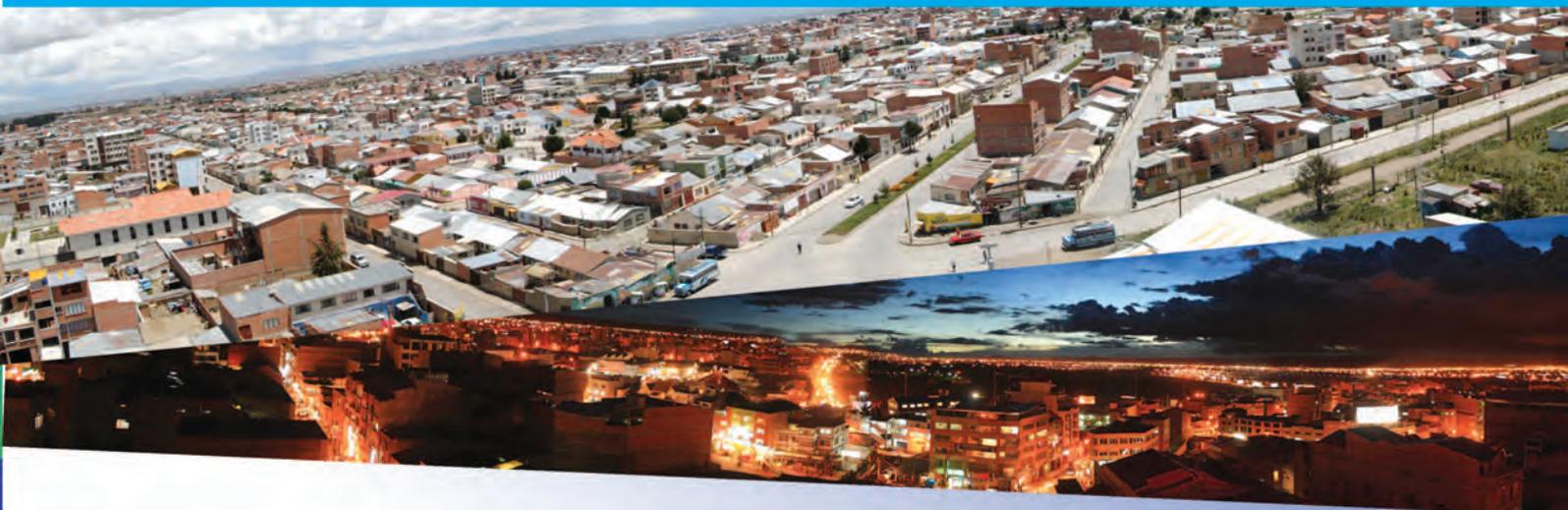




La “Economía Para la Gente”, camino hacia el Vivir Bien

Propuesta para Iniciar la Transformación Productiva Nacional con Empleo Digno desde El Alto



SOLIDAR
SUIZA

Ayuda Obrera Suiza AOS



INASET
Fundación

El Alto es Propuesta: Hacia una Agenda Productiva para Vivir Bien

Con base en las propuestas formuladas por la Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto, MPCP-EA, los representantes del Gobierno Autónomo Municipal y de las organizaciones sociales de la Ciudad de El Alto, hemos analizado el desarrollo económico nacional en los últimos sesenta años, y hemos debatido sobre nuestras necesidades y expectativas de desarrollo humano para reducir la pobreza, la desigualdad y la precariedad del empleo.

Como producto del análisis, hemos coincidido en que el empleo y el salario dignos son, para las y los alteños, la condición necesaria para avanzar al Suma Qamaña, el Vivir Bien, por lo que crear al menos 12,000 puestos de trabajo por año, es la tarea de mayor prioridad para el Municipio. Sin embargo, el “patrón extractivista” tiene efectos negativos para la competitividad de la producción alteña con valor agregado, limitando en gran medida su capacidad de crear puestos de trabajo. Por ello, para El Alto, adquiere prioridad promover la *diversificación productiva con creación de empleo digno*, como un aporte a la agenda nacional de transformación y de desarrollo productivo.

Habiendo en 2003 gestado la insurgencia social para el cambio, debemos hoy abanderar la marcha a la revolución y la transformación productiva con propuestas que aporten soluciones efectivas a la persistencia de la pobreza, desigualdad y desempleo. La propuesta que esbozamos en la presente síntesis, considera, integralmente, la visión económica de la Constitución Política del Estado (CPE) que postula superar el crecimiento dependiente de los recursos naturales, por el que se basa en la generación de la riqueza social en el trabajo humano; supera los rasgos excluyentes del neoliberalismo, concibiendo la Economía Plural como una “economía para la gente”; garantiza la mejora de la productividad y el aumento del valor agregado, y la equitativa distribución del ingreso; y, articula el desarrollo económico-productivo construyendo, desde lo local, el Estado Autónomo a través de sólidas instancias de diálogo y de concertación apegadas a los principios, los valores, los deberes y los derechos que propugna el nuevo Estado Plurinacional.

Para avanzar hacia estos objetivos estratégicos, proponemos al país, una **Agenda Social Productiva Integral** que constituye una estrategia sistemática para promover el desarrollo institucional y productivo de El Alto y del país.

Las acciones iniciales de la Agenda, priorizan tres temas estructurales orientados a iniciar y sostener el proceso de transformación productiva:

1. Impulsar la construcción de la **Economía Plural** como paradigma productivo con dos objetivos: i) *Políticas activas de creación de puestos de trabajo* para aumentar sistemáticamente las actividades productivas que generan empleos y salarios dignos, y para superar la alta precariedad del empleo actual; y, ii) *Políticas de distribución y de inclusión social*, que contribuyan al crecimiento económico con desarrollo humano, para reducir la desigualdad y promover el vivir bien.
2. Revisar y articular las competencias autonómicas, institucionalizando mecanismos efectivos para la planificación y el diálogo social que permitan diseñar, concertar e implementar las políticas y estrategias para **la transformación productiva con desarrollo humano en el Estado Autónomo**, con el derecho al Empleo Digno para todos como prioridad común.
3. Promover una **Reforma Tributaria y Fiscal Integral** que aliente la creación de puestos de trabajo productivos, la creación de valor, y la equidad en la distribución del ingreso, con énfasis en la justa y digna remuneración al trabajo, como ejes de políticas tributaria, fiscal y económica, prudentes, responsables y coherentes con objetivos de desarrollo a mediano y largo plazo.

Los temas que propone El Alto constituyen, en la práctica, las bases de una *Agenda Para Vivir Bien* sobre la que, las y los bolivianos, debemos iniciar un inmediato debate, amplio, creativo, ordenado y proactivo. Las acciones para materializar las propuestas deben ser desarrolladas en conjunción con las estrategias de los otros niveles de gobierno, por lo que esperamos que el Gobierno Central del Estado Plurinacional *reconozca, apoye y promueva la MPCP-EA, como una instancia piloto de planificación social participativa para el análisis y la formulación de propuestas de transformación productiva, de construcción de la Economía Plural, y de los nuevos modelos de producción y de distribución del ingreso, para el Municipio de El Alto y para el país.*

Edgar Patana Ticona
ALCALDE MUNICIPAL

Zacarías Maquera Chura
PRESIDENTE HCM

Remigio Condori Mamani
STRIO EJECUTIVO – COR

Javier Ajno Fernandez
PRESIDENTE – FEJUVE

Braulio Rocha Tapia
STRIO EJECUTIVO – FED. GREMIALES

PRESENTACIÓN

En casi 30 años de presencia en Bolivia, Ayuda Obrera Suiza/Solidar (AOS) trabajó junto a organizaciones laborales, sociedad civil y entidades públicas, para promover transformaciones que permitan una redistribución del poder y los recursos, la democratización y el fortalecimiento de la influencia política de la sociedad civil –especialmente de las clases no privilegiadas y marginalizadas– como condiciones imprescindibles para la democracia, la solidaridad y la justicia social.

En ese marco, AOS ha hecho suyo el concepto y los principios del Empleo Digno, promovido por la Fundación INASET y reconocido en la nueva Constitución Política del Estado. El Empleo Digno, que ajusta el concepto del Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a la realidad boliviana, es ahora una responsabilidad compartida de los distintos niveles autónomos que deben garantizar este derecho para todos y todas los bolivianos y bolivianas.

A partir de este escenario, AOS en alianza con la Fundación INASET, en el marco del diálogo tripartito entre trabajadores, empleadores y Estado y que involucra a la sociedad civil, promueve un proceso de reflexión, análisis y principalmente generación de propuestas para avanzar en la concreción del Empleo Digno como parte central del Vivir Bien. Un resultado exitoso de esta labor es la creación y vigencia de la Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto, MPCP-EA.

“El Alto, cuna de la insurgencia social para el cambio político, asume ahora el desafío de abanderar la transformación productiva y construir la Economía Plural”, no sólo es una frase que abre esta publicación; es principalmente el reflejo de una nueva concepción, forjada desde las propias organizaciones alteñas, sobre su papel en el proceso de transformaciones estructurales que vive el país.

En esta dirección, el trabajo que tenemos el agrado de presentar, es una síntesis de investigaciones, trabajos de sistematización y de análisis, que han permitido formular desde El Alto, un conjunto de reflexiones y propuestas en torno a la transformación productiva, la economía plural, el rol de las autonomías y el sistema tributario, temas estructurales que las Organizaciones Sociales consideran prioritarios para el desarrollo humano y productivo.

A fin de enriquecer el debate y el diseño de las políticas públicas orientadas a la generación del Empleo Digno como elemento esencial del Vivir Bien, el documento incluye un CD con varios otros documentos pertinentes que respaldan y fundamentan las propuestas de El Alto.

Martín Pérez

Representante de AOS/SOLIDAR en Bolivia

PRÓLOGO

Hacen 26 años, la Fundación INASET nace como una entidad especializada en el apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa “PyME” por la convicción de que este sector, ignorado tradicionalmente por las políticas públicas, es fundamental para el crecimiento económico y para el desarrollo humano y productivo. Durante algo más de una década, nuestro trabajo se caracterizó por una permanente innovación, tanto en los servicios ofertados a la PyME, como en los enfoques de las investigaciones realizadas para identificar las causas estructurales que deberían explicar el pobre desempeño “social” de la economía boliviana.

Paradójicamente, el éxito de nuestros programas, como los de Asistencia Técnica Integral a Empresas, de Mejora Continua de la Productividad y de la Calidad, o de Promoción del Liderazgo Empresarial y Gremial, dejaron en evidencia que el obstáculo fundamental al desarrollo sostenido de la PyME (y, por extensión, de la diversificación productiva de la economía para generar empleo de calidad) no está al interior de los emprendimientos, sino en la institucionalidad “anti-productiva y anti-empleo”. En tanto persista esa realidad, los programas y proyectos de desarrollo económico centrados en financiamiento, capacitación, apertura de mercados, en promoción del emprendedorismo, o en elevar la empleabilidad de mujeres o jóvenes, no podrán incidir decisivamente en el desarrollo productivo, y menos aún en reducir la pobreza y la desigualdad.

Estas conclusiones motivaron a que la Fundación decidiera, en 1999, acentuar el estudio del contexto institucional de la PyME con el fin de identificar las relaciones de causalidad entre las variables claves para el desarrollo: valor agregado, productividad, empleo, inversión, salarios y distribución del ingreso. Para resaltar la naturaleza estructural del desafío y la necesidad de abordarlo con un enfoque de largo plazo, INASET adoptó el lema “Bolivia 2025” como la visión estratégica bajo la cual diseñó y desarrolló el “Programa de Reflexión Social para la Transformación Productiva y el Empleo Digno, PRSPED”, que tiene el objetivo de promover un amplio debate social sobre el desarrollo humano productivo.

Desde entonces, el PRSPED ha sistematizado las opiniones, expectativas, temores y propuestas que han expresado alrededor de 20,000 mujeres y hombres en varias ciudades del país, incluyendo trabajadores, empresarios, líderes sociales, académicos, y funcionarios públicos. Las discusiones de “ciudadanos de a pié” sobre temas como la persistencia de la pobreza, la falta de puestos de trabajo, la precariedad del empleo y de los ingresos, o la desigualdad, llevan a cuestionar las prioridades que han guiado hasta el presente el diseño de las políticas nacionales de desarrollo. La gente termina preguntándose, por ejemplo, ¿por qué lograr una inflación baja es mucho más importante (y sobre todo “más racional”) que eliminar la precariedad del empleo o consolidar exportaciones con valor agregado? ¿por qué hay que promover la “profundización financiera”, si los recursos se canalizan más a la especulación, que a crear valor para la sociedad? ¿por qué debería ser satisfactorio un crecimiento macroeconómico que no cambia la esencia extractivo-rentista, que no genera empleo y que amenaza con acentuar los problemas de equidad y de falta de desarrollo humano a largo plazo? ¿por qué el pleno empleo y el salario digno no son objetivos centrales de la política pública y de las estrategias de desarrollo? ¿por qué el incremento de los salarios debería sólo compensar el nivel de inflación de la gestión precedente?

Considerando estos múltiples cuestionamientos que la sociedad hace a la economía tradicional (por su incapacidad de ofrecer respuestas a las necesidades de la gente), en 2001 INASET propuso el concepto del “Empleo Digno” como alternativa a la idea del “trabajo decente” de la OIT, porque ésta última no refleja la alta incidencia del autoempleo, la insuficiente creación de puestos de trabajo o la acentuada desigualdad en la distribución del ingreso en Bolivia.

Posteriormente, con base en el Empleo Digno, en INASET hemos estructurado un “modelo no ortodoxo” de desarrollo humano y productivo; vinculando la superación del patrón extractivo-rentista de crecimiento, con la adopción de una visión del desarrollo en la que el trabajo humano es la fuente de la riqueza social, y las personas son las beneficiarias del crecimiento. El modelo se caracteriza por: superar las teorías y los modelos tradicionales que suponen que la inversión es el factor que dinamiza el crecimiento; que la distribución del ingreso es fijado por las leyes del mercado; por articular el paradigma de desarrollo humano productivo con la construcción de la Economía Plural y del Estado Autonómico.

Al discutir en la Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto sobre la pertinencia de este modelo alternativo, las organizaciones sociales han identificado lineamientos y prioridades que se deberían adoptar para promover la diversificación productiva que permita, al municipio, responder a las crecientes demandas y necesidades de empleo y mejores ingresos de sus habitantes.

La presente publicación, elaborada por Enrique Velazco PhD, Director Ejecutivo de INASET con el equipo técnico de la Fundación, resume los temas tratados en esa instancia de diálogo y las propuestas aprobadas en la Asamblea de la Mesa en noviembre de 2012. Su propósito es presentar, de manera global –aunque esquemática–, los antecedentes, el contexto y la orientación de la propuesta.

En la primera parte, recapitula las motivaciones que han empujado a los actores en la Mesa a plantear la diversificación productiva como bandera que El Alto debe enarbolar como gestor y actor del proceso de cambio. Revisa brevemente el desempeño de la economía boliviana en los últimos sesenta años, y los efectos estructurales que han resultado de la persistencia del patrón de crecimiento a pesar de todas las experiencias con muy diferentes modelos políticos y económicos. Justifica la necesidad de cambiar el patrón de crecimiento, y describe someramente los rasgos distintivos que la Economía Plural debe tener para promover la diversificación productiva, la creación de valor, y la equitativa distribución del ingreso.

La segunda parte, puntualiza los ámbitos que El Alto ha identificado como prioritarios para generar las condiciones que permitan iniciar la transformación y la diversificación productivas, y describe en líneas generales los lineamientos de su propuesta de Agenda Social Productiva Integral que comprende tres temas iniciales: a) Construir la Economía Plural; b) Desarrollar el Estado Autonómico; y c) Reformar Estructuralmente las Políticas Tributarias y Fiscales.

Como el propósito del documento impreso es presentar estos temas de forma global pero resumida, se ha incluido un CD con varios archivos digitales que abordan los temas con mayor detalle. Los archivos están agrupados en tres carpetas. La primera contiene “Ensayos para el debate” discutidos en las Tertulias Académicas de INASET en las que se cuestionó: a) si la inversión determina el crecimiento, b) cómo se determinan las políticas públicas; y, c) si las políticas públicas acentúan la desigualdad y la pobreza. En la segunda carpeta se fundamentan y desarrollan los siete títulos del presente documento impreso. Finalmente, una tercera carpeta tiene la versión digital de esta presentación.

A tiempo de destacar la importancia de los temas que El Alto propone al país, resalto también el inédito proceso de cooperación, entre el Municipio de El Alto y la Fundación INASET, que ha permitido traducir las inquietudes y expectativas de la gente, en propuestas formales de políticas públicas. Es un ejemplo de participación social para profundizar la democracia efectiva.

Rubén Romero del Castillo
Presidente de la Junta General de INASET

1

El Alto: gestor del cambio ayer, hoy abandera la transformación productiva



“Si no somos capaces de identificar y entender nuestra realidad, y por lo tanto no podemos actuar sobre lo que vemos, entonces nos habremos reducido a figuras jocosas, a ridículas figuras de nuestra inconsciencia”

(J. Ralston Saul 1995)

1.1 Introducción

El Alto, cuna de la insurgencia social para el cambio político, asume ahora el desafío de abandera la transformación productiva y construir la Economía Plural mediante acciones útiles, eficaces y factibles que reducirán la pobreza y la desigualdad, y ofrecerán a todos la oportunidad de vivir bien.

Las organizaciones sociales de El Alto, como expresión de la sociedad civil organizada que gestó el Proceso de Cambio, consideran que es momento de proponer soluciones reales y viables a la extendida pobreza con desigualdad que impera en el país, que frena el desarrollo armónico y sostenido y que ética y moralmente mella la dignidad humana e impide vivir bien.

Una propuesta para superar la pobreza y la desigualdad hoy debe responder cuando menos a cuatro objetivos nacionales:

- Aplicar la visión económica de la Constitución Política del Estado y cambiar el modelo de crecimiento y de acumulación que depende totalmente de los recursos naturales, por otro centrado en el esfuerzo humano como base de la generación de riqueza social.
- Superar los rasgos excluyentes de los modelos económicos neoliberales para constituir la “Economía Plural” que busca el bienestar de todos.
- Garantizar la equitativa distribución del ingreso nacional para reducir las desigualdades, la pobreza y la exclusión
- Articular el desarrollo económico-productivo, generador de empleo e ingresos dignos, desde lo local, construyendo el Estado Autónomo a través del diálogo y la concertación entre lo público-privado-laboral y la sociedad civil.

Al margen de las teorías económicas, para los ciudadanos existe una estrecha relación entre el “vivir bien” y el “empleo digno”,¹ no entendido éste como una simple “ocupación”, sino como la base de una visión productiva que supera el extractivismo y el *rentismo* al considerar al esfuerzo humano

¹ El concepto ha sido propuesto inicialmente por Enrique Velasco de INASET en 2001; ha adquirido amplia difusión, y ha sido incorporado en la CPE y en la LMAD.

como la fuente de la riqueza. Con este enfoque, desde El Alto surge una propuesta para lograr el bienestar y la inclusión que plantea el Proceso de Cambio. La propuesta es parte de una construcción social que busca traducir los principios, valores y relaciones del marco constitucional del Estado Plurinacional, en una estructura institucional confiable y socialmente sostenible.

1.2 La teoría y la economía tradicional no ofrecen respuestas

Las políticas de desarrollo que proponen las teorías económicas dominantes no sólo han fracasado en sus intentos de eliminar la pobreza y la desigualdad sino que, de hecho, las han acentuado.

La economía mundial dominante no ofrece planteamientos que permitan superar la pobreza y la exclusión. La Conferencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre Crecimiento y Desarrollo (2011) concluye que la macroeconomía no ofrece ni políticas ni lineamientos concretos: “la crisis [...] nos obliga a cuestionar nuestras más caras creencias sobre cómo conducimos la macroeconomía; tenemos muchos instrumentos de políticas, pero no estamos seguros sobre cómo usarlos, no tenemos certeza acerca de lo que estos instrumentos son, cómo deberían usarse o sobre si funcionarán o no.” En particular, las conclusiones de la Conferencia apuntan a la necesidad de abordar prioritariamente el tema de la distribución de la riqueza en la sociedad, aunque no plantea cómo: *“naturalmente, es más fácil pensar y debatir sobre eficiencia y las fallas de mercados, que enfrentar los temas estructurales y los relativos a la distribución de la riqueza... Pero, esta alternativa de ignorar por conveniencia los temas estructurales y los de distribución, no parece correcta e implica altos riesgos.”*²

En relación a Bolivia, el reporte del FMI para el 2011 afirma que “se espera que la economía crecerá con base en la recuperación y en la producción de hidrocarburos, en mayor inversión pública y en los precios favorables de las exportaciones [pero] la prioridad a corto plazo es frenar la inflación, en tanto que, *satisfacer las necesidades de desarrollo y lograr avances en la reducción de la pobreza, se mantienen como objetivos a mediano plazo*”. Es decir,

² “Macro and Growth Policies in the Wake of the Crisis”. La conferencia se realizó la primera semana de marzo de 2011 con la participación y convocatoria de los premios Nobel Joseph Stiglitz y Michael Spence.

para el FMI el desarrollo inclusivo y la reducción de la pobreza –temas de vital importancia para la ciudadanía y para la legitimidad social del actual proceso– no son prioridades.

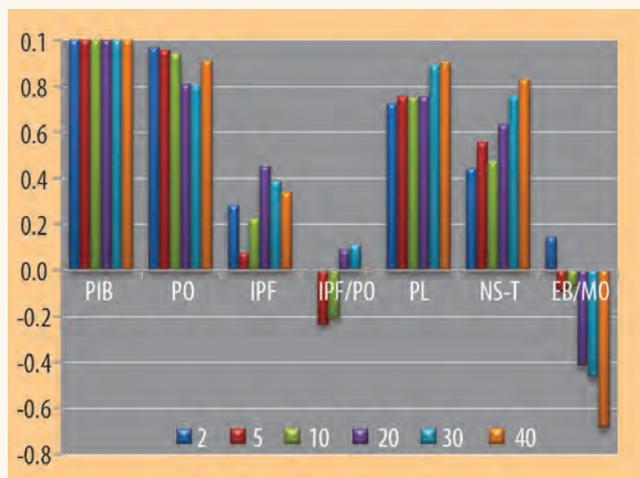
Para los organismos multilaterales, la solución para el desarrollo radica en el crecimiento que genera la inversión: “la pobreza en Bolivia no disminuye porque la economía no crece a un ritmo suficiente; hace falta atraer y aumentar la inversión para que llegue a movilizar las potencialidades del país”. Según estos organismos, “un crecimiento (del PIB) inferior al 7% por año sólo garantiza la perpetuación de la pobreza”; de hecho, aplicando la “aritmética del crecimiento” afirman que, para superar la pobreza, Bolivia debe tener tasas de crecimiento superiores al 7% durante al menos 20 años, para lo que el nivel de las inversiones debería ser del orden del 25% del PIB.

La “aritmética o contabilidad del crecimiento” se emplea ampliamente para definir políticas de desarrollo, a pesar de que su validez ha sido cuestionada reiteradamente. De hecho, son varias las investigaciones recientes de la Fundación INASET que encuentran correlaciones y evidencias que plantean dudas, más que razones, sobre la validez, la aplicabilidad y la pertinencia de los modelos de crecimiento que usan esta aritmética.

Las siguientes figuras muestran, a título indicativo, el resultado de las relaciones empíricas que encuentran las investigaciones de INASET. Estos resultados sugieren que la inversión no es el factor determinante del crecimiento ni del aumento de la productividad, negando directamente los enfoques que abogan por el capital como el determinante del crecimiento.

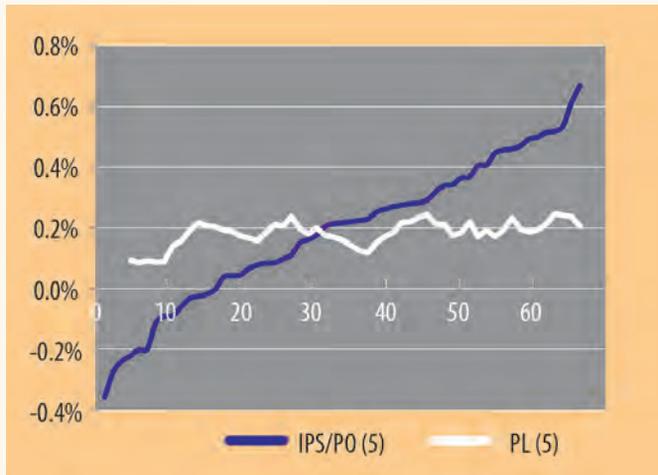
La Inversión, la Productividad y el Crecimiento “ignoran” la teoría

Correlaciones del Crecimiento



Los coeficientes de correlación entre episodios de crecimiento, muestran que la inversión no es el dinamizador del crecimiento. Las tasas de crecimiento del PIB correlacionan muy fuertemente con la población ocupada (PO), con la productividad laboral (PL) y con el nivel salarial (NS); la correlación es débil con la inversión privada fija (IPF) y muy negativa con la concentración del excedente en las empresas (EB/MO).

Inversión por puesto de trabajo y Productividad



La inversión no asegura el aumento de la productividad. Contrario a lo esperado por la teoría, la productividad del trabajo (PL) no aumenta con el aumento de la inversión por puesto de trabajo (IPB/PO). El ejemplo corresponde de episodios de crecimiento de cinco (5) años.

FUENTE: Enrique Velazco, Fundación INASET

En los “Ensayos para el Debate” incluidos en el Cd, se explican las metodologías para el cálculo de estas correlaciones y se discuten sus significados.

¿Qué significarían todas estas conclusiones para las estrategias públicas de desarrollo? Si la inversión no es factor determinante del crecimiento, es necesaria una Contabilidad Social del Crecimiento que considere explícitamente el empleo, la productividad y los salarios. Esto implica necesariamente superar el extractivismo (intensivo en capital y muy poco generador de empleo) por una “Economía para la Gente” en la que el patrón de desarrollo tenga al ser humano como generador del valor agregado y como al beneficiario del crecimiento.

1.3 Estado de situación y la necesidad de buscar alternativas

La teoría económica no ofrece repuestas, pero las demandas sociales crecen; optar por el statu quo no es una alternativa para el proceso de cambio en el que la sociedad ha puesto sus esperanzas. Hay que encontrar alternativas viables.

La persistencia de la pobreza, la falta de empleo digno –de calidad– y la desigualdad, llevan a cuestionar los criterios y las prioridades que han guiado tradicionalmente el diseño de las políticas nacionales de desarrollo:

- ¿Por qué una meta de mantener la inflación baja es mucho más importante -y sobre todo “más racional”- que una meta de bajo desempleo o consolidar las exportaciones con valor agregado?
- ¿Por qué el nivel de las recaudaciones, y no las metas de desarrollo humano, debería ser el objetivo primordial de las políticas tributarias?
- ¿Por qué debería ser satisfactorio un crecimiento económico que posterga las respuestas a la pobreza y la desigualdad, beneficia sólo a una parte de la población, y que amenaza con acentuar los problemas de equidad y desarrollo a largo plazo?
- ¿Es social y productivamente útil un sistema financiero que, lejos de asumir riesgos para promover actividad productiva, alienta la especulación, el cuenta-propismo forzado y la informalidad en actividades de muy baja productividad? Es más, ¿por qué priorizar la “profundización o la intensidad financiera”, si se conoce que ésta acentúa la desigualdad si previamente no se resuelve la mala distribución?
- ¿Por qué es impensable el pleno empleo como objetivo de política pública, y no es parte del *escenario deseable* en el diseño de las estrategias de desarrollo?
- ¿Por qué el salario debería incrementarse sólo para recuperar la capacidad adquisitiva, medida en términos del índice general de inflación, perpetuando así la mala distribución del ingreso?

En resumen, ¿tiene sentido hablar de una macroeconomía saludable, elogiar la fortaleza del sistema financiero o celebrar el crecimiento del PIB y de las reservas internacionales netas, si estos indicadores no se reflejan en el bienestar y satisfacción de la gente, y en la efectiva conformación de las condiciones que permitan satisfacer las necesidades de la sociedad de empleo e ingresos dignos a mediano y largo plazo?

Estas preguntas cuestionan *el resultado* de los paradigmas económicos neoliberales sobre el bienestar de la sociedad. El mensaje es claro. Las teorías y los modelos dominantes, no han podido anticipar la crisis mundial, no pueden explicarla, y tienen limitaciones muy evidentes para orientar las políticas de crecimiento y de desarrollo de las economías más vulnerables.

1.4 Economía Plural: la esencia del cambio necesario

La Economía Plural que plantea la Constitución Política del Estado debe ser el Paradigma Alternativo ante el fracaso de los Modelos de Crecimiento, en especial de los que se inscriben en las “políticas neoliberales” de los años 80.

En el último medio siglo, en Bolivia hemos experimentado con capitalismo de Estado y con neoliberalismo, con democracias y con dictaduras. Aunque la proporción relativa de pobres ha bajado y nuestra sociedad se ha democratizado profundamente, el número absoluto de pobres sigue creciendo en tanto que el PIB per cápita (el ingreso promedio por persona) está determinado fundamentalmente por el valor de las exportaciones de recursos naturales, y no refleja el nivel real de ingreso de los hogares.

Hace 65 años, el ingreso promedio de los bolivianos era comparable al de otros países cuyas economías hoy nos superan ampliamente. En 2011, mientras los bolivianos no habíamos logrado duplicar el PIB per cápita respecto al de 1945, varios países latinoamericanos cuando menos lo triplicaron; el de los malasio y españoles se multiplicó en diez veces, en Singapur y China creció 15 veces, en Japón 16, y en Corea del Sur y Taiwán unas 50 veces.

Crecimiento relativo del PIBpc (PPP) respecto al año base

	1945	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2011
Taiwan	1,0	2,0	3,1	5,8	11,9	21,8	36,4	50,3
Corea, Rep.	1,0	1,3	2,0	3,7	7,5	17,0	29,5	45,5
Japón	1,0	1,4	3,0	7,2	10,0	14,0	15,4	16,4
China	1,0	0,7	1,0	1,2	1,6	2,8	5,2	15,2
Singapur		1,0	1,0	2,0	4,0	6,6	10,4	14,1
Malasia (1947)		1,5	1,4	1,9	3,4	4,8	7,6	10,4
España	1,0	1,0	1,5	3,0	4,4	5,7	7,4	8,5
Brasil	1,0	1,3	2,0	2,7	4,9	4,6	5,2	6,7
Costa Rica	1,0	1,2	1,7	2,3	3,0	2,9	3,8	5,2
Vietnam		1,0	1,2	1,1	1,2	1,6	2,7	5,2
Colombia	1,0	1,2	1,3	1,7	2,4	3,0	3,2	4,3
Chile	1,0	1,1	1,2	1,5	1,6	1,8	3,0	4,2
Peru	1,0	1,2	1,5	2,0	2,2	1,5	2,0	3,0
Venezuela	1,0	1,5	1,7	2,1	2,4	1,9	1,9	2,2
Cuba	1,0	1,2	1,2	1,1	1,5	1,7	1,4	2,1
Bolivia	1,0	1,1	1,0	1,3	1,5	1,3	1,5	1,9

FUENTE: Elaboración propia con datos del BM (GAPP)

En la medida en que las propuestas y la acción política no ataquen efectivamente las condiciones que impiden superar la pobreza y la desigualdad, serán nulas las posibilidades del cambio por el que apuestan las y los bolivianos. Por ello, **productores, trabajadores, empleadores y emprendedores del campo y las ciudades, junto a las organizaciones sociales, son hoy corresponsables de concebir y de promover la**

economía plural como el paradigma alternativo de desarrollo productivo que logre el cambio esperado.

Es evidente que el crecimiento económico, por sí solo no garantiza reducción de la pobreza; por el contrario, en las economías capitalistas y neoliberales el crecimiento puede acentuar la desigualdad: en particular, la inversión concentrada

en explotar recursos naturales o en la especulación financiera no garantiza crecimiento, ni inclusión, ni bienestar. La verdadera transformación productiva y liberadora entiende al trabajo humano como la fuente de la riqueza social: cuando crece el empleo productivo –dignamente remunerado– la economía necesariamente crece y tiene fuertes impactos positivos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Esto significa que el empleo digno no es simplemente una “ocupación”, sino el trabajo remunerado que agrega valor como base del desarrollo productivo y sostenible.

El municipio de El Alto, al no contar con recursos naturales, debe constituirse en un ejemplo de esfuerzo de desarrollo con base en la pujanza y el esfuerzo de sus ciudadanos. Para ello, sin embargo, además de la voluntad de El Alto, se requiere que las políticas nacionales hagan posible un proceso de desarrollo productivo –no extractivista– basado en las capacidades productivas y emprendedoras de su gente. Para ello, deben reflejar y aplicar los principios y objetivos del modelo económico plural que la Constitución Política del Estado fija como el instrumento para el vivir bien.

Las y los alteños buscamos vivir bien. **La gente asocia la idea de vivir bien con el empleo digno:** la suficiencia de los ingresos para atender las necesidades básicas, personales y de la familia; la satisfacción, la realización personal (material y espiritual) y la posibilidad de contribuir al bienestar de toda la sociedad; y el respeto y la convivencia con la comunidad y con la naturaleza, como la condición necesaria para asegurar su sostenibilidad.

El desarrollo económico centrado en el empleo digno, implica: primero, a diferencia de la opción neoliberal que privilegia políticas para atraer inversiones extranjeras, proteger al capital o flexibilizar el mercado laboral, **que las políticas transformadoras asignen prioridad a promover, privilegiar y premiar la generación de valor y empleo digno que aproveche la capacidad emprendedora y creativa de los bolivianos;** y, segundo, **construir el Estado Autónomo con base en una sólida estructura institucional-normativa para cultivar esos emprendimientos desde “lo local”.**

Los objetivos inmediatos de estas políticas estratégicas son: i) incrementar el valor agregado y la productividad *para elevar el ingreso real de los empleados y de los auto-empleados;* y, ii) aumentar la Población Ocupada (el empleo) en puestos de trabajo dignos. Para que estas políticas deriven en una transformación productiva –guiada por el principio de que el trabajo humano genera la riqueza– que se traduzca en la reducción de la pobreza y desigualdad, el eje de las políticas debe ser la equitativa distribución del ingreso que crea el trabajo.

Crear las condiciones y promover esta transformación productiva estructural, es la misión ineludible de la Economía Plural y del Estado Autónomo. Sin embargo, para la construcción de este proceso es evidente que **ningún** acuerdo que sea esencialmente político en cualquier tema o conflicto de la agenda social, será viable si no da respuestas, coherentes y concretas, a los desafíos de pobreza y desigualdad; pero **cualquier** acuerdo estrictamente político, que no tome en cuenta la importancia y la gran complejidad de la problemática productiva, podría ser funesto para la Economía Plural.

Para identificar los problemas reales y prioritarios que El Alto y el país deben atender, las organizaciones sociales de El Alto han promovido la creación e institucionalización de la Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto, MPCP-EA. Esta iniciativa tiene una especial relevancia porque ha servido de modelo para que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización incorpore como un mandato para los gobiernos municipales la creación y mantenimiento de instancias de diálogo y planificación social participativa.

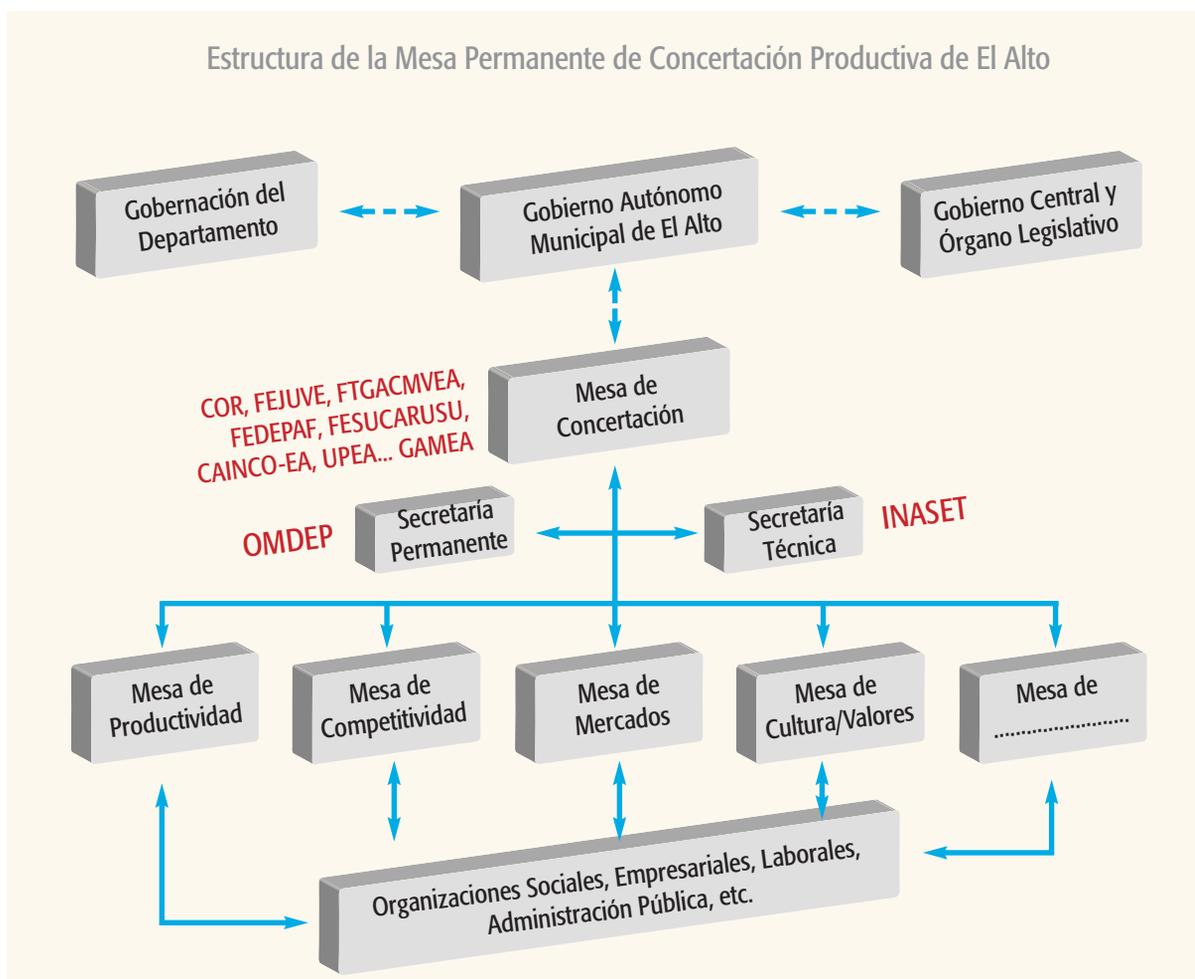
1.5 La Mesa de Concertación Productiva de El Alto

Para diseñar, concertar e implementar políticas y estrategias que garanticen el Derecho al Empleo Digno para todos en el nuevo contexto autónomo, El Alto busca institucionalizar mecanismos permanentes de diálogo social-productivo.

La “Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto”, MPCP-EA, es una iniciativa nacida de las Organizaciones Sociales participantes en el Programa de Reflexión Social para la Producción y el Empleo Digno. Su propósito es institucionalizar en el municipio de El Alto un espacio para el encuentro de los actores económicos y sociales que se comprometan con el desarrollo productivo, analizando temas y formulando propuestas que orienten las políticas públicas desde la sociedad civil, en cuatro ámbitos: la productividad, la competitividad, los mercados y la cultura productiva.

Esta propuesta fue acogida favorablemente por el Gobierno Municipal de El Alto. A solicitud del Ejecutivo Municipal, el 5 de junio de 2008 el Honorable Concejo emitió la Ordenanza Municipal 124 (2008) que crea la “Mesa de Concertación”, con el objetivo de establecer una estrategia de Desarrollo Productivo con la participación de actores productivos y sociales de la ciudad de El Alto.

Estructura de la Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto



La Ordenanza instruye al Ejecutivo Edil, mediante la Oficialía Mayor de Desarrollo Económico Productivo, apoyar el trabajo de la Fundación INASET, que se ha constituido en la Secretaría Técnica de la Mesa, y coordinar con las instancias pertinentes de la Gobernación del departamento, del Gobierno central y con instituciones de la cooperación internacional.

La MPCP-EA involucra a las principales organizaciones sociales en el diseño de las políticas y de los programas que permitan focalizar acciones en aquellas actividades que contribuyan de mejor manera a crear oportunidades económicas, incrementando la productividad, el nivel y la calidad del empleo, el valor agregado y la distribución del ingreso. Contempla, además, un **Componente de Socialización**, que lleva los resultados y las propuestas hacia la comunidad en los Distritos, Barrios y Organizaciones Sociales.

La orientación temática base de la Mesa están contenidas en la "Propuesta de Lineamientos de la Sociedad Civil de la Ciudad de El Alto para una Estrategia Integral de Crecimiento Económico con Empleo Digno", presentada en marzo de 2008.

2 La Transformación Productiva: Prioridad Nacional



En los últimos sesenta años, a pesar de los amplios virajes en lo ideológico y en las políticas, y de la variedad de modelos de desarrollo aplicados, el crecimiento en Bolivia ha sido insuficiente para reducir la pobreza y la desigualdad.

2.1 Ni las ideologías ni los modelos determinan buenos resultados

En 1945, el ingreso promedio de los bolivianos (medido con el Producto Interno Bruto per cápita, PIBpc, y en dólares de EEUU) era comparable al de países cuyas economías hoy nos superan ampliamente. Como muestra el siguiente

cuadro, los bolivianos teníamos entonces un ingreso promedio cuatro veces superior al de los chinos, dos y media veces mayor al de los coreanos o los vietnamitas, y un 20% superior al de los brasileros o japoneses. El ingreso de los colombianos, españoles o mejicanos era no más de un 25% superior al boliviano, el de los chilenos era el doble y el de los venezolanos era el triple.

PIBpc (\$us, PPP) en Países
Seleccionados (1945 – 2006)

País	1945		2006 (\$us.)	Relac. \$us 06/45
	\$us.	% Bolivia		
China (*)	448	26%	6.347	14,2
Vietnam (*)	658	39%	2.611	4,0
S. Corea	683	40%	17.813	26,1
Malasia (#)	1.069	63%	9.522	8,9
Sri Lanka	1.116	66%	4.461	4,0
Japón	1.346	79%	22.698	16,9
Brasil	1.390	82%	6.027	4,3
Bolivia	1.699	100%	2.801	1,6
Colombia	1.899	112%	5.877	3,1
España	2.102	124%	17.988	8,6
México	2.134	126%	7.762	3,6
Singapur (*)	2.219	131%	25.154	11,3
Irlanda	3.019	178%	26.947	8,9
Chile	3.471	204%	12.382	3,6
Venezuela	5.102	300%	9.560	1,9

Notas: (*) Año Base = 1950; (#) Año Base = 1947
Elaboración propia; datos de organismos internacionales

Algo más de medio siglo después, en 2006, mientras el PIBpc de los bolivianos aumentó en 60% respecto a 1945, en los otros países latinoamericanos cuando menos lo triplicaron, el de los malasios, irlandeses y españoles se multiplicó en nueve veces, en Singapur creció en 11 veces, en China 14, en Japón 17 y, finalmente, en Corea del Sur en más de 26 veces. De los 14 países considerados en la muestra, sólo Venezuela acompaña a Bolivia en no haber podido siquiera duplicar el PIBpc en el más de medio siglo transcurrido desde 1945.

Más allá de las características particulares del desarrollo de cada uno de estos países, *y que pueden haber sido determinantes en cada proceso*, Japón, Singapur, Corea del Sur y España, muestran economías de mercado y modelos políticos democráticos o de dictadura. China y Vietnam son estados socialistas y Malasia es una sociedad religiosamente conservadora, de tinte autoritario. En términos cuantitativos, Singapur, Malasia y Corea del Sur tienen un desempeño similar al boliviano hasta 1965-70, momento a partir del cual su crecimiento supera ampliamente nuestro desempeño.

Se infiere que el resultado "social" de la economía no depende ni de las ideologías políticas, de las teorías

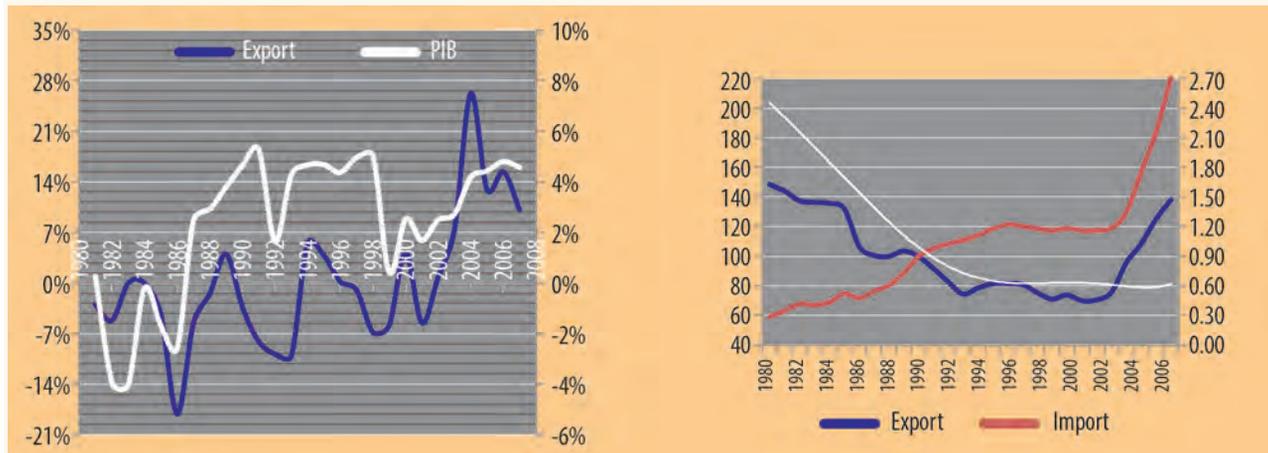
económicas ni de los modelos estereotipados: es la claridad de las políticas y su pertinencia para lograr los objetivos sociales la que determina el buen o mal desempeño económico.

2.2 La maldición de los recursos naturales

En Bolivia, las tasas de crecimiento del PIB y del valor de las exportaciones están muy correlacionadas. Aunque, en principio, una correlación no implica causalidad, es lógico suponer que en este caso el comportamiento de los precios internacionales (sobre los que Bolivia no tiene control) condiciona el comportamiento del PIB nacional.

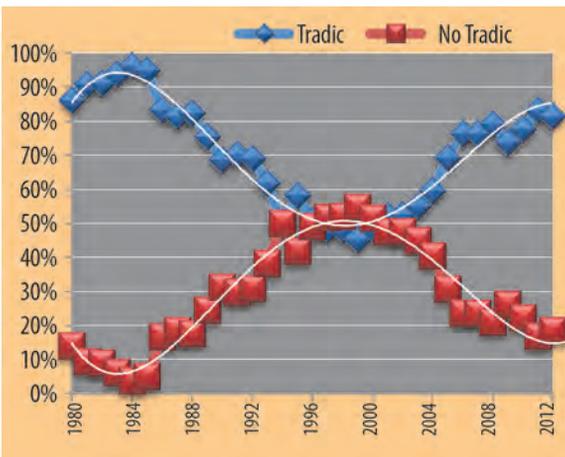
También se evidencia una relación inversa entre el "valor por kilo" de las exportaciones y el de las importaciones. Entre 1980 y 2000 la relación global de intercambio se deterioró por un factor de cuatro. Mientras en 1980 un dólar de exportaciones nos permitía financiar \$us 2,50 de importaciones, desde el 2000 un dólar exportado sólo permite importar 60 centavos.

Indicadores de Comercio e Inserción Internacional



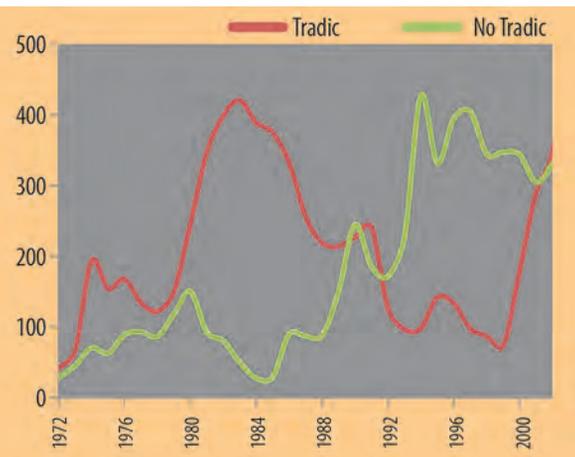
La tasa de variación del valor de las exportaciones parece determinar el comportamiento del crecimiento del PIB; tener un crecimiento más estable supondría exportar productos con valores más estables que los de las materias primas

El Valor por kilo de las Exportaciones muestra una sostenida caída entre 1980 y 1995, mientras el valor de las importaciones crece. Aunque los valores/kg de importaciones y exportaciones aumentan desde 2002, la línea blanca muestra que mientras en 1980 por el valor de cada kilo exportado podíamos importar 2,50 veces, desde 1995 por cada \$us. exportado sólo podemos comprar 60 centavos (eje derecho).



La participación de las Exportaciones No Tradicionales en la estructura de las exportaciones creció de manera sostenida desde 1984 hasta 1999, año en el que superó a las tradicionales para luego caer nuevamente; hoy tiene el nivel de hace 26 años

FUENTE: Enrique Velazco, Fundación INASET, con datos del INE



La relación inversa entre exportaciones de hidrocarburos y las con valor agregado sugiere un caso agudo de “enfermedad holandesa”; mientras mayor la dependencia en materias primas, menor la capacidad de diversificar la producción

El comportamiento de las exportaciones tradicionales y de las no tradicionales muestra una reversión respecto al nivel logrado en el 2000, cuando las exportaciones no tradicionales (con mayor valor agregado) superaron a las tradiciones (55% y 45%, respectivamente); en 2012, las exportaciones bolivianas con valor agregado han vuelto a caer al nivel relativo que ya habíamos superado en 1986, hace 26 años.

Finalmente, el comportamiento del valor total exportado en hidrocarburos y en productos no tradicionales, excepto soya, para el período 1972 a 2004, es muy sugerente de un caso de “enfermedad holandesa” o de la “maldición de los recursos naturales”: las exportaciones con valor agregado sólo prosperan cuando caen las exportaciones de los recursos naturales.

Rubros económicos y los puestos de trabajo que crean

	\$us/TM	\$us/pt	pt/TMx
Gas	250	1-3 M	0.001
Soya	250	5-10 m	0.025
Camisas	25,000	5 m	50
Chompas	50,000	0.1-3 m	250
Manufactura	100,000	10 m	250
Prendas Finas	250,000	15 m	50

Los datos (al 2005) del valor por tonelada (\$us/TM), inversión por puesto de trabajo (\$us/pt) y de puestos de trabajo por tonelada exportada (pt/TM_x), muestran las amplias ventajas de los productos con valor agregado respecto a las materias primas para generar valor y empleo.

A pesar de ello, las prioridades en políticas públicas persisten en privilegiar las actividades extractivas, con poca o nula atención a las necesidades de los sectores y actividades creadoras de valor.

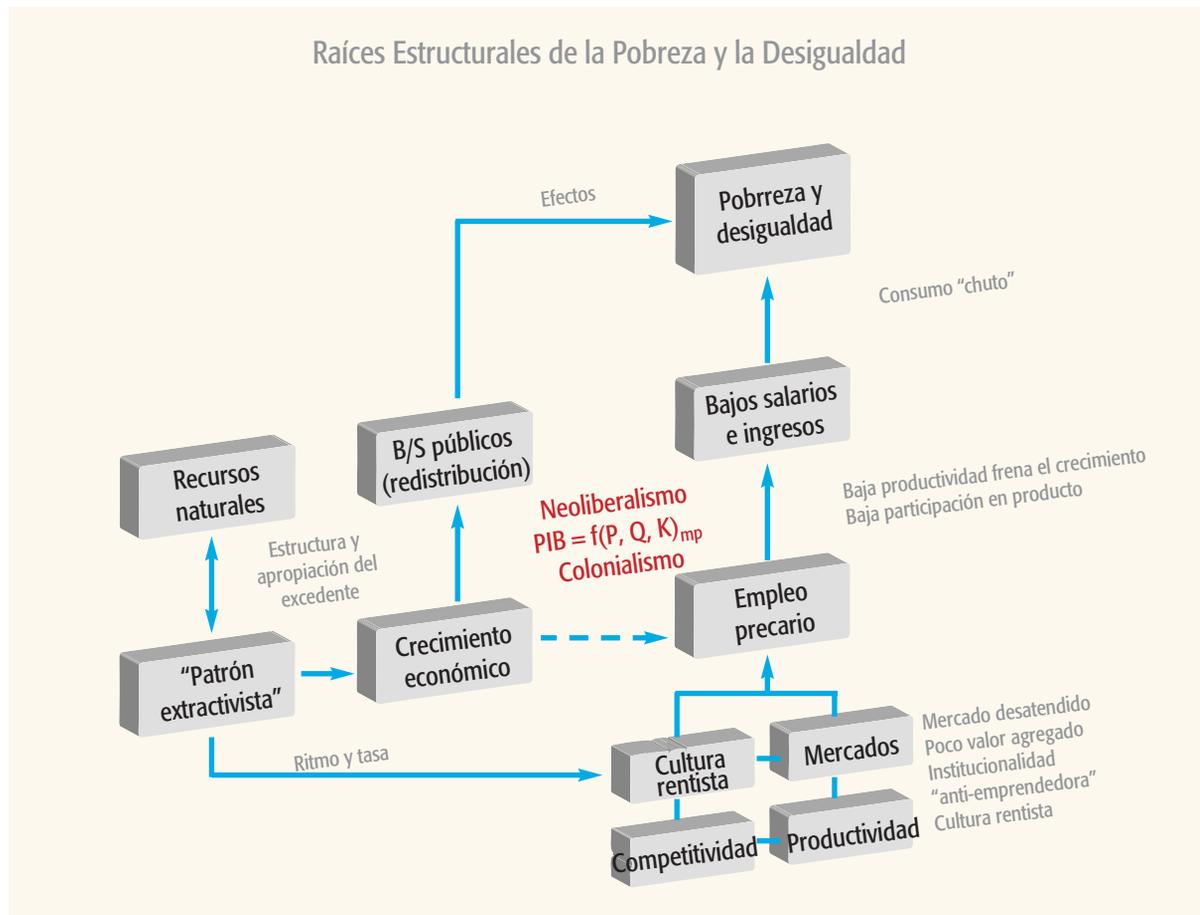
FUENTE: Enrique Velazco, Fundación INASET

En Bolivia el patrón de crecimiento basado en la (mono) producción primaria configura un círculo vicioso de dependencia. La evidencia muestra que si se considera el precio (valor) del producto, la inversión por puesto de trabajo y la cantidad de empleo necesario para generar una tonelada de producto, las actividades productivas que agregan valor son varios órdenes de magnitud preferibles que la exportación de recursos naturales. Es decir, la dependencia en la explotación y exportación de los Recursos Naturales como la fuente principal de la riqueza social, no conduce al crecimiento sostenido, ni al mejoramiento del ingreso y de las condiciones de vida de los ciudadanos. **Ningún país que persiste en depender de sus Recursos Naturales en lugar de crear valor y de promover una inclusión económica efectiva, ha logrado tener las tasas sostenidas de crecimiento necesarias para superar la pobreza y la dependencia.**

2.3 Los efectos estructurales del persistente patrón de crecimiento

La persistencia del patrón extractivista de crecimiento es una de las causas-raíz de la pobreza y la desigualdad estructurales. Entre sus características más perniciosas están la precariedad del empleo y de los ingresos, la baja productividad global, la mala distribución del ingreso y los bajos salarios.

El patrón extractivista de crecimiento que, históricamente, ha privilegiado la explotación de recursos naturales usando procesos intensivos en capital, generó un conjunto de relaciones que han configurado la realidad de persistente pobreza con desigualdad estructurales. Estas relaciones "institucionalizadas" constituyen, en la actualidad boliviana, serios impedimentos al desarrollo humano, productivo e inclusivo.



El crecimiento extractivista –heredado del colonialismo y acentuado por las políticas que han privilegiado el capital frente al trabajo–, es fuertemente dependiente de la producción y en la exportación de materias primas, en precios y en cantidades, o de las inversiones (extranjeras) necesarias para su explotación. En esta concepción, las políticas nacionales no tienen, en realidad, control sobre los factores del crecimiento del PIB, que se puede representar por:

$$PIB = f(P, Q, K)_{mp}$$

Las estrategias enmarcadas en modelos “extractivistas” de crecimiento, han fracasado en reducir la pobreza y la desigualdad porque las tasas de crecimiento son bajas e insuficientes, y tienen un ritmo demasiado volátil para planificar y realizar acciones orientadas por metas a mediano y largo plazo. Como resultado, la volatilidad del crecimiento y la ausencia de metas y objetivos estratégicos, se traduce en la reducción de otras actividades generadoras de valor agregado, con la consiguiente precarización del empleo.

En estas condiciones, el Estado es forzado a adoptar mecanismos públicos de re-distribución (o los busca, como medio de poder) a través de los bienes y servicios públicos, o de las transferencias directas, mecanismo privilegiado desde los años 90. La realidad, sin embargo, es que estos mecanismos han resultado ser insuficientes para anular los efectos negativos (sobre el ingreso y el consumo de los hogares) de la falta de oportunidades económicas para acceder a empleos dignamente remunerados.

La precariedad del empleo se acentúa por la desatención a los factores que determinan la capacidad de crear puestos de empleo digno: mercados, productividad, competitividad y una sólida cultura productiva con equidad. Podemos, en consecuencia, concluir que en tanto no se modifique estructural y sistemáticamente el telón de fondo que determina insuficientes tasas y ritmos del crecimiento económico (condicionados por la estructura de generación, apropiación y de redistribución del excedente y que, a su vez, induce a la precariedad del empleo), las políticas sectoriales no tendrán impacto real en el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad emprendedora necesaria para revertir la pobreza y la exclusión social.

Los siguientes, son algunos indicadores que ilustran esta realidad en Bolivia.

2.3.1 Una creciente pobreza

Un resultado objetivo es que, en 60 años, Bolivia no ha tenido éxito en reducir la pobreza ni en atacar las causas de la desigualdad; como muestra el siguiente cuadro, aunque la proporción de pobres ha bajado de un 80% al 60% entre 1950

y 2001, el número absoluto de pobres ha crecido con una tasa comparable al del crecimiento de la población, en tanto que el ingreso por persona ha estado prácticamente estancado.

Crecimiento de la población total, el número de pobres y el ingreso

	Valores			INDICES		
	Población	Pobres	PIBpc	Poblac.	Pobres	PIBpc
1950	2.704.165	2.028.124	1.919	100	100	100
1970	4.219.874	2.955.140	2.243	156	146	117
1990	6.585.153	4.305.879	2.623	244	212	137
2010(*)	10.276.191	6.274.014	3.066	380	309	160
Tasa	2,25%	1,90%	0,78%			

Los datos intermedios son estimados a partir de tasas lineales de crecimiento entre extremos medidos.

(*) Estimados con base en proyecciones de los datos del censo 2001

2.3.2 Alta precariedad del empleo e ingresos

La centralidad de los sectores “estratégicos” (recursos naturales y las materias primas) en las políticas públicas y en los planes de desarrollo, con sus efectos limitantes a la diversificación productiva, incide fuertemente en la creciente precariedad del autoempleo que significa el “cuenta-propismo obligado” por la falta de puestos de trabajo de mayor productividad.

En el caso específico de El Alto, las Encuestas Urbanas de Empleo levantadas por el CEDLA en 2008 y 2011, establecen que la precariedad del empleo en este municipio sería del orden del 90%: sólo un 18% es empleo estable, apenas el 15% aporta a los Fondos de Pensiones y el ingreso medio no llega a Bs. 1.000 por mes (Bs. 980).

Estructura del Empleo en Bolivia

	Total	Rural	Urbano
Población Total (PT)	100%		
Población en Edad de Trabajar (PET)	73%		
Población Económicamente Activa (PEA)	49%		
Población Ocupada (PO)	46%	20%	26%
Empleo Pleno (60% de PO _U)	18%	2%	16%
Empleo Formal (35% de PO _U)	11%	2%	9%
Público	3,6%	0,6%	3%
No Público (privado trad + autoemp)	7,4%	1,4%	6%

Fuente: Elaboración Propia con datos del INE; cifras redondeadas a enteros

2.3.3 Baja productividad

Sólo las actividades económicas intensivas en capital y vinculadas a los mercados externos tienen una productividad "competitiva", mien-

tras que en las intensivas en mano de obra (y que generan más del 90% del empleo), la productividad no permite generar los ingresos necesarios para superar la línea de pobreza.

Productividad del Trabajo (en dólares corrientes por año)

	2000	2002	2004	2006	Prom.
TOTAL INDUSTRIAS	1.877	1.661	1.68	1.882	1.884
1. Agricultura,...	768	630	792	695	716
2. Extractivas	10.785	13.328	9.099	23.904	19.692
3. Ind. Manufact	3.019	2.405	2.326	2.71	2.653
4. Electr/Gas/Agua	13.394	28.512	16.633	20.363	18.852
5. Construcción	1.058	1.193	650	1.099	947
6. Comercio	1.035	1.037	886	1.132	1.146
7. Transp/Comunic	6.069	5.344	5.044	4.623	4.422
8. S. Financieros...	9.776	9.952	7.866	5.573	6.63
9. S. Comunit, soc	1.782	1.778	1.562	1.915	1.827
10. Hoteles, rest...	1.854	1.436	1.11	1.558	1.673

Fuente: "El derecho al empleo digno en la marco de las autonomías", AOS-INASET, 2010

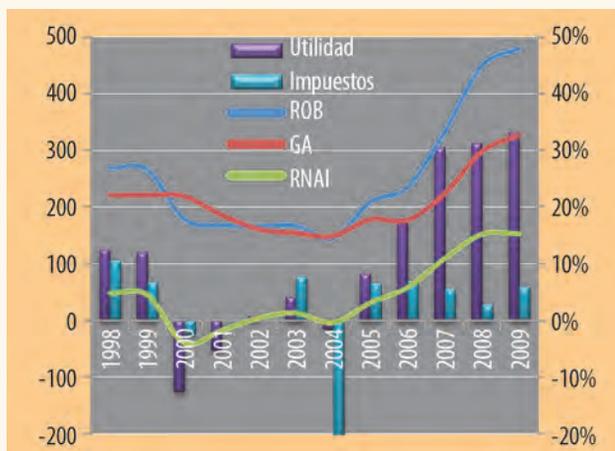
2.3.4 Sector financiero "desconectado" del sector productivo real

Los datos del Banco Central, de la ASFI y de las organizaciones gremiales del sector financiero (ASOBAN, ASOFIN, FINRURAL) confirman el

gran momento del sistema financiero nacional. La siguiente figura, con datos del BCB procesados por UDAPE, muestra la evolución, en millones de dólares entre 1990 y 2009, del Resultado Operativo Bruto (ROB), Gastos Administrativos (GA) y de los Resultados Netos Antes de Impuestos (RNAI) para la banca privada.

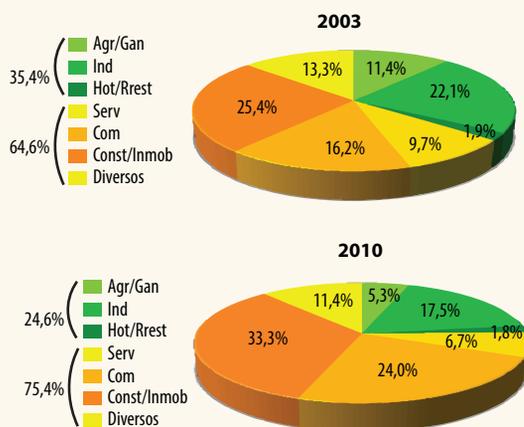
Indicadores del desempeño de la banca privada

Banca Comercial: Indicadores de desempeño



FUENTE: Elaboración propia con datos de UDAPE

Financiamiento al Sector Privado



El Resultado Operativo Bruto (ROB) del sistema bancario ha aumentado de \$us 150 millones de dólares en 2004, a 480 millones en 2009, mientras que el Resultado Operativo Antes de Impuestos (RNAI) pasa de \$us - 4 (negativo) millones a \$us 147 millones. La rentabilidad, medida como la razón entre Resultados de Gestión (RG) respecto al Capital Social (CS), casi duplican los niveles logrados en los años 1990 (20% en 1992); después de gestiones con pérdidas en 2000 (-11,7%), 2001 (-5,7%) y 2004 (-1,6%), alcanzan una rentabilidad del 38% en 2008 (eje derecho).

Estos resultados superan los obtenidos durante el auge de las políticas neoliberales de los años 1990 y, de lejos, los de los años de crisis entre el 2000 y 2004. **Mientras los niveles de rentabilidad desde 2006 son inéditos en la historia reciente del sistema financiero, y superan con creces los alcanzados en el período neoliberal, las colocaciones en las actividades productivas han caído de un 35.4% en 2003 a sólo el 24.6% en 2010. La concentración del financiamiento en las actividades de servicios, la construcción y, muy especialmente, en el comercio, está configurando un contexto interno cada vez menos promotor de las actividades productivas creadoras de valor y empleo.**

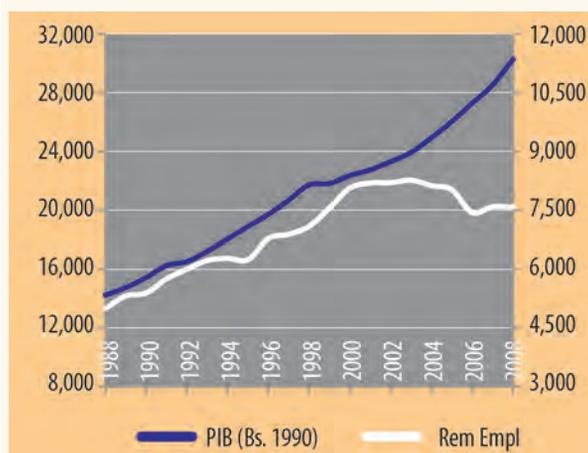
2.3.5 Creciente desigualdad en la distribución del ingreso

El crecimiento del PIB no se traduce en un crecimiento comparable de la remuneración a los empleados. Los datos muestran, por un lado, que la remuneración a los empleados ha caído significativamente respecto a la evolución del PIB, tanto en términos relativos como en valor absoluto; por otra, junto a la caída del ingreso de empleados y trabajadores, la participación o contribución del consumo final (gasto) de los hogares en la estructura del PIB también se ha reducido significativamente.

Según los datos de UDAPE, mientras en valores constantes (Bs. de 1990) el PIB se duplica de unos 14.000 millones a 30.000 entre 1988 y 2008, la remuneración a los empleados se estanca a partir del 2000 en unos 8.000 millones para luego caer, a partir del 2005, a 7.500 millones en el 2008. Las participaciones relativas de la remuneración a los empleados y del consumo de los hogares en la estructura del PIB (como producto y como gasto, respectivamente) muestran que, mientras en 1990 la remuneración a los empleados significaba el 35% de PIB, cae a sólo el 25% del PIB en 2008;

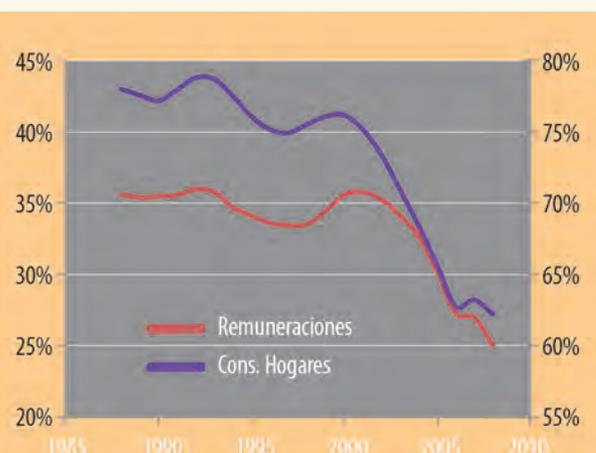
Indicadores del desempeño de la banca privada

Evolución PIB y RE en valores



Mientras el PIB se duplicó (en términos de Bs. de 1990) entre 1988 y el 2008, la remuneración al trabajo se ha estancado en unos 7.500 millones de Bs. Significa una caída porcentual del 36% del PIB en 1990, a solamente un 25% en el 2008.

RE y Consumo de Hogares como % del PIB



En términos relativos, la remuneración a los empleados cayó del 36% del PIB en el 2000, a sólo el 25% en 2008; el consumo de los hogares en la estructura del PIB (gasto) cae del 78% en 1997 al 62% en 2008. Estos indicadores muestran el empobrecimiento de los sectores asalariados a pesar del crecimiento económico.

por su parte, el consumo de los hogares como aporte al PIB (gasto) cae de un 78% en 1997 al 62% en 2008. Estos indicadores, aunque aproximados, son congruentes con la sensación popular de que el “crecimiento neoliberal” ha sido un crecimiento empobrecedor para la mayoría de los y de las ciudadanas.

Finalmente, el siguiente cuadro contiene indicadores “gruesos” sobre la (mala) distribución del ingreso entre los principales factores para 1990, 2000 y 2008 como hitos de comparación. Muestra que la remuneración al trabajo ha caído del 36.1% en 2000 al 24% en 2008; en valor, expresado en Bs. de 1990, cae de 8,063 millones a 7.573 millones entre 2000 y 2008. Como referencia, en las economías mejor desarrolladas en términos de equidad y de PIBpc, la participación de la remuneración al trabajo supera el 50% en la distribución del ingreso. En estas economías, la más equitativa distribución del ingreso alimenta la mayor capacidad de consumo de los hogares que mantiene en marcha a las economías.

Incluso si se considera que una gran parte del ingreso de los auto-empleados podría estar contabilizada como parte del excedente bruto, el cuadro muestra un marcado debilitamiento de la participación de los asalariados en la distribución del ingreso; por tanto, una acelerada precarización del empleo e ingresos ante la incapacidad estructural de la economía para crear puestos de trabajo “formales”.

En resumen, se puede inferir que el patrón de crecimiento extractivo-rentista no garantiza ni la reducción de la pobreza ni de la desigualdad: el desafío no es crecer, sino que el crecimiento beneficie a la gente.

Específicamente:

- *La inversión (capital) no garantiza ni crecimiento ni inclusión que se traduzca en bienestar, menos aún cuando sostiene un patrón de crecimiento centrado en la explotación de los recursos naturales*
- *La diversificación productiva requiere del esfuerzo humano (el trabajo) como la fuente sostenible de riqueza social: en la medida que se incrementa el empleo productivo, la economía necesariamente crecerá con impactos positivos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad*
- *El empleo digno no es una “ocupación”: es la base del desarrollo humano, productivo y sostenible.*

Aunque merece un desarrollo más extenso, cabe mencionar aquí que el patrón extractivista configura un contexto “anti-productivo” que, en la práctica, genera grandes ineficiencias a las actividades productivas, limitando su capacidad de generar valor o penalizando directamente a los sectores que crean valor y empleo productivo a través, por ejemplo, de una lógica fiscal que privilegia las metas de recaudación a las de desarrollo.

Se acentúa la desigualdad en la distribución primaria del ingreso

	1990		2000		2008	
	Valor(#)	%	Valor(#)	%	Valor(#)	%
Total PIB	15.443	100	22.356	100	30.278	100
Remuneración Empleados	5.386	34.9	8.063	36.1	7.573	25
Excedente Bruto	8.731	56.5	11.171	50	16.79	55.6
Impuestos	1.326	8.6	3.123	13.9	6.128	20.4
Índice Remuneración Promedio (*)	1,00		0,97		0,70	

(#) Expresado en millones de Bs. de 1990

(*) Estimada mediante la relación Remuneración Empleados/Población Ocupada

3 La necesidad de cambiar el Patrón de Crecimiento



Salir del extractivismo a la transformación productiva, es la condición necesaria para que El Alto alcance sus metas de diversificación productiva, autonomía efectiva y de desarrollo humano para que todos sus habitantes aspiren a Vivir Bien.

3.1 Las ofertas, metas y desafíos del proceso de cambio

Las promesas del vivir bien, del empleo digno y del ejercicio de los derechos que consagra la nueva CPE, están condicionadas al cambio de patrón de crecimiento. Sin un cambio de patrón, no será posible superar la pobreza, ni generar empleo digno, ni mejorar la calidad de vida de las mayorías. Para los habitantes de El Alto, que asocian la idea de Vivir Bien con el empleo y la dignidad de la suficiencia de los ingresos para atender las necesidades básicas de la familia, no hay duda que el desempleo es el mayor temor y el principal desafío que la sociedad debe enfrentar de forma prioritaria.

Los siguientes aspectos constituyen los desafíos actuales (y centrales) del proceso de cambio:

- **La pobreza y el desempleo** hoy generan el mayor descontento social; son también el origen de la inseguridad ciudadana y de la mayoría de los conflictos políticos y sociales.
- El Plan Nacional de Desarrollo y la Constitución Política del Estado, establecen que **la Economía Plural y la Transformación Productiva** son los medios para
- resolver, de forma estructural, los problemas de empleo e ingresos. Sin embargo, hasta ahora la prioridad ha estado en fortalecer los sectores estratégicos vinculados a la explotación de los recursos naturales, actividades que son intensivas en capital, pero crean muy poco empleo y no tienen mayores efectos multiplicadores sobre la producción o el consumo interno. Por el contrario, el énfasis en las actividades extractivas afecta de manera negativa a los sectores productivos y a las actividades económicas con mayor capacidad de crear valor, empleo e ingresos, incrementando costos que reducen su competitividad. Tampoco se han establecido las reglas de juego que permitan el desarrollo y fortalecimiento del sector productivo “no público”, que es responsable del 90% del empleo nacional, y que comprende a las organizaciones económicas privadas *tradicionales*, a las pequeñas y medianas empresas emergentes con una cultura productiva compatible con metas y objetivos de desarrollo humano, y a las organizaciones cooperativas y comunitarias.
- La **implementación de las Autonomías** debería ser el mecanismo institucional para crear las condiciones objetivas del desarrollo productivo, toda vez que la dinámica económica es un fenómeno esencialmente local. Los recursos provenientes del IDH y otras rentas

no son ni suficientes ni estables como para consolidar el desarrollo económico local. En tal sentido, “sin empleo digno y productivo, no puede haber autonomía”.

3.2 Hacia la economía post-neoliberal

¿Cuáles deberían ser los rasgos distintivos de la economía plural a fin de lograr el vivir bien o, en general, de una economía que supere los problemas e inequidades que se atribuyen al neoliberalismo? En particular, *¿cuál debe ser, en esencia, el cambio fundamental que distinga a la nueva economía (que busca el Vivir Bien para toda la sociedad), de todos los modelos de desarrollo previos que han resultado en tan pobre desempeño económico para la gente?*

Para responder a esta pregunta, es necesario reconocer que los fundamentos doctrinales del neoliberalismo no son las políticas del llamado “Consenso de Washington” (la Constitución Política del Estado vigente desde 2009, incorpora cuando menos ocho de las 10 propuestas de políticas del Consenso), ni las posturas “anti” neoliberales asociadas a la intervención del Estado en la economía y al control de los recursos naturales. Los principios doctrinales del neoliberalismo son esencialmente dos:

- *La distribución del ingreso*: el neoliberalismo posiciona al capital como el factor escaso y al trabajo como el abundante en los procesos productivos, buscando capturar fracciones crecientes de la riqueza social en desmedro de los trabajadores; y,
- *La determinación del empleo agregado*: al colocar al capital en “el asiento del piloto” de la economía y a la inversión como determinante de la oferta, permite al neoliberalismo superar la idea del pleno empleo para justificar el desempleo teórica y *políticamente*; y justifica tasas de interés reales altas, reforzando la expansión del sector financiero y el posicionamiento del capital como el determinante del crecimiento.

Implica que una economía “doctrinalmente anti-neoliberal” se debe caracterizar por promover que:

- a) La fuente de la riqueza social es el trabajo humano
- b) El salario y la remuneración al trabajo es el mecanismo directo de distribución del ingreso conforme se lo crea
- c) La remuneración al trabajo depende de una decisión empresarial (política) limitada por la productividad y está orientada –no dictada– por el mercado

- d) El nivel de empleo depende de la demanda agregada: el nivel de actividad económica está determinado por la capacidad de consumo y el ingreso disponible de los hogares.

En consecuencia, el objeto central de la política económica es la creación de empleo digno; todas las políticas “sectoriales” (fiscal, monetaria, entre otras) son instrumentos para la “sintonía fina” de las condiciones que permitan asegurar la creación de empleo y de oportunidades de ingresos para satisfacer la plena demanda y las necesidades de la sociedad.

Estas proposiciones son plenamente compatibles con las visiones sociales del desarrollo humano o, en lo particular, con la expectativa del vivir bien que recupera la centralidad del ser humano.

3.3 Bases del nuevo paradigma

Poner en marcha la transformación productiva requiere acciones concertadas y articuladas en muchos ámbitos; el desafío es definir con claridad los objetivos sociales compartidos, y establecer las prioridades y la secuencia de ejecución.

Toda política –pública o privada– que resulte en el aumento sostenible de emprendimientos con mayor nivel y calidad de empleo productivo y de salarios, contribuirá necesariamente al crecimiento de la economía y a la equidad social

El pobre desempeño de la economía boliviana para reducir la pobreza y la desigualdad, refleja la falta de coherencia entre los fines y objetivos de la sociedad y las políticas y medios adoptados para la gestión pública. La evaluación lleva a concluir que:

- El énfasis y la centralidad de la explotación de recursos naturales como *el* instrumento fundamental para el crecimiento, es la principal causa del “crecimiento empobrecedor”.
- La estabilidad macroeconómica es necesaria pero *no es suficiente* para el desarrollo con equidad e inclusión: de hecho, *el crecimiento económico no es la meta del desarrollo.*
- La respuesta estructural a los desafíos de equidad, inclusión y del crecimiento sostenido deben fundamentarse en el incremento real de la productividad, del empleo digno (de calidad) y de la efectiva participación social: es poner *la Economía al servicio de la Gente.*

Para romper con los principios doctrinales del neoliberalismo, los lineamientos que guían la Economía Plural son: a) El desarrollo humano, para vivir bien, como objetivo estratégico real (no discursivo); b) El empleo digno como objetivo de la política económica y como base del crecimiento y el desarrollo; y c) El salario como el mecanismo directo de distribución equitativa del ingreso y de los beneficios del desarrollo productivo.

3.4 Empleo Digno en el desarrollo humano-productivo

En los modelos económicos dominantes, el empleo es tratado fundamentalmente desde la perspectiva social; de ahí que las acciones se concentran mayormente en generar *ocupación* a través de empleo e ingresos “de emergencia”; por el contrario, la prioridad económica se centra en el crecimiento que, a su vez, se vincula a la explotación de los recursos naturales y a la captación de capital financiero, temas que concentran las visiones y las concepciones “estratégicas” del desarrollo.

El trabajo humano, en esencia, es el origen de la riqueza social; en particular, las actividades emprendedoras que crean empleo constituyen la salida a la gran encrucijada económica, social y política que perciben los trabajadores y la sociedad toda:

- para la gente, la economía actual no responde a sus demandas por empleo estable y por ingresos dignos; la incapacidad estructural de la economía para crear empleo, incrementa la insatisfacción con el “cuentapropismo obligado” que suele ocultarse con el eufemismo de emprendedorismo;
- 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;
- en lo político, la incapacidad de crear valor y riqueza social sostenible con el trabajo humano, limita la capacidad de respuesta de los niveles políticos para proveer servicios y bienes públicos que la sociedad requiere, con lo que pierden credibilidad y se acelera la des-institucionalización.

Se concluye que la precariedad del empleo y la desigualdad en la distribución de los ingresos deprime los salarios, reduce el ingreso disponible y el consumo, y eleva el desempleo; como resultado, la desigualdad implica bajas

tasas de crecimiento y menor capacidad para mejorar la salud y la educación. Significa que *los países con mayor desigualdad tienen –necesariamente– menor desarrollo humano; alternativamente, la equidad promueve crecimiento y desarrollo humano.*

Desde esta perspectiva, la agresiva creación de empleo productivo es la alternativa viable para salir de la encrucijada de la pobreza y el bajo desarrollo. El incremento continuo del empleo productivo y digno conduce necesariamente al crecimiento sostenido (y socialmente sostenible) del ingreso de los hogares y de la economía en su conjunto: vale decir, *toda política –pública o privada– que resulte en el aumento sostenible de actividades económicas con mayor nivel y calidad de empleo productivo y de los salarios, contribuirá necesariamente al crecimiento de la economía y a la equidad social*, promoviendo además condiciones que otorgan sostenibilidad y viabilidad social al proceso.

El patrón extractivo de crecimiento centrado en la explotación de los recursos naturales concibe el crecimiento como directamente dependiente de los precios y de las cantidades de recursos naturales (materias primas) explotados, y de las inversiones que se realizan para viabilizar esa explotación. Por el contrario, la visión de una economía post-neoliberal “para la gente” privilegia al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza y concibe a la persona como la beneficiaria principal del crecimiento.

Esta concepción, que promueve el desarrollo humano productivo, implica cambiar conceptualmente las bases del crecimiento extractivo-rentista, por la idea que el *Producto Interno Bruto es simplemente igual a la Productividad del trabajo, PL, multiplicada por la cantidad de Personas Ocupadas, PO.*

$$PIB = PL * PO$$

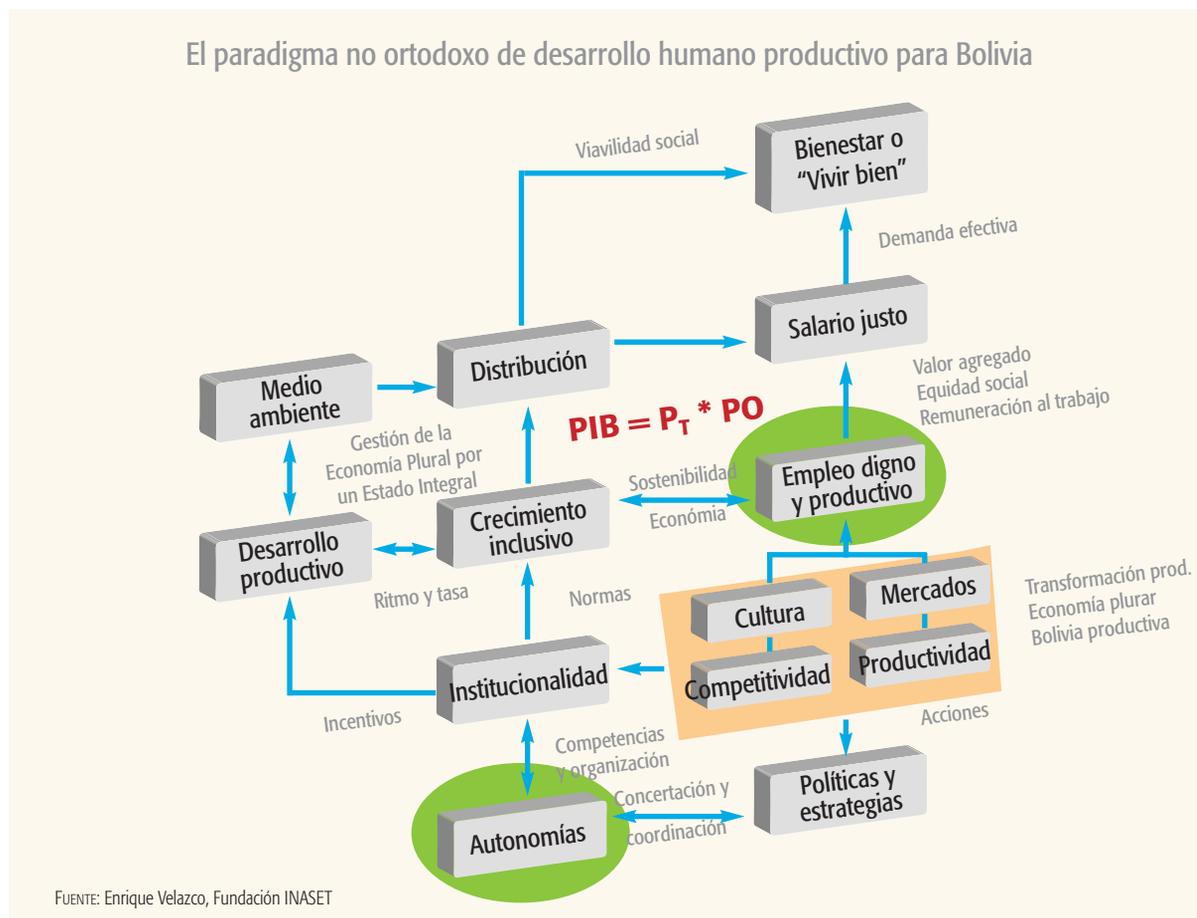
O sea, el crecimiento depende de la cantidad de personas “empleadas productivamente”.

A partir del concepto del esfuerzo y el emprendimiento humanos como la base para crear la riqueza social, es posible re-configurar el esquema de relaciones que caracterizan el patrón de crecimiento basado en los recursos naturales, para dar lugar a otro cuyos cimientos son el Desarrollo Productivo centrado en el empleo y el salario dignos.

El esquema siguiente propone que toda política que resulte en creación de empleo digno, necesariamente se traduce en crecimiento de la economía; para ello es necesario superar las visiones extractivistas que conciben a los

recursos naturales como la fuente de la riqueza y al Estado como el actor central en la concentración de estas rentas y en la redistribución de las mismas a través de servicios y otras prestaciones y transferencias desde el sector público. Es decir, es necesario superar la pugna por la apropiación y el control de excedente como el objetivo central del Estado,

buscando más bien una gestión integral del desarrollo en la que Estado asegure el funcionamiento armónico de todas las formas de organización económica en la Economía Plural, garantizando el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y condiciones que privilegien la equitativa distribución del ingreso y de la riqueza nacional.



Como sugiere el esquema, en la medida en que el Estado, por una parte, asegure la justa distribución del ingreso –con el salario como el mecanismo preferente de distribución–, y la creatividad y el trabajo humano sean considerados la fuente del ingreso y del crecimiento equitativo, por otra, se habrán establecido las condiciones mínimas necesarias para mejorar el bienestar de la gente y avanzar hacia el vivir bien.

Pero crear oportunidades de Empleo Digno **significa promover, desarrollar y fortalecer las capacidades emprendedoras, estableciendo condiciones necesarias para: asegurar acceso a mercados; mejorar permanentemente la productividad de las organizaciones económicas; desarrollar la competitividad y la institucionalidad que permitan mejorar la productividad; y, desarrollar y promover la cultura productiva que cultive el emprendimiento**

productivo, económicamente competitivo, socialmente equitativo y ambientalmente comprometido.

En el esquema, además del empleo digno y productivo, las autonomías tienen el otro papel esencial como el medio para articular y concertar acciones y políticas, y para establecer las estructuras político-administrativas adecuadas. El desarrollo es, en esencia, un fenómeno local; configurar las condiciones para crear empleo digno, depende en gran medida de la articulación y coherencia para aplicar las políticas de desarrollo –productivo y humano– en todas las entidades territoriales autónomas. El empleo digno, por su parte, asegura la viabilidad social y la sostenibilidad económica-financiera de las autonomías al generar la dinámica económica capaz de proveer los recursos monetarios y financieros que necesita un proceso estable de crecimiento económico orientado al vivir bien.

El Empleo Digno frente al Trabajo Decente de la OIT

(Enrique Velazco Reckling, Fundación INASET, 2001)

Los términos “empleo” y “trabajo” se usan –equivocada pero frecuentemente– como sinónimos. Lo mismo sucede con los adjetivos “decente” y “digno” con los que se califican estos términos a fin de resaltar la necesidad de revertir las múltiples formas de precariedad o de abusos en el trabajo. El Tesoro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define (énfasis añadidos):

Trabajo: “conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en la economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos”.

Empleo: “trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie) sin importar la relación de dependencia del empleado, es decir, si el empleo es dependiente (asalariado), o independiente (autoempleo)”.

Finalmente, el Diccionario define **Ocupación**, como “actividades en las que la persona ocupa su tiempo”.

En 1999, la OIT adoptó cuatro objetivos estratégicos:

- **Libertad:** libertad sindical, negociación colectiva y lucha contra el trabajo forzoso (servidumbre)
- **Igualdad:** lucha contra la discriminación en el empleo por razones de raza, etnia, edad, origen, religión o género
- **Seguridad:** seguridad social y protección contra los riesgos laborales y el desempleo
- **Dignidad:** erradicación del trabajo infantil y diálogo social

En correspondencia con estos objetivos, introdujo el concepto del **Trabajo Decente** al que caracterizó con cuatro rasgos distintivos: los derechos de las personas en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social. Cada una de estas características se asocia, además, con metas más amplias como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal.

El Trabajo Decente puede incluir actividades o trabajo no remunerado y tiene fuertes connotaciones con el trabajo en condiciones de dependencia (asalariado). Sin embargo, la realidad es que, a nivel mundial, en América Latina y, muy particularmente, en Bolivia, la gran mayoría del trabajo se realiza por cuenta propia y como el único medio de subsistencia personal y familiar, ante la (total) ausencia de redes de seguridad y de protección social.

El Concepto de **Empleo Digno**, además de los rasgos aplicables del Trabajo Decente, se define como el trabajo remunerado que pone énfasis especial en:

- El derecho de las personas a optar entre oportunidades de empleo que les permitan satisfacer las necesidades personales y familiares, y que contribuyan a su realización personal sin comprometer el medio ambiente ni las oportunidades de generaciones futuras; implica orientar las prioridades sociales y los objetivos de la economía para proteger a las personas contra el “cuenta-propismo obligado” que impone la auto-explotación de la fuerza de trabajo en tareas o actividades a las que se ven forzadas por necesidad, y sin opciones reales a elección.
- Reconocer el esfuerzo humano como la fuente de riqueza: implica adoptar criterios de distribución equitativa del Valor Agregado entre los factores que contribuyen a crearlo, superando enfoques primarios que incluyen, en un extremo, al trabajo como una mercancía sujeta a oferta y demanda o, en el otro, a la creación de valor simplemente como una fuente de recaudación fiscal.

En consecuencia, el Empleo Digno es central al **cambio del paradigma productivo y del patrón de crecimiento para construir la Economía para la Gente**.

3.4.1 Trabajo, valor agregado, salarios, crecimiento y distribución

En una economía “saludable”, el Valor Agregado (VA) se distribuye equitativamente entre todos los que contribuyen a crearlo. Siendo el PIB la suma de los Valores Agregados que generan las organizaciones económicas individuales, mientras mayor es el Valor Agregado en cada unidad económica, mayor es el PIB. En particular, mientras mayor es la participación de la Mano de Obra (MO) en el Valor Agregado, mayor es el ingreso (y consumo) de los hogares, y más directamente se refleja el crecimiento en el bienestar y satisfacción de las personas. Por el contrario, en las economías en la que predominan procesos intensivos en capital, el Valor Agregado estará destinado a retribuir al capital (utilidades), a la depreciación y costos operativos, es decir, al Excedente Bruto (EB) de las empresas, por lo que el crecimiento global de la economía no se reflejará necesariamente en una mejor calidad de vida.

Estructura del Valor Agregado

Agentes	Aportes	Redistribución	
Accionistas / dueño	Capital de riesgo	Dividendos/utilidad	U
Empleados/trabajadores	Trabajo	Salario, honorarios	MO
Empresa	Activos	Depreciación	CO
Gobierno	Bienes públicos	Impuestos	
Instituciones financieras	Recursos financieros	Intereses	
Agentes externos	Otros activos	Alquileres	
Clientes	Demanda efectiva	Satisfacción y bienestar	

El concepto del Valor Agregado resalta que la creación de valor debe beneficiar a *la sociedad* y vincula los tres aspectos básicos de la economía: la producción, el consumo y la distribución del ingreso.

En particular, la justa y equitativa remuneración al trabajo es el mecanismo directo de distribución del ingreso y una condición para la sostenibilidad de la economía...

$$VA = V - CT = MO + CO + U = MO + EB$$

Adaptado de CNP/JETRO

Desde la realidad de las actividades productivas generadoras de valor, aplicando la identidad contable fundamental del Valor Agregado ($VA = MO + EB$) el salario medio (NS) en una unidad económica está relacionada a la productividad (creación de valor) y a la remuneración del trabajo (consumo, redistribución y capacidad de gasto) a través de:

$$[1] \text{ Salario promedio (NS)} = \frac{\text{Remuneraciones (planilla)}}{\text{Números de trabajadores}} = \frac{MO}{PO}$$

$$\frac{MO}{PO} = \frac{MO}{VA} \times \frac{VA}{PO} = \frac{MO}{VA} \times PL$$

La Productividad del Trabajo, PL, es el Valor Agregado generado por cada trabajador (VA/PO). Por tanto, el **nivel salarial** o remuneración promedio en un emprendimiento, depende de dos factores: a) la productividad del trabajo; y, b) la fracción del Valor Agregado que se destina a las remuneraciones, MO/VA .

En 2008, la minería e hidrocarburos, con un 2% de la Población Ocupada (PO) generaron en Bolivia unos \$us. 5,500 millones –un 32% del PIB y el 80% de las exportaciones–, de los cuales un 56% fueron “impuestos y regalías”, y al menos un 35% adicionales depreciaciones, costos operativos y utilidades; la remuneración al trabajo (MO) representó menos del 10% del VA. En general, en la economía boliviana sólo el 25% del VA se asignó a remunerar el trabajo.

La fracción del Valor Agregado que se asigna a remunerar el trabajo puede estar condicionada

por el mercado laboral y otros factores pero, en principio, es susceptible de ser modificada por las políticas empresariales, especialmente si en la sociedad existen valores e incentivos adecuados (a través de políticas públicas) para inducir una mejor distribución del ingreso.

Merece destacarse que *los dilemas y debates sobre emprendimientos públicos o privados, o sobre las formas capitalistas, socialistas o comunitarias de apropiación del excedente, se refieren específicamente a las formas, los principios o los criterios que se adoptan para definir la distribución del ingreso a través de la relación MO/VA . Tales distinciones no tienen sentido respecto a la creación del valor (la productividad del trabajo) que es un desafío común a todas las organizaciones económicas.*

La remuneración al trabajo y la capacidad de consumo de los hogares no sólo dependen del salario (la distribución primaria del ingreso influida por las políticas del mercado laboral) sino, por el lado positivo, de las políticas y de la calidad de las estrategias para desarrollar capacidad de agregar valor y de incrementar la productividad. Hoy, por el contrario, la remuneración al trabajo está afectada negativamente por la “sobre utilidad” de los dueños del capital, las Tasas Impositivas Netas, por el consumo superfluo (en especial bienes de lujo importados), la acumulación de ahorro no productivo y, pueden también hacerlo, el saldo público neto y las inversiones especulativas.

La remuneración neta al trabajo –que resulta del efecto combinado de todos estos factores– determina el nivel y la calidad social del crecimiento. (Ver “Ensayos” en el Cd adjunto).

3.4.2 La Política Tributaria como mecanismo de equidad y crecimiento

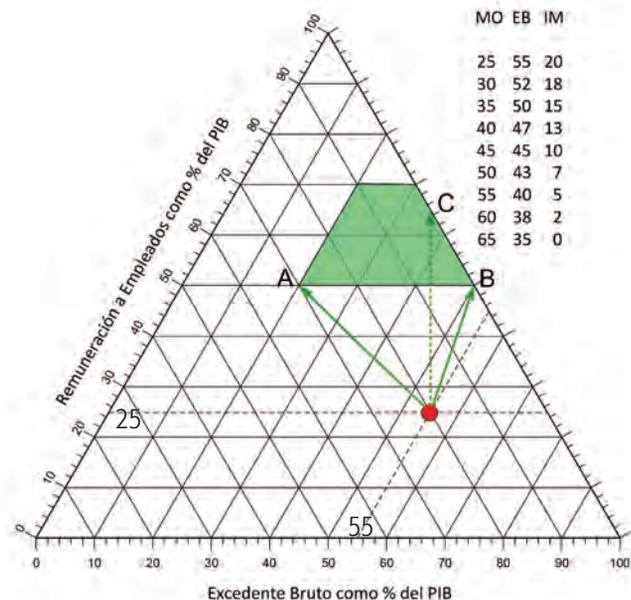
En el conjunto de la economía, la distribución del ingreso tiene tres “grandes beneficiarios”: los dueños del capital y las empresas (a través del excedente bruto, EB); los trabajadores (la remuneración al trabajo); y el Estado (mediante los impuestos). El “diagrama de reparto” siguiente muestra con el círculo rojo la distribución (2008) del PIB entre la remuneración a los empleados (MO/PIB = 25%), el excedente bruto (EB/PIB = 55%) y, por diferencia, la participación de los impuestos (IM/PIB = 20%).

El área verde representa el rango general de distribución que se aplica en economías con mejor desarrollo humano y menor desigualdad económica; en éstas, la participación del trabajo normalmente supera el 50% del PIB. La transición desde la situación actual (25, 55, 20) a otras con remuneración al trabajo de al menos el 50% del PIB, puede recorrer los caminos alternativos que se muestra. Una primera opción sería obligar a las empresas a transferir parte del excedente hacia el salario de trabajadores (punto A). Alternativamente, se podría imaginar un escenario en el que el esfuerzo lo hace el Estado (punto B), que transfiere su participación hacia la mejora de las remuneraciones contra la expectativa de una recuperación posterior de ingresos al crecer la economía.

Entre estos extremos, cualquier proceso viable de mejora de la distribución del ingreso implica, necesariamente reducir las participaciones del excedente bruto y de los impuestos en el ingreso (Punto C).

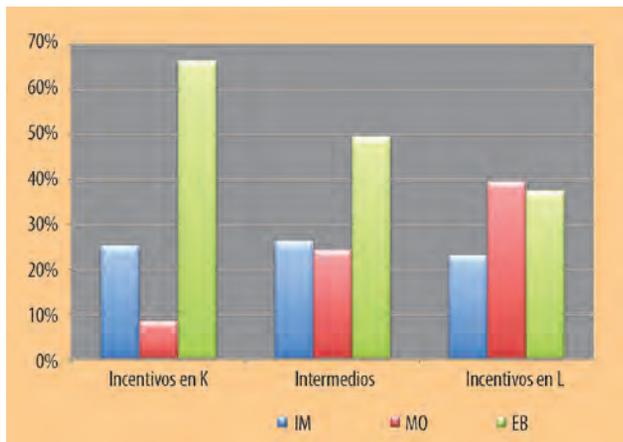
Bolivia tiene un largo camino que recorrer para mejorar la distribución del ingreso; todas las alternativas significan reducir el excedente y los impuestos. El cuadro inserto es un ejemplo posible para llegar al punto C.

Diagrama General de Distribución del Valor Agregado



FUENTE: Enrique Velazco, Fundación INASET.

Pero la distribución del ingreso no es uniforme en todos los sectores de actividad económica, que pueden ser “Intensivos en Capital”, “Intensivos en Mano de Obra” o “Intermedios”. Por ello, cada actividad económica (extractiva, productiva, por ejemplo) debería tener metas de equidad, y el Estado, como parte de su gestión integral, diseñar las estrategias específicas con los incentivos (o desincentivos) particulares para lograr estas metas y cumplir además con los objetivos de creación de empleo y de riqueza para la sociedad.



Los impuestos están entre los instrumentos disponibles más importantes para construir la equidad. En Bolivia, la “tajada” de la participación de los impuestos en todos los esquemas de distribución del ingreso (intensivos en capital o intensivos en empleo), es casi constante a pesar de los grandes cambios que existen entre las participaciones del capital o del trabajo.

Esto es un fuerte indicador de que las políticas tributarias y las fiscales no están diseñadas para aportar a la equitativa distribución del ingreso, y tienen sólo metas de recaudación.

Para revertir esta realidad y hacer de las políticas fiscales y tributarias, una herramienta efectiva de distribución y de promoción del empleo digno y productivo, el cuadro siguiente muestra las posibles opciones de políticas para promover el tránsito de sectores de actividad intensivos en capital, intermedios e intensivos en mano de obra, hacia escenarios en los que la participación de la remuneración al trabajo sea compatible con las metas de empleo digno como el mecanismo principal para construir una sociedad más equitativa y productiva.

Opciones de Políticas Públicas para el Crecimiento Económico con Equidad

Actividad	Remuneración a mano de obra		Impuestos		Excedente
	Empr	Util	Pers		
Intensiva en capital	↑ →	↑	↑	↑	↓ ↓
Intermedia	↑ ↑ ↑	↓ ↓	↗	↗	↓ →
Intensiva en trabajo	↑ ↗	↓	↗	↗	↑ ↗

La dirección de las flechas indica el efecto esperado de las políticas públicas sobre el nivel relativo de cada una de las retribuciones a los componentes entre los que se distribuye el valor agregado.

3.5 Dimensiones de los problemas y de los desafíos

La gente considera que el empleo y los salarios dignos son la condición básica más importante para vivir bien. Diseñar estrategias y políticas para responder a esta expectativa, requiere conocer las características de los obstáculos a vencer.

Para avanzar al vivir bien, Bolivia debe aumentar simultáneamente el nivel de empleo, el valor agregado, la productividad y la participación del trabajo en la distribución del ingreso. Las políticas *tradicional*es de empleo son insuficientes para enfrentar los desafíos de la pobreza y de la desigualdad estructural. Las políticas públicas deben considerar dos grandes ámbitos complementarios:

Políticas para la Creación de Puestos de Trabajo, destinadas a incentivar inversiones (promoviendo la reorientación del ahorro nacional, desde las actividades comerciales o especulativas hacia las productivas, mediante un cambio radical de las condiciones que desalientan la inversión productiva en Bolivia) y a implementar estrategias coherentes de integración y de comercio exterior, manejo de políticas macroeconómicas, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; todo con el objetivo de crear nuevos puestos de trabajo en un ambiente productivo diversificado; y

Políticas de Redistribución y de Inclusión Social, con las que se debe construir la Economía Plural que privilegie la creación de ingresos, valor y riqueza estrechamente vinculada a la redistribución eficiente por la vía del empleo digno y equitativamente remunerado, la mejora permanente de la productividad y de la calidad para acceder a

mercados competitivos, el fomento al valor agregado, a la transformación y la diversificación productiva ambiental y socialmente sostenibles. Para lograr estos complejos fines, que implican altos niveles de coordinación y de transparencia, el Estado debería emplear como instrumento la inducción y la motivación, antes que la coerción.

En “números gruesos”, prácticamente todo el 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, la tercera parte del empleo formal es empleo público, de manera que apenas una de cada ocho personas ocupadas tiene un empleo formal y pleno que contribuye directamente a los ingresos fiscales.

¿Cuánto empleo y de qué características debe crear Bolivia?

A partir de las proyecciones del crecimiento poblacional al 2015, el siguiente cuadro sintetiza valores relevantes para estimar, por departamento, las principales “dimensiones” de la demanda de empleo. Para dar empleo a los nuevos entrantes al mercado laboral en los próximos cinco años, Bolivia debe crear unos 580,000 puestos de trabajo; en promedio, el 94% corresponderá al área urbana (unos 110,000 puestos de trabajo/año).

Los sectores primarios (agricultura, hidrocarburos o minería), aunque relevantes para crear valor, generan muy poco empleo urbano; el comercio o los servicios, actualmente empleadores urbanos importantes, tienen muy baja productividad y limitadas posibilidades de expansión. Por exclusión, se concluye que la creación de puestos de trabajo para la creciente población urbana debe concentrarse en sectores productivos de transformación (manufactura, artesanías y turismo); además, criterios de

sostenibilidad social requieren vincular las actividades de transformación (urbanas) 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.

El empleo necesario, de acuerdo a estas proyecciones:

- Debe ser fundamentalmente urbano
- Debe estar en sectores de mayor productividad (transformación y manufactura)
- Demandará una inversión dirigida del orden de los 5,000 millones de dólares, de los que al menos 3,000 millones deben ser aportados por el sector “no público”
- Requerirá crear unas 60,000 organizaciones económicas que tengan la capacidad para superar los niveles de productividad que sólo reproducen la pobreza.

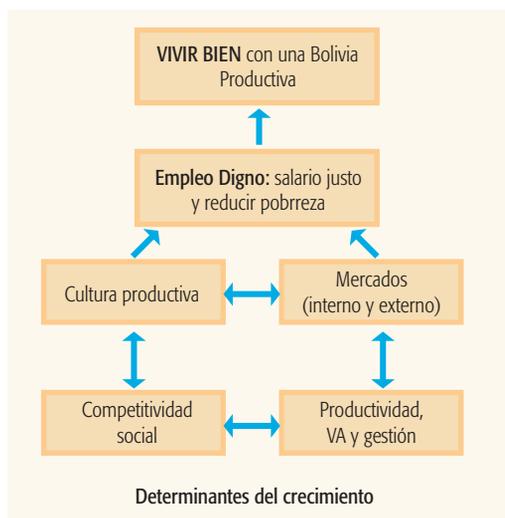
Crecimiento estimado de la PEA por Departamento (2011 – 2015)

	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	30.57	119.842	104.556	11.901	13.348	34.193	199.532	20.782	6.521	541.244
PEA Rural	-150	4.78	3.679	210	5.477	940	16.872	1.816	1.296	34.919
% 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%
PO (2010)	308.267	1.345.683	882.256	213.614	373.579	247.506	1.320.008	210.97	38.457	4.940.339
Informal	240.552	987.591	656.801	160.059	304	181.174	939.044	153.749	29.802	3.652.773
Urbano	95.91	581.161	356.796	83.704	83.774	108.111	647.304	93.921	12.503	2.063.184
Rural	144.642	406.43	300.005	76.354	220.227	73.062	291.74	59.828	17.3	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%
Inversión (*)	256	1.047	909	102	158	295	1.818	190	66	4.84
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 (1)	3.397	13.316	11.617	1.322	1.483	3.799	22.17	2.309	725	60.138
OE Comunit.	-	96	74	4	110	19	337	36	26	698

(*) En Millones de Dólares; las estimaciones se basan en la inversión promedio para empleos en la manufactura liviana
FUENTE: Elaboración Propia, con datos base del INE

3.6 Los ámbitos de las políticas prioritarias

Crear puestos de trabajo digno requiere políticas públicas coherentes y permanentes en el tiempo, es decir, Políticas de Estado y no sólo de cada gobierno. Para ello, en el diseño de las políticas públicas “pro producción y empleo” se deben considerar, necesariamente, tanto las características actuales como las principales tendencias en cuatro ámbitos específicos:



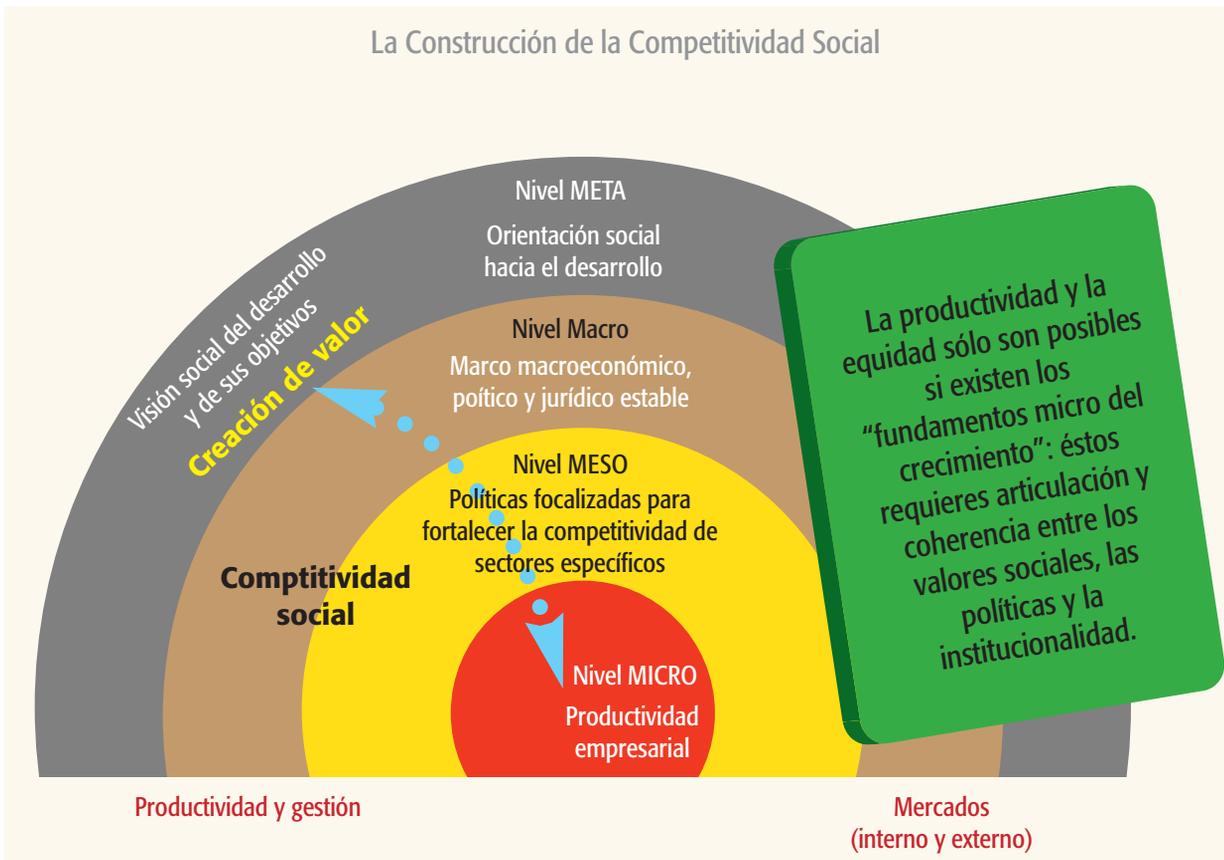
- a) Mercados. El valor agregado se materializa sólo a partir de que los productos se venden: los puestos de trabajo o los ingresos sólo persisten si se venden los bienes o servicios que genera el trabajo, es decir, si existen mercados que los demanden. *Implica que ya no se puede insistir en vender lo que sabemos producir, sino en desarrollar las condiciones para producir lo que los mercados demandan.*
- b) Productividad y Gestión. En última instancia, el empleo digno y sostenible se genera en las unidades económicas capaces de competir en mercados por su productividad y por la calidad de sus productos porque no es posible “garantizar mercados” sólo con medidas o acuerdos políticos. Aunque mejorar la productividad es responsabilidad esencialmente de las empresas, en Bolivia los factores externos a las empresas son determinantes. Crear empleo digno, requiere condiciones internas que eliminen las severas limitaciones a la productividad de las microempresas y de los pequeños productores, controlando a su vez los sobre-incentivos a empresas intensivas en capital – nacionales o transnacionales– que concentran riqueza pero generan poco empleo.

c) Competitividad Social. La competitividad es el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, laborales, ambientales, que permiten mejorar la productividad a las empresas. La *Competitividad Social* garantiza las condiciones objetivas para asegurar que la mayor productividad se traduzca en empleo de calidad, como efectivo mecanismo de reducción de la pobreza por la vía del salario que redistribuye el ingreso; el salario digno, a su vez, alimenta los canales de demanda que induce expansión de las actividades productivas. Esta “democratización de la economía” – condición básica del crecimiento incluyente– requiere que todas las políticas sectoriales sean funcionales al objetivo de crear valor social a partir de puestos de trabajo dignos, productivos y sostenibles, como el medio fundamental de promover el objetivo del Vivir Bien.

d) Cultura y Valores Sociales. Finalmente, no es posible tener una sociedad competitiva e inclusiva sin una “Cultura Productiva”, ampliamente difundida entre gobernantes y gobernados, que se sustente en el principio de que la creación de valor y de riqueza se origina en el esfuerzo humano antes que en la renta de los recursos naturales. En Bolivia, 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, son “anti-valores” que, junto a la estructura económica, política e institucional de baja competitividad –que alienta la expectativa hacia la renta de los recursos naturales– explican por qué las personas no desarrollan el gran potencial creativo y productivo que muestran cuando salen a otros países que valoran más el esfuerzo humano.

Generar estos fundamentos (sobre los que se asienta la Competitividad Social), requiere claridad respecto a la Visión que la sociedad adopta sobre la forma y los objetivos del desarrollo (Nivel Meta); sólo a partir de una clara Visión Social de desarrollo es posible identificar y adoptar las Políticas de Estado (Nivel Macro) necesarias para lograr los objetivos sociales (de largo plazo); a su vez, para aplicar estas políticas es preciso definir los roles y funciones de los diferentes actores sociales en cada entidad territorial (Nivel Meso: ministerios, gobernaciones, gobiernos municipales, universidades, gremios) a fin de lograr la mayor eficiencia en el funcionamiento de la sociedad; finalmente, sólo con una coherente y bien articulada institucionalidad intermedia la sociedad contará con un sólido tejido productivo (Nivel Micro) que, en última instancia, es el responsable de crear puestos de trabajo y oportunidades de ingreso digno para todos los bolivianos.

La Construcción de la Competitividad Social



FUENTE: Fundación INASET, con base en el Instituto Alemán del Desarrollo

4 Las Prioridades de la Agenda Social Productiva de El Alto



No todos los temas que preocupan a la gente o que interesan a los políticos son problemas relevantes para el desarrollo productivo; las estrategias válidas son las que establecen claras prioridades en función de los objetivos compartidos.

Para “la gente”, el derecho y el acceso a un empleo digno es una de las más directas manifestaciones de la pertinencia de la economía para responder a las expectativas sociales. La Mesa de Concertación ha identificado como prioridades de las políticas para promover el desarrollo económico productivo, las siguientes:

1. Promover el cambio de paradigma centrado en los recursos naturales como el origen de la riqueza, por la Visión Productiva nacional, departamental y local, que considera al esfuerzo humano como fuente de la creación de valor y de riqueza social;
2. Ejecutar una Agenda de Corto Plazo en tres ámbitos que, con acciones posibles en el actual contexto económico e institucional, permita preservar el empleo (formal e informal), identificar estrategias para reducir los niveles de precariedad del autoempleo y promover la creación de nuevos puestos de trabajo; estos tres ámbitos específicos son:
 - 2.1 Mejorar la capacidad de generación de excedentes y de ahorro en las organizaciones económicas eliminando costos espurios para aumentar el Valor Agregado y la productividad;
 - 2.2 “Corregir” el mercado ambiente anti-productivo actual y liberar la real capacidad productiva y emprendedora de las y los emprendedor bolivianos

(que se hace evidente cuando salen del país a contextos mas amigables) eliminando los sesgos y desincentivos a la producción mediante un acelerado y sostenido proceso de des-regulación, des-burocratización y descentralización que aproveche las potencialidades actuales:

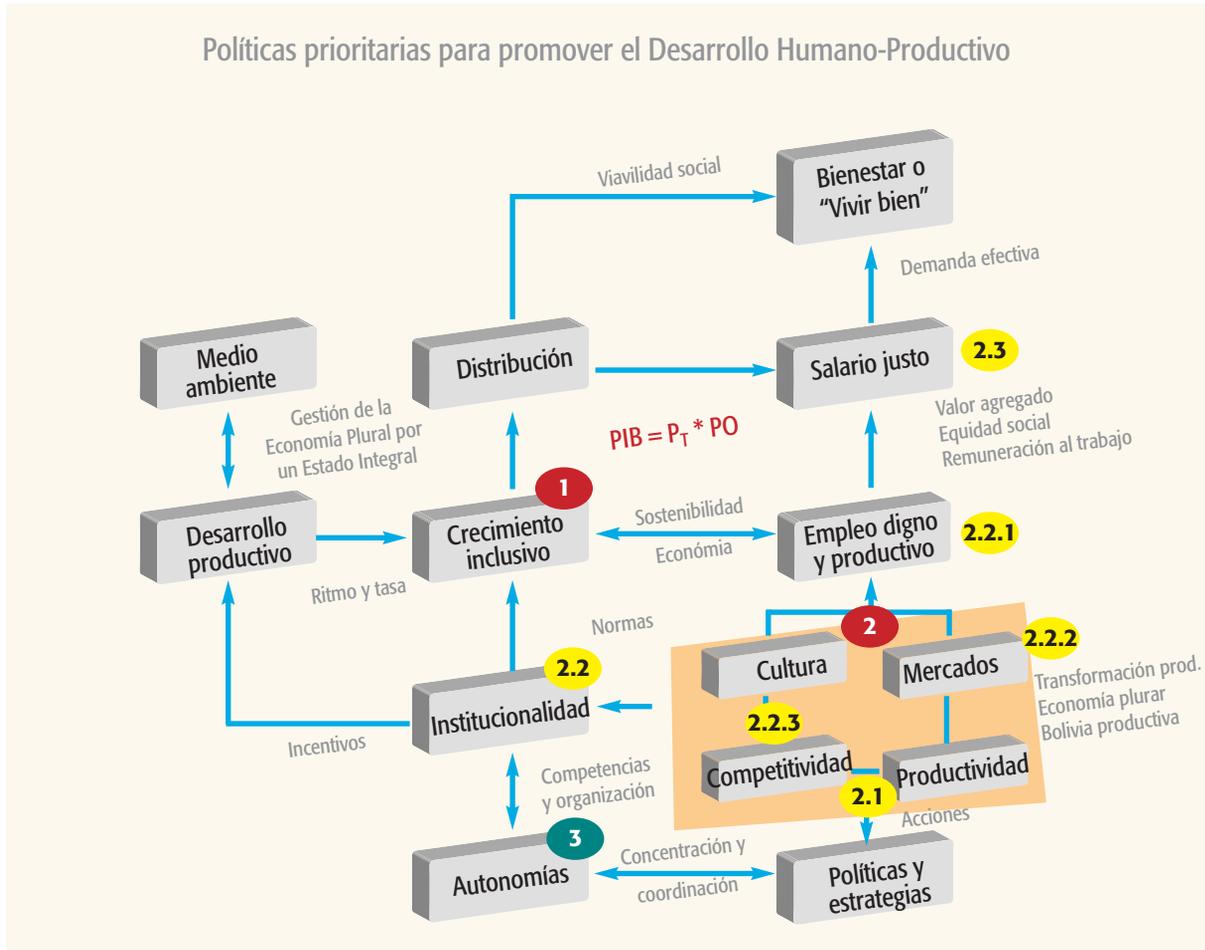
- 2.2.1 Aprovechar la creatividad y el emprendedorismo simplificando conceptualmente y transparentando las relaciones Estado-Empresa en todo lo relacionado a la creación, registro, operación y cierre de todas las formas de organización económica reconocidas en la Constitución Política del Estado
- 2.2.2 Recuperar y desarrollar el mercado interno como mecanismo para promover el empleo y desarrollar capacidades para acceder a mercados externos.
- 2.2.3 Reorientar el ahorro privado hacia inversiones productivas creadoras de valor y empleo con especial énfasis en des-incentivar las actividades rentistas, de corto plazo y todas las operaciones de especulación financiera
- 2.3 Promover y garantizar la equitativa distribución de la riqueza con el objetivo central de asegurar la justa

remuneración al trabajo como medio para dinamizar el mercado interno y mejorar el ingreso de los hogares.

- Identificar y acordar los lineamientos para institucionalizar mecanismos de diálogo social para diseñar e implementar políticas y estrategias que, en el contexto autonómico, garanticen el Derecho al Empleo Digno para todos, promoviendo los emprendimientos creadores de valor, comprometidos con la equitativa distribución del ingreso.

Las propuestas son compatibles –de hecho, refuerzan– las normas constitucionales y con la LMAD en relación a la construcción de la Economía Plural.

Usando el modelo del *paradigma no ortodoxo de desarrollo humano productivo para Bolivia* como el esquema de referencia, las áreas de incidencia de las políticas propuestas son las que se señalan en el esquema.



Las acciones para implementar las políticas prioritarias identificadas son, en realidad, el inicio de un permanente proceso de construcción *colectiva* de la Economía Plural. Esto significa que para aplicarlas, la condición necesaria es generar acuerdos e institucionalizar una estructura de diálogo social y de elaboración de propuestas en el contexto autonómico. En las actuales condiciones, hay un peligro real de replicar en todas las entidades territoriales autónomas, los enfoques sectoriales que han caracterizado a la pobre gestión pública pre-autonomías. Como muestran las

siguientes figuras, tal enfoque (las políticas de la ‘bolsa de clavos’) sería altamente negativo para el desarrollo de las actividades productivas.

Desde la perspectiva del desarrollo humano y productivo, el desafío es analizar críticamente las competencias de los gobiernos autónomos, *formular propuestas con el fin de articular y precisar funciones y responsabilidades necesarias para dinamizar efectivamente la economía*, y promover las actividades productivas que generen valor

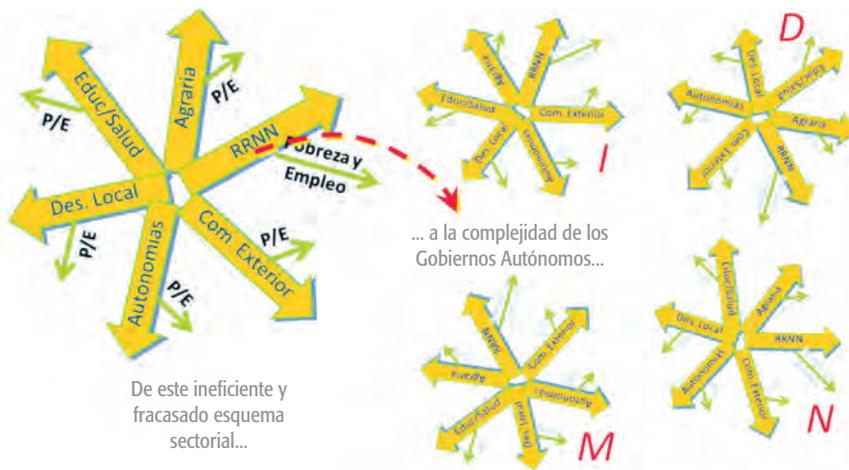
reconociendo que la dinámica del desarrollo económico sostenible es un fenómeno esencialmente local. En especial, se necesita dotar a los gobiernos autónomos de competencias efectivas para el desarrollo económico.

Esto supone garantizar un fluido proceso de articulación de las funciones y responsabilidades inherentes al desarrollo productivo y a la distribución del ingreso, para evitar las

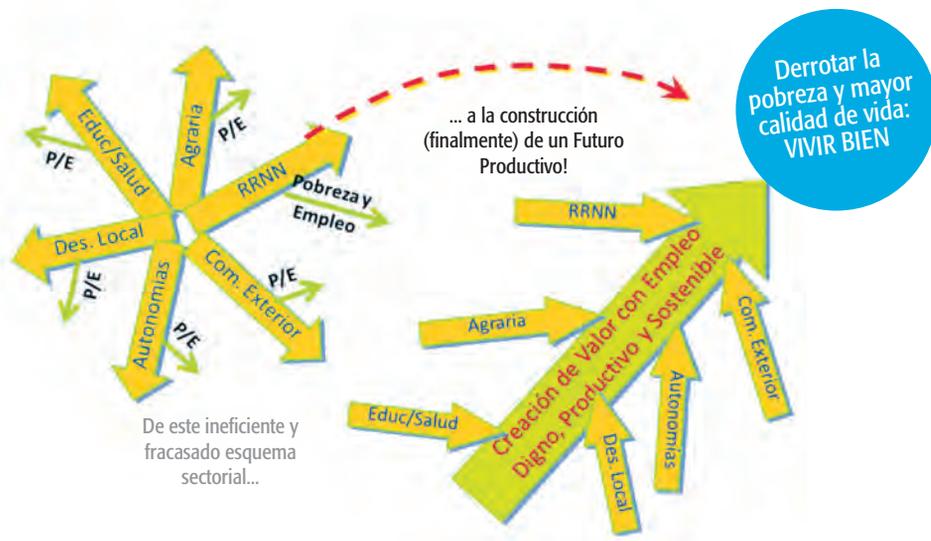
deficiencias observadas en el manejo sectorial de la problemática social y económica; y, en especial, que tales defectos no se repliquen en las entidades territoriales autónomas, porque tal situación supondría un serio deterioro de la Competitividad Social (aumento de costos de transacción, complejidad normativa), reduciendo la capacidad general del aparato productivo nacional para crear valor y empleo.

De las políticas de la Bolsa de Clavos, a la Construcción Colectiva del Vivir Bien

Tradicionalmente, las políticas públicas han sido orientadas por criterios y por prioridades sectoriales que, a su vez, sólo reflejan intereses o temas de coyuntura para los Ministros de turno, 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 las metas o los indicadores para medir la pertinencia de las políticas.



Para superar las deficiencias y fracasos de las políticas de “la bolsa de clavos”, el Vivir Bien —como objetivo social común— deberá actuar como el “imán” que oriente todas las políticas sectoriales de los gobiernos autónomos hacia ese fin; las metas sectoriales y los objetivos de las entidades territoriales autónomas serán funcionales a este objetivo superior. El fortalecimiento y promoción de emprendimientos creadores de valor y empleo, constituirá la columna vertebral de las políticas públicas.



Sin responsabilidades compartidas y objetivos comunes, la autonomía derivará en un simple conjunto de unidades de gestión orientadas por “prioridades sectoriales” o corporativas que reflejan intereses o relaciones de poder coyunturales; la complejidad institucional resultante haría inviable todo esfuerzo por construir la Economía Plural y la transformación productiva.

En consecuencia, para establecer objetivos superiores y establecer los acuerdos y pactos que permitan desarrollar de forma compartida las condiciones necesarias, **se requiere una estructura institucionalizada de diálogo productivo y de concertación estratégica que, en el marco de las experiencias del “tripartismo + Sociedad Civil”, permita articular objetivos, acciones y resultados entre todas las ETA para promover el desarrollo productivo creador de valor social y empleo digno.**

4.1 Las Tres Prioridades de El Alto

La Transformación Productiva implica un largo proceso de construcción social e institucional. Para que El Alto pueda iniciar su proceso, requiere una **Economía Plural establecida, la Institucionalización de las Autonomías, y la Reforma de las Políticas Fiscales y Tributarias** para eliminar muchas injustas sobre-cargas tributarias que reducen la productividad y la competitividad de las actividades económicas productivas alteñas necesarias para crear empleo y salarios dignos.

La ciudadanía alteña encuentra que la base del desarrollo económico productivo que permita superar la pobreza para vivir bien, es fortalecer y promover la generación de empleo digno junto a la equitativa distribución del ingreso. Para ello son necesarias transformaciones integrales que comprometen al Estado, los trabajadores-productores y a las organizaciones sociales, con el fin de crear las condiciones necesarias para el desarrollo de la Economía Plural, atendiendo cuatro prioridades: acceso a mercados; aumento del valor agregado y de la productividad; desarrollo de la competitividad y la institucionalidad; y, construcción de una cultura productiva.

La Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto aprobó una “Agenda Social Productiva Integral” que, en esencia, identifica los elementos estructurales distintivos de una “Economía para la Gente” en el marco de una concepción “post-neoliberal” que busca el vivir bien. Entre

estos elementos estructurales que caracterizan a la propuesta, destacan:

- a) Supera el paradigma extractivo-rentista –que privilegia la dependencia en recursos naturales– al reconocer que el trabajo humano es el origen de la riqueza;
- b) Reivindica la justa remuneración al trabajo como la condición necesaria y fundamental para el desarrollo humano y para el crecimiento equitativo e inclusivo; y que junto al derecho al empleo digno, son características distintivas de una sociedad comprometida con el vivir bien;
- c) Considera que el salario sustentado en la productividad y en la equitativa remuneración del trabajo, es el mecanismo más directo de distribución de la riqueza (superando así las “teorías del goteo” y las de “redistribución”);
- d) Acepta que el nivel de empleo depende de la demanda agregada interna y que la actividad económica –incluyendo la producción que garantice la seguridad alimentaria– es determinada por la capacidad de consumo y el ingreso de los hogares, en el marco de las limitaciones que impone el respeto y la protección sostenible del medio ambiente;
- e) Identifica como ejes de las políticas públicas que la Economía Plural debe promover para lograr la transformación productiva: la creación de oportunidades de empleo digno; creación de valor agregado; aumento permanente de productividad; institucionalización de estructuras normativas y de diálogo social que garanticen la equitativa distribución.

Para avanzar hacia estos objetivos estratégicos –que fijan la orientación de la nueva economía plural–, las organizaciones sociales del municipio de El Alto a través de la Mesa, en el marco general de la transformación productiva, proponen los siguientes tres lineamientos, debidamente sustentados, cuya socialización, promoción y coordinación con las instancias locales, departamentales o nacionales pertinentes, serán articuladas por las Organizaciones Sociales, el Ejecutivo Municipal, y el Concejo Municipal, respectivamente:

1. **Organizaciones Sociales:** Impulsar el diseño conceptual y **Construcción de la Economía Plural** como el nuevo paradigma productivo para vivir bien, centrado en el esfuerzo humano como la fuente de creación de valor y de la riqueza social;
2. **Ejecutivo Municipal:** Adoptar políticas y estrategias coherentes para promover una **Reforma Tributaria y Fiscal** que aliente la creación de puestos de trabajo y la agregación de valor, y la equidad en la distribución del ingreso, con especial énfasis en la justa y digna

remuneración al trabajo a partir de los principios que ubican al bienestar del ser humano como el objetivo central de la política (económica).

3. H. Concejo Municipal: Identificar, acordar e institucionalizar mecanismos de diálogo social participativo para diseñar, concertar e implementar políticas y estrategias que garanticen el ***Desarrollo Económico y Transformación Productiva en el Estado Autónomo*** con derecho al Empleo Digno para todos.

Los proyectos específicos deberán ser desarrollados una vez que se logren consensos entre el Gobierno Autónomo

Municipal de El Alto (con apoyo de la Mesa de Concertación) y, según corresponda, otros Gobiernos Municipales, la Gobernación de La Paz y el Nivel Central de Gobierno, con el fin de establecer adecuada coordinación y asegurar la concurrencia de las acciones y de los recursos necesarios.

Los temas de esta Agenda constituyen, en la práctica, la base de la *Agenda Para Vivir Bien*, sobre la que las y los bolivianos debemos iniciar un inmediato debate, amplio, creativo, ordenado y proactivo. Rehuir o ignorar este urgente debate, conllevaría la responsabilidad de mantener las condiciones de pobreza y desigualdad.

Las acciones para materializar las propuestas deben ser desarrolladas en conjunción con las estrategias de los otros niveles de gobierno, por lo que esperamos que el Gobierno Central del Estado Plurinacional reconozca, apoye y promueva la MPCP-EA, como una instancia piloto de planificación social participativa para el análisis y la formulación de propuestas de transformación productiva, de construcción de la Economía Plural, y de los nuevos modelos de producción y de distribución del ingreso, para el Municipio de El Alto y para el país.

5

Economía Plural: Organización Económica del Estado y Función del Estado en la Economía



La Economía Plural debe materializar la esperanza de construir una “Economía Para la Gente”, que supere el neoliberalismo cambiando el patrón extractivo-rentista de crecimiento por la diversificación productiva centrada en el empleo digno, y que garantice la equitativa distribución del ingreso para vivir bien.

Al evaluar las normas constitucionales relativas al nuevo paradigma económico boliviano que se expresa en la Organización Económica del Estado, en la Función del Estado en la Economía y en la Economía Plural, surgen tres interrogantes —estrechamente relacionadas al vivir bien— que no parecen tener respuestas explícitas en el texto Constitucional:

- a) Toda vez que se concibe la Economía Plural como la negación del Neoliberalismo, ¿cómo y bajo qué principios superará la Economía Plural al Neoliberalismo para constituir, como alternativa, una “Economía para la Gente”?
- b) A corto plazo, el objetivo de la Economía Plural es cambiar el modelo de crecimiento y acumulación, ¿de qué manera la Economía Plural cambiará el patrón de crecimiento dependiente de recursos naturales, por el centrado en el esfuerzo humano como base de la generación de riqueza social?
- c) Se espera que la Economía Plural elimine la pobreza, reduzca las desigualdades sociales y la exclusión, ¿cómo garantizará la Economía Plural la equitativa distribución del ingreso para reducir desigualdades, la pobreza y la exclusión?

5.1 Los desafíos de la Economía Plural en síntesis

A pesar de los grandes avances de los últimos años, Bolivia es aún uno de los países con mayor desigualdad en el continente más desigual del mundo; la pobreza extrema afecta casi a un tercio de la población, en tanto que casi la mitad vive en la pobreza; menos del 20% de la población ocupada está protegida por la Ley General del Trabajo (empleo formal) mientras que el restante 80% del empleo está afectado por diversos grados de precariedad; Bolivia está entre las economías que menos han aumentado el PIBpc en los últimos sesenta años.

Entre las causas-raíz de estas condiciones está el hecho que la Productividad del Trabajo en Bolivia está por debajo del promedio de América Latina y que, además, la remuneración al trabajo (el salario) es una parte menor y decreciente en la distribución del ingreso, afectando el ingreso de las familias y la capacidad de consumo del mercado interno. La precariedad del trabajo y los ingresos, resultan del “patrón de crecimiento” que privilegia actividades económicas intensivas en capital vinculadas a la explotación de recursos naturales. Como consecuencia de este enfoque centrado en los sectores “estratégicos”, la institucionalidad y la normativa se construyeron sin reflejar

las necesidades y las prioridades de fortalecer la capacidad productiva y emprendedora de las y los bolivianos, y de promover las actividades generadoras de valor, creadoras de puestos de trabajo y de oportunidades de empleo digno y productivo que la sociedad demanda.

Para superar el modelo extractivo-rentista, El Alto plantea un paradigma de desarrollo humano-productivo cuyo cimiento es el ser humano: primero, como fuente de la riqueza social a través del empleo digno; y, segundo, como beneficiario del crecimiento al considerar a su bienestar **como el objetivo fundamental de la política económica**. Aquí las autonomías tienen un papel esencial para articular y concertar las acciones y las políticas, y para adecuar las estructuras político-administrativas.

En consecuencia, el desafío del nuevo paradigma económico boliviano es superar, estructural y sistemáticamente, el crecimiento económico condicionado por el precio y cantidad de los recursos naturales exportados y por las inversiones que se deben atraer para explotarlos, normalmente de fuentes externas.

Estas ideas son plenamente compatibles –conceptual y operativamente– con los derechos al trabajo y empleo consignados en la CPE. La Constitución establece el derecho al *Trabajo Digno* entre los Derechos Fundamentales, aunque no define explícitamente el concepto del Trabajo Digno; en el Art. 46, establece que toda persona tiene el derecho al trabajo digno, con remuneración o salario justo, que le asegure para sí y su familia una existencia digna, y una fuente laboral estable; establece también que el Estado protegerá el ejercicio del trabajo en todas sus formas, y 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. A su vez, el Art. 54 define como 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 y los trabajadores, posibilidades de ocupación laboral digna y de remuneración justa.

En consecuencia, siguiendo la orientación general de la CPE, la Economía Plural debería tener como objetivos estratégicos:

Superar el Neoliberalismo. Abandonar el recetario político del “consenso (o decálogo) de Washington”, la intervención del Estado en la Economía o el control público de los recursos naturales, no necesariamente significan superar el neoliberalismo. La cautela en el manejo de las finanzas públicas, el control de las políticas monetarias o el equilibrio fiscal son parte del recetario neoliberal pero que pueden tener –y tienen– un rol aceptado en el nuevo orden

económico. La impresionante intervención de los Estados en las economías capitalistas y (todavía) neoliberales del mundo ante la crisis financiera tampoco es un rasgo estrictamente anti-neoliberal; y el control de los recursos naturales, por sí sólo, no significa romper con el neoliberalismo. En esencia, el efecto más negativo del neoliberalismo ha sido, y es, la concentración de la riqueza como resultado de la privilegiada remuneración al capital, a costa de la decreciente participación del salario en la distribución del ingreso: **superar el neoliberalismo sólo será evidente en la medida en que el “factor” trabajo supere al capital, conceptualmente, como la fuente de la riqueza en la sociedad.**

Generar Empleo Digno privilegiando las actividades con mayor valor agregado. Salir de las concepciones que privilegian al capital como motor del crecimiento –con la consiguiente hipertrofia del sector financiero–, hacia visiones en las que el trabajo humano es la fuente de la riqueza y la equidad de la justicia social, implica revertir el “crecimiento empobrecedor” del neoliberalismo. Para ello, es necesario “poner la economía al servicio de la gente” promoviendo al empleo digno como objetivo central de la política económica: *toda política que contribuya a crear puestos de trabajo y aumentar el valor agregado, necesariamente se reflejará en el crecimiento de la economía*.

Mejorar los Salarios como el mecanismo privilegiado de distribución. Finalmente, para que el crecimiento de la economía tenga el efecto social esperado, la mejora de la calidad de vida y del Vivir Bien, el aumento del valor agregado (la productividad) se debe traducir en mejorar los salarios a partir de claras estrategias nacionales orientadas a recuperar para el factor trabajo una equitativa posición en la distribución primaria del valor agregado: el salario –sustentado en productividad– debe ser el mecanismo directo y preferido de distribución del ingreso en la sociedad.

5.2 Conclusión

La Economía Plural debe reconocer explícitamente que el trabajo es la fuente de la riqueza social y que el ser humano es el beneficiario principal y final del crecimiento de la economía.

Para que la Economía Plural promueva el cambio de patrón de crecimiento debe contemplar incentivos específicos que alienten la creación de puestos de trabajo; definir además las funciones y responsabilidades en el nivel central de

gobierno y en todas las Entidades Territoriales Autónomas, para establecer desde “lo local” las condiciones que precisan los emprendimientos productivos:

- una clara defensa del mercado interno y estrategias para penetrar mercados externos;
- políticas y servicios integrales para incrementar el valor agregado, reducir los costos de operación y de transacción, mejorar la productividad de los procesos y la calidad de los productos en todas las formas de organizaciones económicas que reconozca la CPE;
- promover la mejora continua de la competitividad y de la institucionalidad como marco general normativo para que las organizaciones económicas aumenten su productividad y la transfieran equitativamente a los trabajadores a través del salario como el mecanismo directo de distribución; y,
- construir una Visión Compartida del desarrollo que promueva y transmita valores sociales compatibles con los de una Cultura Productiva económicamente competitiva, socialmente equitativa y ambientalmente comprometida.

En las disposiciones constitucionales, *como están actualmente establecidas y desarrolladas*, no existen objetivos, ni lineamientos o instrumentos que sean lo suficientemente claros para suponer que efectivamente se podrá superar el neoliberalismo, se cambiará el patrón de crecimiento y se configurará una economía para la gente, con el salario justo como el mecanismo preferente de distribución.

Entre las evidencias que sugieren esta conclusión, están:

- i) el énfasis extractivista fundado en la explotación e industrialización de recursos naturales como la base del crecimiento, implica estrategias que necesariamente privilegian la rentabilidad del capital sobre los otros factores de producción (la rentabilidad del capital es uno de los rasgos doctrinales del neoliberalismo);
- ii) este enfoque configura un patrón de crecimiento en que el producto es determinado por la cantidad, precio e inversión asociada a la explotación de recursos naturales, antes que por la creatividad y el esfuerzo humanos como fuente de creación de riqueza; y,
- iii) tampoco hay evidencia de que las políticas de distribución del ingreso, necesarias para reducir la pobreza y la desigualdad, se orienten por metas de una justa remuneración al trabajo a través de un salario que refleje la productividad y la equitativa proporción con la que el trabajo contribuye a la generación del producto.

El análisis muestra una alta probabilidad de que la Organización Económica del Estado y la Función del Estado

en la Economía, no contribuyan de forma efectiva al espíritu de cambio que expresa la Constitución Política del Estado. Es necesario trabajar cuidadosamente en la legislación de desarrollo para aclarar temas cargados de ambigüedad o para introducir conceptos, metas y objetivos que permitan avanzar en la construcción de la Economía Plural que lleve a la sociedad a Vivir Bien.

En la visión neoliberal del crecimiento, la relación de causalidad se *origina en el capital*, que como inversión genera producción, que se traduce en utilidades que incrementan el capital, para reiniciar otro ciclo. En esta lógica, el trabajo es un bien que se remunera según la oferta y la demanda. Por el contrario, en la Economía para la Gente, **la causalidad está en el ingreso real de los trabajadores, que determina el ingreso disponible y la capacidad de gasto de los hogares, que define la demanda potencial, que induce inversiones para producir bienes y servicios, lo que se traduce en mayores y equitativas remuneraciones tanto al capital como al trabajo.**

La Economía Plural (Post Neoliberal), para cumplir la expectativa social de constituirse en una Economía para la Gente, debe construirse sobre el principio de que el origen del ingreso es el esfuerzo humano, no los recursos naturales ni el capital.

Necesitamos debatir la distribución del ingreso

La equitativa distribución primaria del ingreso y la mejora del ingreso de los hogares debe ser un tema de permanente reflexión. Para el debate, se propone discutir explícitamente:

- a) que la creación de valor y la mejora continua de la productividad son un desafío común a todas las organizaciones económicas;
- b) cómo se diferencia la apropiación del excedente en los varios tipos de unidades económicas y, fundamentalmente, cómo se clasifican éstas por las formas, los principios o los criterios que adoptan para la distribución primaria del ingreso; y,
- c) con base en estos criterios y en las metas nacionales de crecimiento y de desarrollo humano, identificar los incentivos –incluyendo los de tipo fiscal, financiero, técnico, laboral o social– y las normas aplicables a cada forma de organización económica para asegurar el cumplimiento de los objetivos de creación de empleo digno, de valor agregado, de productividad y, especialmente, de distribución equitativa del ingreso.



Para las y los alteños la transformación productiva con crecimiento sostenible, el empleo con salarios dignos, y las autonomías efectivas, constituyen la trilogía necesaria para transitar el camino hacia el Vivir Bien.

6.1 Las competencias prioritarias

La transformación productiva generadora de oportunidades de empleo digno para todas las y los alteños, es la condición necesaria, primero, para la sostenibilidad de la autonomía de El Alto y, segundo, para superar los factores estructurales que generan la actual problemática social, económica y política. En “números gruesos”, en el municipio de El Alto se deben crear anualmente unos 12.000 puestos de trabajo para acoger a los nuevos entrantes al mercado laboral. Adicionalmente, los informes del PNUD indican que la precariedad y la informalidad del trabajo en El Alto –la ausencia de contratos de trabajo, de seguro social, de derecho a jubilación– es la más alta de Bolivia, con un 70%, lo que significa que la precariedad del empleo afecta a unos 230.000 puestos de trabajo. Finalmente, la productividad del trabajo, en general, es muy baja, lo que implica ingresos y remuneraciones bajos; en la medida en que persista la concentración del empleo en actividades de baja productividad, no será posible superar la pobreza en El Alto.

Pero, ¿qué significa crear empleo y superar la precariedad de trabajo para responder a las expectativas laborales y de ingreso para las y los alteños?

Por las características del municipio, la minería y los hidrocarburos no son una opción; incluso la agricultura aportaría muy poco empleo a pesar de que tres distritos

tienen una marcada vocación agrícola, pero comprenden un porcentaje menor de la población; el comercio y los servicios, que hoy generan un alto número de empleos, tienen muy baja productividad y también limitadas posibilidades de expansión. Por exclusión, la creación de puestos de trabajo para la creciente población urbana debe concentrarse en los sectores de transformación, incluyendo la manufactura y las artesanías; criterios de sostenibilidad social requieren vincular estas actividades de transformación (urbanas) a las de producción en áreas rurales (agrícola o minera) con el fin de cerrar la brecha de ingreso campo-ciudad, a la vez que desalienta la migración forzada hacia los centros urbanos.

El Alto, Crecimiento de la PEA (2011 – 2015): Proyecciones e Indicadores

	El Alto
Crecimiento de la PEA, Total	45.000
Inversión Estimada, nuevos p.t., \$us. Millones	400
No Pública (*), \$us. Millones	200
Pública, \$us. Millones	120
Nº de Organizaciones Económicas Urbanas (1)	5.000
Población Ocupada (2010, estimado)	325.000
Empleo Precario (estimado)	230.000
Informal/Población Ocup. (PNUD), %	70,0%

(*) Las estimaciones se basan en la inversión promedio por puesto de trabajo en manufactura liviana (\$us. 5.600 de aporte privado y un 50% adicional de inversión pública de apoyo en servicios, etc.)
(1) Considera 9 personas remuneradas por unidad productiva
FUENTE: Elaboración Propia, con datos base del INE y UDAPE

La inversión necesaria en El Alto para el período 2011-2015 alcanzará a \$us. 400 millones (\$us 100 millones/año), de los que, el sector no público, debería aportar \$us. 280 millones (\$us 70 millones/año), y otros \$us 120 millones (\$us. 30 millones/año) serían la inversión pública “estratégica pro-empleo”, destinada a promover y orientar las inversiones hacia actividades productivas (superando la lógica de atender demandas dispersas).

Para comparación, el cuadro siguiente muestra las inversiones de apoyo al Desarrollo Económico Local (DEL) que ha presupuestado el municipio de El Alto entre 2005 y 2008.

Cuadro 18:
El Alto, Inversión Municipal en Desarrollo Económico Local
(Miles de Bolivianos)

	2005		2006		2007		2008	
	Bs	%	Bs	%	Bs	%	Bs	%
Total Ingresos (miles de Bs.)	338.012	100,0	389.616	100,0	501.913	100,0	682.528	100,0
Total Gasto de Inversión (miles de Bs.)	335.115	87,9	279.474	84,5	389.676	85,9	622.234	87,8
Desarrollo económico local, Bs., miles	2.446	0,6	3.840	1,2	4.617	1,0	15.832	2,2
Desarrollo económico local, \$us., miles	302		480		584		2.208	

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIAM (Estadísticas de gestión municipal, 2005-2008)

Comparando las inversiones necesarias con las realizadas hasta el presente, crear 12.000 empleos productivos al año implicaría un aumento de hasta 60 veces (!) las inversiones municipales que se destinan a promover el desarrollo económico, además de que ésta debería ser cuidadosamente focalizada y articulada para asegurar la concurrencia y la complementariedad de los recursos públicos (nacionales, departamentales y municipales). Esto, a su vez, tiene como condición necesaria compatibilizar los planes de desarrollo de todos los municipios del área metropolitana, La Paz, Viacha, Achocalla y Laja.

Con relación a las inversiones privadas y “no públicas”, se estima que se deberán atraer más de diez veces los recursos invertidos anualmente en sectores de transformación. Respecto al origen de la inversión “no pública”, es evidente que las inversiones 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 de los sectores productivos comunitarios y urbanos que tradicionalmente no se identifican con la empresa privada “formal” pero que, junto a ésta, generan el 90% del empleo en el país y en El Alto. En este ámbito, el desafío está en generar los incentivos suficientes para reorientar el ahorro privado nacional de lo especulativo a lo productivo.

Para atacar el desempleo, las políticas *tradicionales* de empleo son insuficientes. Por ello, construir El Alto productivo que ofrezca empleo digno supone políticas y acciones trans-sectoriales –concertadas con todos los niveles de gobierno– que comprenden, entre otras: facilitar la creación, operación y cierre de las organizaciones económicas productivas; promover la generación de valor agregado; reorientar el ahorro nacional y departamental hacia inversiones en actividades intensivas en empleo; incentivar la productividad, mejorar la calidad del empleo y la remuneración al trabajo.

Para promover la transformación productiva con desarrollo humano, social y económico, la Mesa de Concertación identifica tres competencias autonómicas prioritarias, que deben ser parte de la visión de desarrollo municipal inscrito en la Carta Orgánica del municipio de El Alto:

- Desarrollo Productivo:** El desarrollo productivo es la condición necesaria para mejorar el Desarrollo Humano en El Alto. De los tres componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH), El Alto califica muy bien en cobertura educativa, bien en salud pero pobre en cuanto al nivel de ingresos y consumo. Además de su importancia para mejorar el desarrollo humano, el desarrollo productivo es una condición para que El Alto cuente con los recursos necesarios para asumir de manera responsable las otras competencias. Así, dotar de agua potable, la seguridad ciudadana o un mejor sistema de transporte, están condicionados a la capacidad financiera que sólo puede dar una sólida base productiva, generadora de recursos fiscales propios. En este sentido, el desarrollo productivo es la única garantía de ejercer y disfrutar las autonomías.

- b) **Planificación:** La LMAD recupera la experiencia de la Mesa de Concertación Productiva de El Alto al establecer que los gobiernos municipales tienen como competencia exclusiva, *crear una instancia de planificación participativa y garantizar su funcionamiento, con representación de la sociedad civil organizada*. La planificación debe regularse en función de objetivos, capacidades institucionales y estrategias de El Alto para construir las bases de su transformación productiva. Entre las condiciones necesarias para una planificación idónea está **la capacidad de controlar y de influir sobre las variables o factores críticos del desarrollo**; en lo relativo a sus competencias, el nivel municipal no tiene el control necesario para promover acciones que mejoren el ingreso y consumo de las familias. Esto implica la necesidad de que las competencias abarquen las áreas críticas para la planificación del desarrollo productivo desde lo local.
- c) **Ordenamiento Territorial:** Es la tercera competencia prioritaria porque, en ausencia de un ordenamiento territorial, El Alto no tendrá la capacidad de responder a las demandas por bienes y servicios públicos. La planificación deberá establecer el diseño de una estrategia de ordenamiento territorial que contribuya al desarrollo productivo. Sobre esta base, el ordenamiento territorial y la planificación deberán constituirse en medios para establecer prioridades, dimensionar los problemas, diseñar acciones, establecer el orden y secuencia de la intervención municipal, y, especialmente, concertar con las organizaciones sociales las acciones que deberán ejecutarse para avanzar hacia el desarrollo humano de El Alto.

6.2 Desarrollo Productivo en la CPE y en la LMAD

Las competencias autonómicas muestran posibles conflictos, confusiones o vacíos en la forma cómo están planteadas y asignadas a las entidades territoriales autónomas. En particular las autonomías municipales no tienen todas las competencias necesarias para un efectivo desarrollo productivo.

El “Desarrollo Productivo” no está definido ni en la CPE ni en la LMAD. Este es un peligroso vacío al momento de evaluar las capacidades institucionales o la perspectiva de implementar acciones de desarrollo productivo como parte del régimen autonómico: ¿Qué es el desarrollo productivo?

¿Cuáles los resultados esperados? ¿Cómo se lo puede medir? ¿Qué indicadores de proceso y de resultados usar para evaluar políticas y acciones de desarrollo productivo?

Con base en los principios que guían la CPE, en los derechos individuales que reconoce y en otras disposiciones sobre la distribución de competencias, la organización económica del Estado y del rol económico del Estado, se puede inferir que el **Desarrollo Productivo** tiene:

- como objetivo, mejorar la calidad de vida y promover el vivir bien de todas las y los bolivianos (art. 306.I)
- como propósitos: i) generar el producto social (el valor agregado) en el marco del respeto a derechos individuales (313.1); ii) producir, distribuir y redistribuir la riqueza y los excedentes de manera justa (313.2); iii) desarrollo productivo industrializador (313. 5), la industrialización para superar la dependencia de los recursos naturales y lograr una economía de base productiva (art. 311.II.3)
- la obligación de generar empleo digno, contribuir a reducir las desigualdades y a la erradicación de la pobreza (312.II)

Por consiguiente, podemos entender que el Desarrollo Productivo es **“el proceso que genera producto social (valor agregado) mediante el empleo digno y productivo al que tienen acceso todas las y los ciudadanos como el mecanismo directo de reducir las desigualdades y para erradicar la pobreza”**. Incluye a todas las organizaciones económicas que reconoce la economía plural.

En la construcción e implementación del Régimen Autonómico, el **Desarrollo Productivo** comprende a las actividades y actores económicos “no públicos” de la economía plural que generan el 90% del empleo; el sector *no público* incluye a la empresa privada tradicional, a las micro, pequeñas y medianas empresas “progresistas emergentes”, al autoempleo y el “cuentapropismo”, a las social-cooperativas y a las organizaciones económicas comunitarias.

El Desarrollo Productivo no es, por tanto, una “competencia sectorial”. Es una amplia y muy compleja competencia de las ETA que involucra objetivos articulados para:

- Recuperar, controlar y defender el mercado interno y mejorar la capacidad de consumo en apoyo efectivo a la transformación productiva y la reconversión laboral, para acceder a mercados competitivos con productos que incorporen crecientes niveles de valor.
- Incrementar el Valor Agregado y la Productividad para mejorar la calidad y dignidad del empleo, la remuneración al trabajo, los aportes a la sociedad, y la

- capacidad técnica y tecnológica del aparato productivo para responder a las demandas reales de mercados.
- c) Revertir la *institucionalidad anti emprendimiento* y configurar un Marco Competitivo “pro-producción, valor agregado y empleo digno”, que priorice el relacionamiento dinámico entre Estado, empresas, trabajadores y sociedad civil, elimine costos de transacción y asegure la distribución equitativa de la riqueza creada entre todas las y los bolivianos.
 - d) Recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar valores (educación productiva integral) para consolidar una Cultura que reconoce al esfuerzo humano como fuente de la riqueza social (sustituyendo a la cultura extractivista), y a la equidad como garantía de la justa distribución del producto.

La articulación de políticas que permitan crear empleo digno implica no sólo concertación y coordinación entre los actores locales, sino también la concurrencia con otras ETA. Sin embargo, en la CPE ni los departamentos ni los municipios tienen competencias directas en desarrollo productivo: mientras entre las competencias exclusivas del nivel central están las “Políticas generales de desarrollo productivo” (Art. 298, numeral 35), los departamentos se limitan a la “Promoción y administración *de los servicios para* el desarrollo productivo y agropecuario” (Art. 300, numeral 31); no hay mención al desarrollo productivo a nivel de los gobiernos municipales.

Comentario al Estatuto Autonómico Departamental de La Paz

El Preámbulo del Estatuto Autonómico Departamental (ED) declara que *“En el proceso de cambio que vive el país, es imperativo el desarrollo productivo del Departamento que constituya las condiciones institucionales y organizacionales para generar desarrollo urbano y rural con equidad, aprovechando los recursos naturales con sostenibilidad y sustentabilidad, con distribución y redistribución de la riqueza social, con equidad y equilibrio, con participación y control social.”*

Sin embargo, esta declaración no está acompañada, ni se refleja, en ninguno de los Principios y Valores (Art. 5) o en los Fines (Art. 6) del Estatuto. En general, está ausente un primer artículo específico que, más allá de los otros objetivos generales establecidos en la Constitución (CPE) y en la Ley Marco (LMAD), declare cuáles son los propósitos y funciones del Estatuto Autonómico Departamental en relación a la visión de desarrollo y a los objetivos y las expectativas que son propios del Departamento.

En este sentido, existe también un gran vacío en el Título II (Derechos, Deberes y Políticas Públicas), en torno al desarrollo productivo, al derecho al trabajo y al Empleo Digno, ya que ninguno de los principios rectores de las políticas públicas se refiere al tema. Esta ausencia contradice, en la práctica, la mención declarativa que está especialmente resaltada en el Preámbulo.

Es también notoria la ausencia, entre los principios rectores de las políticas públicas, *la coordinación y concertación* tanto de las políticas sectoriales, como de las de desarrollo económico y productivo entre todas las Entidades Territoriales Autónomas departamentales.

Finalmente, en el Título IV que trata de las Competencias del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz, en el Artículo 49 se transcriben literalmente las competencias exclusivas establecidas en la CPE y no se hace referencia a las competencias contenidas en la LMAD que, en muchos casos, no sólo desarrollan las de la CPE, sino que definen nuevas competencias que son especialmente relevantes para el desarrollo productivo y para la planificación.

Como se muestra en la propuesta, las competencias exclusivas departamentales 2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción; 31. Promoción y administración de los *servicios* para el desarrollo productivo y agropecuario; 32. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental; y, 35. Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional, se traducen en once (11) competencias que requieren una alta articulación con los gobiernos municipales.

En este ámbito, siguiendo la experiencia de El Alto, puede ser muy recomendable que el ED también establezca criterios de prioridad para asumir de manera paulatina las competencias autonómicas en función de los objetivos y del desarrollo de las capacidades institucionales necesarias para el óptimo cumplimiento de las competencias.

6.3 Conclusiones

El Alto debe promover una profunda reflexión nacional sobre el desarrollo de las competencias autonómicas con el fin de asegurar que, las asignaciones competenciales y la articulación y concurrencia de objetivos y políticas entre todas las ETA, contribuyan efectivamente al desarrollo productivo nacional.

Para las Organizaciones Sociales de El Alto, las competencias prioritarias a asumir son el Desarrollo Productivo, la Planificación y el Ordenamiento Territorial. Los alcances de estas competencias deben ser revisados y ajustados para que el ejercicio de estas competencias le permita iniciar la transformación productiva, crear empleo digno y superar la pobreza.

La evaluación de las Competencias Autonómicas con los criterios del desarrollo productivo, lleva a la conclusión que el marco de la economía plural no considera todos los factores que son necesarios para promover la productividad, la competitividad, el acceso a los mercados, y la cultura y valores productivos, necesarios para crear el empleo digno que El Alto requiere.

La organización económica del Estado y la función del Estado en la economía, esbozan un escenario en el que el desarrollo económico tiene como objetivo el crear los excedentes económicos con los que el Estado asegurará el desarrollo mediante la re-distribución de estos excedentes en políticas sociales, y la reinversión en desarrollo económico productivo.

El Nivel Central del Estado tiene la competencia privativa de la Política Económica y de la Planificación Nacional; los departamentos planifican su desarrollo en concordancia con la planificación nacional, elaboran y ejecutan sus planes de desarrollo económico y social y, en general, en ese marco, tienen competencia sobre el comercio, la industria y los servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental. Los gobiernos municipales deben *planificar* y *promover* el desarrollo humano en su jurisdicción y, en general, planificar el desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional.

Pero **Nivel Central del Estado** elabora las *políticas y estrategias* nacionales de desarrollo productivo con la generación de empleo digno en el marco del Plan General

de Desarrollo Productivo (PGDP). A los **departamentos**, se les asigna la *promoción del desarrollo productivo* con la generación de empleo digno en concordancia con PGDP. Finalmente, los **gobiernos autónomos municipales** sólo tienen competencia de *promover programas de infraestructura productiva* con generación de empleo digno, en concordancia con el plan sectorial y el PGDP.

En este contexto, en principio existe muy poco espacio para que los gobiernos municipales desarrollen y apliquen políticas y estrategias agresivas de Desarrollo Económico Local. Sin embargo, el desarrollo y la asignación de nuevas competencias a través de la LMAD, abre la posibilidad de promover legislación que desarrolle ciertas competencias municipales, como la de planificar el desarrollo humano, por ejemplo, para estructurar un conjunto de funciones que permitan incidir en el desarrollo productivo.

En resumen, hay alta probabilidad de que la asignación competencial no contribuya de forma efectiva al logro del espíritu de cambio que expresa la Constitución Política del Estado. A fin de establecer el marco normativo que le permita construir el desarrollo económico y productivo, el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto deberá formular propuestas estratégicas para una legislación de desarrollo de las normas básicas en los ámbitos político, económico y social, que la Mesa propone como criterios de pertinencia para llevar a la sociedad al Vivir Bien.

Tal esfuerzo deberá identificar los vacíos que deben ser llenados, precisar o reorientar competencias, y articular los diferentes ámbitos territoriales de gobierno de manera que se cumplan los objetivos superiores que establece la CPE. A partir de estas reflexiones, el Gobierno Autónomo Municipal de El Ato desarrollará los lineamientos centrales la propuesta que encamine la construcción de la economía plural e inicie los procesos de desarrollo económico y productivo desde "lo local".



Los productores de El Alto encuentran que la actual estructura tributaria afecta de manera desproporcionada a los sectores productivos que tienen mayor capacidad de aportar a la creación de empleo digno y a la agregación de valor. Esta estructura tributaria constituye un freno a la transformación productiva.

Un objetivo prioritario del municipio de El Alto es iniciar la transformación productiva para crear oportunidades de empleo digno. Entre los temas que han sido incorporados como temas prioritarios en la agenda de transformación productiva, está la evaluación de las políticas fiscales y tributarias. La evidencia empírica y la experiencia de los productores revelan una serie de distorsiones y sesgos “anti-productivos” en la concepción y aplicación de la normativa tributaria.

Con base en estas evidencias, se ha desarrollado un análisis más general que vincula la pobreza, la desigualdad y el empleo, con el crecimiento de la economía y con la calidad social de este crecimiento. Según este análisis, la tributación neta de los sectores asalariados y auto-empleados es un factor que tiene una alta incidencia en la distribución global de la renta y en la determinación del ritmo y la calidad del crecimiento. El análisis muestra que la distribución primaria del ingreso es inequitativa, las políticas públicas presionan a los salarios a la baja y, en general, no existen medidas que promuevan, efectivamente, el crecimiento de la productividad para mejorar las condiciones de trabajo superando la precariedad que actualmente las caracteriza.

La Mesa de Concertación comisionó un estudio para revisar críticamente la realidad de la estructura tributaria vigente. El trabajo elaborado³ evalúa el comportamiento y los efectos de la tributación sobre la producción y el consumo interno,

la participación del trabajo en la distribución del ingreso, el desempeño global de la economía y su probable incidencia en la persistencia de la pobreza y la desigualdad. Se parte de las siguientes preguntas:

- ¿Quién paga efectivamente los impuestos?
- ¿Cuál es la incidencia de la actual estructura impositiva en la distribución del ingreso y en la capacidad de consumo en el mercado interno?
- ¿Cómo afecta esta estructura el desarrollo de los sectores intensivos en mano de obra (creadores de empleo digno)?
- ¿Qué se puede proponer para una estructura tributaria alternativa que, más allá de las metas de recaudación, permita emplear la política tributaria como instrumento efectivo de equidad, con creación de valor y de puestos de trabajo?

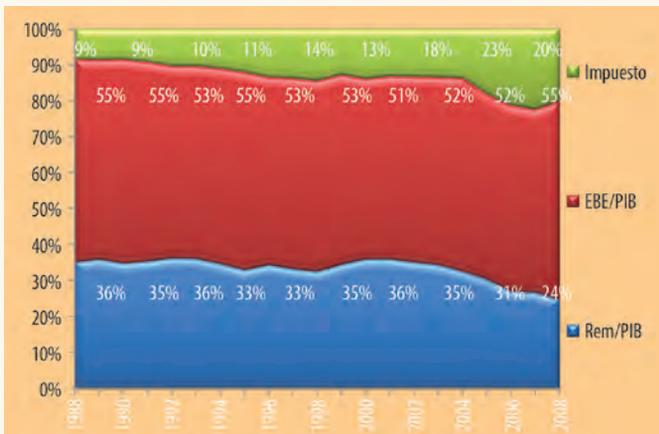
7.1 La composición del Ingreso: Indicadores de equidad y distribución

La composición de la cuenta del producto (Valor Agregado) muestra que los impuestos crecen de 8,9% del PIB en 1988 hasta 19,4% en 2010, con muy poco efecto en el excedente bruto de explotación que se mantiene en torno al 55% en

³ El estudio fue elaborado por el Lic. Alberto Bonadona C., con apoyo de la Plataforma Empleo Digno a través de la Fundación INASET. El presente Capítulo emplea ampliamente partes de ese estudio.

los últimos 23 años. Por el contrario, la remuneración a los empleados muestra una caída permanente al disminuir de 36,8% en 1988 a un mínimo de 24% en 2008. Es decir, la “tajada” que corresponde a la remuneración al trabajo es proporcionalmente cada vez más reducida.

Bolivia: Distribución de la Cuenta Producto, 1988 - 2008



Con las consideraciones y reservas que amerita el uso de las Cuentas Nacionales agregadas, el análisis de las tendencias generales entre el crecimiento del PIB, el del Excedente Bruto, y el de la remuneración a empleados, ilustran la distribución del ingreso.

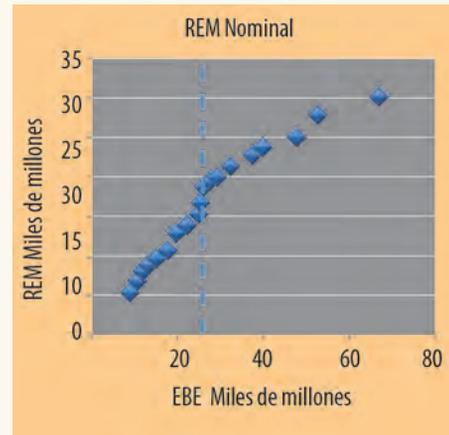
Como muestra el panel siguiente, entre 1990 y 2008, la remuneración al trabajo crece con el aumento del excedente bruto (Figura A). Sin embargo, los datos muestran un claro cambio en la pendiente alrededor del año 2000, lo que permite dividir el período 1990 - 2008 en dos sub-períodos: el primero entre 1990 y 2000 (B), y el segundo entre 2001 y 2008 (Figura C).⁴

Expresado en Bs. corrientes entre 1990 y 2000, en promedio, por cada Bs. 100 que crecía el excedente bruto en la economía formal, la remuneración a los empleados y trabajadores asalariados crecía en Bs. 68; es decir las remuneraciones aumentaban en casi el 70% del aumento del excedente.

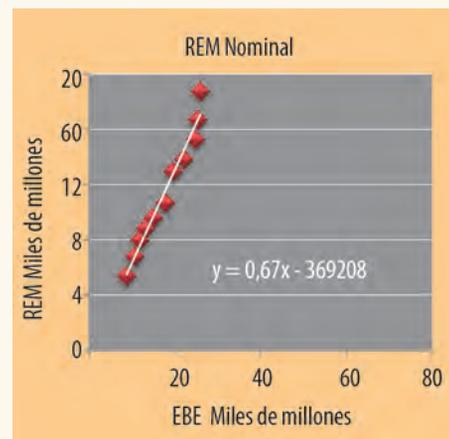
Esta tendencia tiene un significativo cambio a partir del 2000. Desde entonces, por cada Bs. 100 de aumento en el excedente bruto, la remuneración a los empleados crece solamente en Bs. 28. Quiere decir que en este segundo tramo se agudiza la inequidad respecto al primer tramo (1990-2000) marcado por las políticas neoliberales, cuando la distribución del ingreso habría sido más equitativa (!).

Relación entre Remuneraciones a los Empleados REM (y) y el Excedente Bruto de Explotación EBE (x), 1990-2008

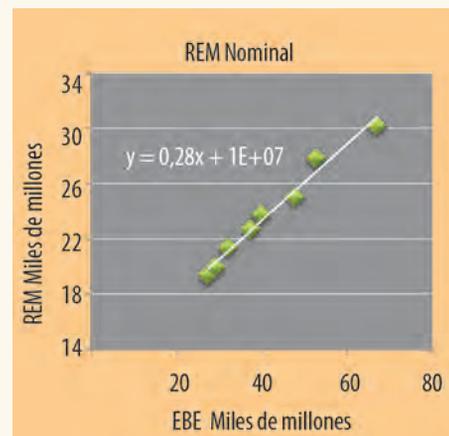
A: 1990 - 2008



B: 1990 - 2000



C: 2001 - 2008



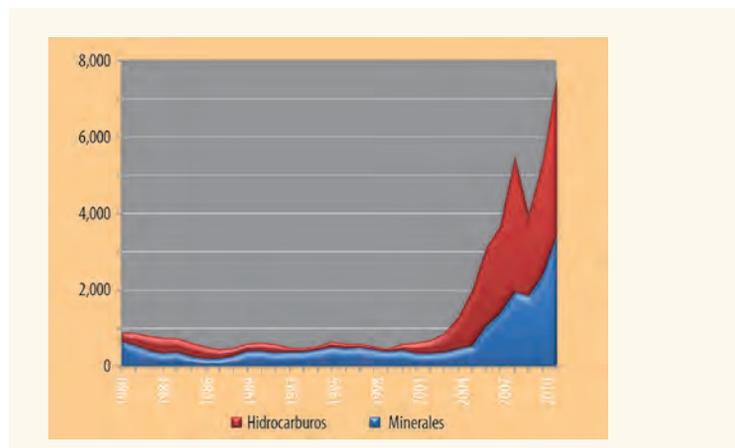
FUENTE: E. Velazco, Fundación INASET con base en las Cuentas del Ingreso, INE

⁴ E. Velazco Reckling, Productividad, distribución primaria y remuneración al trabajo, INASET-AOS, 2011.

¿Qué factor explica el marcado cambio en la relación entre el aumento del excedente y el de las remuneraciones?

Desde la perspectiva de las actividades económicas y de los ingresos que éstas generan, dos sectores crecieron de manera notable a partir del año 2000: hidrocarburos (gas) y minerales. El valor de la producción hidrocarburífera se multiplica por cuatro en tres años: de 75 millones de dólares en 1999 a 304 millones alcanzados en 2001. En 2011, el valor exportado en hidrocarburos llegó a 4,150 millones de dólares, monto que es 24 veces superior al valor alcanzado en 2000. La actividad minera inicia un tímido crecimiento el mismo año pero se multiplica en 10 veces entre 2001 y 2011.

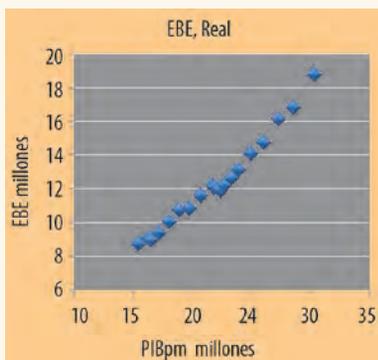
El crecimiento de actividades intensivas en capital, implica el crecimiento de las retribuciones al capital en detrimento de las remuneraciones al trabajo. En general, a partir del 2000, con el retorno al extractivismo que revierte el incipiente desarrollo productivo (que tenía un mayor aporte en valor agregado y empleo), el crecimiento del PIB beneficia más al excedente que a la remuneración al trabajo, como muestra el panel adjunto.



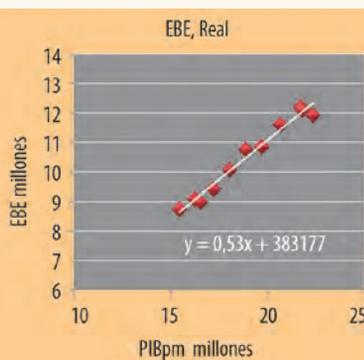
Empleando valores constantes (Bs. de 1990) por cada Bs. 100 de aumento en el PIB, entre 1990 y 2000 el Excedente Bruto de Explotación (EBE) aumentó en Bs. 53; después del 2000, el excedente se incrementa a Bs. 86. Por el contrario, respecto a la remuneración al trabajo, mientras entre 1990 y 2000 por cada Bs. 100 de aumento en el PIB las remuneraciones se incrementaban en Bs. 38, desde el 2001

Crecimiento del Excedente respecto al crecimiento del PIB (Bs. de 1990)

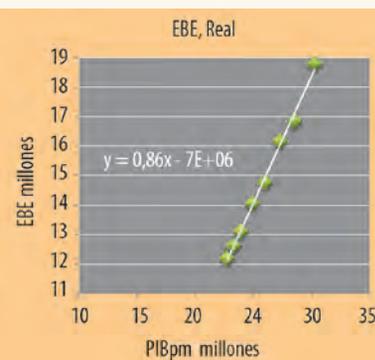
A: 1990 - 2008



B: 1990 - 2000



C: 2001 - 2008



FUENTE: E. Velazco, Fundación INASET

las remuneraciones *no aumentan*. El Cuadro siguiente sintetiza el comportamiento de otras correlaciones de este tipo, las que permiten estimar las tendencias en la distribución del ingreso.

Los resultados muestran que, en general, desde aproximadamente el año 2000 hay un fuerte deterioro de las remuneraciones a los empleados y, por tanto, del consumo de los hogares.

Resumen de correlaciones entre Cuentas Nacionales

... estas "cuentas" aumentan en

Por cada Bs. 100 de aumento en ...

	REM		EBE		CFH	
	90-00	00-10	90-00	00-10	90-00	00-10
(Bs. 1990)						
EBE	66	-1				
PIB	38	-1	53	86		
FBKF	77	-4	116	267		
(Bs. corrientes)						
EBE	67	28			149	91
IBD	34	12	48	52	72	47
Ahorro bruto	242	34	363	118		

REM = Remuneración a empleados
EBE = Excedente Bruto de Explotación
FBKF = Formación Bruta de Capital Fijo

CHF = Consumo Final de los Hogares
IBD = Ingreso Bruto Disponible

7.2 ¿Quién paga los impuestos?

Los impuestos con contribuciones importantes a las recaudaciones en el mercado interno, sin contar el sector extractivo, son fundamentalmente cuatro: el IVA, IT, IUE e ICE.

En relación a los aportes tributarios sectoriales, la estructura porcentual de las recaudaciones evidencia que la participación del sector extractivo tiene una ligera tendencia a la baja (-0,05), mientras que el de la manufactura crece a casi un 1% anual; por su parte, el aporte del Transporte aumenta en 0.35% anual, y el del comercio en 0.13% por

año. Entre los sectores que muestran reducciones importantes en aportes sectoriales, la mayor corresponde a los establecimientos de servicios financieros que muestran una reducción de casi el 1% anual; es decir, los aportes de este sector se reducen con la misma tasa con la que incrementan las contribuciones de la industria manufactura.

El análisis de la carga tributaria total por sectores permite ver la proporción de cuánto cada sector tributa respecto a la proporción con la que contribuye al PIB. Un coeficiente de 1 significa que la carga tributaria tiene el mismo peso relativo que el producto generado por el sector como aporte al PIB.

Carga tributaria (%) por actividad económica, 1993 – 2010

Nº	Ranking de 35 sectores	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	PROD. REFINACION DEL PETROLEO	0	0	0.57	2.39	2.99	11.95	10.73	10.57	7.46	5.25	6.07	5.87	5.72	7.37	5.73
2	PETROLEO CRUDO Y GAS NATURAL	0.33	0.87	1.19	1.39	1.92	1.01	0.55	0.56	0.71	3.78	5.09	4.7	5.56	5.53	5.23
3	PROD. METALICOS, MAQUINARIA Y EQU	4.31	3.75	3.66	3.45	2.9	1.97	2.53	2.82	3.92	3.03	2.7	3.26	3.62	3.87	4.55
4	BEBIDAS	5.64	4.64	3.77	3.61	5.63	4.43	4.98	3.78	4.91	2.83	3.13	3.71	3.72	3.78	3.85
5	COMUNICACIONES	2.05	1.55	2.87	1.84	2.26	1.4	1.86	2.03	1.63	1.31	1.02	1.49	1.97	2.27	2.85
6	TABACO ELABORADO	3	0.57	0.81	0.06	0.25	0.37	0.54	0.18	1.29	0.02	0.88	0.87	0.91	1.37	2.62
7	SUBSTANCIAS Y PRODUCTOS QUIMICOS	3.03	3.71	3.42	2.39	2.07	1.65	1.84	1.82	2.25	1.8	1.4	1.46	1.61	1.96	2.04
8	SERVICIOS A LAS EMPRESAS	5.1	5.48	4.3	2.54	2.26	1.87	2.3	2.76	2.31	1.84	1.42	1.36	1.38	1.66	1.59
9	PAPEL Y PRODUCTOS DE PAPEL	1.79	2.12	2.48	2.71	1.72	1.43	1.59	1.42	1.72	1.33	1.25	1.31	1.32	1.36	1.52
10	SERVICIOS FINANCIEROS	2.33	2.35	1.68	1.07	1.4	1.1	1.09	1.49	2.9	2.63	1.62	1.21	1.07	1.13	1.2
11	COMERCIO	2.55	2.52	2.35	2.92	1.69	1.45	1.48	1.47	1.57	1.17	0.95	0.95	0.93	1.07	1.12
12	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	1.51	1.29	1.5	1.16	1.73	1.53	1.62	1.62	1.09	0.87	0.8	0.91	1	0.98	1.02
13	PRODUCTOS BASICOS DE METALES	1.06	1.69	2.24	2.88	1.86	2.3	1.87	1.54	1.78	2.37	0.91	2.26	1.73	1.94	0.92
14	PROD DE MINERALES NO METALICOS	1.99	1.79	1.43	1.09	0.99	0.93	0.99	1.9	1.28	0.67	0.63	0.5	0.63	0.71	0.79
15	PRODUCTOS ALIMENTICIOS DIVERSOS	3.04	2.26	1.77	1.88	1.47	0.79	0.85	0.83	1.26	0.47	0.31	0.39	0.9	0.45	0.69
16	CONSTRUCCION Y OBRAS PUBLICAS	1.01	0.86	0.79	0.88	0.93	0.95	0.77	0.98	1.28	0.83	0.64	0.82	0.76	0.79	0.66
17	PRODUCTOS DE MOLINERIA Y PANADERIA	1.23	0.95	0.82	0.96	0.66	0.7	0.79	0.77	0.74	0.39	0.34	0.34	0.4	0.41	0.53
18	SERV COMUNALES, SOCIALES. Y PERS	1.1	1.15	1.16	1.42	1.49	1.14	1.4	1.2	1.41	0.63	0.46	0.46	0.45	0.48	0.52
19	AZUCAR Y CONFITERIA	1.01	0.32	0.3	0.17	0.41	0.35	0.13	0.62	0.5	0.61	0.47	0.5	0.29	0.25	0.4
20	PROD MANUFACTURADOS DIVERSOS	0.54	0.22	0.24	0.35	0.17	0.14	0.12	0.09	0.11	0.21	0.1	0.09	0.15	0.17	0.39
21	MINERALES METALICOS Y NO METALIC	0.47	0.27	0.24	0.16	0.09	0.08	0.1	0.09	0.24	0.34	0.15	0.34	0.21	0.14	0.38
22	TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	0.43	0.41	0.46	0.48	0.61	0.48	0.48	0.63	0.76	0.56	0.45	0.44	0.35	0.34	0.35
23	RESTAURANTES Y HOTELES	0.31	0.37	0.34	0.34	0.38	0.26	0.27	0.22	0.23	0.21	0.19	0.24	0.21	0.22	0.25
24	PRODUCTOS LACTEOS	0.76	1.32	0.75	0.83	1.12	1.1	1	1.17	1.35	0.14	0.14	0.12	0.14	0.18	0.23
25	SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	0.33	0.34	0.21	0.21	0.17	0.37	0.42	0.39	0.33	0.16	0.14	0.15	0.16	0.2	0.23
26	TEXTILES, PR. VESTIR Y PROD CUERO	1.34	1.37	0.85	0.56	0.31	0.33	0.3	0.25	0.27	0.18	0.15	0.16	0.16	0.16	0.18
27	SERV ADMINISTRACION PUBLICA	0.07	0.06	0.05	0.05	0.09	0.04	0.08	0.07	0.07	0.21	0.17	0.13	0.12	0.2	0.17
28	PROD AGRICOLAS INDUSTRIALES	0.13	0.16	0.08	0.07	0.08	0.06	0.05	0.06	0.07	0.11	0.09	0.15	0.16	0.14	0.16
29	MADERA Y PRODUCTOS DE MADERA	0.48	0.45	0.43	0.29	0.33	0.18	0.14	0.15	0.19	0.21	0.18	0.18	0.16	0.15	0.14
30	PRODUCTOS PECUARIOS	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.02	0.04	0.05	0.03	0.03	0.05	0.06	0.05	0.08
31	CARNES FRESCAS Y ELABORADAS	0	0.01	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.03
32	PROD AGRIC NO INDUSTRIALES	0.02	0.04	0.03	0.02	0.03	0.03	0.05	0.06	0.06	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02
33	SERVICIOS DOMÉSTICOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
34	PROPIEDAD DE VIVIENDA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
35	COCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

FUENTE: SIN e INE

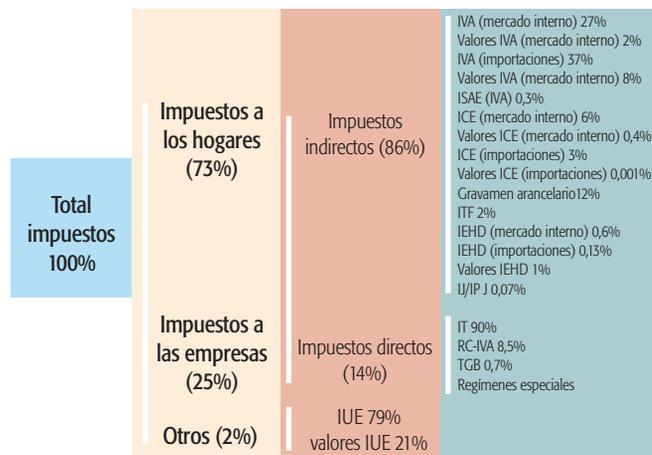
La refinación de petróleo paga por concepto de impuestos más de 5 veces el valor relativo de su producción respecto a su incidencia en el PIB total. En el sector electricidad, gas y agua el coeficiente fue de 1 para 2008 y el de los productos lácteos fue de 0,23. Las actividades de Servicios domésticos o coca, tienen un coeficiente de 0 porque no pagan tributos.

En general, los sectores con carga impositiva mayor a 1, son de la industria manufacturera y de transformación, que normalmente tienen aportes sustanciales al valor agregado y a la creación de empleo: refinación de petróleo, producción de maquinaria y equipo, bebidas, tabaco y sustancias químicas. Este comportamiento de la estructura de recaudaciones tributarias en el mercado interno, sugiere que el objetivo de las políticas tributarias está guiado por metas de recaudación, antes que por objetivos de crecimiento económico, de desarrollo productivo o de equidad que aporten a los objetivos estratégicos de desarrollo: las políticas fiscales y tributarias no reflejan definiciones claras de metas y alcance de resultados de desarrollo.

Aunque las recaudaciones tributarias se asignan nominalmente a los diferentes sectores de actividad, esto no significa que sean las empresas las que tributan. Por ejemplo, el ITF figura como pagado por la banca, pero indiscutiblemente son los usuarios quienes pagan este impuesto al momento de realizar una transacción gravada por el ITF. En general, con pocas excepciones, los impuestos son pagados por los consumidores sea por diseño (como es el caso de los impuestos indirectos), o sea porque son mayoritariamente transferidos a los consumidores a través de los precios, de tal manera que la estructura impositiva se asienta principalmente en el impuesto a los hogares. Sin considerar los impuestos a los hidrocarburos (IDH e IEHD Refinerías), en 2004 los hogares aportaron el 77% del total de las recaudaciones, y en 2011 el 73%. Al incluir los impuestos a los hidrocarburos, los hogares continúan aportando la mayor parte de los impuestos (53%).

Siete son los tributos más significativos en cuanto a montos absolutos recaudados por el Estado en la estructura impositiva de 2011. De acuerdo a los datos oficiales, se tiene: 1) el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) con 8.996 millones de bolivianos; 2) el impuesto al valor agregado a las importaciones (IVA) con 6.975 millones; 3) el impuesto a la utilidad de las empresas (IUE) con 6.071 millones; 4) el IVA al mercado interno con 5.134 millones; 5) el impuesto a las transacciones (IT) con 2.772 millones; 6) el gravamen aduanero (GA) con 2.218; y, 7) el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) con 2.095 millones. Estos gravámenes representan el 83% de la recaudación total en 2011 y en 2010 significaron el 86% de la recaudación total y el 19% del PIB.

Recaudación de Impuestos por Fuente de Ingreso sin IDH Estructura impositiva de 2011



FUENTE: Viceministerio de Política Tributaria, elaboración propia.

En definitiva, respecto a cómo las condiciones tributarias generadas por el Estado afectan el ingreso y el consumo de los hogares, se evidencia una carga tributaria significativamente mayor sobre los hogares que sobre las empresas. Además, los empresarios aduciendo las elevadas cargas tributarias a las actividades que mayor valor agregan o que más empleo generan, normalmente protegen sus ingresos (utilidades) restringiendo el aumento de los sueldos y salarios, en detrimento de la participación de la remuneración al trabajo en la distribución del ingreso.

7.3 Los aportes relativos de empresas y hogares

Las empresas o los dueños del capital no sólo tienen la capacidad de traspasar los impuestos que afectan a su producción sino también son los que, en los hechos, definen los sueldos y salarios que pagan ya sea por la vía de la negociación o, simplemente, por decisión propia frente a un mercado que ofrece abundante fuerza laboral refugiada en la informalidad.

Esta realidad sugiere otro ángulo con la pregunta: ¿desde el punto de vista de la generación de ingresos, quién paga más impuestos, los hogares o las empresas?

La Tasa Media Impositiva es en promedio de 35% para los hogares (más de un tercio de sus ingresos), mientras que las empresas, sin incluir el IDH y el EHD, sólo tributan, en promedio, el 7% de sus ingresos. Al incluir el IDH (que en realidad lo pagan Brasil o Argentina), el promedio tributado por las empresas sube al 18% del ingreso empresarial.

Ingreso Bruto Disponible, Pago de Impuestos y Tipo Medio Impositivo (1990-2010) (En millones de bolivianos y en porcentaje)

Año	HOGARES			EMPRESAS				
	Flujo de Ingreso	Pago Imptos	TMI %	Flujo de Ingreso	Imptos sin IDH e IEHD-R	Imptos con IDH e IEHD-R	TMI sin IDH e IEHD-R, %	TMI con IDH e IEHD-R, %
2004	26,153	7,748	29.6	34,098	1,494	1,494	4.4	4.4
2005	28,072	9,690	34.5	37,271	2,177	6,002	5.8	16.1
2006	31,413	11,163	35.5	43,583	2,925	9,876	6.7	22.7
2007	36,453	12,809	35.1	50,809	3,230	11,188	6.4	22
2008	39,654	15,963	40.3	62,793	4,635	13,159	7.4	21
2009	43,282	15,296	35.3	61,087	7,269	14,278	11.9	23.4
2010	44,144	16,737	37.9	73,218	6,032	13,717	8.2	18.7
Promedio	35,596	12,772	35	51,837	3,966	9,959	7	18

FUENTE: INE y SIN

TMI = Tasa Media Impositiva; IEHD-R = Impuesto especial a hidrocarburos y derivados - refineras

¿Cuánto tributa cada grupo respecto al crecimiento del ingreso que percibe?

Estimaciones de las tasas medias impositivas, y de las Tasas Marginales Impositivas (que mide cuánto aumenta el impuesto para cada aumento del nivel de ingreso) para los hogares y las empresas (sin y con IDH e IEHD) entre 2005

y 2010, permiten estimar el Grado de Progresividad de los impuestos, es decir, el grado en el que el incremento en los tributos es mayor o menor que el aumento de los ingresos, lo que permite evaluar la relación que existe entre la variación en los ingresos y la variación en las tasas impositivas.

Progresividad del Pago de Impuestos de Hogares y Empresas (1991-2010) (En Porcentaje)

Periodo	Tasa Media Impositiva % (y)/y			Tasa Imp Marginal % sin IEHD e IDH		Tasa Imp Marginal % con IEHD e IDH		Grado de Progresividad GP		
	Hogares	Empresas		$\tau(y)$		$\tau(y)$		$\tau(y)/\tau(y)/y > 1$		
		sin IDH e IEHD	con IDH e IEHD	Hogares	Empresas	Hogares	Empresas	Hogares	Empresas	
2005	34.5	5.8	16.1	101.2	21.5	101.2	142.1	2.93	3.69	8.82
2006	35.5	6.7	22.7	44.1	11.8	44.1	61.4	1.24	1.77	2.71
2007	35.1	6.4	22	32.7	4.2	32.7	18.2	0.93	0.67	0.82
2008	40.3	7.4	21	98.6	11.7	98.6	16.4	2.45	1.59	0.78
2009	35.3	11.9	23.4	-18.4	-154.3	-18.4	-65.6	-0.52	-12.97	-2.81
2010	37.9	8.2	18.7	167.1	-10.2	167.1	-4.6	4.41	-1.24	-0.25
Promedio	36.5	7.7	20.6	70.9	-19.2	70.9	28	1.9	-1.1	1.7

Fuente: INE y SIN

Los impuestos para los hogares han crecido proporcionalmente más que el crecimiento porcentual de los ingresos, con la excepción del 2009. En el caso de las empresas, sin embargo, hubo años de progresividad del 2006 al 2008 y alta regresividad los dos siguientes años, de tal manera que el promedio resulta negativo en el sexenio considerado. Siendo negativa la tributación marginal promedio de las empresas, significa que no tributan en proporcionalidad al aumento de sus ingresos. Sólo al incluir

el IEHD y el IDH, la tributación marginal de las empresas aumenta y el índice se vuelve progresivo.

Implica que, mientras a los hogares bolivianos se les expropian partes significativas del incremento en sus ingresos, las empresas que operan en el mercado interno tributan menos cuanto más aumentan sus ingresos. En este sentido, no existe progresividad social en la estructura interna de los impuestos, y más bien hay una gran asimetría

que ahonda la inequidad que favorece a los dueños del capital.

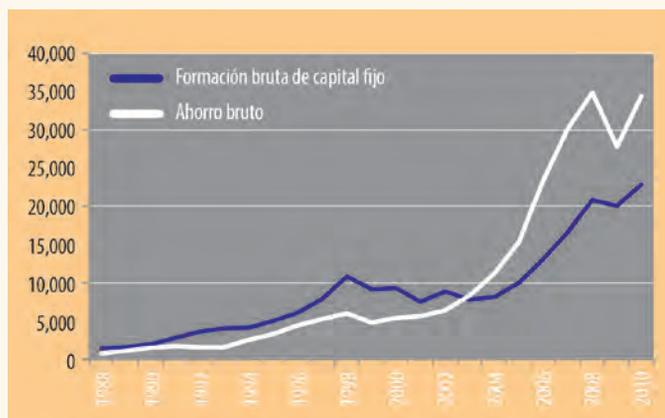
Finalmente, Bolivia posee la más elevada presión tributaria de América Latina, que se aproxima al 24% en 2008. Este aspecto, que el país exhibe con cierto orgullo, no toma en cuenta que tal eficiencia en la recaudación no observa cuatro particularidades de la sociedad boliviana. Primera, la reducida base de contribuyentes, limitada a actividades formales. Segunda, la pobreza prevaletante en la sociedad que afecta a más de la mitad de la población. Tercera, la exigua base material productiva que caracteriza a la economía boliviana. Y, cuarta, como resultado de estas condiciones, el mercado que en Bolivia ya es en extremo estrecho antes de cualquier impuesto, se ve aún más contraído por el peso de los impuestos.

7.4 Consumo, ahorro e inversión

Bolivia muestra un fenómeno particularmente notorio desde 2003: el ahorro bruto de la economía supera la inversión total; en 2008, el ahorro la supera en 68%. El impacto de la crisis se siente en 2009 con la caída del ahorro y la inversión para luego volver a remontar la creciente brecha en 2010 y llegar el ahorro a ser 51% mayor a la inversión.

Sin embargo, al relacionar el ahorro bruto con las remuneraciones, se tiene que el aumento del ahorro bruto correlaciona con una menor tasa de crecimiento de las remuneraciones al comparar los dos períodos 1988-2000 y 2001-2010, como muestran el panel siguiente: hasta 2000, cada 100 bolivianos de ahorro significó 240 bolivianos en remuneraciones; desde 2001, cada 100 bolivianos de ahorro se tradujeron en sólo 46 bolivianos de remuneraciones.

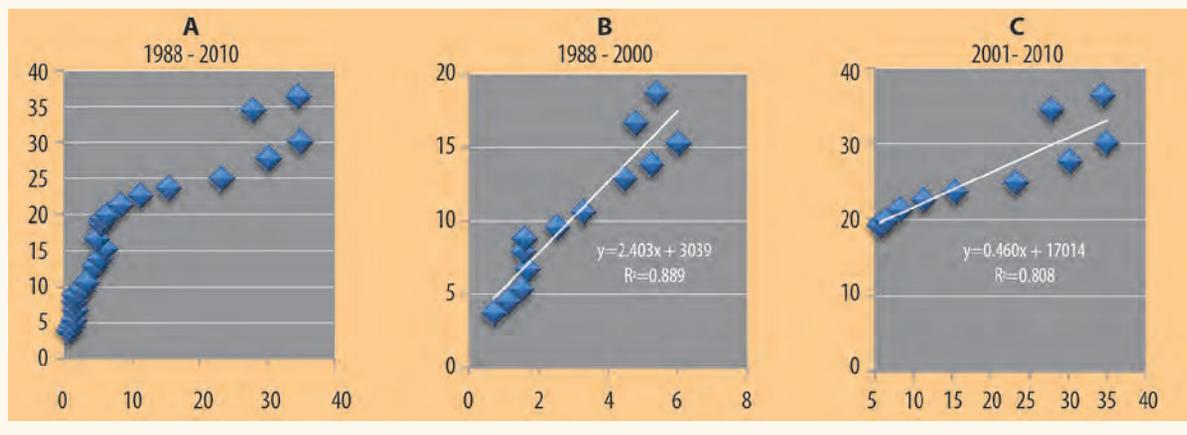
Ahorro e inversión en Bolivia, 1988-2010



COMPONENTE	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
FBKF	1,372	1,939	3,592	4,104	6,072	10,841	9,289	8,871	8,137	13,117	20,818	22,849
Ahorro Bruto	690	1,498	1,544	2,519	4,455	6,002	5,383	6,396	11,240	23,242	34,898	34,452
Ahorro /inversión	50%	77%	43%	61%	73%	55%	58%	72%	138%	177%	168%	151%

FUENTE: Elaborado por Alberto Bonadona con datos del INE

Correlación entre las remuneraciones y el ahorro bruto (1988 – 2010)
(Miles de millones de Bs)



FUENTE: Enrique Velazco, INASET

Una posible explicación es que, en el primer período, el ahorro se convertía en inversión, lo que permitía un impacto favorable en el producto que a su vez se tradujo en aumento en las remuneraciones y en mayor equidad. En este lapso también hubo mayor uso de ahorro externo como inversión extranjera. En el segundo período, al crecer los ahorros más rápido que las remuneraciones, significaría que hubo mayor sacrificio de la población para aumentar la tasa global de ahorro. Sin embargo, gradualmente los ahorros superaron la inversión y, los recursos que no se incorporaron en la economía, se habrían enfilado, necesariamente, a buscar réditos fuera del país, aspecto que sería de gran relevancia para la economía nacional y su desarrollo.

7.5 Distribución y políticas públicas: necesidad de un nuevo paradigma

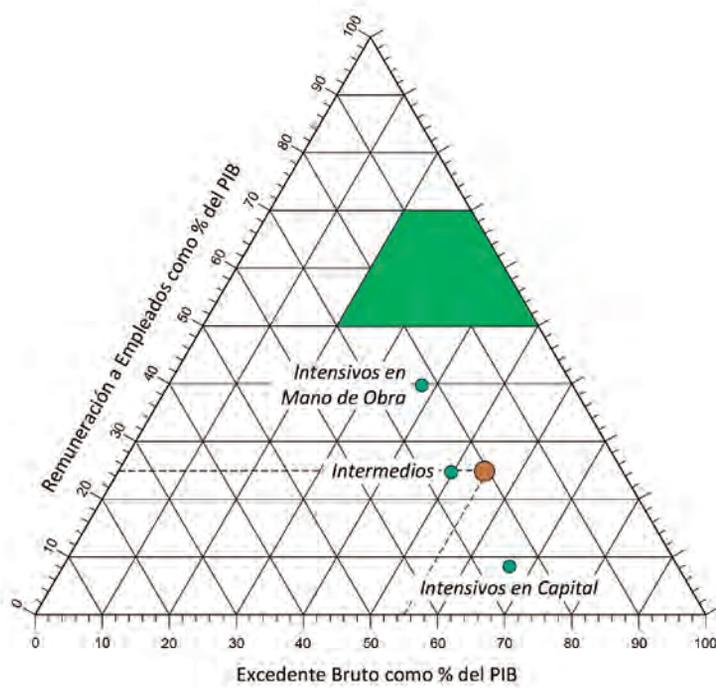
La distribución del ingreso no es equitativa pero, además, tampoco es uniforme en todas las actividades económicas que pueden ser clasificadas por sus procesos como “Intensivas en Capital”, “Intermedias” o “Intensivas en Mano de Obra”.

A título ilustrativo y estrictamente convencional, en el primer grupo está el sector extractivo, distribución de electricidad gas y agua, y el financiero, sectores en los que la remuneración al trabajo es menor al 10% del producto sectorial; el grupo “intermedio” está compuesto por los sectores de transportes, almacenamiento y comunicaciones, e industria manufacturera, en los que la participación del trabajo en el producto está entre 20% y 30%; finalmente, los sectores con participación de la remuneración a los empleados superior al 30% clasifican como intensivos en mano de obra e incluyen la agricultura; construcción; comercio; hoteles, restaurantes, bares y cantinas; y servicios sociales y personales.

La posición de cada uno de estos grupos se identifica en el diagrama triangular de reparto, ya explicado más arriba, estableciéndose tres niveles marcados en los puntos verdes.

Las diferencias en la intensidad en capital o en mano de obra, sugieren que no sería razonable que la participación del trabajo o de los impuestos sea la misma para una empresa petrolera que para una empresa que produce artesanías hechas a mano.

Con el fin de mejorar la distribución y promover la transformación productiva, la economía plural deberá considerar los impuestos que podrán aplicarse (o reducirse) a las utilidades, al ingreso personal, al consumo o a las importaciones de bienes de capital o insumos para la producción; elegir y aplicar cualquiera de ellos, deberá establecerse en función de las metas y estrategias definidas, cuidando específicamente de considerar la incidencia real de los impuestos –en lo productivo, social y económico– y de determinar quién efectivamente paga el impuesto.



En este marco, la política fiscal y tributaria debe considerar como tres objetivos articulados y complementarios:

- a) Mejorar la distribución primaria del ingreso;
- b) Una reforma estructural de la política tributaria orientada a construir la estructura recaudatoria “pro producción y Empleo Digno”; y,
- c) Establecer una Política Fiscal responsable en la que el gasto público (los egresos) y las recaudaciones tributarias respondan a objetivos de desarrollo de largo plazo.

7.6 Conclusiones y sugerencias de política

El objetivo central de las políticas tributarias no debería ser sólo maximizar la recaudación. En una Economía para la Gente, las políticas fiscales y tributarias son una herramienta fundamental para el desarrollo humano y productivo con equidad social e inclusión económica.

La reforma fiscal boliviana debe orientarse a tres objetivos centrales:

- Mejorar la distribución primaria del ingreso
- Construir una estructura tributaria “pro producción y Empleo Digno”
- Institucionalizar una Política Fiscal responsable en la que tanto los egresos como las recaudaciones respondan a objetivos de desarrollo de largo plazo.

La evolución ascendente de los impuestos a lo largo de los últimos 12 años, coincide con la caída relativa de los salarios en la estructura del ingreso nacional, lo que lleva a cuestionar la base conceptual de las políticas que buscan un persistente aumento de la presión impositiva en un contexto de elevada pobreza, de predominio mayoritario de trabajadores en la informalidad, y de un cada vez más reducido mercado interno. Las políticas que califican como positivo el aumento de la presión tributaria buscando alcanzar niveles de economías desarrolladas sin tomar en cuenta la realidad económica y social del país, conllevan el riesgo de reducir el crecimiento del mercado interno que depende del aumento nominal de los sueldos y de los salarios para incrementar el consumo.

La relativa constancia (55%) del excedente bruto de explotación respecto al ingreso nacional, sugiere que los empresarios o los dueños del capital han desarrollado mecanismos para mantener constantes sus utilidades preservando el nivel de su participación en el ingreso nacional. Sea que traspasan los impuestos, total o parcialmente, o que los asumen en su totalidad, la

retribución al trabajo es la variable de ajuste: muestra un serio deterioro a partir de 2000, sugiriendo que se ha acentuando la inequidad de la sociedad boliviana. Las familias, frente a presiones tributarias crecientes, disminuyen su ahorro y se enfrentan con la natural inflexibilidad del consumo. Como, en última instancia, los impuestos son casi generalmente traspasados a los consumidores, el aumento de impuestos afecta también indirectamente a los consumidores por la vía del incremento de precios, y a las empresas por la caída en la demanda por el mismo efecto agravado por la competencia desleal del contrabando.

Ante el deterioro del ingreso, el consumidor tiende a demandar productos importados que, frecuentemente, son de menor precio y constituyen una desleal competencia a la producción nacional, debido a factores como el contrabando o la desproporcionada incidencia de los impuestos sobre procesos productivos nacionales. Es decir, los precios más elevados –por mayores cargas impositivas– reducen la competitividad nacionales haciendo que cualquier aumento del consumo se oriente a productos importados.

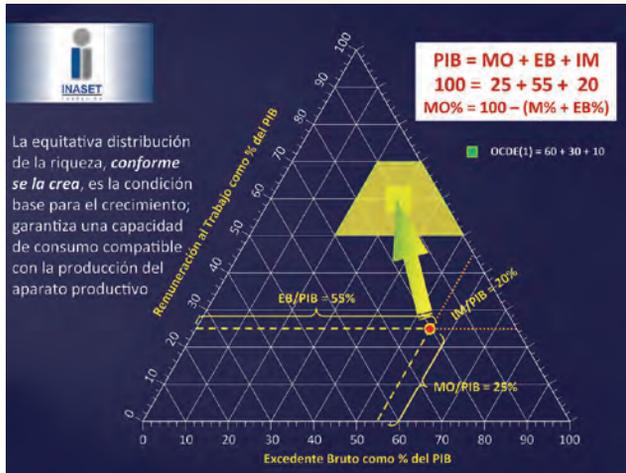
Sin políticas para la igualdad económica, se deterioran las condiciones básicas de crecimiento y se alejan más las posibilidades de un efectivo desarrollo productivo. El Alto es un municipio especialmente afectado por estas condiciones porque la tributación, tal como ahora existe, afecta negativamente a los sectores generadores de valor agregado y empleo, a los asalariados y a los auto-empleados. En la medida en que no se realicen cambios profundos en los factores que tienen alta incidencia en la distribución global del ingreso, la desigualdad continuará generando círculos viciosos que ahondan la pobreza. Los procesos productivos deben recibir aliento con incentivos que permitan ampliar la base productiva, generar empleos dignos y mejorar la distribución del ingreso en Bolivia.

El siguiente panel muestra los esquemas del ámbito de actuación de las políticas públicas aplicables para lograr los tres grandes objetivos de la Reforma Impositiva Estructural, con la que se espera dotar a El Alto de las condiciones promotoras para la inversión productiva, la mejora de la productividad, y la creación de oportunidades de empleo y de ingresos dignos.

Objetivos de la Reforma Tributaria Estructural

Objetivo 1:

Mejorar la Distribución Primaria de la Renta



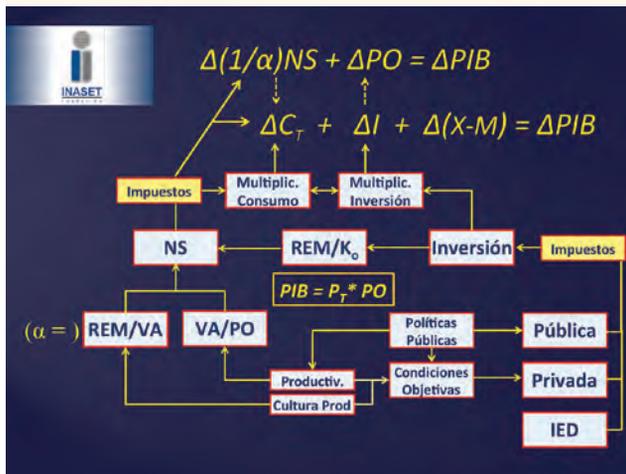
Una de las condiciones para iniciar la transformación productiva es desarrollar y fortalecer el mercado interno como la base de la demanda que justifique la creación de puestos de trabajo productivos.

Desde el punto de vista de la demanda y de la oferta, el mecanismo preferente es mejorar la distribución primaria del ingreso, especialmente superando las políticas estrictamente recaudatorias desde el Estado. Simultáneamente, se deben considerar políticas que mejoren la retribución al trabajo mediante ajustes en la concentración del ingreso en el excedente de las empresas, y en las cargas fiscales y tributarias a los procesos, los productos y a las empresas en función de sus contribuciones a la cantidad y la calidad del empleo que generan.

Con este fin, las políticas económicas y las fiscales-tributarias deben promover un acelerado aumento de la participación de la remuneración al trabajo en la distribución del ingreso, con metas específicas para los próximos diez años.

Objetivo 2:

Reforma Estructural para una Política Tributaria



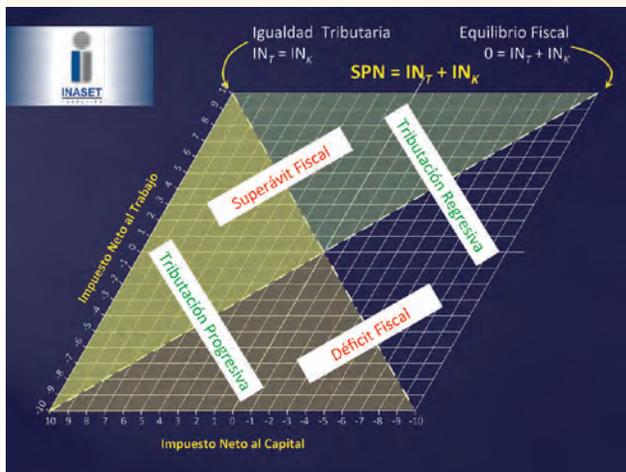
Junto a la mejora en la distribución primaria, la reforma estructural de las políticas tributarias debe contribuir a fortalecer las actividades económicas que más contribuyan a la creación de puestos de trabajo, productivos y dignamente remunerados. Para ello, incentivarán especialmente el valor agregado, las mejoras en la productividad, la creciente participación de las remuneraciones en las ganancias y beneficios de la productividad, y el aumento de los salarios para dinamizar el consumo y la demanda agregada.

La reforma tributaria estructural también alentará y premiará las inversiones que se traduzcan en más empleo y en una mayor remuneración al trabajo. Especialmente desincentivará y castigará actividades especulativas centradas sólo en la búsqueda de rentabilidad financiera.

En general, los impuestos deberán configurar una parte central en la estructura de los incentivos (o des-incentivos) que dinamicen los factores del ingreso o del consumo que mayores aportes tengan al crecimiento sostenido e inclusivo de la economía, y a la mejora permanente del desarrollo humano.

Objetivo 3:

Política Fiscal Responsable con Objetivos de Largo



Globalmente, la política fiscal buscará razonables equilibrios fiscales a partir de una estructura de gasto no dispendiosa y estrictamente vinculada a las metas y objetivos de desarrollo a largo plazo. Entre las metas estarán las de igualdad tributaria entre los dueños del capital y el trabajo, con base en objetivos estratégicos de equidad y de alta sostenibilidad social y ambiental de las actividades económicas, privilegiando la mejora en el ingreso de los hogares a la acumulación capitalista del excedente.

La “Economía Para la Gente”, camino hacia el Vivir Bien

Propuesta para Iniciar la Transformación Productiva Nacional con Empleo Digno desde El Alto

Fundación INASET

Pedro Salazar No 634, esq. Andrés Muñoz (Sopocachi)

Casilla No 13336 Telfs. (02) 2417857, 2418213

www.inaset.org

Fax: (591) (02) 2421127

La Paz-Bolivia

Autor:

Enrique Velazco Reckling, PhD.

evelazcoreckling@yahoo.com

Edición:

Iván Bustillos

Diseño:

Arturo Rosales Arce

Fotografías:

Gobierno Autónomo Municipal de El Alto

Desirée Good

Equipo INASET:

Pablo Morales

Fátima Solares

Javier Calzada

Este libro se imprimió con el apoyo técnico y financiero de AOS.

Esta publicación es propiedad de INASET; se autoriza su reproducción, total o parcial, a condición de citar la fuente y la propiedad.

Las opiniones y conclusiones contenidos en este trabajo no reflejan necesariamente, ni la opinión ni la postura institucional de la Fundación INASET o de los organismos financiadores.

Impreso en Bolivia
2012

Contenido

El Alto es Propuesta: Hacia una Agenda Productiva para Vivir Bien	1
PRESENTACIÓN	2
PRÓLOGO	3
1 El Alto: gestor del cambio ayer, hoy abandera la transformación productiva	5
1.1 Introducción	5
1.2 La teoría y la economía tradicional no ofrecen respuestas	6
1.3 Estado de situación y la necesidad de buscar alternativas	7
1.4 Economía Plural: la esencia del cambio necesario	8
1.5 La Mesa de Concertación Productiva de El Alto	9
2 La Transformación Productiva: Prioridad Nacional	11
2.1 Ni las ideologías ni los modelos determinan buenos resultados	11
2.2 La maldición de los recursos naturales	12
2.3 Los efectos estructurales del persistente patrón de crecimiento	14
2.3.1 Una creciente pobreza	15
2.3.2 Alta precariedad del empleo e ingresos	15
2.3.3 Baja productividad	16
2.3.4 Sector financiero “desconectado” del sector productivo real	16
2.3.5 Creciente desigualdad en la distribución del ingreso	17
3 La necesidad de cambiar el Patrón de Crecimiento	19
3.1 Las ofertas, metas y desafíos del proceso de cambio	19
3.2 Hacia la economía post-neoliberal	20
3.3 Bases del nuevo paradigma	20
3.4 Empleo Digno en el desarrollo humano-productivo	21
3.4.1 Trabajo, valor agregado, salarios, crecimiento y distribución	23
3.4.2 La Política Tributaria como mecanismo de equidad y crecimiento	25
3.5 Dimensiones de los problemas y de los desafíos	26
3.6 Los ámbitos de las políticas prioritarias	28
4 Las Prioridades de la Agenda Social Productiva de El Alto	30
4.1 Las Tres Prioridades de El Alto	33
5 Economía Plural: Organización Económica del Estado y Función del Estado en la Economía	35
5.1 Los desafíos de la Economía Plural en síntesis	35
5.2 Conclusión	36
6 Desarrollo Productivo en el Marco de la CPE y de la LMAD	38
6.1 Las competencias prioritarias	38
6.2 Desarrollo Productivo en la CPE y en la LMAD	40
6.3 Conclusiones	41
7 Lineamientos para la reforma de la estructura tributaria	43
7.1 La composición del Ingreso: Indicadores de equidad y distribución	43
7.2 ¿Quién paga los impuestos?	46
7.3 Los aportes relativos de empresas y hogares	47
7.4 Consumo, ahorro e inversión	49
7.5 Distribución y políticas públicas: necesidad de un nuevo paradigma	50
7.6 Conclusiones y sugerencias de política	51



Fundación INASET
Secretaría Técnica

OMDEP - GAMEA
Secretaría Permanente

Mesa permanente de concertación productiva de El Alto