



Competencias Autonómicas, Transformación Productiva y Derecho al Empleo Digno

Enrique Velazco Reckling, Ph.D.
Fundación INASET



Abril de 2010

Contenido

Resumen Ejecutivo	1
1. Justificación	11
Transformación Productiva con Empleo: Condición para las Autonomías	12
El financiamiento de las autonomías	12
El Contexto Necesario	14
El Derecho al Empleo Digno (DED) como sustento de las autonomías.....	15
2. Empleo Digno: centro de problemática social, económica y política	16
3. El estado del debate sobre el empleo	18
4. Realidad y consecuencias de la estructura del empleo en Bolivia	19
Baja Participación del Trabajo en la distribución del excedente	19
El trabajo se concentra en sectores de baja productividad	20
El empleo precario frena el crecimiento	21
5. Alcances del Estudio	22
6. Crecimiento esperado de la Población Económicamente Activa	23
El déficit acumulado de Empleo Digno al 2010: el Empleo Informal	26
7. Caracterización de la Demanda Esperada de Empleo	27
Sector de actividad	27
Inversiones, Productividad Laboral y Remuneración al Trabajo	29
Organizaciones Económicas	33
8. El escenario autonómico “Pro-Producción y Empleo Digno”	36
Áreas de políticas para la transformación productiva y creación de empleo	37
9. Las competencias de la CPE y la creación de empleo digno	41
De las competencias sectoriales, a las competencias por objetivos.....	43
Las condiciones para satisfacer el Derecho al Empleo Digno	44
10. Evaluación de competencias: una visión general.....	45
Acceso a Mercados.....	47
Mejora e incremento de la productividad	48
Desarrollo de la Competitividad Social.....	49
Cultura y valores para el desarrollo y la creación de empleo	51
Conclusiones preliminares	52

11. Principios rectores de las autonomías, competencias y empleo	55
Las principios autonómicos y el DED.....	55
Construyendo las autonomías para el DED	57
Mercados.....	57
Productividad	61
Competitividad.....	64
Cultura y Valores	70
12. Conclusiones.....	73
ANEXO 1: Proyecciones de Población 2010 - 2030	75
ANEXO 2: Competencias que afectan directamente al DED	80
ANEXO 3: Principales preceptos constitucionales relevantes para el ejercicio del Derecho al Empleo Digno (DED)	89

Competencias Autonómicas, Transformación Productiva y Derecho al Empleo Digno (DED)

Resumen Ejecutivo

El estudio analiza las disposiciones constitucionales relativas a las competencias autonómicas desde la perspectiva de la transformación a la Bolivia Productiva y, más específicamente, de la pertinencia de estas competencias para contribuir a crear los puestos de trabajo y las oportunidades económicas con las cuales satisfacer el derecho fundamental de las personas al empleo digno.

El actual debate político sobre las competencias autonómicas, no incluye un análisis o reflexión que permita evaluar el impacto esperado del orden autonómico sobre un derecho fundamental y uno de los problemas centrales de todos los ciudadanos: la generación y acceso a empleo de calidad como medio esencial para superar la pobreza, dignificar a las personas y para la realización personal y familiar. El documento justifica el tema de estudio a partir de la reconocida insuficiencia y volatilidad de la renta de los recursos naturales para financiar las autonomías, lo que implica que Bolivia debe generar riqueza social *a partir del trabajo y del esfuerzo humano*.

En otras palabras, el empleo digno es necesario para el crecimiento económico y el desarrollo social-productivo que genere los recursos necesarios para la autodeterminación. Por ello, la transformación productiva para satisfacer el Derecho al Empleo Digno (DED), es además una condición necesaria para legitimar, socialmente, y sostener, económicamente, a las Autonomías.

Establecido este vínculo entre Empleo Digno y el proceso autonómico, el Estudio analiza brevemente algunos rasgos característicos de la problemática del empleo en Bolivia: la importancia y centralidad del tema en la realidad económica, social y política nacional; el estado actual del debate sobre el empleo; y las relaciones y efectos de la estructura del empleo sobre la distribución de la riqueza, la productividad del trabajo y el aporte del trabajo al crecimiento global de la economía.

Plantea que desde 1985, con el cierre de la minería estatal, la falta de empleo ha sido un tema recurrente en todos los procesos políticos pero que, lejos de haberse resuelto, adquiere cada vez más importancia y urgencia para los ciudadanos, quienes cotidianamente enfrentan el temor al desempleo o viven la experiencia de la creciente precariedad del empleo. Para la gente, hoy, la economía no responde a sus demandas y necesidades de un empleo estable y con ingresos dignos; la precariedad del empleo y la insuficiencia de ingresos reducen la calidad de vida, originando conflictos personales, familiares y sociales que acentúan la pobreza y contribuyen a la inseguridad ciudadana: constituye el obstáculo más inmediato para el Vivir Bien; y, finalmente, la incapacidad de crear riqueza limita la capacidad de respuesta del nivel político para proveer los servicios y bienes públicos

que la sociedad requiere, con lo que el sector público pierde credibilidad y se acelera la des-institucionalización.

Por todas estas características, el “Empleo” no es un tema limitado al ámbito de las políticas sociales, y menos puede asociarse o confundirse con una “ocupación”. El estudio alerta que, a pesar de su importancia, en la actualidad el empleo es parte de una agenda muy compleja y marcada por fuertes tendencias a segmentar, fragmentar y trivializar la problemática del empleo, desvirtuando el adecuado tratamiento de este fundamental tema. Se discute sobre la precisión de las tasas de desempleo abierto o de informalidad, el desempleo en segmentos específicos (mujeres, jóvenes), el aporte sectorial a la creación de empleo o, finalmente, la pertinencia, relevancia o efectividad de las políticas de mercado laboral: salario mínimo, seguridad industrial, salud ocupacional, etc.

Propone que para encontrar respuestas concretas y viables a los problemas del empleo a fin de asegurar el derecho al empleo digno, es necesario re-encauzar los debates sobre este tema con el fin de identificar y atacar las causas-raíz, superando enfoques y acciones limitadas a los síntomas o a los efectos. Muestra que, más allá de la magnitud o precisión de la Tasa Abierta de Desempleo en Bolivia, en “números gruesos” el 90% de empleo se genera en el sector “no público” y que:

- prácticamente el 100% del empleo rural (unos 2 millones de personas) es temporal (estacional, no pleno), informal (sin contratos de trabajo ni prestaciones sociales) y de muy baja productividad;
- de los 2,6 millones de personas ocupadas en las áreas urbanas, sólo un 60% (1,6 millones) tiene un empleo pleno, y no más del 35% (1 millón) tiene empleo formal; y,
- finalmente, una tercera parte del empleo formal corresponde al empleo público de manera que apenas una de cada ocho personas ocupadas tiene un empleo formal, pleno y que contribuye directamente a los ingresos fiscales.

El estudio relaciona esta estructura del empleo con las características de distribución del valor agregado que, en las economías más dinámicas y de alto crecimiento, se asigna en un 50% a 60% a remunerar el trabajo, entre 5% y 20% a impuestos, y el resto al excedente bruto de operación (con utilidades del orden del 10% y los otros costos entre un 10% y 30%). Empleando datos del INE, el estudio muestra que la realidad boliviana está lejos de esos parámetros: la participación del trabajo en el valor agregado no alcanza al 40%; en los últimos 12 años, ha caído desde un máximo del 36,1% en 2001 al 25% en 2008; en el mismo período, la participación de los impuestos ha crecido del 13,2% al 22,7% en tanto que el Excedente Bruto de Explotación de las empresas creció del 50% al 55,5%.

Muestra también que la sistemática caída en la remuneración al trabajo, se refleja muy cercanamente en la caída del consumo final de los hogares, que pasó de un 78% del PIB en 1999, a sólo el 62,2% en 2008. Estas tendencias explicarían porque la gente no percibe beneficios directos e inmediatos del tipo de crecimiento que Bolivia ha experimentado a lo largo de los 25 años del ciclo neoliberal: si bien la economía crece, la participación de la gente en los beneficios del crecimiento es cada vez menor, tendencia que se ha acentuado fuertemente desde el año 2000.

El estudio cierra la caracterización de la estructura del empleo y de las consecuencias sociales de la distribución del ingreso, analizando la productividad del trabajo (PBT). Muestra que la PBT es del orden de US\$. 1,884/trabajador·año, aunque con marcadas diferencias entre sectores; así, mientras en las actividades extractivas (minería, hidrocarburos) bordea los US\$. 20,000/trabajador·año, en las actividades agropecuarias o la construcción –que concentran el empleo–, la productividad está por debajo de US\$. 1,000. Tomando como referencia el valor medio de la PBT, muestra que el 75% de los puestos de trabajo están en sectores con una productividad inferior al promedio: la agropecuaria no industrial, la construcción, el comercio, los servicios (comunitarios, sociales y domésticos) y hotelería, restaurantes, bares y cantinas.

Como la baja productividad está ligada a bajas remuneraciones, y como además sólo el 25% del valor agregado se asigna a remunerar el trabajo, el ingreso de gruesos sectores de trabajadores y auto-empleados no puede ser muy superior a los del umbral de pobreza. En la medida que el empleo esté tan altamente concentrado en actividades de baja productividad, será muy difícil superar los actuales niveles de pobreza. Concluye mostrando que la incorporación de casi 100,000 personas cada año a la fuerza laboral en actividades de muy baja productividad, es un freno al crecimiento del PIBpc y sugiere que para revertir estas condiciones, Bolivia debe mejorar simultáneamente el valor agregado, la productividad y la participación del trabajo en la distribución del valor agregado.

Ante la urgencia y necesidad de revertir estas perniciosas tendencias, plantea que una estrategia de cambio estructural deberá generar las condiciones que permitan y promuevan la creación de puestos de trabajo productivos, dignos y sostenibles. Específicamente, para establecer la magnitud del desafío en el nuevo contexto autonómico, el Estudio toma como referencia la demanda esperada de puestos de trabajo –a nivel nacional y en los nueve departamentos– entre 2010 y 2015, a partir de la cual estima las cantidades de puestos de trabajo, las inversiones necesarias y los ámbitos (rural o urbano) en los que deberían crearse empleo.

A partir de las proyecciones para la población total, urbana y rural, el estudio estima la demanda esperada de puestos de trabajo por departamento hasta el 2015, bajo el supuesto que la variación (el crecimiento neto) en la PEA es una razonable aproximación a la demanda de empleo¹.

En promedio, a nivel nacional, sólo un 6,1% de la demanda esperada de puestos de trabajo para los nuevos entrantes al mercado laboral corresponderá a las áreas rurales (unos 7,000 empleos por año); Santa Cruz (48,3%), Potosí (15,7%), La Paz (13,7%) y Cochabamba (10,5%) deberán responder al 88% de las demandas de empleo en las áreas rurales. Más del 90% de la demanda esperada de puestos de trabajo a nivel nacional corresponderá al área urbana (unos 110,000 puestos de trabajo por año),

¹ Para efectos de estimación, se considera que el crecimiento de la PEA es igual al crecimiento de demanda de empleo si la tasa del desempleo abierto no cambia.

Chuquisaca (100%), Oruro (98,3%), Tarija (97,3%), Cochabamba (96,6%) y La Paz (96,2%) registrarán los casos extremos de concentración de empleo urbano mientras que sólo alcanzará al 71% en Potosí y el 83% en Pando.

Cuadro RE1: Proyecciones del Crecimiento de la PEA entre 2010 y 2015 por Departamento

	CHQ	LPZ	CBB	ORU	POT	TAR	SRZ	BEN	PAN	Bolivia
PEA Total	30.419	124.622	108.235	12.111	18.825	35.133	216.404	22.598	7.817	576.164
PEA Urbana	30.570	119.842	104.556	11.901	13.348	34.193	199.532	20.782	6.521	541.244
PEA Rural	-150	4.780	3.679	210	5.477	940	16.872	1.816	1.296	34.919
% Total Bol	5,3%	21,6%	18,8%	2,1%	3,3%	6,1%	37,6%	3,9%	1,4%	100,0%
% Urb. Bol	5,6%	22,1%	19,3%	2,2%	2,5%	6,3%	36,9%	3,8%	1,2%	100,0%
% Rural Bol	-0,4%	13,7%	10,5%	0,6%	15,7%	2,7%	48,3%	5,2%	3,7%	100,0%
% Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
% Urbana	100,5%	96,2%	96,6%	98,3%	70,9%	97,3%	92,2%	92,0%	83,4%	93,9%
% Rural	-0,5%	3,8%	3,4%	1,7%	29,1%	2,7%	7,8%	8,0%	16,6%	6,1%

Fuente: Elaboración Propia, con datos base del INE

Con el fin de contextualizar estas cifras en la realidad laboral boliviana, el estudio estima la magnitud de la informalidad del empleo. Muestra que afecta a 3,7 millones de puestos de trabajo en el país, que equivale a un 74% de la PEA. Los casos extremos son Potosí con un 81,5% de informalidad, mientras que en Santa Cruz el indicador llegaría “sólo” al 71%. La informalidad en el empleo urbano afecta a casi 2.1 millones de personas, mientras que en área rural a 1,6 millones. Para reducir en un 50% el nivel de informalidad durante los próximos cinco años, Bolivia debería habilitar 1,8 millones de puestos de trabajo dignos, equivalentes a poco más de 365.000 empleos anuales; es decir, reducir la informalidad a la mitad sería un esfuerzo *anual* equivalente a tres veces la cantidad de los puestos de trabajo que se deben crear cada año para atender la demanda esperada de los nuevos entrantes.

Posteriormente el estudio esboza una caracterización de las cantidades de demanda esperada de puestos de trabajo –total, urbana y rural; a nivel nacional y por departamento–, en términos de sectores de actividad, inversiones requeridas (considerando solamente empleo para los nuevos entrantes al mercado laboral), y la tipología general de las unidades económicas necesarias.

Los sectores primarios (agricultura, hidrocarburos o minería), aunque relevantes para crear valor, generan muy poco empleo no urbano; el comercio o los servicios, actualmente empleadores urbanos importantes, tienen muy baja productividad y limitadas posibilidades de expansión. Por exclusión, el estudio concluye que la creación de puestos de trabajo para la creciente población urbana deberá concentrarse en sectores productivos de transformación, incluyendo la manufactura y las artesanías, con el sector del turismo cumpliendo su cada vez más destacado rol de “industria sin chimeneas” y que puede vincular efectivamente lo urbano y lo rural, y dinamizar a subsectores de transformación.

Aunque en todos los departamentos el desafío hacia delante son las demandas de empleo urbano, por consideraciones de sostenibilidad social y económica el estudio sugiere la necesidad de vincular las actividades de transformación a las de producción en áreas rurales (agrícola o minera) con el fin de acelerar el cierre de las brechas de ingreso campo-ciudad, a la vez que se desalienta la migración forzada hacia los centros urbanos. En este ámbito, anticipa un importante rol para empresas públicas o mixtas que tengan como objetivo establecer vínculos para adecuar o potenciar la producción o la comercialización de los ámbitos rurales, a las necesidades y demandas de sectores de transformación urbanos con alta capacidad de generación de valor agregado y de creación sostenible de empleo.

El estudio emplea datos de UDAPE e INASET sobre inversiones por puesto de trabajo en actividades de transformación y de manufactura liviana en Bolivia –que oscilan entre US\$. 5,000 y US\$. 10,000– para estimar el volumen anual de inversiones *directas* requeridas para crear el empleo necesario; con el supuesto de que la inversión pública concurrente adicional (en infraestructura, servicios, etc.) es de US\$ 0,50 por cada dólar de inversión no pública, llega a los siguientes resultados.

Cuadro RE2: Caracterización de la Inversión Necesaria (2010 – 2015)

	CHQ	LPZ	CBB	ORU	POT	TAR	SRZ	BEN	PAN	Bolivia
PEA Total	30.419	124.622	108.235	12.111	18.825	35.133	216.404	22.598	7.817	576.164
PEA Urbana	30.570	119.842	104.556	11.901	13.348	34.193	199.532	20.782	6.521	541.244
PEA Rural	-	4.780	3.679	210	5.477	940	16.872	1.816	1.296	34.919
Inversión (*)	256	1.047	909	102	158	295	1.818	190	66	4.840
No Pública	170	698	606	68	105	197	1.212	127	44	3.226
Pública	85	349	303	34	53	98	606	63	22	1.614

(*) Millones de dólares estimados a partir del concepto del “Umbral de Productividad”, ver el texto.

La inversión nacional estimada para 2010-2015 alcanza a US\$. 3,226 millones (US\$ 640 millones/año) para el sector no público, y otros US\$ 1,614 millones (US\$ 320 millones/año) de inversión pública “estratégica pro-empleo” destinada a promover y a orientar las inversiones productivas. Estos datos indicativos muestran que el desafío puede implicar un aumento de hasta seis veces en los recursos (nacionales, departamentales y municipales) destinados a las inversiones públicas “pro-empleo” en relación a las inversiones productivas realizadas hasta el presente. El estudio destaca que, por la naturaleza y los objetivos particulares, la inversión pública deberá ser cuidadosamente focalizada y asignada, lo que requerirá una alta articulación, complementariedad y concurrencia de los recursos públicos del gobierno nacional, departamentales, municipales o indígenas, para generar las señales y los incentivos correctos; esto, a su vez, tiene como condición necesaria la compatibilidad de los planes y la complementariedad de objetivos (de desarrollo) entre todos los gobiernos autónomos.

Respecto a la inversión no pública, el estudio considera que las inversiones necesarias para este tipo de actividades productivas muy difícilmente podrían originarse en la inversión extranjera directa (IED), que por razones obvias se limita a sectores intensivos en capital. Implica que el esfuerzo central

de creación de empleo digno y mayormente urbano deberá sustentarse en la inversión del *Sector No Público*, para reconocer de forma explícita el aporte de los sectores productivos comunitarios y urbanos que no se identifican con la empresa privada tradicional pero que junto a ésta, generan el 90% del empleo en el país.

Empleando datos del Banco Central de Bolivia, el estudio muestra que las captaciones en el sistema financiero (el ahorro privado), serían suficientes para cubrir las necesidades de inversión estimadas, siempre que pudieran ser “reorientadas” hacia las inversiones productivas. Generar los incentivos que permitan hacer esta reorientación de las inversiones, implica alta coherencia y voluntad política en el nivel central, pero también una clara vocación en cada departamento para hacerse atractivo con el fin de radicar el ahorro local y del resto de l@s bolivian@s. El estudio resalta que en el nuevo contexto de autonomías, adquiere gran importancia la reorientación y la meticulosa articulación de la inversión pública “estratégica pro-empleo” para promover el incremento y la reorientación de las inversiones productivas no públicas.

Aplicando criterios sobre la capacidad de agregar valor y de productividad para cumplir la obligación constitucional que tienen todas las organizaciones económicas de “generar trabajo digno y contribuir a la reducción de las desigualdades y a la erradicación de la pobreza” (312-II), el estudio estima que el tamaño mínimo de una organización económica urbana sería de 10 trabajadores y 50 personas como el tamaño medio de las organizaciones comunitarias o las cooperativas. Con estos parámetros, calcula la cantidad de organizaciones económicas que deberían crearse en los próximos cinco años, y los compara con la actual base empresarial registrada en FUNDEMPRESA.

Cuadro RE3: Estimación de la cantidad de organizaciones económicas necesarias (2010 – 2015)

	CHQ	LPZ	CBB	ORU	POT	TAR	SRZ	BEN	PAN	Bolivia
OE Urbanas (1)	3.397	13.316	11.617	1.322	1.483	3.799	22.170	2.309	725	60.138
OE Comunit.	-	96	74	4	110	19	337	36	26	698
FUNDEMPRESA (2)	1.383	12.334	6.232	1.826	1.477	1.980	10.535	1.202	356	37.325
Relación (1)/(2)	2,5	1,1	1,9	0,7	1,1	1,9	2,1	2,0	2,1	1,6

Fuente: Elaboración propia

Los datos del estudio indican que en los próximos cinco años se deberán crear unas 60,000 nuevas organizaciones económicas urbanas y 700 empresas comunitarias, cantidad que casi duplica la actual base empresarial acumulada. La cantidad de organizaciones económicas que deben ser creadas en cada departamento –estrictamente, en cada “localidad”–, más allá de las cifras y de la exactitud de las magnitudes, pone de relieve la importancia de superar las complejas normas y procedimientos que han alentado la informalidad, antes que el dinamismo productivo de la actividad económica. Por la particular relevancia del tema, el estudio recomienda que este tema debe ser cuidadosamente abordado en el nuevo Código de Comercio y en el funcionamiento del nuevo contexto autonómico.

Con base en la caracterización de la problemática del empleo y en el dimensionamiento del desafío que implica responder a la demanda por puestos de trabajo para los próximos cinco años, el estudio describe someramente las condiciones necesarias para crear empleo digno, que deben construirse de forma compartida con las atribuciones y responsabilidades de todos los niveles de gobierno:

- a. Recuperar, controlar y defender el Mercado Interno, eliminar la competencia desleal, aumentar la demanda interna, la defensa del consumidor y apoyo efectivo a la transformación productiva y la reconversión laboral para mejorar ingresos y acceder competitivamente a mercados mundiales
- b. Incrementar el Valor Agregado y la Productividad para mejorar la calidad y dignidad del empleo, la remuneración al trabajo, el aporte a la sociedad, y la capacidad técnica y tecnológica del aparato productivo de responder a las demandas reales a y las esperadas de los mercados
- c. Configurar un Marco Institucional “pro-producción, valor agregado y empleo digno”, que priorice un relacionamiento dinámico entre el Estado y las empresas, elimine costos de transacción y redistribuya la riqueza creada para tod@s l@s bolivian@s
- d. Recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar valores sobre los que se consolide una Cultura que reconoce al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social sustituyendo la cultura rentista, y la equidad como garantía de la redistribución.

El estudio aplica finalmente estas condiciones como criterios de evaluación de la pertinencia de las competencias de la CPE para contribuir a la transformación hacia la Bolivia Productiva y el DED.

Encuentra que de las 199 competencias en la CPE, 142 influyen de manera directa o indirecta en la capacidad de crear empleo. Una primera evaluación destaca inicialmente la necesidad de precisar significados y alcances de cada competencia, así como la de delimitar las atribuciones específicas y las responsabilidades de cada gobierno autónomo. Al estimar la pertinencia de estas competencias para contribuir a crear las condiciones necesarias para el pleno ejercicio del DED –en términos de los mercados, productividad, competitividad y cultura productiva–, el estudio encuentra que:

- desde la perspectiva de los mercados, las competencias no explicitan responsabilidades en relación a la defensa, protección y aprovechamiento del mercado interno (nacional, local), ni en relación a la apertura y penetración de mercados externos;
- en relación a la productividad, las competencias enfatizan la creación y administración de tributos, pero a ningún nivel de gobierno se le asigna la responsabilidad de reducir/eliminar los costos que afectan (reducen) la productividad de las actividades económicas, como los costos de transacción, acceso o calidad de los servicios, la corrupción, etc.;
- respecto a la mejora de la competitividad, entre las competencias predominan temas sectoriales pero no hay lineamientos para construir los fundamentos microeconómicos del crecimiento: mejora integral del ambiente competitivo y mejora de la productividad y de la gestión en las organizaciones económicas; muy poca o ninguna atención a la institucionalidad: la pertinencia, oportunidad y la confiabilidad de las reglas de juego, la calidad de la administración pública, la seguridad jurídica y la administración de justicia;

- en relación a la cultura y valores productivos, las competencias no contemplan responsabilidades en cuanto a recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar los valores sobre los que se consolide una cultura productiva capaz de sustituir la cultura rentista (de los RRNN) que ubica al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social, y a la equidad como la garantía del DED.

El estudio concluye preliminarmente que en ausencia de estas responsabilidades compartidas y de los objetivos comunes que éstas implican, existe serio riesgo de que las autonomías deriven en un simple conjunto de unidades territoriales de gestión orientadas por “prioridades sectoriales”, muy poco o nada articuladas, y que sólo reflejan los intereses o relaciones de poder coyunturales; la complejidad institucional resultante sería un serio obstáculo para la transformación productiva y altamente perjudicial para el DED.

Plantea, como la alternativa, aplicar efectivamente los principios sociales sobre los que se sustentan las autonomías para impulsar la transformación productiva creadora de valor y de empleo digno como el objetivo social común, lo que permitirá avanzar en la lucha contra la pobreza y asegurar el DED, orientando las prioridades sociales y haciendo que las políticas sectoriales sean funcionales a los objetivos superiores compartidos por todos los gobiernos territoriales autónomos.

Finalmente, el estudio esboza una serie de lineamientos y posibles escenarios para aplicar esta alternativa. Plantea que la autonomía –y su “calidad”– se mide por la efectiva participación y la corresponsabilidad de los ciudadanos, y por la eficiencia y eficacia del autogobierno para responder a las expectativas reales de la sociedad. Por su parte, el ejercicio soberano a la autonomía, se mide por el nivel de identificación de la ciudadanía con las visiones y los objetivos de desarrollo, y por el rol que tienen sus instituciones sociales, políticas y económicas como instrumentos para lograr esos objetivos. En este contexto, plantea el desafío de las autonomías como el logro de objetivos compartidos empleando los medios y los enfoques que reflejan el uso más eficiente de las potencialidades propias de cada actor; ello implica superar los debates centrados en el enfoque del gasto –que predispone a que los actores busquen maximizar la cantidad de recursos a su disposición en agotadores juegos de suma cero–, por aquellos que concentren la atención y la acción en los resultados, buscando alcanzar objetivos comunes haciendo un óptimo y eficiente uso de todos los recursos.

El equilibrio necesario entre la eficiencia administrativa que suponen las economías de escala y la centralización, y la oportuna y directa atención de las necesidades de los ciudadanos que ofrece la descentralización, queda determinado por las realidades concretas de cada proceso autonómico. La eficiencia administrativa y la centralidad, si el objetivo es prestar algún servicio en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos; la eficiencia en la atención de esquemas más descentralizados, será preferible en la dotación de infraestructuras o en el suministro de servicios especiales que requieren una atención local, para lo que la administración central sería ciertamente menos eficaz.

Luego de revisar los principios que rigen la organización territorial, describe el proceso propuesto de “construcción de la autonomía para la transformación a la Bolivia Productiva y el DED”, comentando los posibles escenarios que resultarían de aplicar las competencias autonómicas establecidas en la CPE y de las nuevas competencias que se deberían conferir a los gobiernos subnacionales para hacer posibles las condiciones “pro-producción y empleo digno” en términos de mercados, productividad, competitividad y cultura productiva.

Con estos elementos de análisis, el Estudio llega a las siguientes conclusiones:

1. La transformación hacia la Bolivia Productiva que genere oportunidades de empleo digno para tod@s l@s bolivian@s, es una condición necesaria para la sostenibilidad de las autonomías.
2. La incapacidad estructural que Bolivia ha demostrado para garantizar el Derecho al Empleo Digno (DED), es un factor fundamental en la configuración de la problemática económica, social y política.
3. El debate social sobre el empleo es parte de una agenda marcada por tendencias muy fuertes a la segmentación, fragmentación y trivialización de la problemática, lo que impide identificar las causas estructurales del desempleo y de la precariedad del empleo.
4. En particular, el tratamiento del empleo desde un enfoque de política social, no ha permitido apreciar la baja participación de la remuneración al trabajo en la distribución del valor agregado, realidad que constituye una causa subyacente de la desigualdad estructural, de la concentración del empleo en actividades de baja productividad y del bajo aporte del trabajo al crecimiento global de la economía.
5. Para asegurar el DED de los entrantes al mercado laboral en los próximos cinco años, se deberán crear 580,000 puestos de trabajo de los que el 94% deberán ser urbanos. Adicionalmente, reducir la informalidad del empleo en un 50% en ese plazo, implica mejorar (dignificar) otros 1,8 millones de puestos de trabajo.
6. Construir la Bolivia Productiva que permita alcanzar estos objetivos supone políticas y acciones trans-sectoriales –necesariamente concertadas entre todos los niveles de gobierno– que comprenden, entre otras: facilitar la creación de organizaciones económicas productivas; promover la generación de valor agregado; reorientar el ahorro nacional hacia las inversiones en actividades intensivas en empleo; incentivar la productividad, mejorar la calidad del empleo y la remuneración al trabajo.
7. Los gobiernos sub-nacionales deben jugar un rol particularmente relevante en la construcción de la Bolivia Productiva toda vez que la competitividad que definen las condiciones precedentes es un fenómeno esencialmente local.

8. Las competencias autonómicas establecidas en la CPE no garantizan la creación de condiciones objetivas que sustenten la transformación productiva en términos de mercados, mejora de la productividad, el desarrollo de la competitividad o la sustitución de la cultura rentista por la cultura productiva “pro-producción y empleo”.
9. En ausencia de objetivos específicos y comunes que privilegien la transformación productiva y la garantía al DED en todos los ámbitos de gobierno, la implementación de las autonomías podría derivar en un conjunto de unidades territoriales de gestión orientadas por prioridades sectoriales, muy poco o nada articuladas; la complejidad institucional resultante sería un serio obstáculo a la transformación productiva y altamente perjudicial para el DED.
10. Para revertir estas tendencias y asegurar que las autonomías sean medios idóneos y eficientes para el DED y para lograr los objetivos superiores de la CPE, es necesario fortalecer el rol y la capacidad institucional de los gobiernos sub-nacionales en la transformación productiva.
11. Los debates sobre la implementación de las autonomías deben superar el enfoque del gasto –que predispone a “juegos de suma cero” para maximizar los recursos a disposición–, para concentrar la atención y la acción en los resultados, buscando alcanzar los objetivos comunes con el óptimo y eficiente uso de todos los recursos.
12. Solamente la diversificación económica y la transformación productiva en cada entidad territorial autónoma asegurará el financiamiento de su autonomía y otorgará la sostenibilidad económica y social para hacerla viable; por ello, la meta inicial, central y común a todas ellas, debe ser la de desarrollar la capacidad de generar valor creando puestos de trabajo y oportunidades de empleo digno y productivo.

Competencias Autonómicas, Transformación Productiva y Derecho al Empleo Digno (DED)

Enrique Velazco Reckling, Ph.D.
Fundación INASET

1. Justificación

El estudio analiza las disposiciones constitucionales relativas a las competencias autonómicas desde la perspectiva de la transformación productiva y, más específicamente, de la pertinencia de estas competencias para generar las condiciones necesarias para la creación de empleo digno y productivo, como derecho fundamental de las personas y como la base para la creación de la riqueza social que permita sostener procesos de autodeterminación.

En los últimos 60 años, los modelos y políticas de desarrollo aplicados en el país han fracasado al no haber generado el crecimiento económico-productivo necesario para superar la pobreza, la exclusión social, y crear los puestos de trabajo y las oportunidades de ingreso que se traducirán en bienestar personal y familiar que resulta del acceso al empleo digno y conduce al Vivir Bien. La productividad, el ingreso por persona y el nivel salarial apenas se han incrementado y están entre los más bajos del mundo; el patrón productivo pre-capitalista predominante en el agro se caracteriza por su baja productividad, acentuando la pobreza y forzando a que la economía boliviana mantenga su alta dependencia en la explotación de recursos naturales, renovables y no renovables, sin valor agregado.

La dependencia de los recursos naturales hace que se mantenga en el país una mentalidad rentista, no se alienta el espíritu emprendedor ni la innovación. El modelo económico primario exportador demanda mucho capital, pero poca mano de obra y se observa una injusta e inequitativa distribución del ingreso que ha acentuado las diferencias entre personas, sectores y hasta entre las regiones del país. La Constitución Política del Estado busca establecer nuevas condiciones que permitan revertir estas tendencias. Uno de los cambios estructurales que introduce la nueva CPE en la administración del Estado y en la gestión del desarrollo socio-económico, es la adopción de un régimen autonómico que reconoce cuatro ámbitos de gobierno, simultáneos y no subordinados entre sí: el gobierno Central, los gobiernos departamentales, los municipales y los indígena originario-campesinos.

Si bien se ha dado un amplio debate político sobre las competencias autonómicas, no se cuenta con un análisis que permita evaluar el impacto esperado del orden autonómico en uno de los derechos (y problema) esenciales para todos los ciudadanos: la generación y acceso al empleo de calidad como medio esencial para la superación de la pobreza, para dignificar a las personas y para establecer las condiciones elementales de realización personal y familiar. Pero el empleo digno es también una condición para alcanzar el nivel mínimo de crecimiento económico sostenido y de desarrollo social-productivo que permita obtener los recursos necesarios para la autodeterminación.

Transformación Productiva con Empleo: Condición para las Autonomías²

El financiamiento de las autonomías

Poner en marcha y sostener el complejo proceso autonómico es un singular desafío con múltiples dimensiones y condiciones que deben cumplirse de forma simultánea o altamente coordinada: las reglas y los procedimientos generales de implementación, como desafío operativo; la coordinación inter e intra-sectorial e intergubernamental de la ingeniería competencial establecida en la CPE desde el punto de vista conceptual; y, la institucionalidad y el régimen fiscal que aseguren la puesta en marcha del proceso y garanticen su sostenibilidad como la condición necesaria para una efectiva autodeterminación. En todos estos ámbitos existen muchos temas espinosos por resolver, y otros cuya importancia todavía no se empieza a apreciar.

Aunque existen algunas coincidencias generales en torno a las condiciones y restricciones dentro las que se deben lograr consensos para transitar a las autonomías, experiencias como la aplicación de la ley de Participación Popular, las demandas de los Diálogos Nacionales y de la Ley de Hidrocarburos son una indicación, de que es en el ámbito específico del financiamiento, donde sin duda surgirán los grandes debates y las mayores fuentes de conflicto.

En primer lugar, se reconoce que el TGN no tendría los suficientes recursos económicos para garantizar el ejercicio de las competencias en los diferentes niveles autonómicos; de hecho, se acepta que fundamentar el diseño autonómico solamente en el TGN es incompatible con el propio concepto autonómico, además de que pondría en riesgo la sostenibilidad económico-financiera del Estado.

Segundo, aunque la autonomía exige lograr la participación responsable de todos los ciudadanos en la generación y en la gestión de los recursos que sean necesarios para asegurar el autogobierno, el debate sobre el financiamiento de las autonomías tiende a centrarse nuevamente en aspectos instrumentales antes que en los estructurales. Así, aceptando que hay cuatro fuentes posibles de financiamiento –los recursos propios, las transferencias ordinarias, las transferencias extraordinarias y el crédito–, el debate tiene un sesgo muy marcado hacia el gasto, centrándose fundamentalmente en identificar las fuentes de recursos económicos y los mecanismos “menos conflictivos” de distribución: cómo asignar los recursos fiscales existentes; cómo asegurar que las transferencias cumplan con criterios de equidad, transparencia, eficiencia o sostenibilidad; cómo estimular un mayor esfuerzo fiscal para superar los conflictos que genera la distribución de las rentas del gas (y de los recursos naturales, en general); cómo superar los acentuados sentimientos de “propiedad” (departamental, regional o local) sobre nuestros recursos naturales y sobre las regalías que se pueden generar por su explotación; etc.

² Las ideas y conceptos de este subtítulo ha sido publicados en el semanario La Época el 28.03.10 como una opinión en torno al debate sobre el financiamiento de las autonomías.

Cada uno de estos temas lleva a discusiones sobre aspectos cada vez más específicos en los que los intereses de los actores son más definidos y, por lo tanto, más propensos a motivar su intransigente defensa “hasta las últimas consecuencias”. Así, aunque es poco menos que un consenso generalizado el reconocer la necesidad de un pacto fiscal como condición necesaria para las autonomías, las bases de tal pacto están lejos de ser fácilmente concertadas. Por ejemplo, aunque a diferencia de las regalías sobre los recursos naturales que están constitucionalizadas y, por lo tanto, no pueden ser cambiadas, la distribución del IDH puede modificarse legalmente con relativa facilidad; sin embargo, la actual asignación del IDH ha generado “derechos adquiridos” a los que los interesados difícilmente renunciarán en cualquier negociación aislada sobre el tema.

Incluso los criterios de distribución de recursos –población, territorio e índice de desarrollo humano, sobre los que, en principio, podrían también haber acuerdos generales– se prestan a potenciales desencuentros. Por ejemplo, se ha observado que la asignación de recursos con base en indicadores de pobreza (las necesidades básicas insatisfechas), dirige la atención hacia el aumento en la cobertura de los servicios sociales (los síntomas), sin atacar efectivamente las causas reales del bajo desarrollo humano; es más, se argumenta que estos criterios de asignación, generan incentivos perversos que alientan la perpetuación de tales indicadores. Por otra parte, ámbitos territoriales que, en el contexto de la descentralización han avanzado significativamente en aumentar el esfuerzo fiscal (municipios o departamentos) para generar sus recursos propios –experiencia que serviría de sólida base para consolidar el proceso autonómico– consideran cada vez menos justo o razonable tener que compartir sus recursos con otras instancias que no han realizado el mismo esfuerzo, o en las que tales esfuerzos no están siquiera considerados como parte de los compromisos o de los objetivos del desarrollo.

De ahí la creciente tendencia a vincular el derecho a la autonomía del gasto con el esfuerzo que se realice para generar los recursos. Pero tales tendencias generan también preocupaciones en relación a que, los esfuerzos fiscales que realicen las entidades territoriales autónomas –aumentando tasas o impuestos–, pueden entrar en conflicto con metas de crecimiento o bajar la competitividad de la economía local, departamental o nacional.

Finalmente, cerrando este somero esbozo de los contenidos y del estado de la situación del debate sobre el financiamiento de las autonomías, no todas las entidades territoriales tienen las mismas capacidades institucionales de gestión ni las mismas prioridades para la asignación de los recursos, de manera que, incluso si los recursos nacionales o de otras fuentes fueran suficientes para financiar las autonomías, no se podría garantizar, necesariamente, el logro de los objetivos nacionales superiores.

En síntesis, es evidente que Bolivia enfrenta grandes complejidades a las que se debe dar soluciones coherentes y sostenibles, para lo que se requiere acuerdos y consensos. Tales condiciones justifican plenamente la necesidad de abordar el proceso autonómico de manera gradual y ligada a objetivos muy concretos de los que se deriven indicadores que, más allá de los estrictamente financieros, incluyen aspectos administrativos, políticos e institucionales. Por ello, encontrar las respuestas y las soluciones adecuadas a los múltiples problemas, dependerá de la claridad que todas las entidades

territoriales autónomas tengan para, primero, comprender las interrelaciones entre los problemas y, segundo, adoptar los criterios de priorización que deben aplicarse en función de objetivos comunes.

El Contexto Necesario

Si bien Bolivia tiene que abordar estos complejos temas con la presión de poner en marcha el proceso autonómico que tanta expectativa social ha generado, es importante reconocer que el problema no es exclusivo del país ni novedoso en el contexto mundial. De hecho, estos temas son parte de los debates vigentes en todas las realidades en las que la descentralización o las autonomías son parte de la institucionalidad; por ejemplo, es un tema de gran actualidad en España que, en los últimos meses, está nuevamente en un proceso de reforma de su sistema de financiamiento autonómico (el último vigente se debatió entre 1997 y 2001, entró en vigor el 2002 y, por norma, debe ser actualizado luego de 5 años de vigencia desde la última aprobación) para introducir, a partir del 2010, las correcciones que sus experiencias sugieren como necesarias.

El proceso institucionalizado de reforma vigente en España, muestra la gradualidad, la dinámica del proceso y la naturaleza participativa de la búsqueda de soluciones. Sin duda, esta experiencia busca prevenir el inferir severos daños a la institucionalización del proceso autonómico (y a la confianza de los ciudadanos en el mismo) si las decisiones sobre financiamiento –ligado a resultados concretos– no se enmarcan en la visión de largo plazo que supone la construcción de las realidades autonómicas.

En Bolivia, este marco estratégico está definido por los principios y por los objetivos que establece la CPE, y que claramente señalan que *la autonomía no es un fin*, sino uno de los medios elegidos para contribuir a objetivos superiores, el derecho constitucional al trabajo digno o al Vivir Bien. El concepto está sintetizado en la propuesta de Ley Marco de Autonomías: “el régimen de autonomías tiene como fin el de distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio nacional para la efectiva participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas y así contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y el desarrollo socioeconómico integral del país”. Por ello, establece como parte de las responsabilidades compartidas, entre otras, el promover y garantizar el desarrollo humano integral, el bienestar social y el desarrollo económico armonioso en todos los ámbitos territoriales autónomos bajo principios de equidad e igualdad de oportunidades, garantizando el acceso de las personas a educación, salud y trabajo.

En consecuencia, el debate del financiamiento de las autonomías debe partir por reconocer que el tema de fondo supera ampliamente la descentralización de recursos; necesita articular capacidades de toma de decisión y prioridades autónomas en pos de objetivos comunes y, especialmente, para la generación equitativa y compartida de los recursos necesarios. Implica, por una parte, que no se puede forzar a ninguna entidad territorial a un nivel irreal de aspiraciones de autogobierno sin tomar en cuenta su real capacidad institucional para obtener, generar, establecer prioridades, asignar y gestionar sus recursos; y, por otra, que tampoco se puede negar el ejercicio efectivo de la autonomía

a las otras entidades territoriales con capacidad para asumirla, al limitarlas a seguir simplemente los esquemas y las lógicas de la descentralización³.

La calidad de la autonomía se mide por la participación, la corresponsabilidad y la eficiencia y eficacia del autogobierno para responder a las expectativas reales de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, el financiamiento y el proceso mismo de implementación de las autonomías no puede ser el resultado de debates centrados sólo en la distribución del IDH, en defender intereses locales, individuales o grupales, o en el pragmatismo de las soluciones políticas, características todas de los contextos rentistas y clientelares del pasado inmediato. En el contexto autonómico, el debate debe responder a las prioridades compartidas que, a su vez, sólo pueden establecerse cuando existe plena coincidencia en un objetivo común. Implica sustituir el enfoque del gasto –que predispone a que los actores busquen maximizar la cantidad de recursos a su disposición en agotadores “juegos de suma cero”–, por el de concentrar la atención y la acción en los resultados, buscando alcanzar objetivos comunes haciendo un óptimo y eficiente uso de todos los recursos.

El Derecho al Empleo Digno (DED) como sustento de las autonomías

Para poner en marcha el proceso autonómico con perspectivas ciertas de contribuir al logro de los grandes objetivos nacionales y a los de cada uno de los ámbitos territoriales autónomos, son condiciones necesarias: a) tener claros objetivos compartidos, a partir de los cuales se puedan definir, en cada nivel autonómico, criterios de priorización para identificar acciones que contribuyan al eficiente logro de los objetivos comunes; y, b) contar con los recursos necesarios para implementar las acciones priorizadas y para garantizar la continuidad y la sostenibilidad del proceso.

La extrema dependencia de los ingresos nacionales de la explotación y el comercio de recursos naturales –con sus fluctuantes precios en el mercado internacional– es un obstáculo estructural al desarrollo y a la sostenibilidad del proceso autonómico porque no permite asegurar el flujo regular de recursos necesarios para la planificación estratégica, como advierte el ministro Carlos Romero: “las autonomías [...] deberán generar sus propias iniciativas productivas e implementar procesos de diversificación e industrialización como la única manera de superar estructuralmente este problema.”

En otras palabras, la viabilidad y la sostenibilidad de las autonomías dependerá de la capacidad que tengamos los bolivianos para superar la dependencia de los recursos naturales, lo que implica que Bolivia debe generar riqueza social a partir del trabajo y del esfuerzo humano; ésto equivale a decir que el objetivo inicial, central y común de las entidades territoriales autónomas, debería centrarse en desarrollar la capacidad de crear puestos de trabajo y oportunidades de empleo digno y productivo, generadores de valor, para asegurar el cumplimiento del derecho al empleo que plantea la CPE.

Para ilustrar este punto, el presente estudio demuestra –empleando datos del INE– que la población ocupada en Bolivia aumentó entre 1999 y 2007 a un ritmo de 108,400 personas por año; el PIB

³ Joaquim Ferrer, “*La Reforma del Financiamiento Autonómico*”

generado por cada persona ocupada llegó a US\$ 1,900/año mostrando que el empleo disponible se ha concentrado en actividades de muy bajo valor agregado (agricultura tradicional, comercio, servicios). Como resultado del bajo valor agregado, la cantidad de pobres por insuficiencia de ingresos aumentó, perpetuando así la pobreza y poniendo una serie de enormes dificultades a la capacidad de respuesta que puedan tener las autonomías.

Entre 2010 y 2015 –que corresponde a esta nueva gestión de gobierno que se inicia–, el crecimiento poblacional generará un aumento anual cercano a 120,000 nuevos entrantes al mercado laboral. Dejar este delicado tema sin atención, no sólo acentuará los problemas de pobreza y las presiones a la capacidad de prestación de servicios de las entidades autónomas, sino que contribuirá al problema estructural que amenaza a las autonomías: la falta de fuentes de ingresos estables.

Ante esta realidad, tendría múltiples beneficios establecer como uno de los objetivos centrales de las entidades territoriales autónomas, la creación de puestos de trabajo digno y productivo para atender el Derecho al Empleo Digno (DED) de la creciente fuerza laboral. Además de responder a una sentida necesidad social, concentraría los recursos y el desarrollo de la institucionalidad sub-nacional hacia objetivos concretos y susceptibles de ser objeto de un control social efectivo; aliviaría las presiones sobre los servicios sociales que deben prestar las entidades autónomas; y, no menos importante, si las metas se definen en términos de ingreso digno –una de cuyas características es un valor agregado de cuando menos US\$. 6,000 por trabajador-año–, el aporte al producto generado por esta fuerza de trabajo podría superar el 10% del PIB, generando ingresos sostenibles para las familias y el Estado.

En conclusión, atender estructuralmente el tema del financiamiento de las autonomías es una de las condiciones necesarias para poner en marcha el proceso. Sin duda, no es un tema que pueda tratarse de manera aislada con alguna posibilidad de éxito, porque requiere que el propio proceso autonómico esté estrechamente articulado a una transformación productiva que promueva el empleo digno y productivo como medio de generación de valor agregado y de ingresos sostenibles, para las familias y para las entidades territoriales autónomas. Por ello, la transformación productiva para satisfacer el Derecho al Empleo Digno (DED) como el indicador fundamental, constituye una condición necesaria para legitimar, socialmente, y sostener, económicamente, a las autonomías.

2. Empleo Digno: centro de problemática social, económica y política

Con el cierre de la minería estatal, desde 1985 la generación de empleo ha sido un tema recurrente en todos los procesos políticos pero que, lejos de haberse resuelto, adquiere cada vez más importancia y urgencia para los ciudadanos, quienes cotidianamente enfrentan el temor al desempleo o viven la experiencia de la creciente precariedad del empleo.

La realidad es que desde entonces –con el Fondo Social de Emergencia, FSE, primero, y luego con el FIS, FDC, FPS, PLANE, etc.–, el país ha gastado más de US\$ 600 millones en programas relacionados a empleo *de emergencia* o a la generación de ingresos, y cuando menos un monto similar ha sido canalizado a través del microcrédito, impulsado como el instrumento más idóneo para promover la

dinámica de “la economía popular”. A pesar de esta inyección de más de mil doscientos millones de dólares a lo largo de aproximadamente 20 años, no hay evidencia de que estos cuantiosos recursos hubieran mejorado la capacidad de crear empleo productivo y sostenible. Hoy, la informalidad y la precariedad del empleo caracteriza a casi el 80% de los puestos de trabajo, en tanto que no más del 40% de la Población Ocupada tiene un empleo permanente y casi la totalidad del empleo rural adolece de diversos grados de precariedad.

Una de las razones que explican este fracaso, es que los problemas de empleo no pueden resolverse en el ámbito de las políticas sociales. El trabajo humano es, en esencia, el origen de la riqueza social y, en particular, el empleo digno constituye la salida a la gran “encrucijada” económica, social y política que perciben los trabajadores y la sociedad toda y que se caracteriza por:

- **Económica:** para la gente, la economía no responde a sus demandas y necesidades de un empleo estable y con ingresos dignos; la incapacidad estructural de la economía para crear empleo, está incrementando la insatisfacción con el “cuenta-propismo obligado” que se ha venido ocultando con el eufemismo de emprendedorismo;
- **Social:** la precariedad del empleo y la insuficiencia de ingresos generan los mayores impactos negativos a la calidad de vida, originando conflictos personales, familiares y sociales que acentúan la pobreza, contribuyen a la inseguridad ciudadana, reduce la calidad y eficiencia de los servicios: constituyen el obstáculo más inmediato para el Vivir Bien;
- **Política:** finalmente, en lo político, la incapacidad de crear riqueza sostenible mediante el trabajo humano limita la capacidad de respuesta de los niveles políticos para proveer los servicios y bienes públicos que la sociedad requiere, con lo que los niveles de gobierno pierden credibilidad y se acelera la des-institucionalización.

Por todas estas características, el Empleo no puede ser un tema limitado al ámbito de las políticas sociales, y menos asociarse o confundirse con una “ocupación”; el empleo es el trabajo remunerado (independientemente que la remuneración sea en condiciones de dependencia o autogenerada) que produce los bienes y servicios que requiere o demanda la sociedad; es decir, el empleo es la base fundacional de la creación de riqueza (el valor agregado por el esfuerzo humano), del crecimiento sostenible de la economía y de la inclusión socioeconómica efectiva.

En consecuencia, el empleo es una condición necesaria para superar la pobreza y a su vez, el camino para salir de la gran encrucijada económica, social y política. De hecho, más allá de los “slogans” o de los “clichés” ideológicos o ideologizados, ha sido la incapacidad de crear el empleo productivo y sostenible el factor que explica el pobre desempeño de la economía nacional en el último medio siglo. Como la riqueza no se la descubre sino que se la crea con el esfuerzo humano, la calidad y la dignidad del empleo contribuyen además a establecer y consolidar la necesaria capacidad cultural e institucional para redistribuir la riqueza, condición que garantiza la legitimidad social y la equidad, la sostenibilidad y el dinamismo del proceso de desarrollo.

3. El estado del debate sobre el empleo

En la actualidad, los enfoques sectoriales plantean, en relación al empleo, una agenda muy compleja y marcada por fuertes tendencias a la segmentación, la fragmentación y la trivialización de la problemática del empleo, que distraen cada vez el adecuado tratamiento de este fundamental tema; de hecho, están induciendo a una serie de falsos debates que es necesario superar si se espera diseñar una estrategia coherente para dar respuesta a las expectativas de la gente.

Un primer nivel del debate está centrado en la Tasa de Desempleo Abierto. Otros actores prestan mayor atención a la estructura y a la incidencia del desempleo en determinados segmentos. Así, para algunos, tiene relevancia el nivel de desempleo de mujeres, el de los jóvenes o el de otros grupos socialmente vulnerables; en otros casos, la preocupación está más bien en la magnitud del trabajo infantil o el trabajo forzado, etc. Como resultado, los programas o proyectos relativos al empleo, se focalizan en los grupos vulnerables, sin atacar específicamente el desempleo global.

Un segundo ámbito de debate en torno al empleo, es la calidad. El pleno empleo es del orden del 60% mientras que la formalidad no supera el 35%. Frente a estas cifras, se hace aún más evidente que la discusión en torno a la Tasa de Desempleo es muy poco relevante para caracterizar la dramática realidad del empleo en Bolivia; se estima que sólo uno de cada cinco personas ocupadas (el 20%) tiene un empleo formal y pleno, en tanto que los otros cuatro (el 80%) están afectados por diferentes grados de precariedad.

Un tercer ámbito de debate tiene que ver con la identificación de los sectores cuyo desarrollo ofrecería posibilidades de contribuir a mejorar la oferta de puestos de trabajo: la agricultura, la minería, la construcción, el micro-comercio o los servicios proclaman ser intensivos en mano de obra; al igual que la manufactura, la artesanía, la agroindustria, etc. Empero, en este debate, normalmente están ausentes criterios básicos como el valor agregado y la productividad del trabajo en cada uno de los sectores. En tanto estos “atributos” del empleo no sean parte del debate, éste no tiene mayor utilidad para llegar a posibles decisiones que afecten las políticas o estrategias de desarrollo.

Finalmente, también se debate la pertinencia, relevancia o la efectividad de determinadas acciones o servicios, y de políticas del mercado laboral –como salario mínimo, seguridad industrial, salud ocupacional, etc.–, que se adoptan en el marco de la Ley General del Trabajo y de los proyectos o programas específicos de empleo. En este contexto, el microcrédito y los programas públicos o las líneas de financiamiento del sistema financiero privado, se presentan como instrumentos para crear empleo; con mayor énfasis, se justifican programas de capacitación laboral o de empleabilidad y, naturalmente, los programas de empleo de emergencia que, regularmente, se aplican desde 1986.

En conclusión, para que el país pueda encontrar respuestas concretas y viables a los problemas del empleo, es necesario re-encauzar los debates sobre este tema con el fin de identificar y atacar las causas-raíz, superando enfoques y acciones limitadas a los síntomas o a los efectos.

4. Realidad y consecuencias de la estructura del empleo en Bolivia

Más allá de la precisión, nivel o la importancia de la Tasa Abierta de Desempleo en Bolivia, la realidad muestra, en “números gruesos”, que el 90% de empleo se genera fuera del sector público y que:

- prácticamente el 100% del empleo rural (unos 2 millones de personas) es temporal (estacional, no pleno), informal (sin contratos de trabajo ni prestaciones sociales) y de muy baja productividad;
- de las personas ocupadas en las áreas urbanas (aproximadamente 2,6 millones de personas) sólo un 60% (1,6 millones) tiene un empleo pleno, y no más del 35% (1 millón) tiene empleo formal; y,
- finalmente, de las personas con empleo formal, una tercera parte corresponde al empleo público de manera que algo más de una de cada ocho personas ocupadas tiene un empleo formal, pleno y que contribuye directamente a los ingresos fiscales.

Estas cifras muestran que la informalidad del empleo afecta a casi 3,7 millones de ocupados en tanto que el subempleo (que puede incluir varias formas de empleo temporal o de “autoempleo forzado”) afecta a unos tres millones. Ante tal realidad, reducir la tasa de desempleo es por cierto insuficiente.

Revertir estructuralmente las condiciones de precariedad del empleo que originan las persistentes condiciones de pobreza, exclusión y marginalidad social –y que aumentan al crecer la población sin acceso a un empleo digno– requiere, en consecuencia, resolver los problemas de subempleo y de la informalidad del empleo. Estas características afectan de manera directa el nivel y la calidad de vida de las personas y explican también el comportamiento general del crecimiento de la economía, especialmente la calidad “social” de este crecimiento que se manifiesta en la distribución de la riqueza, la productividad del trabajo y las tasas de crecimiento.

Baja Participación del Trabajo en la distribución del excedente

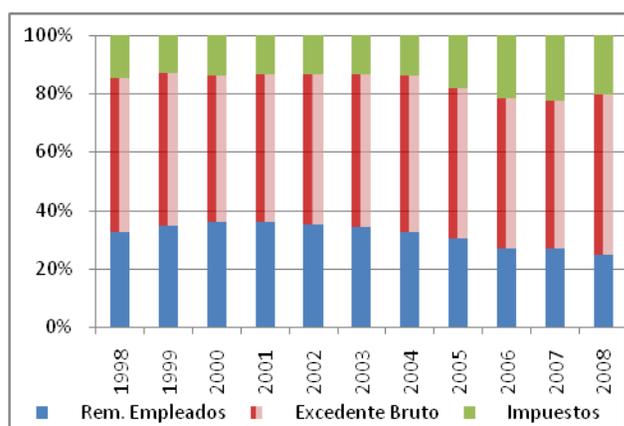
El Valor Agregado (valor de mercado de los bienes o servicios producidos menos el costo de los bienes o servicios intermedios incorporados) en un proceso productivo, constituye la riqueza creada por el trabajo; está destinado a remunerar a los diferentes factores que participan en la producción: al capital, es decir los dueños o accionistas, mediante utilidades y dividendos; al pago de intereses, alquileres, impuestos y el desgaste de los medios de producción, las depreciaciones; y, finalmente, remunerar a los trabajadores que participan en el proceso y que son, en última instancia, la fuente de la riqueza.

Aunque la distribución del Valor Agregado varía entre las unidades económicas y entre las economías, como regla general, en las economías más dinámicas y de alto crecimiento, el Valor Agregado se asigna en un 50% a 60% a remunerar el trabajo, entre el 8% y 15% a impuestos, y el resto, al excedente bruto de operación, con utilidades del orden del 10% y otros costos entre 20% y 30%.

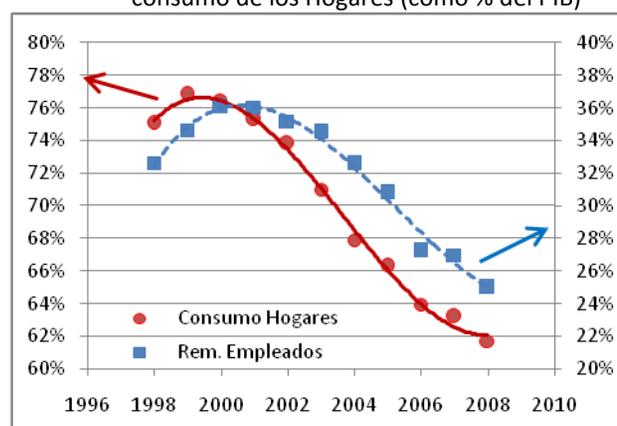
De acuerdo con los datos del INE, la realidad boliviana está lejos de estos parámetros. Como muestra el siguiente panel, la participación del trabajo en el Valor Agregado no alcanza al 40% de. De hecho, en los últimos 12 años, desde un máximo del 36,1% en 2001 ha caído al 25% en 2008; en ese mismo período, la participación de los impuestos ha crecido del 13,2% al 22,7% en tanto que el Excedente Bruto de Explotación creció del 50% al 55,5%.

Panel 1: Distribución del Valor Agregado

a. Bolivia: Estructura del PIB (Valor Agregado)



b. Tendencias de la remuneración al trabajo y del consumo de los Hogares (como % del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE (Cuadro 4.01.01)

La sistemática caída en la remuneración al trabajo, parece reflejarse en la caída del consumo final de los hogares que pasó de un 77% del PIB en 1999, a sólo el 62,2% en 2008. Estos comportamientos explican porque la gente no ve los beneficios directos e inmediatos del tipo de crecimiento que Bolivia ha experimentado a lo largo de los 25 años del ciclo neoliberal: si bien la economía crece, la participación de la gente en ese crecimiento es cada vez menor. Con una cada vez menor participación del trabajo en la distribución del excedente, que implica una menor capacidad de consumo en los hogares, no debería sorprendernos el alto nivel de aceptación y de preferencia social por productos baratos: ropa usada, vehículos transformers, etc. Naturalmente, ante la imposibilidad de hacer frente a esta competencia absolutamente desleal, el aparato productivo nacional tiende a reducirse cada vez más, acentuando un círculo vicioso de empobrecimiento con una creciente y cada vez más profunda precarización del empleo.

El trabajo se concentra en sectores de baja productividad

Con base en la información del INE, el siguiente cuadro muestra los valores de la Productividad Bruta del Trabajo,⁴ PBT, por tipo de actividad económica.

⁴ Un indicador rápido que expresa el Valor Agregado generado por cada trabajador. Se la calcula dividiendo el PIB (Bs. corrientes) por la Población Ocupada en cada sector de actividad económica; para expresarla en \$us., se aplica simplemente el tipo de cambio promedio anual.

Cuadro 1: Productividad Bruta del Trabajo (en dólares corrientes)

	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	Prom.
TOTAL INDUSTRIAS	1.886	1.877	1.686	1.661	1.680	1.708	1.882	2.063	1.884
1. Agricultura,...	754	768	626	630	792	684	695	768	716
2. Extractivas	8.507	10.785	10.415	13.328	9.099	13.217	23.904	21.955	19.692
3. Ind. Manufact	2.708	3.019	3.031	2.405	2.326	2.381	2.710	2.869	2.653
4. Electr/Gas/Agua	28.974	13.394	21.238	28.512	16.633	17.813	20.363	18.380	18.852
5. Construcción	1.271	1.058	1.177	1.193	650	762	1.099	981	947
6. Comercio	1.031	1.035	1.017	1.037	886	1.001	1.132	1.303	1.146
7. Transp/Comunic	5.396	6.069	5.192	5.344	5.044	4.189	4.623	4.454	4.422
8. S. Financieros...	13.240	9.776	8.394	9.952	7.866	7.545	5.573	6.772	6.630
9. S. Comunit, soc	2.463	1.782	1.851	1.778	1.562	1.763	1.915	1.803	1.827
10. Hoteles, rest...	1.890	1.854	1.645	1.436	1.110	1.531	1.558	1.932	1.673
Serv. Adm. Pública	3.120	3.293	3.511	3.429	3.315	3.300	2.914	2.944	3.053

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE

Si se toma en cuenta el PIB (Valor Agregado) de los 10 sectores en los que el INE subdivide las actividades de creación de valor –y que representan el 90% del empleo nacional–, los datos precedentes demuestran que, en promedio, la productividad bruta promedio del trabajo en todas las industrias es del orden de US\$. 1,884/trabajador-año, aunque existen marcadas diferencias entre sectores; así, mientras en las actividades extractivas (minería, hidrocarburos) la PBT bordea los US\$. 20,000/trabajador-año, en las actividades agropecuarias o la construcción, la productividad está por debajo de US\$. 1,000.

Tomando como referencia el valor promedio de la PBT, se observa que el 75% de los puestos de trabajo que se crean (al margen de la administración pública), están en sectores con productividad inferior al promedio: actividades agropecuarias no industriales, construcción, comercio, servicios (comunitarios, sociales y domésticos) y hotelería, restaurantes, bares y cantinas.

La baja productividad, por supuesto, está ligada a muy bajas remuneraciones. Si, como comentamos en el anterior numeral, en promedio sólo el 25% del Valor Agregado se asigna a la remuneración del trabajo, se hace evidente que los ingresos de gruesos sectores de trabajadores y auto-empleados no pueden ser muy superiores a los del umbral de pobreza. En consecuencia, en la medida que el empleo generado esté altamente concentrado en actividades de baja productividad, resultará muy difícil superar los actuales niveles de pobreza.

El empleo precario frena el crecimiento

Finalmente, los datos del INE muestran que entre 1999 y 2007, la población ocupada en Bolivia aumentó a un ritmo de 108,400 personas por año. Tomando esta cifra y aplicando la productividad del trabajo estimada en el numeral precedente, el impacto de este crecimiento en el PIB, ha sido del

orden de US\$ 200 millones anuales, un 2,3% del valor del PIB a precios de mercado, pero con ingresos al trabajador que no le permiten superar el umbral de pobreza; de hecho, en términos per cápita, tal aumento del PIB simplemente significa aumentar la cantidad de pobres, perpetuando la pobreza.

Para superar la pobreza, la remuneración media al trabajo debería ser mayor a los US\$. 3,000/año (13 mensualidades de Bs. 1,400 más beneficios y aportes a la jubilación); si asumimos la participación del trabajo en el Valor Agregado de 30% o 50%, la PBT estaría entre US\$. 10,000 y US\$. 6,000 con lo que el aporte anual del trabajo llegaría al 12,5% del PIB (precios mercado), impacto que sin duda ayudaría a superar la pobreza y pondría a la economía en un franco proceso de crecimiento sostenido.

Cuadro 2: Impacto de la PBT en el PIB (millones de dólares)

	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	Prom
PIB (pm)	8.260	8.376	8.113	7.883	7.777	8.617	9.592	11.526	8.841
Imp	1.010	1.140	1.045	1.028	1.004	1.150	1.725	2.441	1.362
PIB (pb)	7.250	7.236	7.068	6.855	6.773	7.467	7.867	9.085	7.479
PIB Indust	6.258	6.254	6.063	5.871	5.791	6.397	6.712	7.821	6.416
PT Promedio	2,5%	2,4%	2,5%	2,6%	2,6%	2,4%	2,1%	1,8%	2,3%
PT = \$ 6,000	7,9%	7,8%	8,0%	8,2%	8,4%	7,5%	6,8%	5,6%	7,4%
PT = \$ 10,000	13,1%	12,9%	13,4%	13,7%	13,9%	12,6%	11,3%	9,4%	12,4%

En síntesis, los datos y el análisis precedente muestran que, más allá de consideraciones morales o ideológicas, el empleo digno es condición necesaria para el crecimiento sostenido de la economía, para la superación efectiva de la pobreza y, sin duda, para la sostenibilidad de las autonomías.

5. Alcances del Estudio

El estudio tiene como objetivo analizar las disposiciones constitucionales relativas a las competencias autonómicas desde la perspectiva de la promoción de la transformación productiva y, específicamente, la pertinencia de esas competencias para generar las condiciones necesarias que permitan a la sociedad satisfacer el Derecho al Empleo Digno.

Por la magnitud y complejidad del tema, dadas las dimensiones del subempleo, la informalidad, la baja productividad del “empleo” actual –características que de una u otra manera afectan a un 70% de la fuerza laboral–, o sus relaciones con los altos niveles de pobreza en las áreas rurales, resulta evidente que toda estrategia de cambio estructural para revertir estas realidades debe considerar, inicialmente, cómo generar las condiciones que permitan y promuevan la creación de puestos de trabajo productivos, dignos y sostenibles. Si existieran esas condiciones, se frenaría la expansión de la precariedad del trabajo conforme crece la población; sería razonable esperar la paulatina reducción de los niveles de informalidad y de subempleo, al aumentar los niveles de ingreso de las familias, iniciando así un proceso auto-reforzante y dinámico de crecimiento con adecuados equilibrios entre la demanda y la oferta agregadas.

El análisis busca entonces establecer la pertinencia de las competencias autonómicas para configurar un nuevo escenario económico, social y político que, revirtiendo los rasgos rentistas hasta ahora dominantes, aliente la creación de puestos de trabajo que superen definitivamente los altos índices de precariedad laboral vigentes como base para un crecimiento sostenible e inclusivo. Para ello, aplica modelos conceptuales y recomendaciones que han sido formuladas en un amplio proceso de reflexión social participativa por actores laborales, productivos, empresariales, académicos y sociales, como herramientas para evaluar las competencias e identificar posibles contradicciones o vacíos.

Con base en este análisis, identifica posibles áreas de acción para asegurar que el ejercicio de las competencias autonómicas constituya un instrumento eficiente y eficaz para la creación de riqueza social, y de empleo u oportunidades de ingreso digno para tod@s l@s bolivian@s.

Con el fin de establecer las dimensiones que permitirán apreciar la magnitud de este desafío, el Estudio toma como referencia la demanda esperada de puestos de trabajo –a nivel nacional y en los nueve Departamentos– entre 2010 y 2015. Es decir las cifras sobre: cantidad de puestos de trabajo, las inversiones que se necesita hacer para crearlos; y los ámbitos (rural o urbano) en los que deberían crearse; no se incluyen las necesidades emergentes de los actuales déficits acumulados de empleo digno y de calidad, sea por efecto del subempleo, el cuenta-propismo obligado o por la informalidad del empleo. Por tanto, los indicadores que presenta el Estudio pueden considerarse como metas mínimas a las que la sociedad debería comprometerse simplemente para no acentuar los actuales niveles de pobreza.

Sin embargo, cabe remarcar que el Estudio *no es un compendio de ideas o de propuestas de políticas públicas para la creación de empleo*.

6. Crecimiento esperado de la Población Económicamente Activa

En el Anexo 1 se incluyen las proyecciones de la Población Total, Urbana y Rural para Bolivia entre 2000 y 2030. Estos datos no corresponden a las proyecciones del INE para este período, debido a la fuerte discontinuidad de esas proyecciones con los datos censales de 2001, y a la fuerte (poco realista?) caída de las tasas de crecimiento poblacional que aplica el INE, especialmente para las áreas urbanas; por lo que, las proyecciones resultan en cantidades anuales decrecientes de la PEA a partir del año 2000 –muy acentuadas en área rural–, las cuales, que no parece reflejar la realidad boliviana.

En consecuencia, para los fines indicativos del Estudio, se han empleado proyecciones polinómicas de los datos censales que resultan en tasas interanuales de crecimiento que tienden a converger con las del INE a largo plazo, pero que reducen la fuerte discontinuidad a corto plazo.

Como se aprecia en los siguientes paneles, las proyecciones adoptadas tienen un comportamiento más uniforme respecto a los datos censales medidos, y a las tendencias observadas empíricamente.

Panel 2: **Proyecciones de la Población Total, Urbana y Rural para Bolivia (2000 – 2030)**

Figura 1: Proyecciones del INE

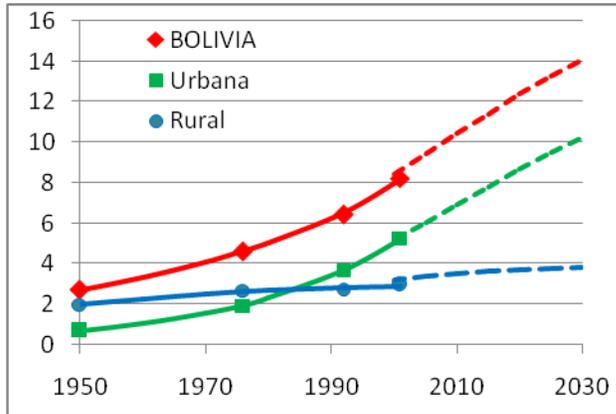
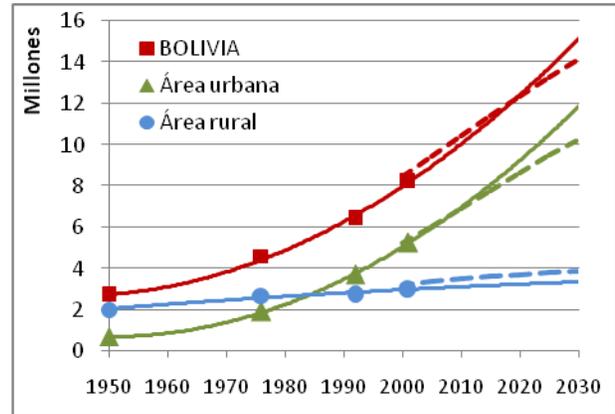


Figura 2: Proyecciones del Estudio



Las proyecciones del INE para el crecimiento de la poblacional total, urbana y rural para 2000-2030, líneas punteadas, muestran un brusco quiebre con la tendencia de los datos censales (puntos y línea sólida); el dato de la proyección del 2000 es superior a la población censada en 2001. Por otra parte, las proyecciones asumen una brusca, muy fuerte y poco realista caída en las tasas de crecimiento, especialmente de la población urbana.

El Estudio adopta proyecciones con base en ajustes de curvas polinómicas de 2º grado o exponenciales a los datos censales de 1950, 1976, 1992 y 2001 ($R^2 > 0,999$). En la Figura, las proyecciones están representadas por las líneas continuas, los datos censales por los puntos mientras que las proyecciones del INE por las líneas punteadas. Se aprecia que las proyecciones del Estudio superan a las del INE recién después del 2015.

Panel 3: **Tasas interanuales de crecimiento poblacional y variación de la PEA**

Figura 3: Tasas Interanuales de Crecimiento

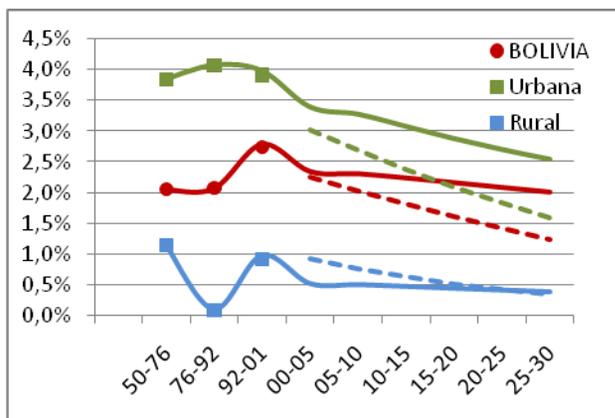
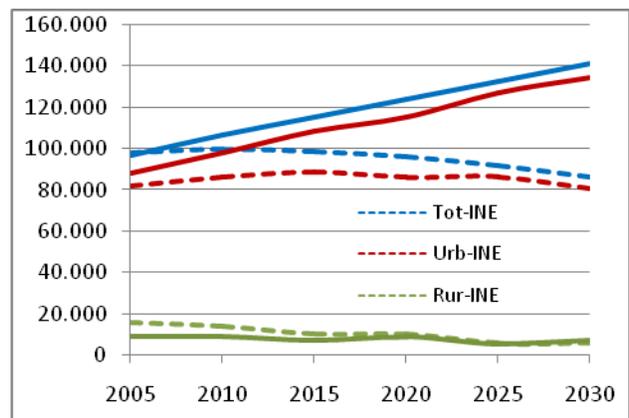


Figura 4: Variación de la PEA



Los puntos representan tasas de crecimiento calculadas a partir de los datos censales (método logarítmico), las líneas punteadas son las que emplean las proyecciones del INE y, finalmente, la línea continua las tasas que resultan de la proyección adoptada para el estudio. Nótese la gran diferencia entre las últimas tasas de crecimiento medidas (período 1992 al 2001) y las empleadas en la proyección del INE para 2000 a 2005.

Las líneas punteadas muestran el comportamiento que se esperaría para la variación anual en la magnitud de la PEA empleando las proyecciones del INE; las líneas continuas corresponden a las variaciones anuales esperadas con las proyecciones que adopta el Estudio. Las proyecciones del INE sugieren que a partir del 2007-2008, el crecimiento interanual de la PEA (y la demanda por nuevos puestos de trabajo) empezaría a caer.

El Panel 3, ilustra el comportamiento de las Tasas Interanuales de crecimiento poblacional calculados con los datos censales (Figura 3), los que emplea el INE y los resultantes del ajuste adoptado para el estudio; en la Figura 4, se muestra el comportamiento esperado para la variación anual de la PEA en los dos casos proyectados (INE y el presente estudio)

A partir de las proyecciones para la población total, urbana y rural, el estudio aplica la estructura porcentual del INE para la distribución proyectada de población total y urbana-rural dentro de cada departamento para estimar proyecciones a nivel de departamento. Como resultado, se obtiene el Cuadro 1 que sintetiza la demanda esperada de puestos de trabajo por departamento hasta el 2015, bajo el supuesto que la variación (el crecimiento neto) en la PEA es una razonable aproximación a la demanda de empleo.

Cuadro 3: Proyecciones del crecimiento de la PEA entre 2010 y 2015 por Departamento

	CHQ	LPZ	CBB	ORU	POT	TAR	SRZ	BEN	PAN	Bolivia
PEA Total	30.419	124.622	108.235	12.111	18.825	35.133	216.404	22.598	7.817	576.164
PEA Urbana	30.570	119.842	104.556	11.901	13.348	34.193	199.532	20.782	6.521	541.244
PEA Rural	-150	4.780	3.679	210	5.477	940	16.872	1.816	1.296	34.919
% Total Bol	5,3%	21,6%	18,8%	2,1%	3,3%	6,1%	37,6%	3,9%	1,4%	100,0%
% Urb Bol	5,6%	22,1%	19,3%	2,2%	2,5%	6,3%	36,9%	3,8%	1,2%	100,0%
% Rur Bol	-0,4%	13,7%	10,5%	0,6%	15,7%	2,7%	48,3%	5,2%	3,7%	100,0%
% Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
% Urbana	100,5%	96,2%	96,6%	98,3%	70,9%	97,3%	92,2%	92,0%	83,4%	93,9%
% Rural	-0,5%	3,8%	3,4%	1,7%	29,1%	2,7%	7,8%	8,0%	16,6%	6,1%

Fuente: Elaboración Propia, con datos base del INE

En las tres primeras filas del Cuadro 3, se presentan los incrementos esperados de la PEA total, urbana y rural, por departamento y para Bolivia para el período 2010 al 2015. De acuerdo con estas proyecciones, Bolivia debería crear unos 120,000 puestos de trabajo por año para acomodar a los nuevos entrantes al mercado laboral. Considerando los totales a nivel nacional, Santa Cruz enfrenta el mayor desafío ya que debería crear unos 216,000 empleos, el 37,6% del total de los puestos de trabajo, un 37% de los empleos urbanos y cerca a la mitad (48,3%) de empleo rural. Junto a La Paz (21,6%) y Cochabamba (18,8%). ,Estos tres departamentos concentran el 78% de la demanda nacional esperada de puestos de trabajo y el 78,3% del empleo urbano.

En promedio, a nivel nacional, sólo un 6,1% de la demanda esperada de puestos de trabajo para los nuevos entrantes al mercado laboral corresponderá a las áreas rurales (unos 35,000 empleos); Santa Cruz (48,3%), Potosí (15,7%), La Paz (13,7%) y Cochabamba (10,5%) deberían atender al 88% de las demandas de empleo en las áreas rurales. Las tres últimas filas muestran que, al interior de cada departamento, con excepción de Potosí (71%) y Pando (83%), más del 90% de la demanda esperada de puestos de trabajo corresponde a las áreas urbanas, con Chuquisaca (100%), Oruro (98,3%), Tarija (97,3%), Cochabamba (96,6%) y La Paz (96,2%) como los casos más extremos de concentración de demanda esperada por empleo urbano.

El déficit acumulado de Empleo Digno al 2010: el Empleo Informal

Aunque el estudio considera sólo la demanda esperada de puestos de trabajo en la actual gestión de gobierno (2010-2015), a efectos de caracterizar y cuantificar la magnitud relativa de este desafío, son ilustrativas las estimaciones del déficit de empleo digno que Bolivia ha acumulado hasta el 2010, y de las cantidades de empleos que habría que crear en el mismo período para reducir en un 50% el nivel de empleo precario que predomina en la actualidad.

Con este propósito, consideramos la informalidad del empleo (ausencia de contratos de trabajo, falta de seguro social, indemnizaciones, jubilación, no tributa directamente, etc.) como el rasgo distintivo del empleo precario. Para cuantificar la incidencia de la informalidad, a partir de las proyecciones de la PEA urbana y rural por Departamento para el año 2010, asumimos como representativo de todas las áreas urbanas el nivel de informalidad que calcula el INE para ciudades capital (65%); estimamos, además, que este indicador es del 90% en las áreas rurales⁵ con lo que se obtienen las cantidades de Población Ocupada en empleos informales por Departamento y a nivel nacional.

Como muestran los datos del siguiente cuadro, la informalidad afecta a 3,7 millones de puestos de trabajo en el país, que equivale a un 74% de la PEA. Los casos extremos son Potosí con un 81,5% de informalidad, mientras que en Santa Cruz el indicador llegaría “sólo” al 71%. La informalidad en el empleo urbano afecta a casi 2.1 millones de personas, mientras que en área rural a 1,6 millones.

Cuadro 4: Incidencia de la Informalidad del Empleo, 2010, respecto a demanda 2010-2015

	CHQ	LPZ	CBB	ORU	POT	TAR	SRZ	BEN	PAN	Bolivia
PO (= PEA)	308.267	1.345.683	882.256	213.614	373.579	247.506	1.320.008	210.970	38.457	4.940.339
Informal	240.552	987.591	656.801	160.059	304.000	181.174	939.044	153.749	29.802	3.652.773
Urbano	95.910	581.161	356.796	83.704	83.774	108.111	647.304	93.921	12.503	2.063.184
Rural	144.642	406.430	300.005	76.354	220.227	73.062	291.740	59.828	17.300	1.589.589
Inf/PO, %	78,0%	73,4%	74,4%	74,9%	81,4%	73,2%	71,1%	72,9%	77,5%	73,9%
Empleo Digno necesario para reducir al 50% la informalidad en cinco años (2010 – 2015)										
Total (1)	120.276	493.796	328.401	80.029	152.000	90.587	469.522	76.875	14.901	1.826.386
Por Año	24.055	98.759	65.680	16.006	30.400	18.117	93.904	15.375	2.980	365.277
Demanda (2)	30.419	124.622	108.235	12.111	18.825	35.133	216.404	22.598	7.817	576.164
(2)/(1)	25,3%	25,2%	33,0%	15,1%	12,4%	38,8%	46,1%	29,4%	52,5%	31,5%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del INE; la demanda corresponde a las proyecciones del Cuadro 1

La segunda parte del cuadro muestra la cantidad de puestos de trabajo digno –no informal– que cada departamento y el país deberían crear (o contribuir a formalizar) para reducir en un 50% el nivel de

⁵ Estrictamente, quedarían como “formales” en el área rural, el empleo público y el empresarial (según el INE, un 3% y 7% respectivamente para los últimos años).

informalidad durante los próximos cinco años. Esto significaría, a nivel nacional, **la habilitación de 1,8 millones de puestos de trabajo dignos en cinco años, equivalentes a poco más de 365.000 empleos anuales; es decir, reducir la informalidad a la mitad en cinco años sería un esfuerzo anual equivalente a tres veces la cantidad de los puestos de trabajo que se deben crear cada año para atender la demanda esperada de los nuevos entrantes.**

A nivel departamental, para que Santa Cruz y Pando reduzcan el actual nivel de informalidad a la mitad en los próximos 5 años, deberían crear el doble de la cantidad de los puestos de trabajo necesarios para satisfacer la nueva demanda; Cochabamba, Tarija y Beni, tres veces más; Chuquisaca y La Paz, cuatro veces más; Oruro, siete veces más; y, Potosí, unas ocho veces más. En valores absolutos, bajar la informalidad a la mitad en La Paz implicaría crear medio millón de puestos de trabajo, cantidad comparable al total necesario para cubrir la demanda nacional esperada de nuevos entrantes entre 2010 y 2015; en Santa Cruz, la situación sería ligeramente menor pero comparable.

En resumen, la cantidad de puestos de trabajo que se deberá crear para acomodar a los nuevos entrantes al mercado laboral –unos 580.000 en cinco años– equivalen a sólo un tercio de lo que implicaría reducir los niveles de informalidad a la mitad; en departamentos como Oruro y Potosí, en los que la informalidad (el déficit) acumulada es muy alta, el esfuerzo hacia delante representa entre apenas entre un 15% y un 12% de lo que significaría cerrar en un 50% la “brecha” acumulada; en otros departamentos, como Santa Cruz o Pando, reducir la brecha en un 50% constituye el doble del desafío que la dotación de empleo digno para los nuevos entrantes.

7. Caracterización de la Demanda Esperada de Empleo

Las cantidades de demanda esperada de puestos de trabajo –total, urbana y rural; a nivel nacional y por departamento–, puede además ser caracterizada en términos de los sectores de actividad, de las inversiones requeridas, y de la tipología general de las unidades económicas necesarias; para ello, se emplean como criterios de referencia, las características y condiciones que implica el empleo, digno y productivo: el nivel salarial (la participación de la remuneración al trabajo en el Valor Agregado), la productividad (indicador del Valor creado por el trabajo), la “transabilidad” (la inserción en mercados competitivos) y la viabilidad (sostenibilidad técnica y comercial).

Junto a las proyecciones de demanda esperada por puestos de trabajo por departamento, el Cuadro 2 muestra los valores de los criterios e indicadores que permiten caracterizar mucho más puntualmente esta demanda, a través de estimaciones complementarias de los posibles sectores de actividad en los que se podrían generar estos empleos, las inversiones necesarias (privadas y públicas), y las cantidades indicativas de organizaciones económicas para crear los puestos de trabajo cuantificados.

Sectores de actividad

Las primeras filas del Cuadro 2 reiteran que, con excepción de Potosí y Pando, la demanda de puestos de trabajo está fundamentalmente concentrada en las áreas urbanas. En consecuencia, no se

esperarían respuestas en sectores de actividad “primarios” como la minería, los hidrocarburos o la agricultura. En primer lugar, porque radican en áreas rurales y, segundo, porque son actividades muy intensivas en capital (poco generadoras de empleo); incluso la agricultura (tradicional y extensiva) será cada vez menos demandante de mano de obra conforme se tecnifica el agro para aumentar la productividad y los ingresos de los campesinos.

Entre los sectores de actividad más propiamente urbanos –comercio, servicios y transformación–, se puede concluir que el comercio no puede ya ser una respuesta para los próximos cinco años, por ser una actividad no transable, de bajo valor agregado y con una productividad muy baja y que en tanto no mejore el nivel de consumo del mercado interno, solamente generará ocupaciones en el micro comercio (comercio informal) que, por sus crecientes vinculaciones con el comercio ilegal (contrabando), ha llegado a constituir la mayor amenaza para las actividades productivas con mayor vocación para la creación de valor y de empleo. Resolver este creciente conflicto –ilustrado por la venta de ropa usada– representa uno de los mayores desafíos sociales y económicos para los próximos años, pues a pesar de generar un 20% del empleo total en el país, es un sector refugio para el “cuenta-propismo obligado”, el comercio informal es perjudicial para crear empleo de calidad.

A su vez, los servicios –con la clara excepción del turismo–, tampoco podrían ser la respuesta central a la creación de más de 100,000 puestos de trabajo por año; al igual que el micro comercio informal, los servicios que concentran la mayor cantidad de empleo son actividades de muy baja remuneración (y productividad). Los servicios mejor remunerados y de mayor productividad, demandan cada vez mayores niveles de tecnificación y no se prestan a la generación de cantidades masivas de empleo; sin embargo, bajo determinadas condiciones, el sector podría contribuir de forma muy significativa a consolidar a otros sectores intensivos en empleo de calidad a través de ofertas especializadas.

Por exclusión, si la sociedad debe dar respuestas a una creciente demanda de empleo urbano, sólo quedan los sectores productivos de transformación, incluyendo la manufactura y las artesanías, con el sector del turismo cumpliendo su cada vez más destacado rol de la “industria sin chimeneas” y que puede vincular efectivamente lo urbano con lo rural, y dinamizar a subsectores de transformación.

Las actividades productivas de transformación, en función de los productos y de las estrategias de comercialización, pueden ser altamente generadoras de empleo; se caracterizan normalmente por agregar mucho valor, su alta productividad puede traducirse en remuneraciones dignas para los trabajadores y, al poder comercializarse en mercados abiertos, diluye el riesgo de la dependencia en precios o demanda que caracterizan a la producción de materias primas o productos naturales sin valor agregado.

En general, aunque prácticamente en todos los departamentos el desafío hacia delante está definido por las demandas de empleo urbano, consideraciones de sostenibilidad social y económica sugieren fuertemente la necesidad de vincular las actividades de transformación a las de producción -actual y potencial- de las áreas rurales (agrícola o minera). A través de estas estrategias, se debería acelerar el cierre de las brechas de ingreso campo-ciudad, a la vez que desalentar la migración forzada hacia los

centros urbanos.

En este ámbito, las empresas públicas o mixtas, que tengan como objetivo establecer los vínculos necesarios para adecuar o potenciar la producción o la comercialización de los ámbitos rurales, a las necesidades y demandas de sectores de transformación con alta capacidad de generación de valor agregado y de creación sostenible de empleo, tendrán un importante rol.

Inversiones, Productividad Laboral y Remuneración al Trabajo

Las consideraciones sobre los posibles sectores creadores de empleo urbano permiten concluir, por exclusión, que las actividades de transformación, manufacturas livianas, artesanías y turismo, deberían ser las que generen mayores fuentes de empleo. Es importante por tanto, estimar el rango de magnitud y el origen/fuente de las inversiones que se necesita hacer.

Tomando como referencia los datos de UDAPE, las inversiones en actividades de transformación y de la manufactura liviana en Bolivia, oscilan entre los US\$. 5,000 y US\$. 10,000 por puesto de trabajo; hay actividades en las que la inversión es mucho menor (por ejemplo, entre US\$. 100 y US\$. 1,000 para la producción de chompas tejidas a mano) y, por cierto, también hay otras en las que las inversiones son mucho mayores (CartonBol, US\$ 24,000; complejos industriales, petroquímica, etc., > US\$. 100,000).

Para el análisis del presente estudio, el rango de UDAPE ofrece una razonable aproximación que permite estimar, grosso modo, el orden de magnitud de las inversiones que serían necesarias para crear los puestos de trabajo con los que se podría satisfacer la demanda esperada de empleo digno. En primer lugar, refleja razonablemente el rango de inversiones de actividades que superan el “umbral de productividad”; es decir, tienen un valor agregado suficientemente alto para cubrir los costos directos y de transacción vigentes en un contexto local determinado y competir rentablemente en mercados. Pero, además, la Productividad Laboral en estos emprendimientos podría traducirse en remuneraciones que aseguren a los trabajadores superar los ingresos del umbral de pobreza para ellos y sus familias, condición esencial para la dignificación del empleo.

Para estimar esas inversiones necesarias, se han tomado en cuenta actividades de baja especialización aunque con potencial de mercados (interno y, preferentemente, externos): Por ejemplo, manufacturas livianas, productos de consumo y artesanías. Estas caen en la franja inferior del rango de inversiones por puesto de trabajo (hasta unos US\$. 7,500/pt) y para efectos del análisis adoptamos un valor promedio de US\$. 5,600.

Un primer elemento es que las inversiones necesarias para este tipo de actividades productivas muy difícilmente podrían originarse en la inversión extranjera directa (IED), que se limita a sectores intensivos en capital. Implica que el esfuerzo central de creación de empleo “digno y mayormente urbano” deberá sustentarse en la inversión nacional, pública y privada; de hecho, dado que actualmente el sector privado nacional –o, mejor, el *Sector No Público*, para reconocer de forma

explícita el aporte a la producción y al empleo de los sectores productivos comunitarios y urbanos que no se identifican con la empresa privada tradicional, pero también de esta última– genera el 90% del empleo en el país, por lo que su contribución deberá necesariamente ser mayoritaria.

Pero, en las actuales condiciones, es evidente que en la mayor parte del país no existen las condiciones institucionales, de infraestructura o servicios de apoyo como para atraer las inversiones necesarias, del tipo requerido y destinadas a las actividades esperadas. Una primera aproximación (de corte muy conservador) permite ver que, para crear las condiciones para atraer un boliviano, euro o dólar de inversión productiva, Bolivia debería invertir medio boliviano, euro o dólar para crear las instituciones, la infraestructura y los servicios de apoyo que alienten y direccionen estas inversiones. Naturalmente, este supuesto deberá ajustarse a los objetivos y metas en realidades particulares porque, por ejemplo, la necesidad de infraestructura, instituciones o servicios de apoyo en Santa Cruz, muy probablemente, es menor que en Tarija o Cobija.

Empleando estos criterios y supuestos, el cuadro 5 muestra los montos estimados de las inversiones públicas y “no públicas” que necesita hacerse. Santa Cruz es el departamento que necesitaría las mayores inversiones, unos US\$ 1,820 millones en el período, seguido por La Paz, US\$ 1,050 millones y Cochabamba US\$ 910 millones; en el otro extremo, Oruro necesitaría unos US\$. 100 millones y Pando, US\$ 66 millones, que serían los departamentos con los desafíos de inversión más “manejables” en los próximos cinco años.

Cuadro 5: Caracterización de la Inversión Necesaria (2010 – 2015)

	CHQ	LPZ	CBB	ORU	POT	TAR	SRZ	BEN	PAN	Bolivia
PEA Total	30.419	124.622	108.235	12.111	18.825	35.133	216.404	22.598	7.817	576.164
PEA Urbana	30.570	119.842	104.556	11.901	13.348	34.193	199.532	20.782	6.521	541.244
PEA Rural	-	4.780	3.679	210	5.477	940	16.872	1.816	1.296	34.919
Inversión (*)	256	1.047	909	102	158	295	1.818	190	66	4.840
<i>No Pública</i>	<i>170</i>	<i>698</i>	<i>606</i>	<i>68</i>	<i>105</i>	<i>197</i>	<i>1.212</i>	<i>127</i>	<i>44</i>	<i>3.226</i>
<i>Pública</i>	<i>85</i>	<i>349</i>	<i>303</i>	<i>34</i>	<i>53</i>	<i>98</i>	<i>606</i>	<i>63</i>	<i>22</i>	<i>1.614</i>

(*) Millones de dólares estimados a partir del concepto del “Umbral de Productividad”, ver el texto.

A nivel nacional, las estimaciones de inversión para el periodo 2010 a 2015 alcanzan a US\$. 3,226 millones (US\$ 640 millones/año) para el sector no público, y otros US\$ 1,614 millones (US\$ 320 millones/año) de inversión pública “estratégica pro-empleo” destinada a promover y a orientar todas las inversiones productivas. Como referencia, de acuerdo a los datos del Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas N° 19 de UDAPE, entre 2004 y 2008 la inversión pública anual promedio (incluyendo al nivel central, departamentos y municipios) en acciones para el apoyo productivo (no rural), alcanzó a unos US\$. 49.2 millones anuales: US\$. 11.8 millones a Industria y Turismo, y US\$. 37.4 millones a inversión multisectorial. Otros estudios como Economías Regionales de José Carlos Campero, dan cuenta que en la década 1994-2004, la inversión pública en el sector industrial y de

turismo alcanzó apenas a US\$. 37,6 millones, equivalente al 0,75% de la Inversión Pública Nacional. Estas cifras muestran la baja prioridad relativa de las inversiones de apoyo productivo. Por su parte, datos la FAM-SIAM, dan cuenta que las inversiones municipales en Desarrollo Económico Local y Turismo entre el 2006 y 2007, representaron en conjunto unos US\$. 20 millones anuales, equivalentes a menos del 3% de los gastos de inversión.

Estos datos indicativos muestran en conjunto que el desafío de crear empleo productivo y digno, puede implicar un aumento de hasta seis veces en los recursos (nacionales, departamentales y municipales) destinados a las inversiones públicas pro-empleo. Por la naturaleza y los objetivos particulares de este tipo de inversión –que deberá ser cuidadosamente focalizada y asignada–, se requerirá de una alta articulación, complementariedad y concurrencia de los recursos públicos originados o aportados por los gobiernos nacional, departamentales, municipales o indígenas, para realizar las inversiones que generen señales e incentivos en los ámbitos territoriales, productivos o institucionales identificados como necesarios para promover las inversiones no públicas creadoras de empleo; ésto, a su vez, tiene como condición necesaria la compatibilidad de los planes y la complementariedad de los objetivos de desarrollo entre todos los gobiernos autónomos.

Por otra parte, se ha estimado que la inversión privada nacional necesaria para crear empleo sería de unos US\$. 640 millones anuales.⁶ En Bolivia no hay información confiable (y, menos, detallada) sobre la inversión privada nacional; varias estimaciones sugieren que a partir del año 2000, ésta se sitúa en el orden del 2% del PIB, equivalente a unos US\$ 350 millones anuales. Por otra parte, en la estructura de la cartera de créditos en la banca privada, el financiamiento destinado a los sectores de industria y turismo alcanza al 20%; si se suma la Construcción, con un 10% adicional, se podría inferir, que la inversión privada nacional en actividades productivas creadoras de empleo alcanza a unos US\$. 100 millones anuales, el 30% de los 350 millones.

Esto significa que, para que la inversión privada cumpla su tarea en la creación de empleo digno, se necesitarán medidas e incentivos para multiplicar unas seis veces la inversión privada productiva nacional, además de promover una fuerte redistribución territorial de las inversiones ya que, en la actualidad, según datos del Banco Central de Bolivia, a noviembre de 2009, más del 86% de las captaciones en Caja de Ahorro y en Depósitos a Plazo Fijo y el 90% de la cartera, está concentrada en el eje Santa Cruz-La Paz-Cochabamba. Empero, de acuerdo con las proyecciones de necesidades de inversión privada nacional, los departamentos del Eje deberían concentrar no más del 78%.

Los cuadros 6 y 7, y la figura 5, muestran la estructura de las captaciones, la cartera con el sector privado en 2009 y una aproximación a los saldos tanto en la estructura proyectada como necesaria.

⁶ Los depósitos del público en el sistema financiero nacional a diciembre de 2009 eran cercanos a los US\$. 8,000 millones, de manera que pueden cubrir fácilmente los niveles estimados de inversión. El problema no es la falta de recursos, sino la ausencia de las condiciones objetivas que alienten el uso de esos recursos en actividades productivas con horizontes de retorno a mediano y largo plazo. En ausencia de tales condiciones, el ahorro no se usa productivamente o se destina a actividades especulativas y de rápido retorno, como el comercio o cierto tipo de servicios.

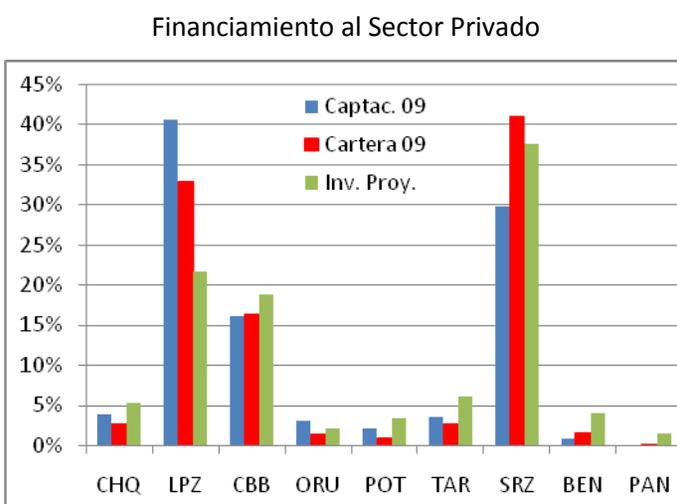
En Chuquisaca, La Paz, Oruro, Potosí y Tarija, las captaciones superan la cartera (los privados ahorran más de lo que invierten en estos departamentos), pero en las condiciones actuales, sólo La Paz, Cochabamba, Oruro y Santa Cruz captan lo suficiente para cubrir eventualmente las inversiones estimadas para atacar el problema del empleo digno. La Paz es el departamento que más ahorro genera, en tanto que Santa Cruz es el que capta el mayor volumen de inversiones. Reconociendo que no todo el financiamiento que figura como asignado a La Paz se invierte en este Departamento, las relaciones precedentes sugieren que un tercio de las “inversiones” en La Paz y un 10% de las inversiones en Santa Cruz deberían ser re-orientadas hacia el resto del país.

Cuadro 6: Estructura de captaciones y cartera por Departamento

	CHQ	LPZ	CBB	ORU	POT	TAR	SRZ	BEN	PAN	Eje
Captac. 09	3,86%	40,56%	16,10%	3,12%	2,10%	3,55%	29,75%	0,85%	0,12%	86,41%
Cartera 09	2,74%	32,94%	16,37%	1,47%	0,93%	2,75%	41,08%	1,51%	0,21%	90,39%
IPN Proyect	5,28%	21,63%	18,79%	2,10%	3,27%	6,10%	37,56%	3,92%	1,36%	77,97%

Fuente: Elaboración propia con datos del BCB

Figura 5: Captaciones, Cartera y proyección de la estructura de financiamiento por Departamento



Sólo Oruro, y muy especialmente La Paz, captan lo suficiente para cubrir eventualmente las inversiones. Los otros departamentos deberían hacer esfuerzos para incrementar el ahorro local. Casi un 15% del total de la Cartera que se destina actualmente a La Paz y Santa Cruz, debería ser redistribuido al resto del país.

Cuadro 7: Balance entre captaciones y necesidades de inversión por Departamento (en millones de dólares)

	CHQ	LPZ	CBB	ORU	POT	TAR	SRZ	BEN	PAN	Bolivia
Captac. 09	141	1.911	659	122	90	127	1.372	36	7	4.466
IPN Proyect	170	698	606	68	105	197	1.212	127	44	3.226
Saldo	-29	1.213	53	55	-16	-69	160	-90	-37	1.239

Fuente: Elaboración propia con datos del BCB

Entre las metas de esta “relocalización” de las inversiones, en Chuquisaca y Tarija se debería duplicar (proporcionalmente) la inversión privada, en el Beni aumentarse en dos y media veces, en Potosí en tres y media y, en Pando, en casi siete veces más. Lograrlo, exige alta coherencia y voluntad política en el nivel central, pero también una clara vocación en cada uno de los departamentos para “hacerse atractivos” a fin de radicar el ahorro local y del resto de l@s bolivian@s. Asimismo, en un nuevo contexto de autonomías, los conceptos de solidaridad y equidad adquieren plena significación, pero también los de complementariedad, subsidiaridad y, especialmente, de responsabilidad.

Por todas estas consideraciones, resalta nuevamente la importancia estratégica de reorientar y articular meticulosamente la inversión pública estratégica pro-empleo que promueva tal incremento y reorientación de las inversiones productivas. Este es el desafío más importante del proceso autonómico, considerando el objetivo nacional de avanzar hacia el Vivir Bien.

Organizaciones Económicas

La nueva Constitución Política del Estado reconoce, como Organizaciones Económicas, las estatales (públicas), las privadas, las comunitarias, las social-cooperativas y las mixtas. Todas ellas tienen la obligación constitucional de “generar trabajo digno y contribuir a la reducción de las desigualdades y a la erradicación de la pobreza” (312-II), para lo que deberán tener como propósitos “generar el producto social en el marco del respeto de los derechos individuales, así como de los derechos de los pueblos y las naciones”, y “la producción, distribución y redistribución justa de la riqueza y de los excedentes económicos” (313-1,2).

La CPE, en consecuencia, asigna a las Organizaciones Económicas la responsabilidad de crear valor para la sociedad pero, rompiendo con el capitalismo frío, también las compromete a generar trabajo digno, y a la justa distribución de la riqueza y de los excedentes, para que contribuyan a reducir las desigualdades y a erradicar la pobreza. Por tanto, implícitamente busca superar el cuenta-propismo obligado y eliminar todas las formas de explotación y auto-explotación laboral a las que miles de personas están condenadas, forzadas a ocupaciones de sobrevivencia por la incapacidad estructural de la economía de ofrecer empleo y oportunidades de ingreso dignos.

Significa, entonces, que la primera condición que las Organizaciones Económicas deben cumplir, es tener capacidad de crear valor, lo que se puede expresar en términos del Valor Agregado y de la Productividad Laboral. En general, la capacidad de agregar valor en una organización económica depende de muchos factores –resaltando, indudablemente, el tipo de producto, los procesos, etc.– que, a su vez, están estrechamente vinculados a la división y especialización del trabajo, a la calidad de los insumos, muy especialmente de la mano de obra, que determinan la productividad del trabajo (el valor agregado por cada trabajador) y, finalmente en función de la productividad, la remuneración al trabajo: mientras mayores sean el valor agregado y la productividad, mayor la remuneración posible al trabajo, y mayor el impacto en la reducción de la pobreza.

Diversas mediciones o estimaciones de la productividad del trabajo en Bolivia, coinciden en que, de manera muy general, las unidades económicas de menor tamaño, tienen una baja productividad, por lo que su capacidad de permanecer en los mercados depende mayormente de los sacrificios que se hacen para bajar costos, normalmente a costa de trabajo familiar no remunerado, o del agotamiento de los medios de producción. Aunque no pueden establecerse límites definidos al tamaño viable de una organización económica por la gran variedad de temas y de factores que intervienen en la determinación de la productividad, mediciones directas y análisis empíricos sugieren que unidades con menos de cuatro personas ocupadas y remuneradas tienen un muy alto índice de mortalidad; por otra parte, consideraciones relativas a la dignidad del empleo (y de los salarios) sugieren que la productividad necesaria para remunerar al trabajo por encima de los umbrales de pobreza estaría en empresas a partir de los 8 a 12 trabajadores. Con todas estas consideraciones, el análisis adopta como tamaño mínimo de referencia, a organizaciones económicas de 10 personas remuneradas (incluyendo al propietario).

Las Organizaciones Económicas Comunitarias (OEC) merecen un breve comentario adicional. De acuerdo con la CPE, la forma de organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos. Aunque también obligados a contribuir a la superación de la pobreza, con la generación de valor social, para cumplir su rol redistributivo y de reproducción de las formas de vida social, las OEC deben involucrar necesariamente a un mayor número de actores. Nuevamente, para fines del presente análisis, asumimos como tamaño de referencia de las OEC a organizaciones en las que participan 50 miembros de la comunidad (aplicable en el campo o en áreas urbanas). En principio, se asume también que en estas OEC se cumple con el objetivo de superar la productividad laboral que permita ingresos por encima de los umbrales de pobreza.

Empleando estos tamaños de referencia, establecemos la cantidad de organizaciones económicas que deben crearse tanto en los ámbitos urbanos como rurales, ver cuadro 8. Para ilustrar la magnitud relativa de la cantidad de organizaciones económicas a crear, en el cuadro presentamos los datos de la Base Empresarial de FUNDEMPRESA (diciembre 2009), y la relación entre la cantidad de organizaciones económicas a crear y la actual base empresarial registrada.

Cuadro 8: Estimación de la cantidad de Organizaciones Económicas necesarias (2010 – 2015)

	CHQ ⁷	LPZ	CBB	ORU	POT	TAR	SRZ	BEN	PAN	Bolivia
OE Urbanas (1)	3.397	13.316	11.617	1.322	1.483	3.799	22.170	2.309	725	60.138
OE Comunitarias	0	96	74	4	110	19	337	36	26	698
FUNDEMPRESA (2)	1.383	12.334	6.232	1.826	1.477	1.980	10.535	1.202	356	37.325
Relación (1)/(2)	2,5	1,1	1,9	0,7	1,1	1,9	2,1	2,0	2,1	1,6

Fuente: Elaboración propia

⁷ Todo el crecimiento poblacional estará en áreas urbanas, por lo que no se espera nuevas demandas rurales

De acuerdo con estos datos, en los próximos cinco años Chuquisaca debería aumentar en dos y media veces su actual base empresarial; La Paz, Oruro y Potosí, duplicarlas; Cochabamba, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, triplicar sus actuales bases empresariales. Estas estimaciones iniciales, deben todavía ajustarse tomando en cuenta que, en las actuales bases empresariales, hay una muy fuerte presencia de empresas unipersonales (67%); y, por otra parte, que las actuales empresas se dedican en casi un 70% a actividades de comercio (29%), transporte (15,6%), inmobiliarias (14,4%), servicios (5%), minería y agricultura (3,5%) y otros (2%), de manera que la cantidad de empresas dedicadas a la manufactura, turismo y construcción llegan sólo al 30% de la base empresarial.

Pero, más allá de las características cuanti-cualitativas de la actual base empresarial boliviana, un rasgo particularmente relevante a considerar es que, aunque no se conoce con certeza la magnitud, se sabe que una parte significativa de las organizaciones económicas y emprendimientos optan por refugiarse en la informalidad y, por lo tanto, no están registradas en la base empresarial de FUNDEMPRESA.

Según un estudio del Banco Mundial, Bolivia y la república de Georgia comparten el primer lugar en el mundo en términos del tamaño de la economía informal, con un 67,3%, realidad que limita seriamente la capacidad de crecimiento y de articulación efectiva de la economía, dados los altos costos y las distorsiones que generan en los procesos de administración de la economía y a la debilidad institucional que esta realidad implica.⁸ La existencia de esta economía informal introduce profundas distorsiones tanto en el funcionamiento de la economía –y en la identificación de las relaciones causa-efecto que lo afectan– como en la efectividad de las políticas públicas para lograr objetivos específicos de crecimiento y desarrollo.

Para enfrentar responsablemente el desafío de crear empleo digno y productivo, de forma continua y sostenible, se requiere que el entramado empresarial-productivo sea plenamente visible y esté articulado –tanto entre las organizaciones económicas, como con las estructuras públicas que deben generar incentivos y estructuras de apoyo– con el fin de reducir el alto umbral de productividad que hoy hace inviables muchos emprendimientos, especialmente aquellos que se inician como pequeñas unidades económicas, debido especialmente a los altos costos de transacción que son la característica dominante de ambientes institucionales informales, complejos y poco transparentes.

En consecuencia, las estimaciones sobre la cantidad de organizaciones económicas que deben ser creadas en Bolivia y en cada departamento –estrictamente, en cada localidad–, más allá de cifras y de la exactitud de las magnitudes, pone de relieve la importancia de superar las complejas normas y procedimientos que han alentado la informalidad, antes que el dinamismo productivo de la actividad económica. En este sentido, el tema es particularmente relevante y debe ser cuidadosamente abordado en el nuevo Código de Comercio y en el funcionamiento del nuevo contexto autonómico.

⁸ http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/informal_economy.pdf

8. El escenario autonómico “Pro-Producción y Empleo Digno”

El Cuadro 9 resume los resultados del análisis precedente, el cual conduce a las siguientes inferencias y conclusiones:

- a. a nivel nacional, se espera una demanda superior al medio millón de puestos de trabajo (sólo por el crecimiento poblacional; no toma en cuenta el actual déficit acumulado o la necesaria reducción de los actuales índices de informalidad o de subempleo);
- b. más del 90% de esta demanda concentrada en empleo urbano;
- c. para que esos puestos de trabajo contribuyan efectivamente a superar la pobreza, deberán tener una productividad del trabajo superior a US\$. 6,000/trabajador·año; actualmente la productividad del trabajo en Bolivia es la mitad de este estimado, con sectores como el micro-comercio, servicios no profesionales, la construcción y la agricultura tradicional, que tienen una productividad menor a los US\$. 1,000/trabajador·año;
- d. implica la necesidad de impulsar una acelerada transformación productiva, reorientando las estrategias rurales hacia una producción especializada y con alto valor (productos agro-químicos, agro-medicinales o destinados a mercados orgánicos), que garantice paralelamente la seguridad alimentaria nacional; a nivel urbano, deben potenciarse actividades de transformación (manufactura, artesanías, etc.) y el turismo (considerado como una “importación de demanda”);
- e. impulsar actividades productivas de este tipo, demanda inversiones del orden de los US\$ 1,000 millones anuales;
- f. por los “efectos sociales y económicos” esperados de estas inversiones, la inversión extranjera directa no podría ser una respuesta, en tanto que la inversión pública sería a todas luces insuficiente: el desafío recae necesariamente en la Inversión No Pública Nacional; y
- g. finalmente, la satisfacción simultánea de todas estas condiciones y restricciones requiere una muy acelerada expansión de la base empresarial nacional, incorporando las nuevas formas de Organizaciones Económicas reconocidas por la CPE como único camino para crear riqueza y empleo digno.

Cuadro 9: Caracterización general de la demanda esperada de puestos de trabajo (2010 – 2015)

	CHQ	LPZ	CBB	ORU	POT	TAR	SRZ	BEN	PAN	Bolivia
Total	30.419	124.622	108.235	12.111	18.825	35.133	216.404	22.598	7.817	576.164
Urbano	30.570	119.842	104.556	11.901	13.348	34.193	199.532	20.782	6.521	541.244
%(Urb/Tot)	100,5%	96,2%	96,6%	98,3%	70,9%	97,3%	92,2%	92,0%	83,4%	93,9%
Rural	-	4.780	3.679	210	5.477	940	16.872	1.816	1.296	34.919
Invers, MUS\$	256	1.047	909	102	158	295	1.818	190	66	4.840
No Pública	170	698	606	68	105	197	1.212	127	44	3.226
Pública	85	349	303	34	53	98	606	63	22	1.614
OE Urbanas	3.397	13.316	11.617	1.322	1.483	3.799	22.170	2.309	725	60.138
E. Comunit	-	96	74	4	110	19	337	36	26	698

El escenario pro-producción y pro-empleo digno descrito por los indicadores precedentes, es un claro objetivo de la nueva *Estructura y Organización Económica del Estado*, y está descrito en sus tres capítulos: *Disposiciones Generales, Función del Estado en la Economía y Políticas Económicas* (CPE, Arts. 306 al 320).

Así, la necesaria y acelerada expansión de la base empresarial-productiva –con el objetivo de crear valor y empleo digno como medio para superar la pobreza, la desigualdad y la exclusión–, coincide con los postulados del desarrollo de la *economía plural* (arts. 306 al 315); la priorización de la inversión privada nacional frente a la inversión extranjera (art. 320 I); la articulación productiva rural-urbana (art. 319), la creación de condiciones que permitan superar los umbrales de productividad, (art. 318 I-IV), y específicamente el incremento del valor agregado en los bienes y los servicios destinados a la exportación (art. 318 V) o la eliminación de los des-incentivos a la inversión productiva nacional (art. 320 I, V).

Es decir, las disposiciones de la CPE son plenamente pertinentes para poner en marcha un proceso de transformación productiva creadora de empleo digno y que satisface las condiciones y restricciones que establece nuestro análisis empírico.

Áreas de políticas para la transformación productiva y creación de empleo

En línea con el análisis precedente, las políticas públicas y las estrategias para garantizar el Derecho al Empleo Digno, deberán considerar a la eliminación de la pobreza como el objetivo central y como el indicador fundamental de resultado, y a la creación de empleo (o de oportunidades de ingreso) digno y bien remunerado, como el medio principal para lograrlo.

Las áreas de políticas sobre las que se deben actuar para promover la creación de empleo digno son cuatro, como muestra el siguiente esquema⁹:

- i) **Acceso a los mercados**: los puestos de trabajo o los ingresos sólo existen si se puede vender los productos generados por el trabajo, es decir, si existen mercados que los demanden. De ahí que la exportación de productos con creciente valor agregado es un objetivo para generar riqueza a mediano y largo plazo, aunque recuperar efectivamente el mercado interno es una tarea de alta prioridad a corto plazo.
- ii) **Productividad y Valor Agregado**: como no es posible garantizar mercados, en última instancia el empleo digno y bien remunerado se genera en emprendimientos capaces de competir por su productividad y por la calidad de sus productos. En Bolivia, las unidades económicas están separadas por grandes diferencias (abismos) en la productividad y en la estructura del Valor

⁹ Corresponden a la “Función Empleo” propuesta y aplicada por INASET en los Programas de Reflexión Social y Productiva. El esquema muestra que el Derecho al Empleo Digno, es el medio para superar la pobreza; por su parte, condiciona la capacidad de garantizar este derecho a la aplicación sistemática de políticas coherentes y fuertemente articuladas.

Agregado, configurando una perniciosa dualidad empobrecedora; una gran cantidad de pequeñas unidades económicas y actividades por cuenta propia generan empleo precario pero de muy poco valor y pocas grandes empresas generan gran riqueza y muy poco empleo.

- iii) **Competitividad social:** las condiciones políticas, económicas, laborales, culturales, sociales, etc., determinan el nivel de la competitividad que permiten a las empresas mejorar la productividad para participar en mercados abiertos (competitivos). Busca poner la economía (y la política) al servicio de la gente –definiendo las reglas de juego, corrigiendo las imperfecciones en mercados, etc.–, reconociendo que el propósito de las políticas nacionales (incluyendo las económicas) no es otro que el de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Una característica distintiva de la competitividad social, es la capacidad de promover continuamente la generación de empleo de calidad para la ciudadanía, porque implica necesariamente el crecimiento de la economía y es el mecanismo más efectivo para reducir la pobreza, mediante el salario que redistribuye la riqueza. En este sentido, las actividades económicas de baja productividad (autoempleo de sobrevivencia), son consecuencia de la baja competitividad, y,
- iv) **Los valores y la cultura productiva:** no es posible tener una sociedad competitiva e inclusiva sin una Cultura Productiva, ampliamente difundida entre gobernantes y gobernados. Se sustenta en el principio de que la creación de valor y de riqueza, se origina en el esfuerzo humano.



El siguiente cuadro muestra, a título ilustrativo, los problemas que fueron identificados en estos cuatro ámbitos durante los diagnósticos hechos por las organizaciones sociales y que limitan la creación de empleo.

El mercado interno boliviano está totalmente abierto al mundo, tanto por las políticas comerciales como por la debilidad institucional para controlar la internación ilegal de todo tipo de mercaderías. A más de ser muy reducido por el tamaño global de la población, se suma la baja capacidad de consumo ligada a la extendida pobreza y los bajos salarios: considerando que un 60% de la población está por debajo de la línea de pobreza –implica un consumo de subsistencia–, el mercado interno se reduciría a 4 millones de personas, lo que equivale a la mitad de la población en ciudades como Santiago, Lima o a un distrito de San Pablo. Estos diagnósticos permiten concluir que, en Bolivia, el ya reducido mercado interno está totalmente desprotegido y descontrolado, en tanto que la canasta de bienes exportables, se limita a materias primas sin mayor valor agregado y destinadas a pocos mercados. En tales condiciones, difícilmente se puede justificar la creación de los más de 100,000 puestos de trabajo digno que requiere la creciente población.

Por otra parte, las “*empresas*” están separadas por grandes diferencias en su productividad y en la estructura del Valor Agregado, configurando una perniciosa *dualidad empobrecedora*: una gran cantidad de pequeñas unidades económicas y actividades por cuenta propia que generan empleo precario pero muy poco valor, por un lado, y pocas grandes empresas que generan gran riqueza y muy poco empleo, por otro. Inciden en ello factores como la generalizada obsolescencia tecnológica, el manejo familiar de las empresas, los costos de transacción que obstaculizan el relacionamiento y el fluido intercambio comercial, etc. En conjunto, estos factores han condicionado a que los pocos sectores modernos se vinculen a los mercados externos, en tanto que el resto de las industrias se limitan a competir en el reducido mercado interno con productos de muy bajo valor agregado. Como consecuencia, el empleo generado es precario, poco estable y con fuertes limitaciones en relación a la remuneración del trabajo.

En particular, las actividades productivas en Bolivia enfrentan un amplio espectro de obstáculos y de limitaciones que se hacen evidentes desde el inicio mismo de la gestación de la actividad económica: en las evaluaciones del Banco Mundial (*Doing Business*) Bolivia ocupa el puesto 163 entre 180 países en términos de las facilidades y costos para crear y registrar una empresa. Por otra parte, ocupa el puesto 17 de 200 entre los países que más impuestos efectivos cobran a las actividades creadoras de valor y empleo (*CIA Fact Book*). Son también conocidas las serias deficiencias de la infraestructura y de los servicios de apoyo a la producción, así como los efectos que sobre las actividades productivas tienen la complejidad normativa, la debilidad institucional y la baja eficiencia de la administración pública. Todos estos aspectos señalan a que Bolivia es un país poco competitivo.

Finalmente, persisten en Bolivia valores contrapuestos a los de una Cultura Productiva, entre los que predomina la cultura rentista, la aversión al riesgo, la baja autoestima, el cortoplacismo, la cultura “del serrucho”, de la transgresión y, sin duda, la cultura del conflicto. Esos (anti)valores limitan el potencial creativo y productivo que demuestran los bolivianos en otros contextos sociales, políticos y económicos, y se reflejan también en la institucionalidad poco competitiva que predomina.

Estos diagnósticos se detallan a continuación:

Cuadro 10:

		Características Identificadas por Actores Sociales	Resultados
Afectan la Productividad	1.1	La sociedad no valora socialmente la productividad ni el valor agregado	Además de las deficiencias internas por gestión o por la obsolescencia tecnológica, las actividades económicas que generan valor y empleo en Bolivia deben superar un alto <i>umbral de productividad</i> por los altos costos externos que reducen valor agregado (incluyendo el efecto de la Enfermedad Holandesa) y se traducen en remuneraciones bajas (el salario usado como variable de ajuste).
	1.2	La infraestructura de apoyo y las redes de servicios no son competitivas	
	1.3	Existen muchos y complejos problemas en la estructura de tarifas de servicios básicos	
	1.4	Las exportaciones de RRNN afectan negativamente a las que tienen valor agregado	
	1.5	Los SDE no contribuyen a la mejora de la productividad en las empresas	
	1.6	Mientras más valor y más empleo se genera, más impuestos se paga	
	1.7	No se promueve, menos premia, la creación de valor y la calidad del empleo	
	1.8	La compleja normativa nacional aumenta los costos de transacción	
	1.9	Serias deficiencias en aprovisionamientos de M.P. anulan ventajas comparativas	
	1.10	La conflictividad genera costos adicionales que bajan la productividad	
	1.11	La sociedad civil no debate adecuadamente el problema del desarrollo productivo	
	1.12	Los niveles tecnológicos son obsoletos y no se proyectan al Siglo XXI	
Afectan la Competitividad	2.1	El país no cuenta con estrategias específicas para atraer inversiones	El DED en Bolivia es frenado por la baja competitividad: la débil institucionalidad, la compleja y poco pertinente normativa, la ausencia de políticas de Estado y la total falta de coherencia y de capacidad en los servicios y en estructuras de apoyo a los objetivos productivos. En particular, la administración pública (en todos los niveles) es más un obstáculo que un facilitador del DED.
	2.2	La administración pública desalienta al productor y ahuyenta al ciudadano	
	2.3	Todos los niveles de gobierno compiten con proyectos e inversiones similares	
	2.4	No existen mecanismos para facilitar el acceso o mejorar la calidad de los recursos DP	
	2.5	Nadie defiende a quienes generan empleo de calidad o interpela a los que lo impiden	
	2.6	Actitud del Estado e institucionalidad son marcadamente "anti-emprendimientos"	
	2.7	No existen referentes a mediano/largo plazo sobre escenarios macroeconómicos	
	2.8	Bolivia, en la práctica, no incentiva la creación de valor y de empleo digno	
	2.9	No se cuenta con lineamientos para entender y competir en los mercados del futuro	
	2.10	No se debaten las implicaciones de la falta de desarrollo productivo sostenible	
	2.11	Existe confusión social entre "empresario explotador" y emprendedorismo social	
	2.12	Existe mucha descoordinación entre las instancias internas del aparato público	
Afectan a los Mercados	3.1	Los productores esperan que el Estado les compre sin importar la calidad	Los productores nacionales enfrentan un mercado poco exigente y reducido, tanto en tamaño como en capacidad de consumo; se suman una serie de distorsiones (falta de control, tolerancia social al contrabando, ausencia de normas, etc.) que configuran un ambiente poco atractivo para las inversiones y con baja capacidad de soportar el desarrollo de ofertas para mercados competitivos.
	3.2	Nadie se preocupa por lo que se vende en mercados y ferias, ni por los consumidores	
	3.3	El empleo gremial es cada vez más precario y fomenta la competencia desleal	
	3.4	Los bolivianos ya no aprecian ni defienden las tradiciones productivas	
	3.5	Lo que producimos vale muy poco, o nos pagan muy poco a pesar de su alto valor	
	3.6	Las compras estatales no son suficientes para dinamizar el aparato productivo	
	3.7	La normativa y las políticas públicas des-incentivan la producción nacional	
	3.8	Los bolivianos preferimos consumir y ostentar productos extranjeros	
	3.9	Los bolivianos nos quejamos del contrabando pero en realidad lo alentamos	
	3.10	Producimos lo que sabemos, no lo que debemos para competir en el Siglo XXI	
	3.11	Las bajas remuneraciones limitan la capacidad de compra de los bolivianos	
	3.12	La decisión de compra se guía por el precio, no por la calidad o por visiones de futuro	
Afectan la Cultura y Valores	4.1	Hay demasiada intolerancia entre las organizaciones y actores sociales	La "cultura nacional" parece limitarse al folklore; dominan valores rentistas, de burlar la norma, de la presión para el logro de reivindicaciones de personas o grupos, etc., y se han subalternizado valores productivos, asociativos y de priorización del bien común sobre los individuales o los corporativos. El sistema educativo se ha desentendido de la tarea de recuperar/transmitir valores.
	4.2	La Institucionalidad, por su descuido falta de políticas, alienta el desacato a las normas	
	4.3	Formamos gente para buscar pegos, no para crear valor social y empleo digno	
	4.4	El país no aprovecha sus ventajas comparativas, menos crea ventajas competitivas	
	4.5	Los bolivianos se identifican con el empleo público y están perdiendo imagen productiva	
	4.6	El país no ha logrado definir su visión del desarrollo productivo y carece de estrategias	
	4.7	La cultura Rentista impide reconocer que la riqueza la crea el esfuerzo humano	
	4.8	Los bolivianos están acostumbrado a pensar sólo en el día y a debatir coyunturas	
	4.9	Las organizaciones sociales defienden cada vez más intereses específicos y locales	
	4.10	Los bolivianos nos estamos acostumbrando a no cumplir nuestros compromisos	
	4.11	Los actores sociales "sólo ganan cuando se imponen" en los conflictos	
	4.12	Los paros y bloqueos aumentan costos y restan competitividad a la producción nacional	

La construcción de nuevas condiciones sólo será posible en la medida que Bolivia adopte los profundos cambios estructurales que postula la CPE; en esta tarea, juegan un papel fundamental las entidades territoriales autónomas.

Revisamos, a continuación, las competencias autonómicas de la CPE a fin de evaluar cualitativamente su pertinencia para revertir las tendencias negativas identificadas en cuanto al aprovechamiento de mercados, la mejora de la productividad y del valor agregado en los emprendimientos, el desarrollo de la competitividad social y, especialmente, el desarrollo y consolidación de una cultura productiva.

9. Las competencias de la CPE y la creación de empleo digno¹⁰

El análisis de las competencias autonómicas que establece la Constitución Política del Estado (CPE), busca establecer su pertinencia para generar las condiciones que permitan, al país, crear los empleos y las oportunidades de ingresos dignos que los bolivianos necesitarán en los próximos años, para superar la pobreza y promover una inclusión y una equidad social efectivas. El análisis busca también identificar recomendaciones que los gobiernos autonómicos puedan aplicar, de manera coordinada y concertada, para promover y sostener una transformación productiva centrada en la generación de valor y en la equitativa distribución de la riqueza generada por el esfuerzo humano.

Una primera aproximación nos permite apreciar que:

- a. Hay ciertas competencias Privativas que no podrán ejecutarse eficientemente sólo desde el nivel Central, por ejemplo, el Sistema de Pesas y Medidas; el Comercio Exterior
- b. Hay competencias Exclusivas con altos grados de superposición en cada nivel y entre niveles, por ejemplo: infraestructura productiva
- c. Hay competencias iguales o similares, diferenciadas sólo por el ámbito territorial de aplicación, pero que pueden requerir “continuidad territorial” : turismo
- d. Hay competencias que pueden acentuar la inseguridad jurídica, por ejemplo, la extensión de la personalidad jurídica
- e. Hay competencias que deben precisarse mejor y establecerse claramente sus alcances y ámbitos de responsabilidad temática y conceptualmente y no restringirse únicamente a lo territorial: Planificación Desarrollo Humano, Planificación del Desarrollo...

De las 199 competencias incorporadas en la CPE promulgada el 7 de febrero de 2009, casi 150 se relacionan directa o indirectamente con la transformación productiva y la creación de empleo, aunque muchas de ellas, son estrictamente sectoriales: Educación, Salud, Transportes, Energía, Comunicaciones y Servicios Básicos. Para el presente estudio, el interés está centrado únicamente en las competencias trans- o multisectoriales que afectan directamente al crecimiento de la economía y

¹⁰ Parte de este material es de “Desarrollo Económico Sostenible y Autonomías en el marco de la CPE”, trabajo elaborado para la GTZ en abril de 2009

a la generación de las condiciones promotoras de actividades productivas, es decir, que pueden vincularse con la promoción y la generación de valor con equidad e inclusión.

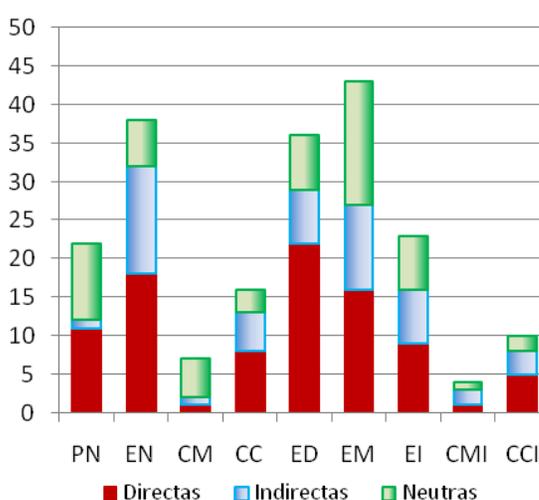
De manera mucho más precisa, 65 competencias (identificadas en el Anexo 2) están directamente relacionadas con crecimiento y generación de empleo, como se aprecia en la figura y el cuadro siguientes:

Cuadro 11: Competencias en la CPE relacionadas con el crecimiento y el empleo(*)

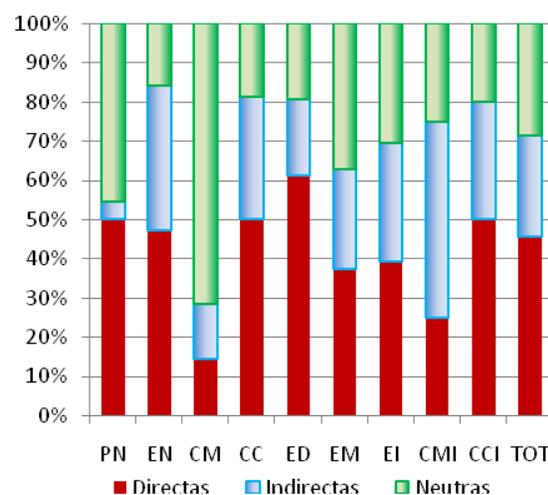
	PN	EN	CM	CC	ED	EM	EI	CMI	CCI	TOT
Total Competencias	22	38	7	16	36	43	23	4	10	199
Directas/Indirectas	12	32	2	13	29	27	16	3	8	142
Sectoriales	1	20	1	11	11	15	10	2	6	77
A considerar en DED(*)	11	12	1	2	18	12	6	1	2	65

(*) El estudio define como “Derecho al Empleo Digno, (DED),” al proceso ambientalmente sostenible de transformación productiva, generador del empleo digno que establece y garantiza la CPE

Figura 6: Asignación relativa de influencia sobre el DED



Cantidad, tipo de competencias y naturaleza de las relaciones con el DED



Importancia relativa del DED por tipo de competencia

Con la delimitación de las competencias, la única competencia **Compartida** (CM) relevante para el trabajo es “7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los

Gobiernos Autónomos”, en tanto que, entre las competencias **Concurrentes** (CC), están “3. Ciencia, Tecnología e Investigación”, y “8. Residuos Industriales y tóxicos”¹¹.

Las 6 competencias Exclusivas (EI), 2 Concurrentes (CCI) y una Compartida (CMI) de las autonomías Indígena Originario Campesinas que son relevantes para el DED, son similares a las competencias municipales o departamentales sobre las mismas materias, por lo que son aplicables las conclusiones que se formulen para las municipales o departamentales.

Otro factor relevante y que debe considerarse como parte de las condiciones del contexto general en el cual debe realizarse la evaluación para generar propuestas, es que existe una gran heterogeneidad en las capacidades –de organización, materiales, técnicas, etc.– de los gobiernos sub-nacionales (autónomos) y, por supuesto, en las potencialidades, debilidades o los desafíos específicos que cada uno de ellos tiene como parte de su realidad geográfica o de su ambiente natural.

Estas dimensiones sociales, económicas y políticas no pueden ignorarse en la implementación de las competencias desde la perspectiva de la creación de valor social y de empleo digno. Aunque, como una regla general, se deben aplicar principios de eficiencia y de subsidiaridad para que sea el nivel inmediatamente mayor de la organización territorial el que asuma una tarea o competencia que no pueda ser eficiente o efectivamente realizada por el nivel directamente relacionado con el tema (sin que implique necesariamente ni renunciar, ni rehuir a la competencia), salvo casos muy específicos, no es posible (ni aconsejable) segmentar, a priori, las competencias o las funciones competenciales por el tamaño o la ubicación geográfica de la entidad autónoma. Es decir, las limitaciones que una determinada entidad autónoma pueda tener en el actual momento, no son en sí mismas razones para no asumir una determinada competencia.

De hecho, es parte del propio proceso de construcción autonómica, el generar las capacidades institucionales y el fortalecer las estructuras necesarias para el proceso –normativas, coordinativas, directivas, administrativas y ejecutivas– de todos los niveles de gobierno y de todos los actores institucionales clave, públicos y privados. Lo que debe cuidarse, en todo caso, es que la “profundidad” en la aplicación de una competencia, esté acompañada de la capacidad institucional para ejercerla.

De las competencias sectoriales, a las competencias por objetivos

Por lo anotado, es evidente que la transformación productiva no es la consecuencia automática y directa de un conjunto pre-establecido de políticas sectoriales. Es un proceso alimentado por la sinergia que genera la conjunción de muchos factores –políticos, sociales y económicos– que, bajo ciertas condiciones que la sociedad establece ex profesamente, permite que los actores económicos generen riqueza, la distribuyan equitativamente y la utilicen para mejorar la calidad de vida del conjunto, pensando en las futuras generaciones. El objetivo de las políticas públicas, en consecuencia, es la búsqueda permanente de las condiciones adecuadas para mantener este proceso.

¹¹ Los números que preceden a cada Competencia corresponden a los asignados en la CPE para cada tipo.

En otras palabras, las políticas sectoriales son medios que contribuyen a la construcción compartida del Derecho al Empleo Digno (DED) (son funcionales a la transformación productiva). De igual manera, las formas en las que la sociedad se organiza para ejecutar las políticas –incluyendo la organización territorial y las formas como los niveles territoriales se gobiernan–, responden a criterios (principios rectores) que la sociedad adopta de acuerdo a los valores que configuran su visión social del desarrollo (que la CPE establece en el Art. 270). En síntesis, tanto las políticas sectoriales como las autonomías son medios para generar las condiciones conducentes a los objetivos sociales superiores.

Panel 4: Los valores y la cultura productiva como determinantes del DED

Figura 6: Los determinantes de la competitividad sistémica

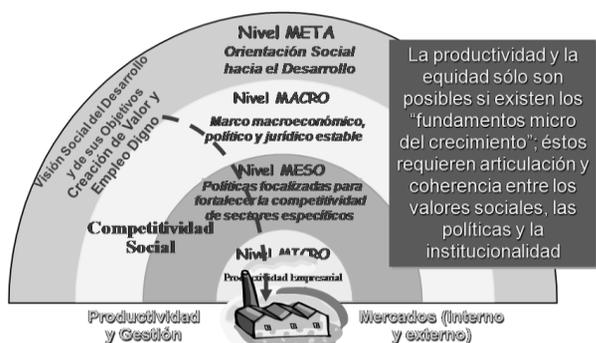


Figura 7: La construcción compartida de la visión social del desarrollo



En consecuencia, para evitar que las competencias en la CPE –como están actualmente formuladas– queden como un conjunto de materias y de políticas sectoriales que no contribuirán al DED, se requiere articularlas identificando cómo deben contribuir a los objetivos superiores que busca la Constitución. Para ello, preservando el espíritu de la norma, las acciones correctivas deben partir por precisar los objetivos generales y específicos de las políticas públicas, para luego determinar las materias, las atribuciones y las responsabilidades que, finalmente, definirán cuáles son las competencias de cada nivel de gobierno con el fin de crear las condiciones para el DED.

Es decir, las competencias son medios y deben ser definidas y asignadas buscando la mayor eficiencia y efectividad para el logro de los objetivos particulares de cada ámbito territorial autónomo, pero con la condición de contribuir también a lograr los objetivos del conjunto.

Las condiciones para satisfacer el Derecho al Empleo Digno

La CPE no establece una definición específica para el DED a lo largo del texto constitucional, aunque se la puede inferir a partir de los preceptos constitucionales generales. En el Anexo 3 se incluyen varios artículos de la CPE que permiten esbozar el perfil del DED que busca el nuevo marco constitucional, del que derivamos las siguientes proposiciones.

En la CPE, el Derecho al Empleo Digno (DED) puede entenderse como una condición de mejor calidad de vida y para el bienestar de los ciudadanos. Son responsables de asegurar el DED las organizaciones económicas (en cualquiera de las formas reconocidas por la CPE) que, como hemos puntualizado anteriormente, tienen la obligación de generar trabajo digno como parte de su función de eliminar la pobreza y la exclusión. En efecto, la CPE sugiere que acceder al empleo digno y remunerado equitativamente, es una condición y característica esencial del “Vivir Bien”.

En consecuencia, las políticas y estrategias prioritarias del DED deben incluir medidas destinadas a promover e incentivar la creación de puestos de trabajo digno, con remuneraciones o salarios justos y equitativos; implica promover el incremento constante del Valor Agregado (la creación de riqueza) y de la Productividad, asegurando que la mayor productividad se traduzca efectivamente en mejoras de la remuneración al trabajo, en el marco de la justicia y la equidad. Desde esta perspectiva, el DED es una condición para que el Estado cumpla su obligación de garantizar el acceso al trabajo y para que las políticas de empleo –que eviten la desocupación y la subocupación–, sean viables.

Estas consideraciones llevan a proponer que, en el marco de la CPE, toda política (pública o privada) que impacte de forma positiva en la creación de empleo digno, productivo y justamente remunerado, necesariamente se reflejará en el crecimiento de la economía y en la reducción de la pobreza y de la exclusión, ambas características determinantes para asegurar el DED. Corresponde, por lo tanto, delinear los principales ámbitos de política que permitirían generar esas condiciones.

10. Evaluación de competencias: una visión general

La CPE asigna competencias a todos los ámbitos de organización territorial: Central, Departamentales, Municipales, Indígenas, y Regionales. Las competencias se presentan como listados agrupados por nivel y tipo de competencia (Privativas, Exclusivas, Concurrentes y Compartidas) pero sin un orden o bajo algún criterio particular (sectorial o funcional). Siguiendo el esquema conceptual precedente, cabe preguntarse si estas asignaciones contribuyen al aseguramiento del Derecho al Empleo Digno para todos los bolivianos.

En principio, prácticamente todas las competencias (y en todos los niveles), afectan el DED. Utilizando los cuatro criterios ordenadores para la creación de empleo productivo –Mercados, Productividad, Competitividad y Cultura/Valores–, los cuadros del Anexo 2 contiene un detalle de las competencias Privativas, (PN), y Exclusivas del Nivel Central (EN); Exclusivas Departamentales (ED), Municipales (EM) e Indígenas (EI), Concurrentes (CC) y Compartidas (CM).

Un primer aspecto a notar, se refiere a la semántica y los alcances que se asigne a cada competencia. Por ejemplo, una competencia Exclusiva que la CPE asigna a los departamentos, es¹²:

¹² En todos los casos, las competencias están precedidas por el número correlativo que tienen en los listados de la CPE, de acuerdo al tipo de competencia

“24. Comercio, Industria y Servicios para el desarrollo y la competitividad departamental.”

Tal como está formulada,¹³ esta competencia bien puede comprender (incluir) a por lo menos las siguientes cuatro que también figuran como exclusivas departamentales:

- 21. Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción*
- 32. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental*
- 34. Promoción de la inversión privada en el marco de las políticas económicas nacionales*
- 35. Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional*

Si entendemos la competitividad como el conjunto de los factores sociales, culturales, económicos, políticos, ambientales, etc., que permite a las empresas y organizaciones económicas incrementar su productividad para acceder a mercados abiertos, estas cuatro competencias estarían sin duda comprendidas entre las tareas para desarrollar la competitividad de cada Departamento. Sin embargo, en tanto otros elementos o factores que pueden incidir de forma determinante en la competitividad estén expresamente fuera del control de los gobiernos departamentales –por ejemplo, la política monetaria, la de comercio exterior o la económica–, o no se establezcan fuertes articulaciones y complementaciones en la aplicación de las competencias, los esfuerzos en un nivel de gobierno pueden ser invalidados por los que realicen otros, en otros ámbitos.

En consecuencia, la precisión en los significados y en los alcances de cada competencia, así como en la delimitación de las atribuciones específicas y de las responsabilidades de cada gobierno autónomo es de la mayor importancia. De hecho, uno de los criterios guía para la paulatina implementación de las autonomías, deberá ser el asegurar que efectivamente se hayan establecido y acordado con total claridad estas definiciones y delimitaciones.

Finalmente, como ejemplo adicional de otras complejidades a tener en cuenta en el análisis, en la CPE están las siguientes competencias Exclusivas Municipales (EM):

- 13.** *Controlar la calidad-sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios*
- 37.** *Políticas que garanticen defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito municipal*

Pero, no es posible concebir un contexto de competitividad sin adecuadas políticas para el control de calidad y de sanidad/inocuidad alimentaria o de defensa de los consumidores, de manera que estas competencias también podrían ser consideradas como parte de *Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad Departamental* que, como recién anotamos, es una competencia exclusiva departamental. En consecuencia, podría entenderse que el control de la Calidad/Sanidad, y la defensa del consumidor, son parte de la competencia sobre el “desarrollo y la competitividad

¹³ Se podría debatir si la Competitividad es un fin (como sugiere esta redacción), o si es un medio para lograr el “desarrollo” a través del comercio, la industria y los servicios “competitivos”

departamental”, pero que deben ejercerse preferentemente desde el ámbito municipal y local, tanto desde el punto de vista de la subsidiaridad, como de la eficiencia y de la eficacia administrativa.

Con estas consideraciones generales, pasamos a comentar y evaluar la compatibilidad entre las competencias, por una parte, y la pertinencia de todas éstas para el DED. Para ello, adoptamos como criterios de la evaluación las características deseables del contexto que se debe crear– en términos de mercados, productividad, competitividad y cultura productiva– para poner en marcha y consolidar, en Bolivia, la transformación productiva que permita crear empleos productivos y dignos.

Acceso a Mercados

En esta área (además de temas estrictamente sectoriales, como transporte o comunicaciones, sobre los que no comentaremos), existen dos competencias Privativas del nivel Central, dos competencias Exclusivas Departamentales y dos Exclusivas Municipales relevantes para el análisis; en el cuadro 12, además de agrupar estas competencias, la última columna identifica los artículos pertinentes de la CPE a los que el ejercicio de estas competencias debería contribuir.

De inicio, parecen existir vacíos operativos entre las competencias Privativas¹⁴ del nivel central en relación al **Sistema de Pesas y Medidas** y al **Comercio Internacional**, y la participación de los niveles sub-nacionales en su ejecución (¿y reglamentación?).

Cuadro 12: Competencias relacionadas con el acceso a mercados (*)

	Central	Departamental	Municipal	CPE
PN	3. Sistema de Pesas y Medidas			
PN	5. Comercio Exterior			318 (V)
ED		24. Comercio, industria y servicios para la competitividad Departamental		308 (I), 318 (I)
ED, EM		14. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria	13. Controlar la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios	306 (I), 407 (1, 12, 13)
EM			37. Políticas que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito municipal	306 (I)

(*) Sólo figuran las “no sectoriales”; para los cuadros completos que incluyen todas las competencias que se pueden asociar más directamente con el ámbito de política considerado, ver el Anexo 2; los números que preceden cada competencia son los que le asigna la CPE en cada grupo.

¹⁴ Las competencias Privativas son aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución *no se transfiere ni se delega*; están reservadas al nivel Central del Estado.

Sin embargo, la principal observación al análisis competencial desde la perspectiva de los mercados, es que no se explicitan responsabilidades en relación a la defensa, protección y al aprovechamiento del mercado interno (nacional, local), ni en relación a la apertura y penetración de mercados externos. En este sentido, al desarrollar las atribuciones y responsabilidades que definen las competencias, se deberá resaltar que la responsabilidad compartida por todos (actores y niveles) es el recuperar, controlar y defender el mercado interno; eliminar la competencia desleal; aumentar la demanda interna y garantizar la defensa del consumidor; ofrecer un apoyo efectivo a la transformación productiva y laboral; desarrollar la capacidad de responder a desafíos que plantean las prospectivas de demanda y la capacidad de acceder competitivamente a mercados mundiales.

Mejora e incremento de la productividad

En este ámbito, una vez depuradas las competencias sectoriales, el cuadro 13 muestra las competencias más directamente relacionadas con la Productividad en las empresas y en las actividades económicas en general. Se identifica una competencia Privativa y dos Competencias Exclusivas del nivel Central, tres competencias Exclusivas Departamentales, tres competencias Exclusivas Municipales y dos Concurrentes. La columna final identifica los artículos de la CPE que deberían orientar los enfoques y objetivos de las competencias.

Cuadro 13 Competencias relacionadas con la Productividad

	Central	Departamental	Municipal	CPE
EN	23. Política Fiscal			321, 322, 323
PN, ED- EM, EI	19. Creación de impuestos nacionales	22. Creación/administración de impuestos Departamentales 23. Creación/administración de tasas y contribuciones especiales Departamentales.	19. Creación/administración de impuestos municipales 20. Creación/administración de tasas y contribuciones especiales municipales.	306 (I), 312 (I), 321, 322, 323, 341
EN ED EM	31. Políticas y Regímenes Laborales	4. Promoción del Empleo y mejora de las condiciones laborales	4. Promoción del Empleo y mejora de las condiciones laborales	9, 46, 47, 54, 306 (I), 308 (I, II), 312 (II), 313, 315, 334 (2)
CC	3. Ciencia Tecnología e Investigación			79,91 (II), 103
CC	8. Residuos Industriales Tóxicos			312 (III), 344 (II)

En el análisis de competencias se ha señalado que, en relación a la productividad, las competencias enfatizan la creación y administración de tributos, pero a ningún nivel se le asigna la responsabilidad de reducir/eliminar los costos que afectan (reducen) la productividad de las actividades económicas, como los costos de transacción, acceso o calidad de los servicios, la corrupción, etc.

En general, los factores que inciden en la productividad de las actividades económicas, son diversos y comprometen al conjunto de la sociedad. Más allá de los temas tributarios o laborales, esta realidad implica un amplio espectro de temas que deben considerarse con el fin de promover el incremento del valor agregado, de la productividad y de la calidad y dignidad del trabajo. En particular, para una efectiva promoción del DED existe la necesidad de bajar el umbral de productividad, reduciendo (eliminando) costos espurios que reducen la capacidad de agregar valor y, al bajar la productividad, afectan la capacidad de remunerar a los factores, especialmente al trabajo.

Desarrollo de la Competitividad Social

La mayor cantidad de las competencias autonómicas puede asociarse o relacionarse con el ámbito de la Competitividad. Después de depurar las competencias sectoriales, identificamos 3 competencias Privativas y 8 Exclusivas del nivel Central, 10 competencias Exclusivas Departamentales, 4 Exclusivas Municipales, 3 Indígenas y una competencia Compartida (Cuadro 14). Como se ha comentado en los otros casos, también pueden surgir confusiones según cómo se entienden o qué alcances se asigna a determinadas competencias; existen, por otra parte, aspectos que son tratados normalmente desde perspectivas sectoriales, pero que afectan la competitividad de formas diferentes en los varios niveles de la organización territorial.

En particular, frente al predominio de temas sectoriales entre las competencias, es muy evidente la ausencia de lineamientos para construir los fundamentos microeconómicos del crecimiento: mejora integral del ambiente competitivo por un lado, y mejora de la productividad y de la gestión en las actividades económicas, por otro. Siendo la Competitividad la suma de factores y de condiciones (institucionales, políticos, económicas, sociales, culturales, ambientales, laborales, etc.) que permiten el aumento de la productividad en las actividades económicas de todo tipo (en especial, las creadoras de valor y empleo), aspectos como el ordenamiento territorial, el uso de suelos, la promoción de la infraestructura productiva, etc., son relevantes pero, desde la perspectiva del DED, de ninguna manera suficientes para configurar un ambiente competitivo.

Las competencias prestan muy poca o ninguna atención a la institucionalidad, entendida como la pertinencia, oportunidad y la confiabilidad de las reglas de juego, la calidad de la administración pública, la seguridad jurídica y la administración de justicia.

Estas son las condiciones que determinan la utilidad y el rendimiento social “del cemento y de los ladrillos” de la infraestructura. En particular, las competencias no atacan los factores que frenan o desalientan las actividades productivas, que generan corrupción, costos de transacción o de operación y, en general, configuran un ambiente poco promotor para actividades creadoras de valor y empleo; la excesiva burocracia y la complejidad normativa (poca transparencia o eficiencia en la administración pública), para citar dos ejemplos, son temas que los Principios Generales buscan superar, pero que no se reflejan como responsabilidades.

Cuadro 14: Competencias relacionadas con la Competitividad

	Central	Departamental	Municipal	CPE
PN	1. Sistema Financiero			330 (I, II)
PN	2. Política Monetaria			326 (I), 327
PN	17. Política General de Tierras			307, 306 (III), 315
EN-D-M-I	33. Políticas de planificación y ordenamiento territorial	5. Elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos	6. Elaborar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos	306 (I), 315, 316, 393-397, 402
EN ED	14. Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en más de un Departamento 15. Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, Fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en más de un Departamento	12. Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el Departamento 13. Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en el Departamento		298 (II - 14 y 15), 300 (I - 12 y 13)
EN EI	24. Administración de justicia			178 al 204, 306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II)
EN-D-M-I	13. Elaboración y aprobación de estadísticas oficiales 35. Políticas generales de desarrollo productivo	11. Estadísticas departamentales 21. Proyectos, infraestructura departamental para el apoyo a la producción 24. Comercio, industria y servicios para competitividad departamental 31. Promoción y administración de servicios para el desarrollo productivo y agropecuario 34. Promoción de la inversión privada	21. Proyectos infraestructura productiva	306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II), 316, 317, 318, 319
EN-D-M-I	37. Políticas generales de turismo	20. Políticas de turismo	17. Políticas de turismo	337
ED-M		27. Fondos fiduciarios, de inversión...	24. Fondos fiduciarios, de inversión	300 (I - 27), 302 (I - 24)
EN	38. Régimen de la Tierra			306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II), 315
CM	7. Regulación para creación o modificación de impuestos de dominio de los GAs			306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II)

Las competencias asociadas a la Competitividad tampoco parecen expresar ni promover una visión prospectiva que permita desarrollar las nuevas competencias, habilidades y destrezas que la sociedad requiere a fin de mantener la competitividad para satisfacer las necesidades futuras de los mercados globales (interno y externo). Como el DED depende de la mejora permanente de la competitividad, lograrlo constituye una responsabilidad compartida que busca configurar un Marco Institucional producción, valor agregado y empleo digno, que simplifique y facilite la creación, operación y cierre de actividades económicas, elimine costos de transacción, redistribuya la riqueza creada mediante mecanismos transparentes, y promueva la consolidación de nuevas ventajas competitivas para todos bolivianos. Esta es una tarea que compromete a todas las entidades autónomas de gobierno para contribuir al desarrollo de la competitividad social.

Cultura y valores para el desarrollo y la creación de empleo

En el área de la Cultura y de los Valores Sociales para el Desarrollo Económico creador de valor y de empleo (sin las competencias estrictamente sectoriales), identificamos: 3 competencias Privativas y una Exclusiva del nivel Central, 4 Exclusivas Departamentales y 3 Exclusivas Municipales. Como se aprecia por la última columna del Cuadro 15, la competencia de Planificación (nacional y en todos los otros ámbitos territoriales) es la que finalmente, debería garantizar que la sociedad toda cumpla sus objetivos sociales traducidos en el DED, en el marco de las condiciones y de respeto a las restricciones que establece la Constitución.

La planificación, desde la fijación de los objetivos hasta la selección de los medios y herramientas, refleja los valores que configuran la cultura de la sociedad; en la medida que estos valores incluyan (o no) la creación de riqueza con el esfuerzo humano, la solidaridad y la equidad, la inclusión social, el respeto al medio ambiente, el Vivir Bien, etc., la planificación nacional podrá (o no) ser conducente al desarrollo con empleo digno. Son estos los valores que guían la toma de decisiones al establecer los objetivos y las prioridades que orientan la planificación en todos los niveles. En consecuencia, los valores sociales sobre los que se sustenta la cultura productiva del Estado, son el fundamento del DED. Aunque el sistema educativo debe ser el principal instrumento para la transmisión de los valores en la sociedad, es evidente que en la realidad boliviana y por las limitaciones estructurales del sector educativo, se requiere la participación activa de todos los actores sociales en la socialización de la cultura productiva.

De ahí la importancia de recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar los valores sobre los que se consolide una cultura productiva capaz de sustituir la cultura rentista (de los RRNN), por la que ubica al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social, y a la equidad como la garantía del DED. Esta es una responsabilidad que comparten todos los niveles de la estructura social, y es también el objetivo estratégico que debe orientar las políticas específicas sobre las materias en las que cada uno de los gobiernos tiene atribuciones y responsabilidades por las competencias que les asigna la CPE.

Las competencias deben resaltar materias tales como la visión estratégica productiva del desarrollo, el concepto del esfuerzo humano como fuente de riqueza social, creación de ventajas competitivas, orientar la educación para la producción, la cultura del cumplimiento, respeto a la institucionalidad del Estado Plurinacional, la cultura de diálogo y de manejo de conflictos, etc.

Cuadro 15: Competencias relacionadas con la cultura y valores sociales

	Central	Departamento	Municipio	CPE
PN	22. Política Económica y planificación nacional			306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II), 311 (II), 312, 313, 315, 316, 317, 318, 319, 334, 348, 349, 351-357
PN	21. Codificación sustantiva y adjetiva en materia tributaria, laboral, comercial...			46 al 55, 306 (I), 306 (III), 311 (II), 1, 2), 312
PN	20. Política general de bio-diversidad y medio ambiente			306 (I), 345, 346, 347
ED-M-I		2. Planificar y promover el desarrollo humano 32. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental 35. Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional	2. Planificar y promover el desarrollo humano en el municipio 42. Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional	306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II), 312, 313, 315, 316, 318, 319
EN-D-M-I	6. Régimen general de bio-diversidad y medio ambiente	18. Promoción y conservación del patrimonio natural departamental	5. Preservar, conservar y contribuir a protección del Medio Ambiente	380 al 383, 306 (I), 345

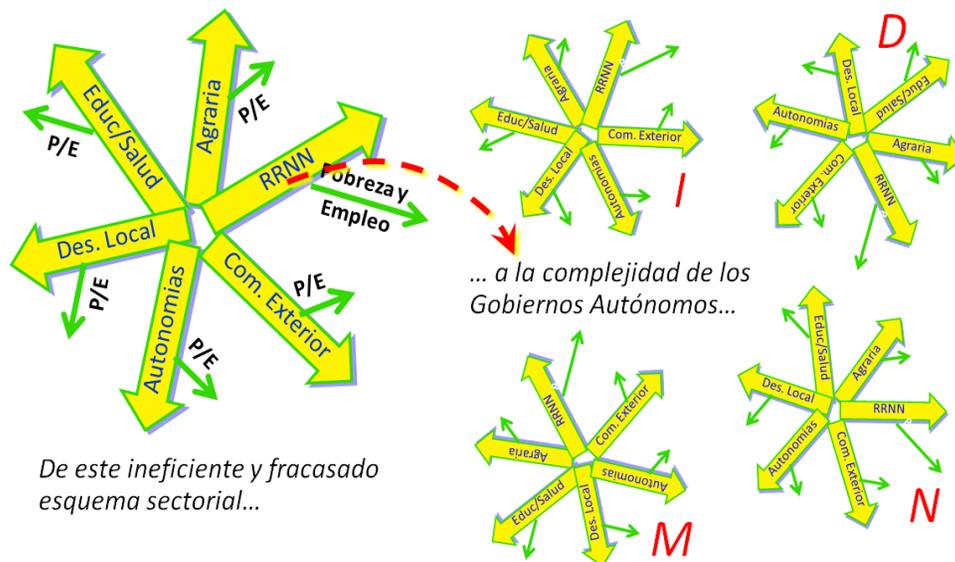
Conclusiones preliminares

La transformación productiva para la creación de valor social y empleo digno, son objetivos sociales a los que las autonomías deben contribuir para su propia sostenibilidad. Tomado como los criterios de análisis y evaluación las condiciones que deben desarrollarse para promover efectivamente el DED en cuanto a mercados, productividad, competitividad y cultura productiva, una somera evaluación de las competencias autonómicas permite concluir que existen vacíos que deben ser llenados precisando o reorientando esas competencias, o identificando otras para los diferentes ámbitos territoriales de gobierno de manera que se cumplan los objetivos superiores que establece la propia CPE.

Específicamente, la implementación de las autonomías requiere una norma –preferentemente en la Ley Marco de Autonomías– mediante la cual se establezca que son responsabilidades compartidas de todos los niveles de gobierno y de la Organización Territorial del Estado:

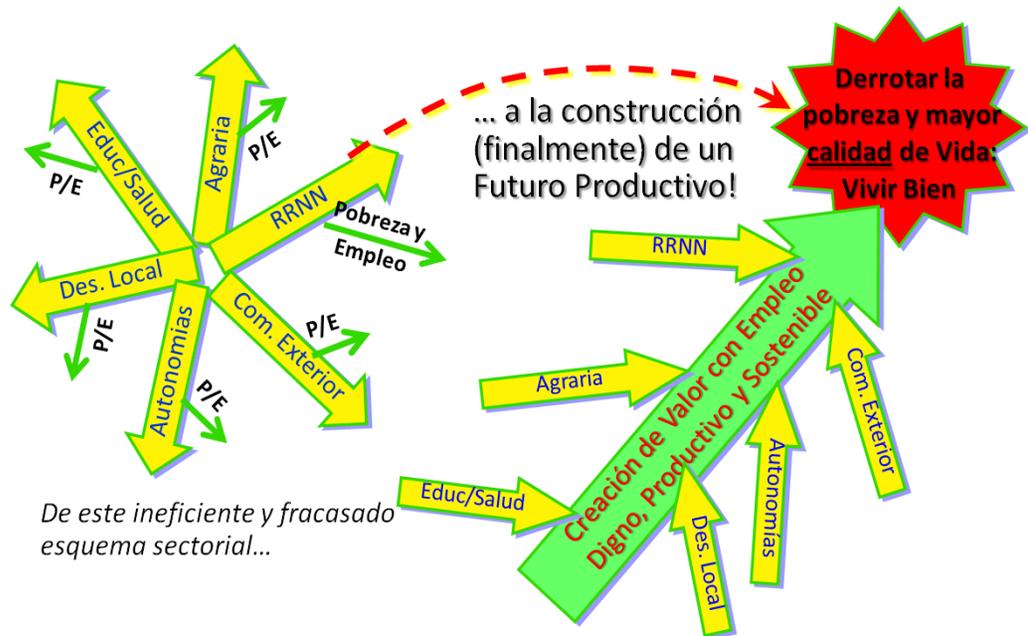
- defender el mercado interno y diversificar la canasta exportable hacia mercados competitivos con bienes de creciente valor agregado;
- contribuir y promover el incremento de la productividad y el valor agregado en todas las formas de organización económica (reducir el umbral de productividad);
- mejorar continuamente la Competitividad Social para responder a los desafíos actuales y futuros; y
- promover y fortalecer la Cultura Productiva.

En ausencia de estas responsabilidades compartidas y de los objetivos comunes que éstas implican, existe el serio riesgo de que las autonomías deriven en un simple conjunto de unidades territoriales de gestión orientadas por prioridades sectoriales, muy poco o nada articuladas, que sólo reflejan los intereses o relaciones de poder coyunturales; como muestra el esquema siguiente, la complejidad institucional resultante sería un serio obstáculo a la transformación productiva y al DED.



Tradicionalmente, las políticas públicas han sido orientadas por criterios y prioridades sectoriales que, a su vez, sólo reflejan para los ministros de turno, intereses o temas de coyuntura o de *moda* en ciertas agencias multilaterales. El resultado son políticas que, como clavos en una bolsa, apuntan en todas direcciones. Temas como la pobreza o el empleo, fueron parte del discurso pero no metas o indicadores para medir la pertinencia de las políticas

Por el contrario, si se aplican efectivamente los principios sociales sobre los que se sustentan las autonomías para establecer la transformación productiva creadora de valor y de empleo digno como el objetivo social común, éstos permitirán avanzar en la lucha contra la pobreza y en asegurar el DED, orientando las prioridades sociales y haciendo que las políticas sectoriales sean funcionales a los objetivos superiores compartidos por todos los gobiernos territoriales autónomos.



Para superar las deficiencias y fracasos de las políticas de “la bolsa de clavos”, el Vivir Bien –como objetivo social común– deberá actuar como un imán que oriente todas las políticas sectoriales de los gobiernos autónomos hacia este fin, haciendo que todos los esfuerzos y en todos los ámbitos territoriales sean funcionales a este objetivo superior

11. Principios rectores de las autonomías, competencias y empleo

Las principios autonómicos y el DED

El Art. 271 de la CPE establece que *“los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, gradualidad, subsidiariedad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución.”*

Estos principios señalan claramente que la autonomía no es un fin, sino uno de los medios elegidos para alcanzar los objetivos superiores del nuevo Estado. La propuesta de Ley Marco de Autonomías refleja este concepto afirmando que *el régimen de autonomías tiene como fin el distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio nacional para la efectiva participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas y así contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y el desarrollo socioeconómico integral del país.* Por ello, entre las responsabilidades compartidas, establece el promover y garantizar el desarrollo humano integral, el bienestar social y el desarrollo económico armonioso en todos los ámbitos territoriales autónomos bajo principios de equidad e igualdad de oportunidades, garantizando el acceso de las personas a educación, salud y trabajo.

En consecuencia, la aplicación de principios como *solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, gradualidad, subsidiariedad, coordinación y lealtad institucional*, para citar algunos especialmente relevantes para el Derecho al Empleo Digno, lleva a reconocer que los temas de fondo que condicionarán la implementación de las autonomías superan ampliamente a la descentralización de recursos: las autonomías necesitan articular capacidades de toma de decisión y prioridades autónomas en pos de objetivos comunes y, especialmente, generar las condiciones para lograr esos objetivos a partir de sinergias entre los diferentes ámbitos territoriales autónomos con las que suplir las evidentes limitaciones institucionales, técnicas, financieras, etc. Implica, por una parte, que no se puede forzar a ninguna entidad territorial a un nivel irreal de autogobierno si no tiene una capacidad institucional real para obtener, generar, establecer prioridades, asignar y gestionar sus recursos; y, por otra, tampoco se puede negar el ejercicio efectivo de la autonomía a otras entidades territoriales con mayor capacidad para asumirla, forzándolas a seguir simplemente los esquemas y las lógicas de la descentralización.

La autonomía se justifica por –y su calidad se mide con– la efectiva participación de los ciudadanos, la corresponsabilidad y la eficiencia y eficacia del autogobierno para responder a las expectativas reales de la sociedad. Por su parte, el derecho a la autonomía, por el nivel de identificación de la ciudadanía

con las visiones y con los objetivos de desarrollo, y con el rol que tienen sus instituciones sociales, políticas y económicas como instrumentos para lograr tales objetivos.

En este contexto, el desafío de las autonomías podría resumirse como el logro de objetivos compartidos empleando los medios y los enfoques que reflejan el uso más eficiente de las potencialidades propias de cada actor, lo que, sin duda, implica superar los debates autonómicos centrados en el enfoque del gasto –que predispone a que los actores busquen maximizar la cantidad de recursos a su disposición en agotadores juegos de suma cero–, por los que concentren la atención y la acción en los resultados esperados, buscando alcanzar objetivos comunes con el óptimo y eficiente uso de todos los recursos.

Para los objetivos de la transformación productiva y de la creación de empleo digno como expresión del compromiso con el derecho constitucional al empleo, son particularmente relevantes los principios constitucionales de complementariedad, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional. Aunque la CPE no adopta una definición expresa de estos principios,¹⁵ hay razonables consensos en torno a las siguientes definiciones:

Complementariedad: *en la amplia diversidad que caracteriza al Estado Plurinacional, es la conjunción de identidades y la generación de valores compartidos para buscar los equilibrios, la comprensión y la armonía que permitan el bien de la colectividad.*

Subsidiariedad: *establece que la provisión de los servicios públicos y la toma de decisiones para asegurar la eficiencia, la calidad y la sostenibilidad en estas prestaciones, deben realizarse desde el gobierno territorial más cercano a la población; cuando razones válidas justifiquen proveerlos de otro modo, los otros órganos del poder público tienen la obligación de auxiliar y sustituir a los órganos autónomos en orden de creciente cobertura territorial.*

Gradualidad: *las entidades territoriales autónomas asumen las competencias autonómicas de forma progresiva y de acuerdo a sus prioridades, capacidades institucionales y financieras.*

Coordinación: *relación que obliga a una fluida articulación y compatibilización entre los objetivos, las metas, los plazos y las acciones del gobierno plurinacional y de los gobiernos autónomos para garantizar el bienestar, el desarrollo y la provisión oportuna de bienes y servicios a toda la población.*

Lealtad Institucional: *la credibilidad y la confianza mutua entre los gobiernos autónomos sobre la base del reconocimiento de los alcances y de las limitaciones de sus facultades y competencias.*

Aplicar estos principios supone un dinámico y permanente ejercicio de concertación de funciones y de responsabilidades en función de cambiantes realidades, necesidades y prioridades.

¹⁵ La propuesta de Ley Marco de Autonomías contiene definiciones puntuales.

Los criterios para orientar las decisiones deberán enmarcarse entre los dos extremos que definen el ámbito de la subsidiariedad. Por un lado, los criterios de **eficiencia en la administración de los recursos**, que tienden a buscar soluciones centrales asignando funciones a los niveles centrales de gobierno cuando la concentración de competencias favorezca una reducción de costos (por las economías de escala). Por el otro, los esquemas de soluciones descentralizadas para asignar las competencias a los niveles sub-nacionales cuando éstos tengan la posibilidad de ofrecer mayor **eficiencia en la atención y en la prestación de los servicios**, al estar las funciones públicas más cercanas a los ciudadanos.

El equilibrio deseado se alcanzará en función a las realidades concretas en las que se implemente cada proceso autonómico. La eficiencia administrativa y la centralidad, cuando el objetivo sea prestar algún servicio social en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos; la eficiencia en la atención tanto en la dotación de infraestructuras como en el suministro de servicios especiales que requieren una atención local, para lo que la administración central sería ciertamente menos eficaz.

La coherencia y calidad de las autonomías estará fuertemente condicionada por la fluidez y la dinámica de la transición en la prestación de servicios públicos, desde aquellos en los que los efectos pueden estar limitados a una comunidad o región, por lo que deberían ser manejados localmente, y otros que por tener efectos sobre ámbitos supra-territoriales o supra-regionales, deberán ser asignados a otras instancias, primero departamentales y, finalmente, del gobierno Central. Para alcanzar los niveles de fluidez y dinámica necesarios, será esencial la aplicación de los principios de complementariedad, gradualidad, lealtad institucional y, por supuesto, de coordinación.

Construyendo las autonomías para el DED

Bajo estos principios, y con el objetivo de generar las condiciones que permitan la transformación productiva para el DED, la implementación de las competencias autonómicas seguiría los siguientes lineamientos.

Mercados

Para crear anualmente los 120,000 puestos de trabajo que el crecimiento poblacional demanda, los objetivos de las políticas públicas son *recuperar, controlar y defender el Mercado Interno, eliminar la competencia desleal, aumentar la demanda interna, asegurar la defensa del consumidor y promover el apoyo efectivo para la transformación productiva y laboral que permita mejorar los ingresos y acceder competitivamente a los mercados mundiales.*

Implica pensar en mercados externos, aunque no sea posible acceder a ellos de forma inmediata. Mirando al mercado interno,¹⁶ además de las competencias que asigna la CPE, se deberán tomar en cuenta integralmente materias y temas que hasta ahora se han manejado sectorialmente, por ejemplo las compras públicas, los mecanismos y sistemas de abastecimientos, control de mercados (de productos de contrabando), la prospectiva (comercial y tecnológica), los costos de transporte o sistemas de almacenamiento, y las políticas fiscales o tributarias, para citar algunas.

La legislación y las reglamentaciones pertinentes deberán promover la ejecución concertada de las competencias en el marco de los Principios Rectores de la Organización Territorial, de los programas y proyectos que mejor contribuyan a la consecución de los objetivos comunes en los diferentes contextos territoriales (*gradualidad, complementariedad, lealtad institucional y coordinación*). Para ello, será necesario profundizar en la comprensión de los factores que contribuyen a cada tema y a sus objetivos específicos.

Por ejemplo, en relación a la competencia privativa de **Sistema de Pesas y Medidas**, dado que en Bolivia persiste el uso de unidades de medida propias de regiones o de sectores de actividad (taque, jaba, carga, etc.), la competencia Privativa del nivel Central debería entenderse como la capacidad de determinar los sistemas oficiales de medidas; pero, para la adecuada regulación del comercio, sin duda será necesario asegurar la “Compatibilidad y Uso del Sistema de Pesas y Medidas”. En consecuencia, con base en la legislación del nivel Central, el nivel departamental debería ser el responsable de compatibilizar y establecer los patrones y las condiciones de uso de unidades de medida comunes de acuerdo con sus realidades particulares, mientras que, el nivel municipal, sería el responsable de aplicar y controlar el Sistema de Pesas y Medidas en su jurisdicción territorial.

En materia de **Comercio Exterior**, se debe articular las políticas y estrategias nacionales de Comercio Exterior, con las de desarrollo departamental y local para asegurar la producción para el comercio en las condiciones que demandan los mercados. Por ejemplo, tal vinculación es especialmente necesaria en el control de la sanidad y la inocuidad de productos agrícolas y pecuarios (competencias Exclusivas departamentales y municipales) para que cumplan las normas aplicables en los mercados finales. En consecuencia, entre las competencias departamentales y municipales relativas a la planificación del desarrollo económico o a la promoción de las inversiones productivas, debe destacar explícitamente la Conformación de Canastas Exportables que recuperen o desarrollen capacidades productivas de nivel departamental y local.

Con el propósito de ilustrar las diferencias entre los enfoques sectoriales y el que resulta de la aplicación de los principios que sustentan el proceso autonómico, comentamos brevemente tres temas que implican funciones y responsabilidades necesarias para defender el mercado interno, pero

¹⁶ El mercado interno, a pesar de todas sus limitaciones de tamaño y de capacidad de consumo, es una opción que ha sido hasta ahora desperdiciada. Según las cuentas nacionales, el consumo de los hogares representa unos 12,000 millones de dólares –casi un 70% del PIB–, lo que constituye una demanda potencial diez veces superior a las exportaciones con valor agregado (del orden de 1,200 millones)

que no son competencias asignadas específicamente en la CPE: el contrabando, las compras públicas y la infraestructura o los servicios de apoyo para la comercialización.

En relación a la lucha contra el **Contrabando** (con el fin de eliminar competencias desleales que hacen inviables a muchos emprendimientos capaces de crear valor y empleo productivo), el rol del gobierno central tienen mucha importancia a través de las políticas fiscales y arancelarias, los acuerdos internacionales o la eficiencia y transparencia de la Aduana Nacional. Pero no es menos relevante el rol de impedir la comercialización de productos de contrabando en los mercados locales; esta tarea corresponde a los gobiernos municipales, tanto desde la perspectiva de la eficiencia administrativa para hacer cumplir la normativa vigente, como de la mayor capacidad para detectar contravenciones y de actuar con oportunidad para corregirlas.

Como vínculo entre las tareas y responsabilidades del nivel central –con el diseño y manejo de las políticas fiscales o comerciales–, y las de control del mercado interno a nivel local, los departamentos aportarían generando lineamientos de prioridades o desarrollando los mecanismos de control de los mercados respecto a productos específicos en función de las estructuras productivas existentes o de las estrategias adoptadas (departamentales, regionales y locales). También les correspondería (por sus relaciones con el sistema educativo y por su responsabilidad en el desarrollo de la competitividad departamental) promover valores y actitudes sociales de baja tolerancia al contrabando toda vez que muy poco efecto tendrán las políticas nacionales o los esfuerzos locales, en tanto los valores vigentes en la sociedad alienten la demanda por los productos de contrabando o la sociedad acepte estas actividades y la riqueza que generan.

En resumen, defender el mercado interno de la amenaza del contrabando, no es una tarea que pueda ser asumida con éxito por un nivel de gobierno o sólo con políticas sectoriales; involucra a todas las estructuras públicas y requiere, además, de un cambio en los valores y en las actitudes de las personas, aspecto que sólo podrá lograrse en la medida que la erradicación del contrabando sea efectivamente un objetivo social compartido como parte del esfuerzo por asegurar el DED.

La capacidad de compra del sector público es otro importante medio de protección y de dinamización del mercado interno. Para aprovechar las ventajas de las **Compras Estatales**, no es suficiente que las entidades públicas destinen una parte de sus recursos a las compras locales. Es necesario superar el enfoque de ejecución de presupuesto, adoptando las compras públicas como un conjunto de medios que, a través de una demanda predecible y estable, oriente la producción local de bienes y servicios –intermedios y finales–, articulando la producción primaria con el desarrollo de nuevos productos con alto potencial comercial y con impacto en otros indicadores como el empleo, la generación de valor agregado, la salud u otros.

Los programas de desayuno escolar, como ejemplo específico, permiten resaltar los factores que deben coincidir para lograr los impactos esperados.

Hasta ahora, los programas de desayuno escolar son esfuerzos aislados de gobiernos municipales, los cuales frecuentemente privilegian metas de cobertura, de costos o de impacto político, antes que los de creación de empleo o el mejoramiento de los indicadores de salud o de la capacidad intelectual de los niños; por ello, estos programas tienen impactos muy bajos en relación a su verdadero potencial.

Aplicando los principios sobre los que se sustentan las autonomías, un diseño alternativo de estos programas articularía las capacidades productivas locales de todos los ámbitos territoriales en un proceso integral de desarrollo. Por ejemplo, el gobierno Central establece las metas específicas a mediano plazo (cinco años) vinculadas a los objetivos nacionales de mejoramiento de los indicadores de salud y nutrición. Con esas metas y sobre la base de los insumos agropecuarios propios de las regiones, cada Departamento establece sus lineamientos en relación a parámetros como la ingesta diaria de calorías o proteínas (por grupo de edad), en función a las deficiencias existentes y a las características eco-ambientales predominantes (en Oruro las necesidades son diferentes a las del Chaco). Con estos lineamientos, se promueve entre emprendedores la formulación de alternativas de alimentos que cumplirían las especificaciones nutricionales –en un rango razonable de costos–, tarea en la que los centros de investigación de las universidades y las organizaciones económicas jugarían el rol principal. De forma concertada, el gobierno Departamental, los municipales y los indígena-originario campesinos, definen los parámetros críticos y los criterios generales para licitar la provisión de los productos para el Desayuno Escolar tomando en cuenta los efectos e impactos –sociales y económicos– esperados, y otros aspectos particulares pero relevantes para realidades específicas (capacidades locales para la distribución o la preparación final de alimentos, etc.).

Bajo estas condiciones, los beneficios posibles son múltiples. Además de generar demanda para los productos agropecuarios tradicionales de las organizaciones económicas comunitarias, los sectores productivos de transformación tendrían los márgenes razonables de estabilidad y de certeza para justificar y programar las inversiones necesarias en el desarrollo de nuevos productos; establecer las alianzas y las estrategias que mejor respondan a las economías de escala (costos de producción); y desarrollar estrategias para consolidar su presencia en los mercados. Todas estas son condiciones necesarias para la creación de empleo productivo, digno y sostenible.

Enfoques de esta naturaleza implican superar los criterios de corto plazo predominantes hasta ahora en las compras públicas, adoptando visiones de mediano y largo plazo compatibles con las metas y los objetivos de desarrollo. En particular, demandan una gran convicción y apego a los principios guía de las autonomías: complementariedad, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, característica que resalta la importancia de la nueva realidad autonómica como un instrumento para desencadenar procesos sinérgicos que contribuyan a acelerar la transformación productiva. Al establecer los objetivos estratégicos que deben ser alcanzados con los aportes de todos los actores sociales, y en todos los niveles de la organización territorial, se abre la posibilidad de que, en cada nivel y en función de las realidades particulares, el gobierno Central y los gobiernos sub-nacionales exploren nuevos mecanismos y desarrollen instrumentos compatibles con los objetivos.

Productividad

La Productividad, como indicador que relaciona el Valor Agregado con la eficiencia y la eficacia de los procesos productivos,¹⁷ muestra la capacidad de las organizaciones económicas para crear valor y riqueza independientemente del tamaño (micro, pequeñas o grandes), de la forma de organización legal (sociedad de responsabilidad limitada, unipersonal o sociedad anónima), de la propiedad de los medios de producción (pública, privada, social-cooperativa o comunitaria) o la forma de apropiación o distribución del excedente (socialista, sin ánimo de lucro o capitalista).

En este ámbito, el objetivo de las políticas públicas debe ser el incrementar el Valor Agregado y la Productividad de las organizaciones económicas que constituyen la Economía Plural, para mejorar la calidad y la dignidad del empleo, la remuneración al trabajo, el aporte de la actividad económica a las comunidades y a la sociedad, y la capacidad del aparato productivo de responder con productos de calidad a las demandas actuales y futuras de los mercados abiertos.

Entre las materias sobre las que las entidades territoriales autónomas ejercen competencias, no se identifican funciones y responsabilidades explícitas para asegurar que la Economía Plural tenga acceso a los factores y recursos necesarios para la producción (humanos, financieros y materiales) en condiciones competitivas y de equidad; desarrollar nuevas formas de gestión e incentivar la justa remuneración del trabajo; promover la eficiencia y la transparencia en la prestación de los servicios básicos (eliminando especialmente las subvenciones financiadas con cargas a las actividades productivas) y en la dotación de infraestructura productiva de apoyo; establecer metas o criterios de eficiencia interna en el Sistema Financiero para reducir tasas de interés; asegurar mecanismos para el oportuno acceso a la información; o eliminar los costos de transacción.

En este marco, cada nivel de gobierno debería ejecutar las acciones más pertinentes para reducir los costos espurios y eliminar los otros factores que puedan afectar la productividad y el valor agregado de acuerdo a las realidades y necesidades del ámbito territorial respectivo. Para ello, en primera instancia las políticas nacionales en lo fiscal-tributario, monetario, etc., deben ser concebidas con estos propósitos; de igual manera, la capacidad pública de inversión en empresas estratégicas (estatales o mixtas) debería tomar en cuenta, entre sus objetivos, eliminar cuellos de botella y otras restricciones que limitan el acceso, la disponibilidad o la adecuación de nuestros recursos naturales y de las materias primas a los procesos de industrialización en la Economía Plural.

En este sentido, si bien la Política Fiscal responde a las metas y a los objetivos de la Política Económica Nacional y a los de la Estrategia Nacional de Desarrollo, deberá compatibilizar adecuadamente los objetivos de recaudación y de equilibrio fiscal, con los de promoción y fomento a las actividades

¹⁷ Estrictamente, es un indicador que mide los procesos internos de las unidades económicas a través de la relación entre la cantidad o el valor de los productos que se generan en los procesos productivos, y la cantidad o valor de los insumos empleados en esa producción.

creadoras de valor y empleo, los de la defensa y control del mercado interno y los de fortalecimiento de la capacidad de inversión.

Para ello, ningún impuesto de dominio de los gobiernos autónomos debería:

- a) afectar de forma negativa o gravar los procesos de creación de valor agregado o empleo digno;
- b) generar costos externos a las actividades productivas que encarezcan los precios relativos de los factores de producción, bajen la productividad o reduzcan la capacidad de consumo y compra en los mercados;
- c) elevar el umbral de productividad, reducir el valor agregado general, o reducir de alguna manera la capacidad de las organizaciones económicas para generar excedentes que pudieran traducirse en mejoras de los salarios;
- d) elevar las barreras de acceso a la tecnología, información, servicios o cualquier otro factor que afecte las capacidades productivas o las condiciones generales de competitividad.

Toda vez que la creación de puestos de trabajo es un fenómeno esencialmente micro económico, indisolublemente asociado a la ampliación de las actividades económicas o a la creación de nuevas organizaciones económicas, las políticas y regímenes laborales, en cumplimiento a la obligación de evitar la desocupación y la subocupación que establece la CPE (Art. 54), deberían considerar:

- **Programas Especiales de Empleo de Emergencia**,¹⁸ destinados a superar situaciones coyunturales que generen desempleo en sectores o en áreas territoriales específicas. La legislación establecerá el objetivo, duración, las fuentes de recursos y los reglamentos generales de los programas. La reglamentación particular y la ejecución de estos programas sólo será ejercida por el nivel central si el gobierno autónomo afectado por el fenómeno coyuntural o los otros niveles intermedios no tuvieran las condiciones institucionales para una eficiente implementación;
- **Políticas del Mercado Laboral**, que afectan materias comprendidas en la Ley General del Trabajo, LGT, como el salario mínimo, las prestaciones sociales de corto y largo plazo, salud ocupacional o seguridad industrial. La legislación nacional, en función de los principios constitucionales y de los objetivos sociales, debería establecer “la línea base” de los parámetros, indicadores y condiciones mínimos de protección al trabajo esperados en el mercado laboral. La facultad reglamentaria de esas disposiciones debería corresponder a los Departamentos para que, a través de acuerdos obrero-patronales que reconozcan las condiciones y necesidades particulares del mercado laboral en cada ámbito territorial, busquen eliminar los “des-incentivos” a la formalidad del empleo a fin de poder cumplir o superar las metas de las políticas nacionales.¹⁸

¹⁸ Actualmente la Ley General del Trabajo cubre a menos del 20% de la población ocupada; los enfoques estrictamente punitivos al empleador o de sobre protección al trabajador en materia de normativa laboral, explican en gran medida los altos grados de informalidad y de precariedad del empleo.

- **Políticas para la creación de puestos de trabajo**, que implican políticas de incentivos a la iniciativa y a las inversiones no públicas¹⁹ que generan el 90% de empleo, incluyendo las políticas de integración, de comercio exterior, fiscales, etc. Estas políticas deben estar orientadas por metas de transformación productiva para conformar la Nueva Matriz Productiva que permita crear empleo digno y sostenible de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo. En este marco, la legislación nacional, con base en las proyecciones de las inversiones públicas estratégicas, las estadísticas y las tendencias nacionales y regionales, los parámetros y las metas de la planificación del desarrollo de las entidades territoriales autónomas, debería definir los escenarios, los criterios e indicadores de las políticas sectoriales macro para la transformación productiva que contribuirán a crear riqueza social y puestos de trabajo.

Las facultades reglamentarias y ejecutivas de las competencias exclusivas nacionales relativas a comercio o inversiones (que no comprometa los planes de inversión estratégica del nivel central), necesitarían ser transferidas al nivel departamental como soporte de la competencia Exclusiva Departamental de Promoción de Inversiones.

- **Políticas de Redistribución y de Inclusión Social Efectiva**, a través de las cuales el Estado garantizará la equidad en la distribución de la riqueza creada por el esfuerzo humano. El nivel central legislará y reglamentará las formas de medición y contabilización de la productividad y del valor agregado en todas las formas de organización económica reconocidas por la Economía Plural, estableciendo los principios para la equitativa distribución del valor agregado entre los factores que contribuyen a su creación, y definirá políticas e incentivos para privilegiar la remuneración del factor trabajo en el marco general de los objetivos de reducción de la pobreza, crecimiento, inclusión, inserción internacional y de la sostenibilidad –social y ambiental– del desarrollo económico. La facultad ejecutiva de control de los diferentes indicadores sociales y económicos podrá delegarse a los departamentos o a los municipios, en función del grado de desarrollo institucional.

Finalmente, entre las políticas y las acciones destinadas a mejorar la productividad, es indispensable involucrar, con responsabilidades concretas, al sistema de educación superior (universitario) y al de Innovación, Ciencia y Tecnología. Es imposible mejorar sistemática y sostenidamente los procesos productivos para aumentar el valor agregado sin una sólida estructura de apoyo en temas como la innovación y la adaptación tecnológica. Entre las variables que pueden modificarse para aumentar el valor agregado y la productividad (con el propósito de aumentar los salarios), están el diseño y la calidad de los productos, en tanto que la reducción de los costos –y de los impactos ambientales de la producción– depende fundamentalmente de la mejora continua de los procesos para hacerlos más eficientes en el uso de los recursos. El acceso a mercados está relacionado con la capacidad de diseño y de desarrollo de los nuevos productos, los que deben identificarse mediante ejercicios de prospectiva sobre las tendencias de la demanda, los avances tecnológicos y el posicionamiento relativo de las ventajas competitivas.

¹⁹ Además del sector *privado tradicional*, comprende organizaciones económicas comunitarias y cooperativas.

Todos estos son aportes que deberán ser provistos por el sistema de Innovación, Ciencia y Tecnología, que es una competencia Concurrente. La legislación nacional deberá asignar responsabilidades para el fortalecimiento de las capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación en los gobiernos autónomos con una clara visión de articulación y complementariedad para el logro de los objetivos, evitando el desperdicio de recursos y la duplicidad de esfuerzos. Las responsabilidades podrán incluir desde tareas de promoción del tema al interior del sistema educativo, las de vinculación y difusión entre las estructuras productivas y el sistema de investigación y desarrollo, hasta las de reglamentación y de ejecución de las actividades de inversión y desarrollo en los gobiernos subnacionales.

En particular, la normativa nacional deberá establecer la obligatoriedad del sistema de Educación Superior para generar y divulgar el conocimiento (Art. 91 de la CPE) orientado a la transformación productiva, el desarrollo económico, la creación de valor y de empleo sostenible en todo el territorio. Con base en esa normativa, corresponderá al nivel departamental, en concertación con los actores productivos (trabajadores y empresarios) reglamentar los aportes de las universidades públicas para contribuir a la creación de valor en los sectores de actividad prioritarios o en ámbitos territoriales con especificidades productivas. La reglamentación orientará las capacidades humanas y materiales de Ciencia, Tecnología e Investigación hacia el incremento de la productividad, del valor agregado, la calidad del empleo, las condiciones laborales y la mitigación del impacto ambiental de la producción en los ámbitos de sus respectivas jurisdicciones.

Específicamente, en el tratamiento de los desechos industriales tóxicos –que la CPE establece como una competencia Concurrente–, la legislación nacional deberá establecer las normas nacionales para clasificación, identificación, medición, control y disposición de los residuos industriales tóxicos en el marco de la Ley del Medio Ambiente (LMA); el nivel departamental desarrollará las capacidades humanas, técnicas y materiales para implementar la normativa nacional de acuerdo a los tipos de actividad productiva existente o por desarrollar, en tanto que el nivel municipal, en primera instancia, o el departamental en caso de incapacidad institucional del gobierno municipal, definirán como parte de sus planes de ordenamiento y uso de suelos, los sistemas de tratamiento o de disposición de los residuos industriales que cumplan las normas de la LMA.

Los proyectos industriales estratégicos promovidos desde el nivel central, deberán consensuar los sistemas de tratamiento o de disposición de los residuos industriales –especialmente de los residuos tóxicos– con los gobiernos autónomos más directamente afectados por los residuos industriales.

Competitividad

La definición estrecha de competitividad, asocia el concepto con la capacidad de un producto o de una empresa para competir en mercados abiertos, normalmente con base en criterios de precios o de abastecimiento y de distribución. En el presente estudio, se entiende que *la Competitividad es la suma de los factores y de las condiciones (institucionales, políticas, económicas, sociales, culturales, ambientales, laborales, etc.) que permiten la mejora continua de la productividad en todo tipo de*

organizaciones y actividades económicas. El concepto subyacente es que la calidad y el precio de los productos son los atributos esenciales para acceder a los mercados competitivos.

En consecuencia, para promover la transformación productiva creadora de valor social y de empleo digno, el desafío en el ámbito de la competitividad radica en configurar un Marco Institucional pro-producción, valor agregado y empleo digno, que priorice la creación de empleo digno y productivo como uno de los objetivos estratégicos. Para ello, entre las tareas iniciales está el facilitar la creación, operación y cierre de todo tipo de organizaciones económicas reconocidas en la economía plural, eliminar los costos de transacción y distribuir, oportuna y equitativamente, la riqueza creada.

Desde esta perspectiva, entre las competencias predominan temas sectoriales y es evidente la ausencia de lineamientos claros para construir los fundamentos microeconómicos del crecimiento: mejora de la productividad y de la gestión en las organizaciones económicas, y mejora integral de la institucionalidad que define el ambiente de negocios. Las competencias enfatizan aspectos como infraestructura, algunos servicios o el financiamiento, pero no dan atención a la institucionalidad, la calidad de la administración pública, la seguridad jurídica y la administración de justicia, por ejemplo. Por otra parte, aspectos como el ordenamiento territorial, el uso de suelos, la promoción de infraestructura productiva, etc., son relevantes, pero de ninguna suficientes para configurar un ambiente competitivo.²⁰ Tampoco se consideran factores que generan corrupción, costos de transacción o de operación y, en general, que configuran un ambiente anti emprendedor y poco promotor de las actividades creadoras de valor y empleo (excesiva burocracia y complejidad normativa, falta de transparencia y de eficiencia en la administración pública, etc.).²¹

Atacar estos complejos temas es una tarea que compromete a todos los niveles de gobierno. Para contribuir al desarrollo de la competitividad social las competencias deben asignar responsabilidades definidas en materias como:

- a. formular escenarios (prospectiva) macro-económicos pro-empleo en función de los objetivos de las comunidades, municipios, departamentos y del país;
- b. establecer incentivos efectivos y adecuadamente articulados a la creación de valor y de empleo;
- c. eliminar las sobre-burocracias y la complejidad administrativa a todo nivel;
- d. definir y coordinar estrategias para canalizar el ahorro privado nacional, incluyendo planificación participativa (social) estratégica, instancias de concertación social-laboral-empresarial, etc.;
- e. promover debate y reflexión social sobre el desarrollo productivo; y,
- f. crear instancias para la defensa del empleo y la producción, promover la valoración social de los emprendimientos como activos sociales, etc.

²⁰ Véase E. Velazco, “Valoración Sistémica de la Problemática de la Competitividad en Bolivia”, SBPC–UPC, 2002

²¹ E. Velazco, “Bolivia, Estado Anti-Emprendedor: Un Caso de Institucionalidad Disfuncional”, SECO, La Paz, Julio 2003

Puede afirmarse que en la construcción de la competitividad, es cada vez más importante el rol de lo local sobre lo central, sin que esto signifique que el nivel central no es relevante. Esta realidad, que reconoce que el desempeño de las organizaciones económicas está particularmente influido por el contexto particular en el que se desenvuelven, debe reflejarse al identificar las funciones para la construcción compartida de la competitividad, y al establecer las formas de operación y vinculación que mejor se ajusten a este objetivo en todos los niveles de la organización territorial.

El desarrollo de la Competitividad, a corto plazo, debería incluir un conjunto articulado y concertado de acciones destinadas a des-represar la capacidad creativa, productiva y emprendedora boliviana que, con acciones posibles en el nuevo contexto económico-institucional de la CPE, permita preservar el empleo existente, reducir los niveles de precariedad del autoempleo y promover la creación de nuevos puestos de trabajo. Para ello, además de asignar nuevas competencias en todos los ámbitos territoriales de gobierno, será también necesario “definir, matizar y orientar” la implementación de las competencias asignadas.

Así, se debe reconocer explícitamente que las políticas del Sistema Financiero, la Política Monetaria y la Política General de Tierras, son instrumentos para la transformación productiva y para el ejercicio del Derecho al Empleo Digno; es decir, son funcionales a las metas y a los objetivos del DED. En tal sentido, deberán diseñarse y aplicarse para cumplir las metas y los objetivos que les asigne la Política Económica Nacional y la Estrategia Nacional de Desarrollo en términos del DED.

De igual manera, las políticas nacionales de Planificación y de Ordenamiento Territorial así como los planes que sobre esta materia se realicen en cada ámbito territorial como parte de sus competencias, deberán adecuar el ordenamiento territorial a las necesidades del desarrollo humano que establezcan las respectivas estrategias de desarrollo. Sólo los proyectos estratégico nacionales o departamentales –adecuadamente socializados por el sistema de planificación integral–, podrán sobreponerse (en sentido de mayor jerarquía o importancia) a los planes de ordenamiento territorial departamentales o municipales.

Merece también un comentario específico la estructura del sistema de registro de las organizaciones sociales, ONGs, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro, las que compartirán una misma base de datos cuya información será de libre acceso para consultas en toda la república, sea que reciban personalidad jurídica a nivel nacional o departamental. Será administrada colectivamente por el nivel Central y los Departamentos como una red en la que cada nodo sólo tendrá capacidad de modificar los datos relativos a su ámbito de jurisdicción.

Las formas de organizaciones económicas reconocidas por la CPE, adquirirán su personalidad jurídica a partir de su inscripción en un Registro Público de Organizaciones Económicas, RPOE. El RPOE contribuirá a los objetivos de igualdad jurídica ante la Ley de todas las formas de organización económica, el respeto a la iniciativa privada y la seguridad jurídica (Art. 311), y la reducción de las desigualdades en el acceso a los recursos productivos (Art. 313). Para ello, el RPOE:

- constituirá efectivamente el acto primigenio por el cual los actos de la organización económica tendrán la capacidad de influir sobre terceros en las instancias públicas y en la sociedad;
- adoptará como principio la simplificación conceptual de las relaciones del Estado (administración pública) con las organizaciones económicas como medio para promover la iniciativa no pública creadora de valor y generadora de equidad;
- eliminará todos los pasos y requisitos contemplados en el Código de Comercio para la creación de unidades económicas que implican costos (directos, de transacción y de tiempo) pero que no aportan ni a la seguridad jurídica ni a la competitividad;
- asegurará que los plazos y costos del registro de organizaciones económicas sean ventajosamente comparables con los de realidades reconocidas por el dinamismo y equidad de sus economías;
- publicitará los actos de comercio para eliminar costos de transacción y dinamizar las actividades económicas al mejorar los niveles de confianza entre los actores económicos.

El RPOE tendrá una única base nacional de datos (podrá ser administrada por terceros por delegación del nivel Central y mediante procesos transparentes de licitación y adjudicación). Las organizaciones económicas accederán al RPOE mediante una estructura administrativa desconcentrada a nivel de municipios.

En relación a la captura de datos para la generación de información estadística, el nivel Central establecerá los principios y criterios oficiales para la captura, validación y registro de datos y para su procesamiento posterior con el fin de generar la información destinada a conformar la base de las estadísticas oficiales. Estas normas, de uso obligatorio en todos los ámbitos territoriales, alimentarán las estadísticas oficiales y permitirán la comparación o el uso de datos y estadísticas provenientes de diferentes fuentes nacionales. Para aceptar datos generados en un nivel territorial menor, cada nivel de gobierno sub-nacional efectuará las pruebas de consistencia que la norma nacional establezca.

Los proyectos de infraestructura productiva municipal o departamental deberán necesariamente apoyar los fines y los objetivos de la planificación del desarrollo; la infraestructura de apoyo a la producción que realice cada nivel de gobierno complementará, no competirá, con la infraestructura que desarrollen los ámbitos territoriales inmediatamente menores; así, toda la infraestructura productiva departamental complementará a la municipal, y la nacional a la departamental.

En todos los casos, pero especialmente en los municipios de menor tamaño (y de mayor pobreza), la provisión de infraestructura productiva será encarada como proyectos públicos mancomunados, sea entre gobiernos municipales, o entre uno o más municipios y el Departamento. La infraestructura productiva de proyectos nacionales estratégicos deberá considerar, necesariamente, la generación de beneficios (directos o colaterales) para los departamentos o para los municipios afectados por los proyectos.

La competencia Exclusiva Departamental "Comercio, Industria y Servicios para el desarrollo y la Competitividad" es la base para construir los fundamentos microeconómicos del crecimiento: mayor productividad y mejor gestión en las actividades económicas mediante una oferta de servicios de desarrollo empresarial de alta calidad y pertinencia, y una mejora integral del ambiente de negocios, como condición para promover inversiones en actividades productivas que contribuyan a la construcción compartida de un tejido productivo cada vez más compacto y competitivo.

Para cumplir estos objetivos en el nivel Departamental, se prevé el desarrollo y una mejora continua de la institucionalidad pro-producción: la pertinencia, la oportunidad y la confiabilidad de las reglas de juego, la calidad de la administración pública, la seguridad jurídica y administración de justicia, etc. En consecuencia, la atribución legislativa y reglamentaria comprende todas las materias sobre las que fueran necesarias disposiciones o acciones para el cumplimiento de objetivos sectoriales o para la ejecución de otras competencias nacionales, departamentales, municipales, indígenas o regionales.

Debería incluir:

- Legislación para adecuar/compatibilizar las unidades de pesos y medidas tradicionales de uso departamental, al Sistema Nacional de Pesas y Medidas (ver área de Mercados).
- Conformación de canastas departamentales de ofertas exportables vinculadas a las políticas y estrategias de Comercio Exterior (ver área de Mercados).
- Lineamientos para identificar y eliminar los costos de transacción o de operación que impacten de forma negativa en la productividad de las organizaciones económicas, y reduzcan los niveles de valor agregado o de remuneración al trabajo.
- Promover la des-regulación, la des-burocratización y la des-centralización de las relaciones del Estado con las organizaciones económicas de todo tipo, y el adecuado uso de la información como las condiciones necesarias para alentar emprendimientos con la capacidad de crear alto valor para la sociedad bajo reglas que garanticen la equitativa distribución de la riqueza, la sostenibilidad del desarrollo económico y el derecho al empleo digno.
- Contribuir al desarrollo institucional y al fortalecimiento de la capacidad de gestión del DED en los municipios.

Estas y todas las materias que podrían contribuir a mejorar la competitividad y a crear el comercio, la industria y los servicios que amplíen la oferta de puestos de trabajo, son parte de las condiciones necesarias para ejercer adecuadamente la competencia de Promoción de la Inversión Privada. Sin embargo, frecuentemente la decisión final de inversión está determinada por factores o condiciones locales muy específicas. Por ello, en la medida de lo posible, y en estricto apego a principios de subsidiaridad y de correspondencia, el nivel Departamental transferirá o delegará las facultades ejecutivas a los gobiernos municipales, o a las autonomías indígenas.

Respecto a las competencias sobre políticas de turismo, es necesario reconocer que el turismo es, en esencia, un activo local. Corresponde al nivel local y municipal (regional e indígena) el desarrollo y la

protección del patrimonio turístico así como la atención, satisfacción y protección de los turistas. Sin embargo, al igual que en el caso de la infraestructura de apoyo a la producción, el turismo es posible gracias a la infraestructura o los servicios que ofrece un ámbito territorial mayor, razón por la que los municipios (o las autonomías indígenas) podrán participar y compartir proyectos público-privados de turismo, sea entre municipios o con el Departamento.

Las políticas del Departamento estarán orientadas a vincular los varios destinos turísticos de los municipios o autonomías indígenas dentro de cada departamento (y entre departamentos), así como a asegurar el tránsito y el acceso a los destinos turísticos, producir la información histórica y cultural, y desarrollar la imagen turística departamental.

Por su parte, las políticas generales de turismo, bajo la responsabilidad del nivel Central, establecerán las normas y criterios de calidad (hospedaje, alimentación, transporte, etc.), la participación de las comunidades dentro del área de influencia de los atractivos turísticos en los beneficios del turismo, la consolidación y articulación de circuitos nacionales, y la promoción y venta de los destinos turísticos en el mercado mundial.

Finalmente, la creación de fondos fiduciarios, de inversión o la transferencia de recursos municipales o departamentales contemplados en las respectivas competencias, deberán estar diseñados para cumplir objetivos y metas específicos contemplados en las estrategias de desarrollo y en las políticas de desarrollo productivo.

En caso de ser necesarios, los fondos deberán estructurarse sobre la base de recursos propios generados en la jurisdicción territorial del respectivo gobierno autónomo. Sólo podrán administrar recursos de crédito de fuentes concesionales y para programas debidamente justificados. En ningún caso competirán con servicios similares, en los mismos ámbitos y para los mismos beneficiarios. Los fondos Departamentales atenderán necesidades generales (que puedan afectar o beneficiar a regiones o sectores), en tanto que los fondos Municipales atenderán aspectos particulares y específicos a determinados tipos de emprendimientos, actividad o localidades. En la práctica, los fondos Departamentales actúan como facilitadores de iniciativas que beneficien a actores de más de un municipio.

En síntesis, el desarrollo de la Competitividad deberá contribuir a:

- adoptar las medidas necesarias para recuperar y aprovechar mercados (interno y externos) con el fin de materializar el valor agregado (“si no se vende, no se genera riqueza”);
- simplificar y transparentar –conceptual, legal y prácticamente– las relaciones entre el Estado (a través de todos los gobiernos autónomos) y las organizaciones económicas con el fin de conocer objetivamente la estructura del valor agregado y las prioridades en su distribución;

- apuntalar y diversificar el crecimiento de la economía mejorando aceleradamente la productividad en la Economía Plural (incrementar valor agregado y bajar costos de transacción) y la cohesión del tejido productivo;
- establecer una estructura de incentivos a la creación de valor, productividad, calidad del empleo y, de forma especial, a la remuneración del trabajo de manera que los incrementos en productividad y en valor agregado, beneficien equitativamente a los trabajadores (aumentando la demanda), aseguren la reproducción de los medios de producción, y contribuyan razonablemente a la riqueza social y al mantenimiento del Estado y de los servicios públicos; y
- asegurar que la nueva realidad de las Autonomías –y especialmente el proceso de su paulatina implementación e institucionalización– promuevan el desarrollo social, económico y productivo sostenible, creador de empleo digno.

Cultura y Valores

Finalmente, las políticas para recuperar y acceder a los mercados, para incrementar el valor agregado, la productividad y los salarios, y para desarrollar la competitividad social que asegure esa creciente productividad, sólo serán posibles en la medida que el conjunto de la sociedad –pero principalmente el liderazgo político y social–, adopten los valores de una cultura productiva en sustitución de los que reflejan a la cultura rentista predominante.

La cultura, como conjunto de valores que norman y regulan el comportamiento individual y colectivo con el fin de promover los objetivos sociales compartidos, supone la necesidad de trabajar en pos del objetivo de sustituir la cultura rentista (dependiente de los RRNN) para lo que se deberá recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar valores de una cultura productiva que ubica al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social, y a la equidad como garantía de convivencia y sostenibilidad.

Aunque el sistema Educativo es el principal instrumento para transmitir los valores en la sociedad, no es el único. En la realidad y por limitaciones estructurales del sector educativo, es necesaria la activa participación de todos los actores en la “socialización” de la cultura productiva porque son los valores sociales los que determinan la orientación y la calidad de la planificación. Por ello, las competencias deben promover y resaltar la visión estratégica productiva del desarrollo, el concepto del *esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social*, la creación de las ventajas competitivas, orientar la *educación para la producción*, la cultura del cumplimiento, respeto a la institucionalidad del Estado Plurinacional, la cultura de diálogo y de manejo de conflictos, etc.

La necesidad de desarrollar la cultura productiva está asociada a la evidencia de que *la* Competitividad es un fenómeno local, por lo que la creación de empleo digno y productivo está determinado por las condiciones específicas de cada contexto: dentro de una misma realidad de país, hay regiones con un mayor dinamismo económico que otras, realidad que con frecuencia no puede explicarse solamente por la dotación de recursos naturales, ni puede ser revertida con políticas

públicas homogéneas que no reconocen las causas culturales de los pobres desempeños económicos o sociales.

En este sentido, al ser la creación de empleo y el desarrollo de competitividad factores condicionados por lo local, se hace necesario pensar también en mecanismos de planificación económica-social de abajo hacia arriba, de manera que las competencias departamentales/municipales en el ámbito de la planificación no se limiten –en todas sus dimensiones– a concordar con la planificación nacional en el sentido que metas locales, como las de empleo, deban surgir de la planificación nacional. Cada localidad es la más indicada para identificar sus necesidades y establecer sus metas –de empleo, ingresos, etc.– en función de sus objetivos de desarrollo, y de los problemas particulares que deben superar para lograrlos.

En consecuencia, una impostergable tarea para poner en marcha el proceso autonómico tiene que ver con la necesidad de generar y de socializar la visión productiva que guiará el desarrollo nacional, departamental y local. Se trata de optar entre el esfuerzo humano o la naturaleza como fuente de creación de valor y de la riqueza social y entre el empleo digno o los programas de transferencias públicas como el medio fundamental de distribuir la riqueza y erradicar la pobreza.

De igual manera, se deben institucionalizar mecanismos de diálogo social-productivo –municipales, indígenas, departamentales y nacionales– con el fin de identificar, diseñar e implementar, en todos los gobiernos autónomos, las estrategias particulares y generales de desarrollo social, económico y productivo sostenible centradas en la creación de valor y en la equitativa distribución de la riqueza.

Estas estrategias y su implementación, deberán ser complementarias y estar coordinadas en todos los niveles y entre todos los actores.

La CPE establece que la Política Económica y la Planificación Nacional son competencias privativas del nivel Central, es decir, las funciones legislativas, reglamentarias y ejecutivas no se transfieren o se delegan. **Al ser la Planificación Nacional una competencia privativa nacional, las recomendaciones que sugieren los principios de las autonomías se limitan a sugerir las orientaciones y algunas materias generales que no se deberían descuidar cuando el nivel Central asuma estas responsabilidades.**

La planificación nacional debería establecer periódicamente los objetivos y las metas generales del desarrollo nacional (social, económico, político y ambiental) mediante indicadores y “benchmarks” en las materias relevantes.

Por su parte, la Política Económica derivada de la planificación nacional, debería establecer las metas específicas del crecimiento global de la economía y de redistribución de la riqueza, e identificar el marco institucional (las reglas de juego y la estructura organizacional) y los roles de las políticas sectoriales (monetaria, fiscal, tributaria, compras del sector público, etc.) que serían necesarios para lograr los objetivos de la política económica general.

De manera especial, la política económica deberá considerar:

- la defensa y el control del mercado interno y las estrategias para la penetración de mercados externos (competitivos) para asegurar que las tasas y las modalidades del crecimiento soporten y mantengan el ritmo de creación de los puestos de trabajo que necesita la sociedad;
- el incremento del valor agregado y la productividad, de la calidad y de la dignidad del empleo, la remuneración al trabajo, y el desarrollo de la capacidad tecnológica del aparato productivo a fin de responder a las demandas esperadas de los mercados competitivos;
- el configurar el marco institucional “pro-producción y empleo” que elimine costos de transacción y, fundamentalmente, redistribuya eficientemente la riqueza creada en la perspectiva de asegurar el Derecho al Empleo Digno; y
- el recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar valores sociales sobre los que se consolide una cultura productiva que reconoce al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social, y a la equidad como la garantía del Vivir Bien.

En relación a las otras competencias específicas, el nivel Central a través de la codificación en materias laborales y comerciales debe asegurar coherencia entre los objetivos de las políticas sectoriales (por ejemplo, el Art. 334 *fomento al sector gremial y micro empresa* o el Art. 319 sobre la *industrialización de los RRNN* con los de dignidad del trabajo, la reducción de la pobreza (Art 312), la redistribución equitativa del excedente (Art. 306), la libertad de empresa (Art. 308), las políticas que eviten la subocupación (Art. 54), etc.

De igual manera, en el marco de la planificación nacional y en el de las políticas económicas, la Política General de Bio-Diversidad y Medio Ambiente establecerá los principios y condiciones para el aprovechamiento social de la bio-diversidad, por una parte y, por otra, las características y los niveles *socialmente aceptables* de los pasivos ambientales generados por la actividad económica.

Respecto a las competencias relativas a la planificación en los ámbitos subnacionales, así como están formuladas, las competencias pueden ser redundantes y llevar a sobre-posiciones o duplicidades que generarían ineficiencias o conflictos; por ejemplo, la Planificación del Desarrollo (departamental o municipal) responde a los objetivos del Desarrollo Humano; elaborar los planes es una parte del proceso general de planificación.

Un esquema posible para articular y coordinar todos estos ámbitos de planificación sub-nacional, podría considerar que, con base en las tasas de crecimiento poblacional, los municipios de mayor tamaño y capacidad, proyectarían sus necesidades de creación de puestos de trabajo y de los ingresos de los hogares, identificando los posibles sectores o las actividades que podrían cumplir con los indicadores socio-económicos esperados. El nivel Departamental apoyaría a los municipios menores o

mancomunidades de éstos, en establecer estas proyecciones, identificando también opciones para las actividades con las que se responderá a las esperadas necesidades sociales de empleo y de ingresos dignos.

La Planificación del Desarrollo Departamental recogerá las necesidades del nivel municipal, regional e indígena y buscará suplir a los ámbitos territoriales menores de los medios necesarios (técnicos, metodológicos, las políticas, recursos concurrentes, etc.) para articular y cumplir las metas de desarrollo (económico y humano) dentro de los lineamientos de la Planificación Nacional y de los objetivos específicos de los departamentos.

12. Conclusiones

1. La transformación hacia la Bolivia Productiva que genere oportunidades de empleo digno para todos los bolivianos, es una condición necesaria para la sostenibilidad de las autonomías.
2. La incapacidad estructural que Bolivia ha demostrado para garantizar el Derecho al Empleo Digno (DED), es factor fundamental en la configuración de la problemática económica, social y política.
3. El debate social sobre el empleo es parte de una agenda marcada por muy fuertes tendencias a la segmentación, fragmentación y trivialización de la problemática, lo que impide identificar las causas estructurales del desempleo y de la precariedad del empleo.
4. En particular, el tratamiento del empleo bajo un enfoque de políticas sociales, no ha permitido apreciar la baja participación de la remuneración al trabajo en la distribución del valor agregado, realidad que constituye una causa subyacente de la desigualdad estructural, de la concentración del empleo en actividades de baja productividad y del bajo aporte del trabajo en el crecimiento global de la economía.
5. Para asegurar el DED de los entrantes al mercado laboral en los próximos cinco años, se deberán crear 580,000 puestos de trabajo, de los cuales el 94% deberán ser urbanos; adicionalmente, en ese plazo, se deberá reducir la informalidad del empleo en un 50%, lo cual implica mejorar (dignificar) otros 1,8 millones de puestos de trabajo.
6. Construir la Bolivia Productiva que permita alcanzar estos objetivos exige políticas y acciones trans-sectoriales –necesariamente concertadas entre todos los niveles de gobierno– que comprenden, entre otras: facilitar la creación de organizaciones económicas productivas; promover la generación de valor agregado; reorientar el ahorro nacional hacia las inversiones en actividades intensivas en empleo; incentivar la productividad, mejorar la calidad del empleo y la remuneración al trabajo.

7. Los gobiernos sub-nacionales deben jugar un rol particularmente relevante en la construcción de la Bolivia Productiva, toda vez que la competitividad que definen las condiciones precedentes es un fenómeno esencialmente local.
8. Las competencias autonómicas establecidas en la CPE no garantizan la creación de condiciones objetivas que sustenten la transformación productiva en términos de los mercados, la mejora de la productividad, el desarrollo de la competitividad o la sustitución de la cultura rentista por la cultura productiva “pro-producción y empleo”.
9. En ausencia de objetivos específicos y comunes que privilegien la transformación productiva y la garantía al DED en todos los ámbitos de gobierno, la implementación de las autonomías podría derivar en un conjunto de unidades territoriales de gestión orientadas por prioridades sectoriales, muy poco o nada articuladas; la complejidad institucional resultante sería un serio obstáculo a la transformación productiva y altamente perjudicial para el DED.
10. Para revertir estas tendencias y asegurar que las autonomías sean medios idóneos y eficientes para el DED y para lograr los objetivos superiores de la CPE, es necesario fortalecer el rol y la capacidad institucional de los gobiernos sub-nacionales en la transformación productiva.
11. Los debates sobre la implementación de las autonomías deben superar el enfoque del gasto –que predispone a “juegos de suma cero” para maximizar los recursos a disposición–, para concentrar la atención y la acción en los resultados, buscando alcanzar los objetivos comunes con el óptimo y eficiente uso de todos los recursos.
12. Solamente la diversificación económica y la transformación productiva en cada entidad territorial autónoma asegurará el financiamiento de su autonomía y otorgará la sostenibilidad económica y social para hacerla viable; por ello, la meta inicial, central y común a todas ellas, debe ser la de desarrollar la capacidad de generar valor creando puestos de trabajo y oportunidades de empleo dignos y productivos.

ANEXO 1: Proyecciones de Población 2010 - 2030

BOLIVIA: Población total proyectada por quinquenios, área y sexo (2000-2030)

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL			POBLACIÓN URBANA			POBLACIÓN RURAL		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2000	8.427.789	4.194.195	4.233.594	5.208.601	2.536.032	2.672.569	3.219.188	1.658.163	1.561.025
2005	9.427.219	4.698.293	4.728.926	6.055.392	2.946.725	3.108.667	3.371.827	1.751.568	1.620.259
2010	10.426.154	5.201.974	5.224.180	6.922.107	3.368.384	3.553.722	3.504.047	1.833.590	1.670.458
2015	11.410.651	5.698.021	5.712.630	7.794.604	3.794.131	4.000.473	3.616.047	1.903.890	1.712.157
2020	12.362.780	6.177.181	6.185.599	8.652.879	4.214.258	4.438.621	3.709.901	1.962.923	1.746.978
2025	13.268.462	6.632.094	6.636.368	9.480.074	4.620.353	4.859.721	3.788.388	2.011.741	1.776.647
2030	14.114.508	7.056.123	7.058.385	10.260.918	5.004.786	5.256.133	3.853.590	2.051.337	1.802.252

Fuente: INE (Cuadro Nº 2.01.03)

BOLIVIA: Población censada y calculada con curvas de ajuste

		1950	1960	1970	1976	1980	1992	2001
Censos	BOLIVIA	2.704.165			4.613.486		6.420.792	8.216.867
	Área urbana	708.568			1.925.840		3.694.846	5.255.689
	Área rural	1.995.597			2.687.646		2.725.946	2.961.178
Calc.	BOLIVIA	2.674.923	3.315.209	4.083.758	4.623.371	5.047.255	6.532.940	8.191.518
	Área urbana	703.612	1.042.970	1.546.002	1.957.821	2.291.650	3.675.143	5.237.436
	Área rural	2.007.674	2.283.490	2.510.366	2.623.001	2.688.302	2.837.225	2.902.668

Fuente: Elaboración Propia con datos del INE

BOLIVIA: Datos de la Curva de Crecimiento Poblacional adoptada para el Estudio

	1950	1976	1992	2000	2001	2005
BOLIVIA	2.704.165	4.613.486	6.420.792	8.026.244	8.216.867	9.012.659
Área urbana	708.568	1.925.840	3.694.846	5.080.124	5.255.689	5.992.549
Área rural	1.995.597	2.687.646	2.725.946	2.946.120	2.961.178	3.020.110

	2010	2015	2020	2025	2030
BOLIVIA	10.082.324	11.235.239	12.471.404	13.790.819	15.193.484
Área urbana	6.991.474	8.076.899	9.248.824	10.507.249	11.852.174

Área rural	3.090.850	3.158.340	3.222.580	3.283.570	3.341.310
------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

BOLIVIA: Proyecciones de Población Total, PEA y variaciones de la PEA

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL			PEA			VARIACIÓN PEA		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2000	8.026.244	5.080.124	2.946.120	3.924.833	2.245.415	1.679.419			
2005	9.012.659	5.992.549	3.020.110	4.407.190	2.684.662	1.722.528	96.471	87.849	8.622
2010	10.082.324	6.991.474	3.090.850	4.940.339	3.174.129	1.766.210	106.630	97.893	8.736
2015	11.235.239	8.076.899	3.158.340	5.516.502	3.715.374	1.801.129	115.233	108.249	6.984
2020	12.471.404	9.248.824	3.222.580	6.135.931	4.291.454	1.844.476	123.886	115.216	8.670
2025	13.790.819	10.507.249	3.283.570	6.798.874	4.927.900	1.870.974	132.589	127.289	5.300
2030	15.193.484	11.852.174	3.341.310	7.505.581	5.600.152	1.905.429	141.341	134.450	6.891

CHUQUISACA: Proyecciones de Población Total, PEA y variaciones de la PEA

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL			PEA			VARIACIÓN PEA		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2000	525.129	214.832	310.297	256.788	94.956	161.833			
2005	575.358	267.003	308.355	281.350	119.618	161.733	4.912	4.932	-20
2010	629.116	325.008	304.108	308.267	147.554	160.713	5.383	5.587	-204
2015	689.789	387.225	302.563	338.686	178.124	160.563	6.084	6.114	-30
2020	756.232	451.231	305.000	372.066	209.371	162.695	6.676	6.250	426
2025	826.721	515.187	311.534	407.573	241.623	165.951	7.101	6.450	651
2030	899.974	578.290	321.684	444.587	273.242	171.345	7.403	6.324	1.079

LA PAZ: Proyecciones de Población Total, PEA y variaciones de la PEA

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL			PEA			VARIACIÓN PEA		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2000	2.300.014	1.545.785	754.229	1.124.707	683.237	441.470			
2005	2.514.711	1.749.990	764.720	1.229.693	783.996	445.698	20.997	20.152	846
2010	2.746.291	1.969.369	776.923	1.345.683	894.093	451.589	23.198	22.020	1.178
2015	2.994.511	2.204.207	790.304	1.470.305	1.013.935	456.369	24.924	23.968	956
2020	3.252.243	2.449.833	802.410	1.600.103	1.136.722	463.381	25.960	24.557	1.402
2025	3.522.679	2.708.941	813.738	1.736.681	1.270.494	466.187	27.315	26.754	561
2030	3.803.452	2.979.990	823.461	1.878.905	1.408.045	470.860	28.445	27.510	935

COCHABAMBA: Proyecciones de Población Total, PEA y variaciones de la PEA

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL			PEA			VARIACIÓN PEA		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2000	1.412.952	839.181	573.772	690.934	370.918	320.016			
2005	1.598.340	1.014.503	583.837	781.588	454.497	327.091	18.131	16.716	1.415
2010	1.800.522	1.209.067	591.455	882.256	548.917	333.339	20.133	18.884	1.250
2015	2.017.293	1.420.593	596.700	990.491	653.473	337.018	21.647	20.911	736
2020	2.251.153	1.649.980	601.173	1.107.567	765.591	341.976	23.415	22.424	992
2025	2.502.533	1.896.967	605.566	1.233.749	889.677	344.071	25.236	24.817	419
2030	2.772.779	2.162.192	610.587	1.369.753	1.021.636	348.117	27.201	26.392	809

ORURO: Proyecciones de Población Total, PEA y variaciones de la PEA

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL			PEA			VARIACIÓN PEA		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2000	393.894	245.658	148.236	192.614	108.581	84.033			
2005	414.419	262.578	151.841	202.651	117.635	85.016	2.007	1.811	197
2010	435.947	283.647	152.300	213.614	128.776	84.838	2.193	2.228	-35
2015	459.724	305.819	153.906	225.725	140.677	85.048	2.422	2.380	42
2020	484.156	328.190	155.966	238.205	152.280	85.925	2.496	2.321	175
2025	508.909	350.628	158.281	250.892	164.445	86.447	2.537	2.433	105
2030	534.817	373.786	161.032	264.200	176.614	87.586	2.662	2.434	228

POTOSI: Proyecciones de Población Total, PEA y variaciones de la PEA

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL			PEA			VARIACIÓN PEA		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2000	706.661	243.909	462.753	345.557	107.808	237.750			
2005	734.421	262.661	471.760	359.132	117.672	241.460	2.715	1.973	742
2010	762.406	283.883	478.524	373.579	128.883	244.696	2.889	2.242	647
2015	799.194	309.197	489.997	392.404	142.231	250.174	3.765	2.670	1.095
2020	840.119	337.231	502.888	413.339	156.475	256.863	4.187	2.849	1.338
2025	882.433	367.102	515.331	435.039	172.171	262.869	4.340	3.139	1.201
2030	923.738	397.888	525.850	456.327	188.002	268.325	4.257	3.166	1.091

TARIJA: Proyecciones de Población Total, PEA y variaciones de la PEA

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL			PEA			VARIACIÓN PEA		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2000	378.635	241.289	137.346	185.153	106.650	78.503			
2005	438.817	300.909	137.907	214.581	134.807	79.774	5.886	5.631	254
2010	505.113	366.355	138.759	247.506	166.325	81.180	6.585	6.304	281
2015	575.639	435.908	139.730	282.639	200.518	82.121	7.027	6.839	188
2020	651.543	509.988	141.554	320.559	236.635	83.924	7.584	7.223	361
2025	732.533	588.235	144.298	361.139	275.882	85.257	8.116	7.850	266
2030	819.156	671.126	148.030	404.663	317.107	87.556	8.705	8.245	460

SANTA CRUZ: Proyecciones de Población Total, PEA y variaciones de la PEA

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL			PEA			VARIACIÓN PEA		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2000	1.909.236	1.485.162	424.074	933.616	656.442	277.175			
2005	2.283.752	1.824.432	459.320	1.116.755	817.345	299.409	36.628	32.181	4.447
2010	2.693.894	2.193.507	500.387	1.320.008	995.852	324.156	40.651	35.701	4.949
2015	3.129.150	2.598.662	530.488	1.536.412	1.195.384	341.028	43.281	39.906	3.374
2020	3.600.985	3.048.913	552.072	1.771.685	1.414.696	356.989	47.054	43.862	3.192
2025	4.111.411	3.545.545	565.865	2.026.925	1.662.861	364.065	51.048	49.633	1.415
2030	4.664.308	4.090.428	573.880	2.304.168	1.932.727	371.441	55.449	53.973	1.475

BENI: Proyecciones de Población Total, PEA y variaciones de la PEA

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL			PEA			VARIACIÓN PEA		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2000	349.385	244.753	104.632	170.849	108.181	62.668			
2005	389.085	280.573	108.512	190.263	125.697	64.566	3.883	3.503	379
2010	430.551	318.270	112.281	210.970	144.494	66.476	4.142	3.760	382
2015	475.699	359.296	116.403	233.568	165.276	68.292	4.520	4.156	363
2020	523.199	402.778	120.421	257.414	186.889	70.525	4.769	4.323	447
2025	572.490	448.356	124.134	282.238	210.279	71.959	4.965	4.678	287
2030	622.974	495.596	127.378	307.749	234.169	73.580	5.102	4.778	324

PANDO: Proyecciones de Población Total, PEA y variaciones de la PEA

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL			PEA			VARIACIÓN PEA		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2000	50.339	19.555	30.783	24.616	8.643	15.972			
2005	63.756	29.899	33.858	31.177	13.395	17.782	1.312	950	362
2010	78.484	42.368	36.115	38.457	19.235	19.222	1.456	1.168	288
2015	94.244	55.992	38.252	46.274	25.756	20.517	1.563	1.304	259
2020	111.775	70.678	41.096	54.993	32.795	22.198	1.744	1.408	336
2025	131.108	86.288	44.820	64.636	40.469	24.167	1.929	1.535	394
2030	152.286	102.879	49.406	75.229	48.610	26.619	2.119	1.628	490

**BOLIVIA: Proyecciones de la Población Total, Urbana y Rural por Departamento
(2000 – 2030)**

Total	CHQ	LPZ	CBB	ORU	POT	TAR	SRZ	BEN	PAN	Bolivia
2000	525.129	2.300.014	1.412.952	393.894	706.661	378.635	1.909.236	349.385	50.339	8.026.245
2005	575.358	2.514.711	1.598.340	414.419	734.421	438.817	2.283.752	389.085	63.756	9.012.659
2010	629.116	2.746.291	1.800.522	435.947	762.406	505.113	2.693.894	430.551	78.484	10.082.325
2015	689.789	2.994.511	2.017.293	459.724	799.194	575.639	3.129.150	475.699	94.244	11.235.242
2020	756.232	3.252.243	2.251.153	484.156	840.119	651.543	3.600.985	523.199	111.775	12.471.404
2025	826.721	3.522.679	2.502.533	508.909	882.433	732.533	4.111.411	572.490	131.108	13.790.817
2030	899.974	3.803.452	2.772.779	534.817	923.738	819.156	4.664.308	622.974	152.286	15.193.484
Urbana										
2000	214.832	1.545.785	839.181	245.658	243.909	241.289	1.485.162	244.753	19.555	5.080.124
2005	267.003	1.749.990	1.014.503	262.578	262.661	300.909	1.824.432	280.573	29.899	5.992.549
2010	325.008	1.969.369	1.209.067	283.647	283.883	366.355	2.193.507	318.270	42.368	6.991.474
2015	387.225	2.204.207	1.420.593	305.819	309.197	435.908	2.598.662	359.296	55.992	8.076.899
2020	451.231	2.449.833	1.649.980	328.190	337.231	509.988	3.048.913	402.778	70.678	9.248.824
2025	515.187	2.708.941	1.896.967	350.628	367.102	588.235	3.545.545	448.356	86.288	10.507.249
2030	578.290	2.979.990	2.162.192	373.786	397.888	671.126	4.090.428	495.596	102.879	11.852.174
Rural										
2000	310.297	754.229	573.772	148.236	462.753	137.346	424.074	104.632	30.783	2.946.121
2005	308.355	764.720	583.837	151.841	471.760	137.907	459.320	108.512	33.858	3.020.110
2010	304.108	776.923	591.455	152.300	478.524	138.759	500.387	112.281	36.115	3.090.851
2015	302.563	790.304	596.700	153.906	489.997	139.730	530.488	116.403	38.252	3.158.343
2020	305.000	802.410	601.173	155.966	502.888	141.554	552.072	120.421	41.096	3.222.580
2025	311.534	813.738	605.566	158.281	515.331	144.298	565.865	124.134	44.820	3.283.568
2030	321.684	823.461	610.587	161.032	525.850	148.030	573.880	127.378	49.406	3.341.310

ANEXO 2: Competencias que afectan directamente al DED

	Competencia (*) (Tipo, Cantidad)
	Privativas Nacionales (PN, 11)
1	1. Sistema financiero.
2	2. Política monetaria, Banco Central, sistema monetario y la política cambiaria.
3	4. Régimen aduanero.
4	5. Comercio Exterior.
5	12. Creación, control y administración de las empresas públicas estratégicas del nivel central del Estado.
6	17. Política General sobre tierras y territorio, y su titulación.
7	18. Hidrocarburos.
8	19. Creación de impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de dominio tributario del nivel central del Estado.
9	20. Política General de Biodiversidad y Medio Ambiente.
10	21. Codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, laboral, comercial, minería y electoral.
11	22. Política económica y planificación nacional
	Exclusivas Nacionales (EN, 18)
12	4. Recursos naturales estratégicos, que comprenden minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogénicos y las fuentes de agua.
13	6. Régimen general de biodiversidad y medio ambiente.
14	7. Política forestal y régimen general de suelos y recursos forestales y bosques.
15	9. Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la Red Fundamental.
16	10. Construcción, mantenimiento y administración de líneas férreas y ferrocarriles de la Red Fundamental.
17	14. Otorgación de personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen Actividades en más de un Departamento.
18	15. Otorgación y registro de personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en más de un Departamento.
19	17. Políticas del sistema de educación y salud
20	21. Sanidad e inocuidad agropecuaria.
21	22. Control de la administración agraria y catastro rural.
22	23. Política fiscal.
23	24. Administración de justicia
24	28. Empresas públicas del nivel central del Estado.
25	31. Políticas y régimen laborales.
26	33. Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial.

	Competencia (*) (Tipo, Cantidad)
27	35. Políticas generales de desarrollo productivo.
28	37. Políticas generales de turismo.
29	38. Régimen de la tierra. La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías
	Compartidas (CM, 1)
30	7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos, tasas y contribuciones especiales de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.
	Concurrentes (CC, 8)
31	2. Gestión del sistema de salud y educación.
32	3. Ciencia, tecnología e investigación.
33	7. Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos.
34	8. Residuos industriales y tóxicos.
35	9. Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos.
36	10. Proyectos de riego.
37	11. Protección de cuencas.
38	16. Agricultura, ganadería, caza y pesca.
	Exclusivas Departamentales (ED, 22)
39	2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.
40	4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales.
41	5. Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de Uso de Suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesinos.
42	7. Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la red departamental de acuerdo a las políticas estatales, incluyendo las de la Red Fundamental en defecto del nivel central, conforme a las normas establecidas por éste.
43	8. Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en los de la Red Fundamental en coordinación con el nivel central del Estado.
44	12. Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento.
45	13. Otorgar personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento.
46	14. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria.
47	16. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria.
48	20. Políticas de turismo departamental.
49	21. Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción.

	Competencia (*) (Tipo, Cantidad)
50	22. Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imponibles no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.
51	23. Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental.
52	24. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental.
53	26. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
54	27. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.
55	29. Empresas públicas departamentales.
56	31. Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario.
57	32. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental.
58	34. Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales.
59	35. Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional.
60	36. Administración de sus recursos por regalías en el marco del presupuesto general de la nación, los que serán transferidos automáticamente al Tesoro Departamental.
	Exclusivas Municipales (EM, 16)
61	2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.
62	4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales.
63	6. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas.
64	7. Planificar, diseñar, construir, conservar y administrar caminos vecinales en coordinación con los pueblos indígenas originarios campesinos cuando corresponda.
65	12. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal.
66	13. Controlar la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios para el consumo humano y animal.
67	17. Políticas de turismo local.
68	19. Creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imponibles no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales.
69	20. Creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal.
70	21. Proyectos de infraestructura productiva.
71	23. Elaborar, aprobar y ejecutar sus Programas de Operaciones y su presupuesto.
72	24. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.
73	26. Empresas públicas municipales.
74	38. Sistemas de microriego en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos.
75	40. Servicios básicos, así como aprobación de tasas que correspondan en su jurisdicción.
76	42. Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y

Competencia (*) (Tipo, Cantidad)	
	nacional.
	Exclusivas Indígenas (EI, 9)
77	2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.
78	4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales y municipales.
79	6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.
80	11. Políticas de turismo.
81	12. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a ley.
82	13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.
83	14. Elaborar, aprobar y ejecutar sus Programas de Operaciones y su presupuesto.
84	15. Planificación y gestión de la ocupación territorial.
85	19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva.
	Compartidas Indígenas (CMI, 1)
86	4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.
	Concurrentes Indígenas (CCI, 5)
87	2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado.
88	3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente.
89	6. Construcción de caminos vecinales y comunales.
90	7. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas.
91	8. Promoción y fomento a la agricultura y ganadería.

(*) El Número de la primera columna es correlativo para el listado de las 91 competencias que se consideran de *influencia directa* al DED; los que preceden inmediatamente a cada Competencia corresponden a los que las identifican en los respectivos artículos de la CPE

Cuadro A2.1: Competencias en Mercados (la numeración corresponde a la de la CPE para cada tipo de Competencia)

		Competencias en CPE			
		Central	Departamental	Municipal	Indígena Originario Campesina
Mercados: Recuperar el Mercado Interno para aumentar la demanda y apoyar e inducir la transformación productiva/laboral para exportar	PN	3. Sistema de Pesas y Medidas			
	EN-D-M-I	9. Planificación diseño y construcción de carreteras	7. Planificación diseño y construcción de carreteras 9. Transporte interprovincial	7. Planificación diseño y construcción de caminos vecinales en coordinación con pueblos indígenas	6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales
	CC				6. Construcción de caminos vecinales y comunales
	ED		24. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad Departamental		
	EM			13. Controlar calidad-sanidad en elaboración, transporte y venta de productos alimenticios	
	EM			37. Políticas que garanticen defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito municipal	
	EN	2. Régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones.			
	CM	2. Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones.			
	CC	6. Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado.			

Cuadro A2.2: Competencias en Productividad

		<i>Competencias en CPE</i>			
		<i>Central</i>	<i>Departamental</i>	<i>Municipal</i>	<i>Indígena Originario Campesina</i>
Productividad: Incrementar el Valor Agregado, mejorar la Productividad laboral y distribuir equitativamente las ganancias en productividad entre los factores	PN	21. Codificación sustantiva en materia laboral y comercial			
	PN ED- EM-EI	19. Creación de impuestos nacionales	22. Creación/administración de impuestos departamentales 23. Creación/administración de tasas y contribuciones especiales departamentales.	19. Creación/administración de impuestos municipales 20. Creación/administración de tasas y contribuciones especiales municipales.	12. Creación/administración de tasas, patentes y contribuciones especiales 13. Administrar impuestos de su competencia
	EN	23. Política Fiscal			
	EN-D- M	31. Políticas y Regímenes Laborales	4. Promoción del empleo y mejora de condiciones laborales	4. Promoción del empleo y mejora de condiciones laborales	
		8. Política de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado.	15. Proyectos de electrificación rural.		
	EN-M	30. Política de Servicios Básicos	6. Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados 16. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental, preservando la seguridad alimentaria	40. Servicios básicos así como aprobación de tasas	
	ED		31. Promoción y administración de servicios para el desarrollo productivo y agropecuario		
	CC	3. Ciencia Tecnología e Investigación			2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos en educación.
CC	8. Residuos Industriales Tóxicos	3. Electrificación urbana.			

Cuadro A2.3: Competencias en Competitividad

		<i>Competencias en CPE</i>			
		<i>Central</i>	<i>Departamental</i>	<i>Municipal</i>	<i>Indígena Originario Campesina</i>
Competitividad: Nuevo Marco Institucional, normativo y de apoyo “pro-producción”, que reduzca los Costos de Transacción y facilite la actividad económica incluyendo todo el ciclo comercial y desde la creación, operación y cierre de unidades económicas	PN	1. Sistema Financiero			
	PN	2. Política Monetaria			
	PN	5. Comercio Exterior			
	PN	21. Codificación sustantiva en materia laboral y comercial			
	PN	17. Política General de Tierras			
	PN	18. Hidrocarburos			
	PN	22. Política Económica y Planificación Nacional			
	EN-D-M-I	33. Políticas de planificación y ordenamiento territorial	5. Elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos	6. Elaborar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos	4. Elaborar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos en coordinación con nivel central, departamental y municipal 15. Planificación y gestión de la ocupación territorial
	EN	23. Política Fiscal			
	EN	31. Políticas y Regímenes Laborales			
EN ED	14. Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en más de un departamento (EN)	12. Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el Departamento			

		Competencias en CPE			
		Central	Departamental	Municipal	Indígena Originario Campesina
	EN ED	15. Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en más de un departamento (EN)	13. Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en el Departamento		
	EN EI	24. Administración de justicia			8. Ejercicio de jurisdicción indígena originaria en aplicación de justicia
	EN-D-M-I	13. Elaboración y aprobación de estadísticas oficiales 35. Políticas generales de desarrollo productivo	11. Estadísticas departamentales 21. Proyectar infraestructura departamental para el apoyo a la producción 24. Comercio, industria y servicios para competitividad departamental 31. Prom/administración de servicios desarrollo productivo y agropecuario 34. Promoción inversión privada	21. Proyectos de infraestructura productiva	19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva 20. Construcción, mantenimiento de infraestructura para desarrollo
	CC	.			7. Promoción de la construcción de la infraestructura productiva 8. Promoción y fomento a la agricultura y ganadería
	EN-D-M-I	37. Políticas generales de turismo	20. Políticas de turismo	17. Políticas de turismo	11. Políticas de turismo
	ED-M		27. Fondos fiduciarios y de inversión...	27. Fondos fiduciarios y de inversión...	
		5. Régimen general de recursos hídricos y sus servicios.	7. Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos.		
	EN	38. Régimen de la tierra			
	CM	7. Regulación para creación o modificación de impuestos de dominio de los GGAA			

Cuadro A2.4: Competencias en Cultura y Valores

		<i>Competencias en CPE</i>			
		<i>Central</i>	<i>Central</i>	<i>Central</i>	<i>Central</i>
Cultura/Valores: Involucrar a la sociedad civil en la construcción de condiciones que permitan la transformación productiva sostenible	PN	22. Política Económica y Planificación Nacional			
	ED-M-I		2. Planificar y promover el desarrollo humano 32. Elaboración-ejecución planes de desarrollo económico y social departamental 35. Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional	2. Planificar y promover el desarrollo humano 42. Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional	2. Definición-gestión de formas propias de desarrollo económico
	PN	20. Política general de biodiversidad y medio ambiente			
		25. Promoción de la cultura y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible de interés del nivel Central del Estado.	19. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural. histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.	16. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural. histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible municipal	
	EN-D-M-I	6. Régimen general biodiversidad y medio ambiente	18. Promoción y conservación del patrimonio natural departamental	5. Preservar, conservar y contribuir a protección del medio ambiente	3. Gestión y administración de RRNN renovables
	EI				23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas

ANEXO 3: Principales preceptos constitucionales relevantes para el ejercicio del Derecho al Empleo Digno (DED)

Artículo 8.

- I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña (vivir bien)*, *ñandereko (vida armoniosa)*, *teko kavi (vida buena)*, *ivi maraei (tierra sin mal)* y *qhapaj ñan (camino o vida noble)*.
- II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, respeto, reciprocidad, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y re-distribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.

Artículo 9. Son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley:

5. Garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo.

Artículo 46.

I. Toda persona tiene derecho:

1. Al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna.
2. A una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias.

II. El Estado protegerá el ejercicio del trabajo en todas sus formas.

III. Se prohíbe toda forma de trabajo forzoso u otro modo análogo de explotación que obligue a una persona a realizar labores sin su consentimiento y justa retribución.

Artículo 54.

- I. Es obligación del Estado establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, con la finalidad de crear, mantener y generar condiciones que garanticen a las trabajadoras y los trabajadores posibilidades de ocupación laboral digna y de remuneración justa.
- II. Es deber del Estado y de la sociedad la protección y defensa del aparato industrial y de los servicios estatales.

Artículo 306.

- I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos

- III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo
- V. El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo

Artículo 308.

- I. El Estado reconoce, respeta y protege la iniciativa privada, para que contribuya al desarrollo económico, social y fortalezca la independencia económica del país
- II. Se garantiza la libertad de empresa y el pleno ejercicio de las actividades empresariales, que serán reguladas por la ley

Artículo 312.

- I. Toda actividad económica debe contribuir al fortalecimiento de la soberanía económica del país. No se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la soberanía económica del Estado
- II. Todas las formas de organización económica tienen la obligación de generar trabajo digno y contribuir a la reducción de las desigualdades y a la erradicación de la pobreza
- III. Todas las formas de organización económica tienen la obligación de proteger el medio ambiente

Artículo 313. Para eliminar la pobreza y la exclusión social y económica, para el logro del vivir bien en sus múltiples dimensiones, la organización económica boliviana establece los siguientes propósitos:

1. Generación del producto social en el marco del respeto de los derechos individuales, así como de los derechos de los pueblos y las naciones
2. La producción, distribución y redistribución justa de la riqueza y de los excedentes económicos
3. La reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos
4. La reducción de las desigualdades regionales
5. El desarrollo productivo industrializador de los recursos naturales
6. La participación activa de las economías pública y comunitaria en el aparato productivo

Artículo 315.

- I. El Estado reconoce la propiedad de tierra a todas aquellas personas jurídicas legalmente constituidas en territorio nacional siempre y cuando sea utilizada para el cumplimiento del objeto de la creación del agente económico, la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y/o servicios

Artículo 316. La función del Estado en la economía consiste en:

1. Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales

2. Dirigir la economía y regular, conforme con los principios establecidos en esta Constitución, los procesos de producción, distribución, y comercialización de bienes y servicios
3. Ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía
4. Participar directamente en la economía mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios económicos y sociales para promover la equidad económica y social, e impulsar el desarrollo, evitando el control oligopólico de la economía
5. Promover la integración de las diferentes formas económicas de producción, con el objeto de lograr el desarrollo económico y social
6. Promover prioritariamente la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables, en el marco del respeto y protección del medio ambiente, para garantizar la generación de empleo y de insumos económicos y sociales para la población
7. Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones
8. Determinar el monopolio estatal de las actividades productivas y comerciales que se consideren imprescindibles en caso de necesidad pública
9. Formular periódicamente, con participación y consulta ciudadana, el plan general de desarrollo, cuya ejecución es obligatoria para todas las formas de organización económica
10. Gestionar recursos económicos para la investigación, la asistencia técnica y la transferencia de tecnologías para promover actividades productivas y de industrialización
11. Regular la actividad aeronáutica en el espacio aéreo del país

Artículo 318.

- I. El Estado determinará una política productiva industrial y comercial que garantice una oferta de bienes y servicios suficientes para cubrir de forma adecuada las necesidades básicas internas, y para fortalecer la capacidad exportadora
- II. El Estado reconoce y priorizará el apoyo a la organización de estructuras asociativas de micro, pequeñas y medianas empresas productoras, urbanas y rurales
- III. El Estado fortalecerá la infraestructura productiva, manufactura e industrial y los servicios básicos para el sector productivo
- IV. El Estado priorizará la promoción del desarrollo productivo rural como fundamento de las políticas de desarrollo del país
- V. El Estado promoverá y apoyará la exportación de bienes con valor agregado y los servicios

Artículo 319.

- I. La industrialización de los recursos naturales será prioridad en las políticas económicas, en el marco del respeto y protección del medio ambiente y de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y sus territorios. La articulación de la explotación de los recursos naturales con el aparato productivo interno será prioritaria en las políticas económicas del Estado
- II. En la comercialización de los recursos naturales y energéticos estratégicos, el Estado considerará, para la definición del precio de su comercialización, los impuestos, regalías y participaciones correspondientes que deban pagarse a la hacienda pública

Artículo 320.

- I. La inversión boliviana se priorizará frente a la inversión extranjera
- V. Las políticas públicas promocionarán el consumo interno de productos hechos en Bolivia

Artículo 405.

El desarrollo rural integral sustentable es parte fundamental de las políticas económicas del Estado, que priorizará sus acciones para el fomento de todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales, con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria, a través de:

1. El incremento sostenido y sustentable de la productividad agrícola, pecuaria, manufacturera, agroindustrial y turística, así como su capacidad de competencia comercial.
2. La articulación y complementariedad interna de las estructuras de producción agropecuarias y agroindustriales.
3. El logro de mejores condiciones de intercambio económico del sector productivo rural en relación con el resto de la economía boliviana.
4. La significación y el respeto de las comunidades indígenas originario campesinas en todas las dimensiones de su vida.
5. El fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria.