.

Dichas instituciones ejecutoras consideradas en conjunto mostraban problemas como los siguientes:

- t aunque se suponía que todas las instituciones ejecutoras actuaban como instrumentos de canalización de recursos, en tanto que los Ministerios formulaban la política del sector, al contar en los hechos con más recursos que los Ministerios, estaban usurpando de ellos las funciones normativas y políticas, entrando en conflicto con ellos, y debilitándolos;
- t la falta de coordinación estaba conduciendo a cierto grado de dispersión de objetivos, reduciendo el impacto de sus acciones y en ciertos casos a que dos o más de ellas ejecuten proyectos de igual o similar naturaleza;
- t las instituciones ejecutoras, al incursionar en muchos campos de diversa índole habían ampliado sus sistemas administrativos a un punto tal que contaban con una innecesaria burocracia y un costo de administración que, como porcentaje de los recursos que manejaban, era excesivamente alto.

En suma, las condiciones sociales imperantes, la inadecuación de los enfoques previos de política y las insuficiencias del aparato gubernamental reclamaban un viraje sustantivo, el cual debía traducirse en un nuevo ordenamiento institucional para la gestión de las políticas sociales y humanas.

3. LAS NUEVAS BASES INSTITUCIONALES

A la luz de las consideraciones establecidas en el capítulo anterior, se comprende que a mediados de 1993 ya no era posible mantener un enfoque neoliberal de políticas y que se necesitaba, por consiguiente, una nueva visión en cuanto a la gestión económica, social y ambiental.

Las reformas que debían acometerse en Bolivia tenían que expresar de alguna manera las tendencias universales relacionadas con aspectos tales como: las nuevas funciones del Estado, el papel reforzado del mercado y la incorporación del concepto de seguridad humana.

En ese contexto, se determinaron los atributos deseables del desarrollo humano en los siguientes términos:

- Ø se trata de un estilo de desarrollo que no sólo genera crecimiento económico, sino que además distribuye equitativamente sus beneficios;
- Ø que regenera el medio ambiente en vez de destruirlo;
- Ø que capacita a las personas en vez de marginarlas;

Ø concede prioridad a los pobres ampliando sus opciones y oportunidades, y fomenta su participación en las decisiones que les afectan.

En síntesis, se trata de un desarrollo en favor de los pobres, de la Naturaleza, del empleo, de la democracia y de la integración social.

Con sus características centrales de participación, oportunidades y responsabilidad del individuo, el desarrollo humano constituye un viraje respecto de los enfoques anteriores en materia de política social. Se basa en el reconocimiento de la necesidad de tomar una acción inmediata y decisiva para abatir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población, sobre todo en el área rural, y está orientado a crear las condiciones para la incorporación plena del individuo en todos los ámbitos de la vida societal.

La promoción del desarrollo humano tenía que fundarse necesariamente en el abandono del paternalismo del Estado y en el fomento de la responsabilidad ciudadana. Para eso era menester proceder a una profunda reconversión institucional.

a) *El Ministerio de Desarrollo Humano*

El Ministerio de Desarrollo fue establecido como la nueva autoridad social en el contexto de la reforma de la estructura del Poder Ejecutivo aprobada en 1993. [Ley N° 1493, de Ministerios del Poder Ejecutivo, de 17 de septiembre de 1993]. Se estructuró inicialmente en nueve Secretarías Nacionales, una Asesoría General y una Secretaría General. [Decreto Supremo N° 23660, Reglamento de la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, de 12 de octubre de 1993].

Las Secretarías de tipo sectorial fueron: Educación; Salud; Asuntos Urbanos; Desarrollo Provincial y Rural; Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales; Cultura, y Deporte, en tanto que las Secretarías de apoyo se establecieron como Secretaría de Inversión Social; Secretaría de Instituciones Ejecutoras, y la Asesoría General, debiendo esta última cumplir con las funciones de formular, coordinar y controlar las estrategias y políticas de desarrollo humano.

Con la creación de este Ministerio se trató de proporcionar una mayor jerarquía a las políticas sociales cambiando ciertos enfoques, a saber:

Ø reformular conceptualmente el sentido y orientación de las políticas sociales, superando la visión asistencialista;

Ø articular de mejor manera las políticas económicas y sociales, buscando corregir la supeditación de lo social a lo económico;

Ø coordinar las diferentes políticas sociales sectoriales (educación, salud, saneamiento, vivienda, empleo, etc.) bajo un enfoque unificado;

Ø aumentar la eficiencia del gasto público social, y

Ø descentralizar la gestión a niveles administrativos apropiados para acercar al Estado con la ciudadanía.

Se consideró que la necesidad de asegurar una acción integral y de maximizar los logros resultantes del gasto social implicaba cambios de enfoque importantes. La asignación de recursos al área de desarrollo humano no debía, como en el pasado, ser el resultado de la suma de

los presupuestos asignados a las diferentes instituciones con responsabilidades dentro de este campo, sino el resultado de una programación integral.

En este sentido, la presentación del Ministerio de Desarrollo Humano ante el Grupo Consultivo del Banco Mundial constituye el primer esfuerzo de cuantificar los recursos financieros y la organización institucional que se requería para hacer avanzar al país 17 peldaños en la escala de desarrollo humano del PNUD, entre 1993 y 1997.

A partir de 1994 los criterios que debían guiar la asignación de recursos tenían que basarse en una programación integral, que reflejase las políticas y prioridades del Ministerio de Desarrollo Humano, servir de control para evitar duplicaciones y dispersión de esfuerzos, establecer criterios de uniformidad dentro del Ministerio, asegurar que el esfuerzo para el desarrollo humano sea coherente y aproveche las complementariedades, sirviendo como un instrumento de política y no simplemente como un enunciado de intenciones.

Adicionalmente, se buscaba que el presupuesto de inversión social contribuya a que los requerimientos estén basados en proyectos y programas debidamente respaldados y a que la priorización favorezca a aquellos proyectos o programas que surgen como resultado del proceso de participación popular. ^[1]

b) La descentralización administrativa ^[1]

La gestión del desarrollo humano fue concebida desde sus inicios en términos de descentralización. En este sentido, es importante mencionar que la ley de Descentralización Administrativa, promulgada a fines de julio de 1995, determina que la descentralización del Poder Ejecutivo a nivel departamental consiste en la transferencia y delegación de atribuciones no privativas de éste a la Prefectura, conformada por el Prefecto y el Consejo Departamental, lo cual implica que el Prefecto, designado por el Presidente de la República, ha recibido por efecto de esta Ley un conjunto de competencias y atribuciones de planificación regional y ejecución de obras de infraestructura. En este contexto, ejercen asimismo una función de articulación entre la planificación operativa de los municipios y las políticas y lineamientos del gobierno nacional.

Sin duda que en este relacionamiento se vislumbran problemas cuyos síntomas han empezado a aflorar. Uno de ellos tiene que ver con la absoluta inexperiencia municipal para tratar la temática social, pues en Bolivia se ha entendido siempre al municipio como planificador de construcciones urbanas y ejecutor de obras viales y de servicios básicos.

Las Prefecturas ejercen ahora un rol "bisagra" difícil de ser cumplido especialmente en relación a los municipios, que son autónomos y cuentan con recursos tanto propios como provenientes de la coparticipación tributaria. Por consiguiente, la coherencia del proceso de descentralización no está todavía garantizado, aunque es demasiado temprano para evaluar sus resultados prácticos. El problema principal radica en garantizar la consistencia de las relaciones jerárquicas y de

[3] La única presentación completa y sistemática de todos los conceptos y propuestas que servían de base a este diseño está contenida en la presentación que hizo el Ministerio de Desarrollo Humano en la reunión del Grupo Consultivo del Banco Mundial, en diciembre de 1993, documento que desafortunadamente no es suficientemente conocido en el país.

[4] Ley N° 1654, de Descentralización Administrativa, de 28 de julio de 1995.

coordinación entre las Secretarías Nacionales y las instancias correspondientes que dependen de la Prefectura. Si no se toman las precauciones debidas, es posible prever dificultades para la instrumentación de las políticas sociales y humanas en el territorio.

4. LAS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES

a) La participación popular^[1]

El enfoque del desarrollo humano reconoce la necesidad de formular y poner en marcha una estrategia de descentralización de competencias y recursos hasta el nivel más apropiado para la vinculación del Estado con los ciudadanos. En muchos casos ese nivel es el municipio. De acá se deriva la necesidad del fortalecimiento institucional, así como de creación de los mecanismos para la coordinación entre los diferentes niveles de gestión: nacional, estadual o departamental y municipal.

En Bolivia se ha realizado una descentralización por factores, preservando la corresponsabilidad de los niveles nacionales, municipales y societales en materia de prestación de servicios de salud y educación.

Con todo, el aspecto más interesante de esta experiencia radica en el hecho de que se han suprimido las diferencias de trato entre lo urbano y lo rural, lo que resulta muy significativo para un país donde todavía la mayoría de la población vive en asentamientos rurales que preservan fuertes elementos de las culturas y tradiciones de la población indígena originaria. Se busca promover la participación ciudadana en la priorización de sus necesidades y demandas, así como en el control social sobre la utilización de los recursos públicos.

En términos políticos la Ley de Participación Popular ha creado eslabones apropiados para el relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, perfeccionando la democracia representativa con un esquema de democracia participativa, que se asienta en tradiciones de las poblaciones originarias, y combina la elección periódica de autoridades y cuerpos de gobierno con la incorporación de la comunidad en la gestión de los asuntos que le afectan directamente.

Respecto del régimen municipal, dicha Ley cambia fundamentalmente las bases políticas y económicas de funcionamiento de los municipios y da respuesta a la falta de una estructura municipal que cubra todo el territorio nacional, puesto que la antigua división administrativa del país ya no resultaba apropiada para proporcionar cauces a la participación ciudadana y a la gestión de las políticas sociales. Ahora la jurisdicción municipal comprende a la población

[5] Ley N° 1551, de Participación Popular, de 20 de abril de 1994 y Decreto Supremo N° 23813, Reglamento de la Ley de Participación Popular, de 30 de junio de 1994.

urbana como a la rural; el municipio se convierte así en el lugar de entronque de la representación popular con la administración pública.

Se han transferido nuevas competencias a los municipios, junto con los correspondientes recursos financieros. Al mismo tiempo, los municipios han recibido en propiedad la infraestructura pública referida a las áreas de educación, salud, cultura, deportes, caminos vecinales y microrriego.

La Ley de Participación Popular establece además que el Fondo de Inversión Social, el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Desarrollo Campesino, deben asignar sus recursos exclusivamente a partir de demandas de organizaciones territoriales de base.

Por último, la Ley establece las bases para una distritación racional y coordinada, que permita la gestión unificada de las políticas sociales, determinando la distribución per cápita de los recursos de coparticipación con miras a corregir la gran desigualdad en la asignación pasada de recursos de gasto e inversión.

Entre 1993 y 1995 se ha producido un notable aumento de los recursos de coparticipación tributaria ejecutados por los municipios, y en ese contexto, resulta particularmente significativo el incremento percibido por el Departamento de Potosí, que es donde se encuentran los indicadores de mayor pobreza del país. (Véase el recuadro 2)

También debe llamarse la atención sobre la redistribución ocurrida entre 1993 y 1995 en términos de las proporciones de la coparticipación tributaria que se destinan a las capitales de Departamento y a las provincias, respectivamente. Lo mismo puede decirse respecto de la reducción de la proporción que antes percibían los Departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. (Véase el cuadro 6)

Cuadro 6			
Distribución de la coparticipación tributaria			
(En porcentajes)			
	1993	1994	1995
Capitales de Departamento	92.1	54.4	38.9
Resto	7.9	45.6	61.1
Eje La Paz, Cochabamba, Santa Cruz	90.9	73.5	68.1
Resto del país	9.1	26.5	31.9

Fuente.- PNUD - Secretaría de Participación Popular

Por todo eso, la ley de participación popular debe ser entendida como una de las medidas más importantes en cuanto a la aplicación de un nuevo estilo de gestión pública, sobre todo si se considera su propensión a cerrar las profundas brechas de desarrollo existentes entre el campo y la ciudad.

b) La capitalización ^[1]

La capitalización de las principales empresas públicas consiste en el novedoso expediente de aportar con los activos actuales de dichas empresas, a manera de capital inicial, para que socios estratégicos privados aporten con un monto igual de capital fresco.

La parte del Estado se distribuirá en forma de acciones a la población boliviana, por medio de fondos de pensiones, administrados por empresas privadas expresamente constituidas a esos efectos. Al impulsar el ahorro forzoso en el largo plazo, este mecanismo cambiará radicalmente la estructura de los ahorros en el sistema financiero, haciendo posible el financiamiento de capital de riesgo.

Una de las características de la capitalización consiste en su relación con la reforma del sistema previsional, ya que la distribución de acciones de las empresas capitalizadas entre los bolivianos mayores de edad se realizará utilizando un nuevo sistema de pensiones administrado por el sector privado. De esta manera, la empresa capitalizada se privatiza totalmente, con el 50 por ciento de

[6] Ley N° 1544, de Capitalización, de 21 de marzo de 1994.

sus acciones en manos de los inversionistas estratégicos y el 50 por ciento restante en poder de ciudadanos bolivianos y que serán administrados por fondos de pensiones privados.

La originalidad de la capitalización no sólo se refiere a la vinculación de la privatización con objetivos sociales, sin caer en la privatización espuria que consiste en la venta de patrimonios del Estado para financiar el gasto social corriente, sino que, los dividendos económicos de la parte boliviana de las empresas capitalizadas servirán para cubrir las rentas de vejez de toda la población.

Los resultados de la capitalización han sido hasta ahora altamente positivos, como se puede deducir fácilmente del cuadro 7 siguiente.

Cuadro 7
RESULTADOS DE LA CAPITALIZACIÓN DE EMPRESAS PUBLICAS
(en US\$)

Empresa capitalizada	Socio estratégico	Valor en libros	Capitalización (50% acciones)
ENDE - Corani	Dominion Energy	33.030.000	58.796.300
ENDE - Guaracachi	Energy Initiatives	35.280.000	7.131.000
ENDE - Valle Hermoso	Constellation Energy	30.750.000	33.921.100
ENTEL	ETI Euro Telecom	130.000.000	610.000.000
LAB	VASP	24.000.000	47.475.000
ENFE - Red occidental	Cruz Blanca	29.000.000	13.251.000
ENFE - Red oriental	Cruz Blanca	24.000.000	25.823.099
Empresa Petrolera Chaco	AMOCO Bolivia Petroleum Co.	382.800.000	306.660.010
Empresa Petrolera Andina	YPF S.A. - Pérez Compac - Pluspetrol Bolivia		264.777.021
Transportadora Boliviana de Hidrocarburos	ENRON Transportadora (Bolivia) S.A. - Shell Overseas Holding Ltd.		263.500.000
TOTAL		688.860.000	1.631.334.530

Fuente.- Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo

El proceso de capitalización está llamado a dinamizar varios sectores importantes de la economía, y puede traer consigo un aumento significativo del empleo por efecto de la ampliación de las inversiones, siempre que se formulen políticas que coadyuven al establecimiento de efectos multiplicadores y eslabonamientos entre la inversión en los sectores capitalizados y el resto del aparato productivo.

En este contexto caber mencionar de pasada que, con miras a estimular la transformación del aparato productivo, recientemente se ha propuesto la transformación productiva del agro como mecanismo para darle mayor crecimiento a la economía y combatir la pobreza entre los sectores más vulnerables, especialmente los grupos indígenas. [Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo]

c) La reforma de la seguridad social^[1]

La seguridad social de largo plazo beneficia actualmente a 114.616 rentistas de 7.300 empresas privadas, descentralizadas y del Gobierno Central, mediante un fondo al que cotizan activamente 314.487 personas en todo el país y que cubre a 1.508907 personas, es decir al 23.5 por ciento de la población boliviana.^[1]

Dado el decrecimiento sistemático de la población asalariada, el número de cotizantes activos se reduce de año en año, haciendo peligrar la sostenibilidad de un sistema que solamente es solvente cuando existe una relación de 10 a 1 entre activos y rentistas. Actualmente la proporción es de 2.7 a 1, y en Potosí existe el contrasentido de que 3.805 cotizantes deben sostener a 13.842 rentistas.

El sistema se basa en el principio de la solidaridad, que hace que, independientemente de sus aportes y de los resultados de la gestión de los fondos, los jubilados perciban una renta proporcional a sus últimos ingresos, siempre y cuando hayan cumplido con los 180 aportes (15 años de trabajo), y alcanzado los 55 años los varones y los 50 las mujeres. Es decir, los trabajadores aportan durante 15 años para percibir rentas durante los próximos 20 ó 25 años que sobrevivirán a su jubilación.

El desequilibrio financiero del sistema es evidente, y en ello en nada tiene que ver que la esperanza de vida sea de solamente 61 años, pues ése es un promedio empujado hacia abajo principalmente por la elevada mortalidad infantil en el campo y no por la de la masa asalariada, conformada en lo fundamental por población urbana.

[7] Ley N° 1732, de Pensiones, de 29 de noviembre de 1996, y Decreto Supremo N° 24469, Reglamento a la Ley de Pensiones, de 17 de enero de 1997.

[8] La exposición de este apartado está basada íntegramente en esta materia en el texto de José Baldivia: La evolución de la situación social 1993 - 1996; Diálogos de Milenio, N° 45, noviembre de 1996.

La seguridad social nació en Bolivia en 1956 inspirada en principios que nunca se cumplieron:

- Ø universalidad, pero sólo llega a 23 por ciento de la población;
- Ø integralidad, pero los servicios siempre estuvieron disgregados;
- Ø solidaridad, que sólo podría mantenerse hasta que el sistema colapse;
- Ø unidad de gestión, pero existen varios seguros;
- Ø economía, oportunidad y eficiencia, aunque la realidad es que existe morosidad de los aportes, dudosa calidad de las inversiones, creciente dependencia del subsidio estatal, deficiencias administrativas, mala calidad de los servicios y politización.

La Ley de Pensiones se orienta en lo fundamental a buscar la sostenibilidad del sistema de seguridad social y a generar ahorro interno para la economía. En ese contexto, el monto de renta de vejez individual estimado en US\$ 200 por año para los mayores de 65 años representa un ingreso importante para los segmentos más pobres de la población rural.

Si en lo social la Ley de Pensiones ha resultado bastante alejada de la quimera del seguro universal, en lo económico representa la posibilidad de inyectar importantes recursos de ahorro interno a la economía, lo que podría expresarse en un aumento de los financiamientos disponibles para la transformación productiva y la creación de empleo.

5. LOS PRINCIPALES LOGROS

a) La reforma educativa

Se pueden enunciar brevemente los principales problemas de la situación educativa imperante hasta antes de la reforma:

- Ø la política educativa ya no correspondía con las necesidades y con los desafíos de una sociedad en proceso de modernización;
- Ø el gasto dedicado a la educación era comparativamente muy bajo, y el presupuesto de educación se consumía casi exclusivamente en el pago de los sueldos del magisterio;
- Ø del presupuesto total para la educación una proporción demasiado elevada se destinaba a la universidad, al mismo tiempo que, de eso, prácticamente nada se dedicaba a la investigación científica;
- Ø de hecho, no había propiamente una política de la educación superior ni de educación técnica y vocacional.

La Ley de Reforma Educativa está orientada a superar dichas limitaciones, y a estos efectos dispone la creación de un sistema educativo nacional, universal y participativo, gratuito en todos los establecimientos fiscales y obligatorio en su nivel primario. Se establece además

que la enseñanza debe ser intercultural y bilingüe en su curriculum, además de ser integral, progresista y científica en el desarrollo de las capacidades del individuo. [Secretaría Nacional de Política e Inversión Social]

A pesar de las críticas expresadas por el magisterio y otros sectores vinculados con el sistema educativo, no se puede negar que la dirección de la reforma es válida, y que sus dos elementos centrales (la multiculturalidad y la incorporación de la participación social en el control de la administración escolar) son pertinentes con miras a superar las deficiencias acumuladas por el anterior enfoque educativo. En este sentido se puede considerar que, vista en conjunto, la Ley de Reforma Educativa proporciona la base para la necesaria transformación educativa del país. [Martínez]

La política educativa debe establecer qué instituciones, qué contenidos y cómo se financia. La verdadera cuestión no es cuanto más debe dar el Estado para la educación, sino qué tipo de educación requiere y está dispuesta a financiar la sociedad boliviana;

Subsisten, sin embargo, diversos problemas de concepto y gestión del proceso de formación educativa, los cuales tendrán que ser abordados en etapas posteriores del proceso de reforma. En particular es necesario mencionar la importancia de complementar la reforma de la educación básica con una transformación de la educación superior.

b) La descentralización del sistema nacional de salud ^[1]

En adecuación a las disposiciones de la descentralización administrativa y la participación popular, ya se ha iniciado la reforma del sector de salud, que fue en realidad pionero en plantear enfoques de gestión participativa y descentralización administrativa en los primeros años de la recuperación democrática.

En este contexto, merece mencionarse que, para hacer frente a la enorme mortalidad materno-infantil, se ha establecido el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez, el cual proporcionará atención a todas las mujeres en edad fértil, durante la maternidad y eventuales complicaciones del embarazo y el parto. Asimismo, se prestará atención a los niños menores de cinco años en casos de enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias agudas.

[9] La descentralización del sistema nacional de salud se ha establecido mediante el Decreto Supremo N° 24237, de 8 de febrero de 1996.

c) *La planificación participativa a nivel municipal*

Para cumplir con las disposiciones establecidas por la Ley de Participación Popular en relación a la manera de asignar los recursos de la coparticipación tributaria, se ha puesto en vigencia el método de la planificación participativa a nivel municipal. Aún no se dispone de datos suficientes como para apreciar el grado de cumplimiento y el contenido real de dicho ejercicio. Sin embargo, en este como en otros casos, se trata de procesos que deben ser seguidos sistemáticamente a lo largo de etapas y fases de aprendizaje colectivo, para lo cual es necesario crear condiciones y elementos de apoyo desde los niveles departamental y nacional.

6. LAS TAREAS PENDIENTES

A pesar de los avances institucionales reseñados anteriormente, todavía faltan diversos requisitos para una articulación orgánica entre las políticas económicas y sociales en los niveles nacional, departamental y municipal. En este sentido, se puede afirmar que en Bolivia se han creado recién las condiciones para impulsar el desarrollo humano, por lo que persisten todavía importantes insuficiencias y obstáculos que será necesario superar en el futuro.

A continuación se señalan algunas de las tareas que considero más urgentes para avanzar hacia la consolidación y perfeccionamiento conceptual e institucional del enfoque del desarrollo humano, en su calidad de marco integrador de las políticas económicas y sociales.

a) *De la gestión del Estado*

i) Evitar regresiones institucionales

La consolidación institucional no ha sido la principal característica de la gestión del Ministerio de Desarrollo Humano. En particular, no se ha podido lograr que se equilibren sus relaciones con el área económico-financiera del gobierno, lo que es uno de los requisitos básicos para su desempeño como una auténtica instancia de coordinación del desarrollo humano.

Por otra parte, como consecuencia de los cambios ocurridos en la constelación personal del esquema de gobierno, se han venido sucediendo diversas modificaciones y transferencias de competencias y funciones, las cuales han debilitado la concepción inicial de una autoridad centralizada para la gestión de las políticas sociales. En particular, se han suprimido las Secretarías encargadas de la planificación y la gestión integrada del gasto y la inversión sociales, y la unidad encargada del análisis de las políticas sociales está al borde de su desaparición.

Sería en todo caso, un retroceso lamentable que, fruto de la falta de continuidad en la estructuración de un aparato eficaz de gestión unificada de las políticas sociales, en el futuro se restablezca la separación de los ministerios sectoriales.

ii) Mejorar la coordinación horizontal y vertical de las políticas y acciones del Estado

Es notoria la ausencia de una instancia de coordinación global de las políticas económico-sociales, problema que se remonta a la propia Ley de Ministerios, que no contempló el establecimiento de un mecanismo institucionalizado para compatibilizar las funciones de tres Ministerios de desarrollo, ninguno de los cuales tiene una supremacía relativa por mandato de ley, como era el caso del antiguo Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

Por otra parte, de cara a la gestión descentralizada de las políticas sociales, resulta imprescindible consolidar una mayor capacidad normativa en el nivel nacional, así como una adecuada capacidad de ejecución a nivel de las prefecturas y los municipios.

En este sentido, es necesario introducir un nuevo tipo de gerencia social, lo que trae consigo la necesidad de emprender un vasto esfuerzo de formación de un nuevo tipo de funcionario público, como requisito imprescindible para garantizar y consolidar un nuevo estilo de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil.

La gerencia pública de tipo sinérgico y con vocación de concertación y servicio tiene que sustituir al estilo vertical, autorreferido y compartimentado, que caracteriza por lo general a las oficinas y servicios públicos, sobre todo en el área social.

iii) Reformular las políticas macroeconómicas

Las actuales políticas macroeconómicas corresponden todavía en gran medida al enfoque de la estabilización monetaria y fiscal, a pesar de que se reconoce cada vez más ampliamente que políticas de dicha índole no suelen ser apropiadas para dinamizar el crecimiento de la economía, y menos para mejorar la equidad social.

En este orden de cosas, resulta evidente la necesidad de introducir cambios en el régimen fiscal, con miras a aumentar la presión tributaria, al menos hasta los niveles medios de otros países latinoamericanos.

No puede dejar de mencionarse que la sostenibilidad política del desarrollo humano depende de una sustantiva redistribución del ingreso, lo que requiere entre otras cosas un enfoque no regresivo de las políticas hacendarias y fiscales. Por ejemplo, impuestos directos deberían complementar los actuales esquemas de recaudación, tal como se ha sugerido alguna vez por parte de los países donantes, cuya argumentación es que su contribución no podrá mantenerse en caso de que el propio país no demuestre que está dispuesto a solicitar un mayor esfuerzo de parte de los sectores sociales acomodados.

iv) Políticas sectoriales

Una genuina articulación de las políticas económicas y sociales tiene que expresarse también respecto de las políticas sectoriales y horizontales. En efecto, para vigorizar la acumulación privada se requieren políticas diferenciadas para los distintos sectores privados. En este contexto, un aspecto importante es el que se refiere a la promoción de la pequeña y mediana empresa, sobre todo la que opera en la esfera productiva.

La pequeña y mediana empresa tiene interés objetivo en la expansión del mercado interno. Esto pasa por dos dinámicas diferenciadas: la expansión de la capacidad adquisitiva de los asalariados y de los consumidores populares, por un lado, y el eslabonamiento entre las ramas e industrias, por otro.

De manera más general, tendría que elaborarse un conjunto de políticas y medidas que propicien la articulación dinámica de las empresas capitalizadas con el proceso de industrialización del país.

v) Información estadística e indicadores

Con miras a evitar que el desarrollo humano se convierta en un concepto retórico, es necesario que existan estadísticas sociales actualizadas y razonablemente exactas, para lo cual será necesario transformar el estilo de gestión que ha caracterizado hasta ahora a las oficinas centrales de recolección y procesamiento de las estadísticas del país.

El índice de desarrollo humano supera cualitativamente a otros indicadores que se han venido construyendo en materia de medición y mapeo de la pobreza, y puede ser además desagregado a nivel de departamentos y municipios, de manera que en cada una de estas circunscripciones se puedan establecer metas.

Dichas metas permiten dos cosas: la base para la concertación, por una parte, y la cuantificación de los recursos necesarios para alcanzar las metas en plazos determinados, por otra.

b) De los otros actores sociales

La promoción del desarrollo humano no es ni mucho menos una tarea exclusiva del Estado. Por eso, se mencionan a continuación algunos requisitos que tendrían que cumplirse por parte de algunos actores sociales primordiales.

i) Fortalecimiento y adecuación de los gremios privados

Las organizaciones gremiales carecen al presente de condiciones para concertar. En particulares necesario que se fortalezca sustancialmente el gremio de la pequeña y mediana, abandonando la cultura de la queja y la petición, que traba su capacidad de reconversión productiva y modernización tecnológica.

ii) Reconversión de las organizaciones sindicales y populares

A la luz de la experiencia acumulada, parece evidente que no lograrán avances significativos en la superación de la pobreza y el establecimiento de un estilo de desarrollo fincado en la seguridad humana, si es que no se cuenta con la participación y compromiso, en los términos de sus propios intereses y reivindicaciones, de las organizaciones sindicales y populares. Sin embargo, las tradiciones ideológicas del movimiento obrero y sindical en Bolivia no son precisamente favorables a este tipo de concertación puntual con el Estado.

c) De las responsabilidades colectivas

Existen además algunas tareas que deben ser abordadas en forma colectiva. Entre ellas se pueden mencionar en esta oportunidad:

i) Foro de concertación para el desarrollo humano

Un proceso de profundas transformaciones como el que se desarrolla en el país, requiere de instancias y procedimientos institucionalizados de concertación entre el Estado y la sociedad civil.

Es imprescindible establecer espacios públicos no estatales para la concertación y seguimiento de los compromisos y metas del desarrollo humano. Los intelectuales, las organizaciones políticas (e incluso las ONGs) tendrían que contribuir en la mediación ideológica de dichas instancias, so pena de que el esfuerzo se limite a iniciativas burocráticas sin mayor repercusión práctica.

La legitimidad de dichas instancias debe construirse a lo largo de una trayectoria que supere el ostensible déficit institucional y cultural que prevalece actualmente en materia de concertación entre actores sociales. En este sentido, se requiere un escenario y una atmósfera que permitan analizar los diversos temas que caracterizan la situación social, con carácter previo a las grandes negociaciones entre el Gobierno y los gremios.

Es necesario crear las mediaciones técnicas necesarias para facilitar la negociación de los macroactores, las cuales consisten de ciertas condiciones preparatorias tales como información pertinente proporcionada por las organizaciones estatales especializadas, documentos técnicos de base, así como de una agenda acordada por procedimientos de consenso.

Para que la concertación tenga sentido práctico, es necesario que se acuerden determinadas metas y objetivos susceptibles de ser medidos en el tiempo. Para eso se necesitan indicadores y metodologías, que hoy por hoy no están disponibles todavía. Por consiguiente, hay necesidad de promover un trabajo técnico que supere esta limitación, a partir del rediseño del sistema integrado de información social en la dirección de incorporar los nuevos enfoques, conceptos, categorías e indicadores del desarrollo humano.

Recién cuando se disponga de este tipo de instrumentos cuantitativos tendrá sentido el ejercicio de la planificación participativa a nivel municipal.

El país está llevando a cabo una tarea pionera en materia de elaboración de indicadores de desarrollo humano (incluyendo el respectivo cálculo del índice de Desarrollo Humano a nivel departamental, provincial y de ciudades). A partir de ciertos arreglos institucionales, se podrían sistematizar dichos esfuerzos bajo un enfoque unificado, que los transforme en el eje articulador de un sistema de evaluación de resultados, trayectos y desempeños de las políticas sociales y de ampliación de la seguridad humana.

ii) La agenda social

Para terminar, cabe hacer referencia a la conveniencia de concertar una agenda social de mediano plazo, donde se incluyan compromisos explícitos para superar la pobreza y el atraso que caracterizan a las regiones del Altiplano, en cuanto medidas urgentes, de corto plazo, similares a las que en los programas económicos se les denomina de estabilización. Dicha agenda tendría

que contemplar, además, acciones de mediano y largo plazo, referidas ahora sí a la corrección de las diversas asimetrías y desigualdades que caracterizan a la sociedad boliviana.

La agenda social, para ser operativa, debería incluir metas específicas a corto, mediano y largo plazo, lo cual facilitaría la revisión y monitoreo de los avances que se vayan logrando en el tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CEPAL (1994): El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo; Cuadernos de la CEPAL, N° 73; Santiago de Chile

CEPAL (1995a): Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1995; Santiago de Chile

CEPAL (1995b): Panorama social de América Latina, edición 1995; Santiago de Chile

CEPAL - UNESCO (1992): Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad; Santiago de Chile

MARTINEZ, Juan Luis (1995): Reformas educativas comparadas. Los casos de Bolivia, México, Chile y España. Estado del arte; La Paz, CEBIAE

MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO (1993): El desafío del desarrollo humano; La Paz

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE (1996): Construyendo el futuro. 25 opiniones sobre desarrollo sostenible en Bolivia; La Paz

MNR - MRTKL (1993): El Plan de Todos; La Paz

PNUD (1996): Informe sobre desarrollo humano 1996; Madrid, Ediciones Mundi-Prensa

PNUD-BOLIVIA (1995): Desarrollo Humano Sostenible. Seminario organizado por el PNUD para altos funcionarios del Gobierno Nacional de Bolivia; La Paz

PNUD - SECRETARIA NACIONAL DE PARTICIPACION POPULAR (1996): Apre(he)ndiendo la participación popular. Análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización; La Paz

REPUBLICA DE BOLIVIA (1993): El desarrollo humano; Reunión del Grupo Consultivo para Bolivia; Washington, DC, 9 - 11 de diciembre

SECRETARIA NACIONAL DE POLITICA E INVERSION SOCIAL (s. f.): Bolivia en el camino del desarrollo humano; La Paz

SELA (1995): Articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe. Informe Final de la Reunión de Expertos de Alto Nivel; Caracas, diciembre 1995

SUBSECRETARIA DE INVERSION PUBLICA Y FINANCIAMIENTO EXTERNO (1996):
Estrategia para la transformación productiva del agro; Presentación al Grupo
Consultivo, París, 14 - 15 de marzo de 1996