

## **Derecho al Empleo Digno: El mayor desafío de las autonomías en los próximos cinco años<sup>1</sup>**

Asegurar el Derecho al Empleo Digno (DED)<sup>2</sup> para los entrantes al mercado laboral en los próximos cinco años, implica para el país crear 580,000 nuevos puestos de trabajo, 94% de los cuales deberán ser urbanos. Empero, el reducir la informalidad en un 50%, para ofrecer empleo digno a los bolivianos/as, es un desafío mucho mayor, exige mejorar 1 millón 800 mil puestos de trabajo, 365 mil por año, el triple de la cantidad de nuevos puestos de trabajo.

Potosí es el departamento donde el desafío de reducir la informalidad es mayor; para hacerlo debe mejorar o crear ocho veces más el número de empleos que el de su demanda actual; Oruro, necesita siete veces más empleos, Chuquisaca y La Paz cuatro, Cochabamba, Tarija y Beni tres, mientras que Santa Cruz y Pando sólo necesitarán duplicar su actual requerimiento.

El desafío para el país en su conjunto es de tal magnitud, que sólo podrá ser encarado por una acción concertada entre la Sociedad, el Estado Central y las nuevas entidades autonómicas. Exige – entre otros aspectos-, que el debate sobre las competencias autonómicas se concentre en cómo aunar esfuerzos para alcanzar los objetivos comunes de desarrollo, mediante un óptimo y eficiente uso de todos los recursos, para promover la generación de valor agregado, reorientar el ahorro nacional hacia inversiones en actividades intensivas en empleo; incentivar la productividad y, mejorar la calidad del empleo y la remuneración al trabajo. Sólo así se podrá construir una Bolivia Productiva.

### **Demanda esperada de empleo y Empleo Digno 2010 - 2015**

La persistencia de un modelo de producción centrado exclusivamente en la explotación de los recursos naturales, renovables y no renovables, afecta ya no sólo al desarrollo, sino también a la sostenibilidad misma del proceso autonómico, porque no permitirá contar con los recursos que se requiere. Como bien advierte el ministro Carlos Romero: *las autonomías (...) deberán generar sus propias iniciativas productivas e implementar procesos de diversificación e industrialización como la única manera de superar estructuralmente este problema*. En otras palabras, la viabilidad y la sostenibilidad de las autonomías dependerá de la capacidad que tengamos los bolivianos para generar riqueza social a partir del trabajo y del esfuerzo humano; por tanto, las entidades territoriales autónomas, debería centrarse en desarrollar la capacidad de crear puestos de trabajo y oportunidades de empleo digno y productivo.

Un buen punto de partida para encarar este desafío es saber cuál es la magnitud del mismo. Para hacerlo, el estudio “Competencias Autonómicas y Empleo Digno” -realizado por la fundación INASET con apoyo de Ayuda Obrera Suiza-, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, realiza proyecciones polinómicas de la población general y de la Población Económicamente Activa para el periodo 2010 – 2015 y estima que para entonces, la PEA en Bolivia habrá alcanzado a 576.164 personas, de las cuales casi el 94% corresponderá a pobladores en zonas urbanas y el 78% en las tres ciudades del Eje.

---

<sup>1</sup> Síntesis del estudio “Competencias Autonómicas, Transformación Productiva y Derecho al Empleo Digno”. Enrique Velasco Recking PhD, Fundación INASET.

<sup>2</sup> Se define el “Derecho al Empleo Digno” (DED) al proceso de transformación productiva, ambientalmente sostenible y generador de empleo digno, tal como lo establecen la Constitución Política del Estado y las convenciones internacionales.

### Proyecciones del crecimiento de la PEA entre 2010 y 2015 por Departamento

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

Fuente: Enrique Velazco Reckling - INASET

En función de estas proyecciones, se estima que Bolivia debería crear unos 120,000 puestos de trabajo por año para acomodar a los nuevos entrantes al mercado laboral. En Santa Cruz el desafío es mayor, ya que debería crear unos 216,000 empleos/año, el 37,6% del total de los puestos de trabajo, un 37% urbanos y cerca a la mitad, el 48,3% rural. En segundo lugar aparece La Paz, que deberá crear el 21,6% del empleo nacional y Cochabamba el 18,8%; estos tres departamentos concentran el 78% de la demanda nacional esperada de puestos de trabajo y el 78,3% del empleo urbano.

Pero como ya se ha demostrado ampliamente en un estudio anterior, el problema mayor de Bolivia tiene que ver con la calidad del empleo, dado que dos tercios de la población ocupada lo está en el sector informal, es decir, sin contrato de trabajo, seguro social, indemnizaciones ni jubilación. El INE calcula que el nivel de informalidad para ciudades capital es del 65% y 90% en las áreas rurales. Por tanto, la informalidad afecta a 3,7 millones de puestos de trabajo en el país, 74% de la PEA. Los casos extremos son Potosí con un 81,5% de informalidad, mientras que en Santa Cruz el indicador llegaría "sólo" al 71%. La informalidad en el empleo urbano afecta a casi 2.1 millones de personas, mientras que en área rural a 1,6 millones.

Para revertir esta situación, en los próximos cinco años, el país necesita habilitar 1,8 millones de puestos de trabajo dignos, equivalentes a poco más de 365.000 empleos anuales; es decir, reducir la informalidad a la mitad en cinco años representará un esfuerzo anual equivalente a tres veces la cantidad de los puestos de trabajo que se deben crear cada año para atender la demanda esperada de los nuevos entrantes. Nuevamente la demanda mayor se ubica en las tres ciudades del Eje, como se observa en el siguiente cuadro:

#### Empleo Digno necesario para reducir al 50% la informalidad en cinco años 2010 – 2015

	CHQ	LPZ	CBB	ORU	POT	TAR	SRZ	BEN	PAN	Bolivia
<b>Total (1)</b>	<b>120.276</b>	<b>493.796</b>	<b>328.401</b>	<b>80.029</b>	<b>152.000</b>	<b>90.587</b>	<b>469.522</b>	<b>76.875</b>	<b>14.901</b>	<b>1.826.386</b>
Por Año	24.055	98.759	65.680	16.006	30.400	18.117	93.904	15.375	2.980	365.277
Demanda (2)	30.419	124.622	108.235	12.111	18.825	35.133	216.404	22.598	7.817	576.164
(2)/(1)	25,3%	25,2%	33,0%	15,1%	12,4%	38,8%	46,1%	29,4%	52,5%	31,5%

Fuente: E. Velazco R. con base en los datos del INE; la demanda corresponde a las proyecciones del Cuadro 1

## Sectores e inversiones requeridas para generar empleo

Si convenimos en que casi el 100% de la demanda de empleo en el futuro será urbana, pero sobre todo, que el empleo deberá ser capaz de generar valor agregado para contribuir a la transformación productiva del país, el estudio plantea que sectores primarios de la economía como la minería, la agricultura y los hidrocarburos no son solución a los problemas planteados y sugiere por tanto, qué sectores de actividad urbanos –comercio, servicios y transformación–, podrían ser una opción.

Empero, partiendo de la premisa de que para dinamizar la economía se necesita recuperar y reactivar el mercado interno, el estudio plantea que el comercio ya no puede ser una respuesta, por tratarse de una actividad no transable, de bajo valor agregado, con una productividad muy baja, que no contribuye a mejorar el nivel de consumo del mercado interno y solamente favorece al comercio informal. Concluye por tanto, en que si bien el sector absorbe un 20% del empleo total en el país, en realidad es un sector refugio para el “cuenta-propismo obligado”.

Agrega que tampoco los servicios podrían ser la respuesta, pues al igual que el comercio informal, los servicios que concentran la mayor cantidad de empleo son actividades de muy baja remuneración y productividad y los mejor remunerados y de mayor productividad, demandan cada vez mayores niveles de tecnificación y no se prestan a la generación de cantidades masivas de empleo.

Por exclusión entonces, sólo quedan los sectores productivos de transformación, incluyendo la manufactura y las artesanías y el turismo, que puede vincular efectivamente lo urbano con lo rural, y dinamizar a subsectores de transformación.

Tan importante como saber dónde invertir es en qué monto o volumen se debe hacerlo. Se estima que en el periodo 2010 – 2015 se necesitará US\$. 3,226 millones (US\$ 640 millones/año) para el sector No Pública, y otros US\$ 1,614 millones (US\$ 320 millones/año) de Inversión Pública Estratégica Pro-empleo, de acuerdo con el siguiente detalle:

### Inversión requerida 2010 – 2015 (\*)

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

(\*) Millones de dólares estimados a partir del concepto del “Umbral de Productividad”.

Fuente: E. Velazco R. - INASET

Santa Cruz es el departamento que necesitaría las mayores inversiones, unos US\$ 1,820 millones, seguido por La Paz, US\$ 1,050 millones y Cochabamba US\$ 910 millones. En el otro extremo, Oruro necesitaría unos US\$. 100 millones y Pando, US\$ 66 millones, que serían los departamentos con los desafíos de inversión más “manejables” en los próximos cinco años. Estos datos muestran que el desafío de crear empleo productivo y digno, puede implicar un aumento de hasta seis veces

en los recursos (nacionales, departamentales y municipales) destinados a las inversiones públicas pro-empleo y que ésta deberá ser cuidadosamente focalizada, asignada y que requerirá una alta articulación, complementariedad y concurrencia de los recursos públicos sean nacionales, departamentales, municipales o indígenas; además de la compatibilidad y complementariedad de los planes y la de los objetivos de desarrollo entre todos los gobiernos autónomos.

Si ésta es la dimensión de las inversiones que se necesitan en un escenario pro-producción y empleo digno, preocupa saber que el monto de la inversión pública de los últimos años, tanto sectorial como en los niveles sub-nacionales de gobierno está lejos de esos requerimientos. En el primer caso, datos contenidos en el Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas N° 19 de UDAPE, permiten saber que entre 2004 y 2008 la inversión pública anual promedio para el apoyo productivo (no rural), alcanzó a unos US\$. 49.2 millones anuales (US\$. 11.8 millones a Industria y Turismo y US\$. 37.4 millones a inversión multisectorial). De igual forma, el estudio *Economías Regionales* de José Carlos Campero, da cuenta que en la década 1994-2004, la inversión pública en los sectores industrial y de turismo alcanzó apenas a US\$. 37,6 millones, equivalente al 0,75% de la Inversión Pública Nacional. Por su parte, datos de la Federación de Asociaciones de Municipalidades de Bolivia (FAM-Bolivia), permiten saber que las inversiones municipales en Desarrollo Económico Local y Turismo entre el 2006 y 2007, representaron en conjunto unos US\$. 20 millones anuales, equivalentes a menos del 3% de los gastos de inversión.

La situación no es mejor en el sector privado. Aún cuando en el país no hay información confiable sobre el monto de la inversión privada nacional, se estima que a partir del año 2000, alcanza al 2% del PIB, unos US\$ 350 millones anuales. Empero, datos recientes de la banca privada, dan cuenta que el financiamiento a la industria y el turismo representa el 20% y la construcción el 10% de la cartera. Por tanto, la inversión privada nacional en actividades productivas creadoras de empleo alcanza a unos US\$. 100 millones anuales, el 30% de los 350 millones requeridos. Esta cifra equivale a casi el 50% de la inversión privada nacional necesaria para crear empleo, estimada en unos US\$. 640 millones anuales. Claramente, se necesitará duplicarla. Adicionalmente, según datos del Banco Central, a noviembre de 2009, más del 86% de las captaciones en Caja de Ahorro y en Depósitos a Plazo Fijo y el 90% de la cartera, está concentrada en el eje Santa Cruz-La Paz-Cochabamba, por lo que además será necesario reorientar éstas hacia las otras regiones y aumentar las captaciones en las regiones fuera del Eje.

En síntesis, para construir un escenario pro-producción y pro-empleo digno el país necesitará: una productividad del trabajo superior a US\$. 6,000/trabajador-año; una acelerada transformación productiva que reoriente las estrategias rurales hacia una producción especializada y de alto valor; garantizar paralelamente la seguridad alimentaria; a nivel urbano, potenciar las actividades de transformación e invertir aproximadamente, US\$ 1,000 millones anuales.

Por su dimensión y características, esta inversión no podrá ser cubierta por la IED ni tampoco por la Inversión Pública, sea nacional, departamental, regional, municipal o indígena, por lo cual, encarar el desafío, recaerá necesariamente también en la Inversión No Pública Nacional. Al mismo tiempo, exige integrar efectivamente todas las formas de Organizaciones Económicas reconocidas por la CPE a la economía nacional, como único camino para crear riqueza y empleo digno.

### **La creación de Empleo Digno en el nuevo escenario autonómico**

La creación de ese escenario pro-producción y empleo digno es un objetivo de la Constitución Política del Estado y así está descrito en el acápite correspondiente a la Nueva Estructura y Organización Económica del Estado en sus tres capítulos: Disposiciones Generales, Función del

Estado en la Economía y Políticas Económicas (artículos 306 al 320). Para llevar a la práctica estos propósitos, se asigna a cada nivel del Estado determinadas competencias, pero en ¿qué medida ellas contribuirán efectivamente al logro de los objetivos propuestos?

En principio, la Constitución reconoce la existencia de competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas entre los distintos niveles del Estado. Una primera revisión permite observar que de las 199 competencias listadas, casi 150 se relacionan directa o indirectamente con la transformación productiva y la creación de empleo, pero la mayoría, son estrictamente sectoriales. En cambio, el estudio, se concentra exclusivamente en aquellas competencias trans- o multisectoriales que afectan al crecimiento de la economía y a la generación de las condiciones promotoras de actividades productivas. Desde esta perspectiva, tan sólo 65 competencias están efectivamente relacionadas con crecimiento y generación de empleo, como se aprecia en el siguiente cuadro:

### Competencias relacionadas con el crecimiento y el empleo

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

PN = Privativas Nacionales

EN = Exclusivas Nacionales

CM = Compartidas

CC = Concurrentes

ED = Exclusivas Departamentales

EM = Exclusivas Municipales

EI = Exclusivas Indígenas

CMI = Compartidas Indígenas

CCI = Concurrentes Indígenas

Fuente: E. Velazco R. - INASET.

Un primer análisis sobre sus alcances permite apreciar, por ejemplo, que ciertas competencias *Privativas* no podrán ejecutarse eficientemente sólo desde el nivel Central, tal el caso del *Sistema de Pesas y Medidas o el Comercio Exterior*; que otras *Exclusivas*, como *Infraestructura Productiva* tiene altos grados de superposición en cada nivel y entre niveles; que hay otras iguales o similares, diferenciadas sólo por el ámbito territorial de aplicación, pero que requerirán continuidad territorial, como el *Turismo*; que las relativas a la extensión de la personalidad jurídica pueden acentuar la inseguridad jurídica; y que se necesitará precisar mejor y establecer claramente los alcances de muchas otras.

Por otra parte, para que los objetivos de transformación productiva y creación de empleo digno, se alcancen, las competencias deberán tomar en cuenta los principios constitucionales de complementariedad, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional que deben regir entre todos los niveles de administración del Estado. El aplicarlos obligará a practicar un dinámico y permanente ejercicio de concertación de funciones y de responsabilidades, en función de realidades cambiantes, necesidades y prioridades.

De la misma manera, es necesario analizar con cuidado, en qué medida las competencias deberían reasignarse o readecuarse, en busca de una mayor eficiencia y efectividad para el logro de los objetivos particulares de cada ámbito territorial autónomo, pero también como medio para la consecución de los propósitos comunes a todos. En este marco, el estudio analiza la pertinencia de las competencias para la creación de empleo digno y de calidad, utilizando como criterios ordenadores cuatro áreas de políticas para la creación de empleo productivo: Mercados, Productividad, Competitividad y Cultura/Valores.

## Avanzar hacia una mejor asignación competencial

En el primer ámbito, **Mercados**, el estudio establece que existen dos competencias Privativas del nivel Central, dos Exclusivas Departamentales y dos Exclusivas Municipales, análisis que no incluye las competencias estrictamente sectoriales, como transporte o comunicaciones. El detalle está contenido en el siguiente cuadro:

### Competencias relacionadas con el acceso a Mercados (\*)

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

(\*) En este y los siguientes cuadros sólo figuran las Competencias no estrictamente sectoriales; los números que preceden cada competencia son los que le asigna la CPE.

Fuente. E. Velazco - INASET

Como se aprecia, parecen existir vacíos operativos entre las competencias Privativas del nivel central en relación al Sistema de Pesas y Medidas y al Comercio Internacional, y la participación de los niveles sub-nacionales en su ejecución y reglamentación. Empero, la principal observación es que no se explicitan responsabilidades en relación a la defensa, protección y aprovechamiento del mercado interno ni en relación a la apertura y penetración de mercados externos.

Para cubrir estos vacíos se necesita establecer como responsabilidades compartidas por todos los actores y niveles, el recuperar, controlar y defender el mercado interno; eliminar la competencia desleal; aumentar la demanda interna y garantizar la defensa del consumidor; ofrecer un apoyo efectivo a la transformación productiva y laboral; desarrollar la capacidad de responder a desafíos que plantean las prospectivas de demanda y la capacidad de acceder competitivamente a mercados mundiales.

En cuanto hace a la mejora e incremento de la **Productividad**, se identifica una competencia Privativa y dos Exclusivas del nivel Central; tres competencias Exclusivas Departamentales, tres competencias Exclusivas Municipales y dos Concurrentes.

Las competencias enfatizan la creación y administración de tributos, pero a ningún nivel se le asigna la responsabilidad de reducir/eliminar los costos que afectan o reducen la productividad de

las actividades económicas, tales como los costos de transacción, el acceso o calidad de los servicios o la corrupción, etc. Empero, más allá de los temas tributarios o laborales, los factores que inciden en la productividad de las actividades económicas, son diversos y comprometen al conjunto de la sociedad.

### Competencias relacionadas con la Productividad

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

Fuente: E. Velazco R. – INASET

Ello implica que con el fin de promover el incremento del valor agregado, de la productividad y de la calidad y dignidad del trabajo, deberá considerarse un amplio espectro de temas. En particular, para una efectiva promoción del DED se necesitará bajar el umbral de productividad, reduciendo o eliminando costos espurios que reducen la capacidad de agregar valor y, al bajar la productividad, afectan la capacidad de remunerar a los factores, especialmente al trabajo.

Para desarrollar la **Competitividad Social**, se identifican 3 competencias Privativas y 8 Exclusivas del nivel Central, 10 competencias Exclusivas Departamentales, 4 Exclusivas Municipales, 3 Indígenas y una competencia Compartida.

### Competencias relacionadas con la Competitividad

	Central	Departamental	Municipal	CPE
PN	1. Sistema Financiero			330 (I, II)
PN	2. Política Monetaria			326 (I), 327
PN	17. Política General de Tierras			307, 306 (III), 315
EN- D-M- I	33. Políticas de Planificación y Ordenamiento Territorial	5. Elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos	6. Elaborar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos	306 (I), 315, 316, 393-397, 402

EN ED	14. Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en más de un Departamento 15. Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en más de un Departamento	12. Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el Departamento 13. Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en el Departamento		298 (II - 14 y 15), 300 (I - 12 y 13)
EN EI	24. Administración de justicia			178 al 204, 306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II)
EN- D-M- I	13. Elaboración y aprobación de estadísticas oficiales 35. Políticas generales de desarrollo productivo	11. Estadísticas departamentales 21. Proyectos, infraestructura departamental para el apoyo a la producción 24. Comercio, industria y servicios para competitividad departamental 31. Promoción y administración de servicios para el desarrollo productivo y agropecuario 34. Promoción de la inversión privada	21. Proyectos infraestructura productiva	306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II), 316, 317, 318, 319
EN- D-M- I	37. Políticas generales de turismo	20. Políticas de turismo	17. Políticas de turismo	337
ED- M		27. Fondos fiduciarios, de inversión...	24. Fondos fiduciarios, de inversión	300 (I - 27), 302 (I - 24)
EN	38. Régimen de la Tierra			306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II), 315
CM	7. Regulación para la creación o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos			306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II)

Fuente: E. Velazco R. – INASET

Como se aprecia, en este ámbito hay un fuerte predominio de temas sectoriales, sin que llegue a visualizarse exactamente, cómo éstos afectan a la competitividad en varios niveles de la organización territorial. Ello muestra la ausencia de lineamientos para construir los fundamentos microeconómicos del crecimiento; es decir, la mejora integral del ambiente competitivo por un lado, y de la productividad y la gestión en las actividades económicas, por otro.

Por tanto, en el diseño de estas competencias se ha prestado muy poca o ninguna atención a la institucionalidad, entendida como la pertinencia, la oportunidad y la confiabilidad de las reglas de juego, la calidad de la administración pública, la seguridad jurídica y la administración de justicia. En consecuencia, no atacan los factores que frenan o desalientan las actividades productivas: corrupción, altos costos de transacción o de operación; excesiva burocracia y complejidad

normativa y poca transparencia o eficiencia en la administración pública. Tampoco parecen expresar ni promover una visión prospectiva que permita desarrollar las nuevas competencias, habilidades y destrezas que la sociedad requiere para satisfacer las necesidades futuras de los mercados.

Como el DED depende de la mejora permanente de la Competitividad Social, el alcanzarla debería ser una responsabilidad compartida entre todas las entidades autónomas, permitiendo configurar en el país un marco institucional pro-producción, valor agregado y empleo digno, simplificando y facilitando la creación, operación y cierre de actividades económicas, eliminando costos de transacción, redistribuyendo la riqueza creada mediante mecanismos transparentes y promoviendo la consolidación de nuevas ventajas competitivas para todos/as los/as bolivianos/as.

En cuanto hace a la **Cultura y Valores** necesarios para el desarrollo y la creación de empleo, se han identificado 3 competencias Privativas y una Exclusiva del nivel Central, 4 Exclusivas Departamentales y 3 Exclusivas Municipales.

### Competencias relacionadas con la Cultura y Valores

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

Fuente: E. Velazco R. – INASET

Como se aprecia, la competencia de Planificación (nacional y en todos los ámbitos territoriales) debería garantizar que la sociedad cumpla sus objetivos sociales traducidos en el DED, en el marco de las condiciones y de respeto a las restricciones que establece la Constitución. Desde la fijación de los objetivos hasta la selección de los medios y herramientas, la planificación refleja los valores

que configuran la cultura de una sociedad; en la medida en que esos valores incluyan la creación de riqueza con el esfuerzo humano, la solidaridad y la equidad, la inclusión social y el respeto al medio ambiente, la planificación nacional será un factor conducente al desarrollo con empleo digno.

De ahí la importancia de recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar los valores sobre los que debería consolidarse una cultura productiva centrada en el esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social y en la equidad como la garantía del DED. Este debería ser el objetivo estratégico que oriente las políticas específicas y una responsabilidad compartida por todos los niveles de la estructura estatal y social.

Las competencias deberían ayudar a construir esa visión estratégica productiva del desarrollo con base en: el esfuerzo humano como fuente de riqueza social; la creación de ventajas competitivas; la educación orientada a la producción, la creación de una cultura del cumplimiento, el respeto a la institucionalidad del Estado y al diálogo y la negociación como mecanismo de resolución de conflictos. Aunque el sistema educativo debería ser el principal instrumento para la transmisión de estos valores en la sociedad, dadas sus limitaciones estructurales, se requiere la participación activa de todos los actores sociales en la socialización de esta cultura productiva.

### **Reconfigurar las competencias para promover el Derecho al Empleo Digno: propuestas para la discusión**

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

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

Empero, la aplicación de los principios enunciados obligan a reconocer que los temas de fondo que condicionarán la implementación de las autonomías superan ampliamente a la descentralización de recursos. La calidad de la autonomía se medirá por la efectiva participación de los ciudadanos y la corresponsabilidad y la eficiencia y eficacia de los gobiernos autónomos para responder a las expectativas reales de la sociedad. En ese contexto, el desafío de las autonomías podría resumirse como el logro de objetivos compartidos empleando los medios y los enfoques que reflejan el uso más eficiente de las potencialidades propias de cada actor, lo que, sin duda, implicará superar los debates autonómicos centrados tan sólo en el enfoque del gasto.

En este marco y siempre utilizando como criterios ordenadores las cuatro áreas de políticas para la creación de empleo productivo: Mercados, Productividad, Competitividad y Cultura/Valores, el estudio propone temas concretos de discusión, los cuales se desarrollan a continuación.

### **Recuperar el Mercado interno**

En este primer ámbito, se propone tomar en cuenta integralmente las compras públicas, los mecanismos y sistemas de abastecimientos, control de productos de contrabando, la prospectiva comercial y tecnológica, los costos de transporte o sistemas de almacenamiento, y las políticas fiscales o tributarias. Es importante pensar que pese a sus limitaciones de tamaño y capacidad de consumo, el mercado interno es una opción, hasta ahora, desperdiciada. Según las cuentas nacionales, el consumo de los hogares representa unos 12,000 millones de dólares –casi un 70% del PIB–, lo que constituye una demanda potencial diez veces superior a las exportaciones con valor agregado que alcanzan a 1,200 millones. Puntualmente se plantea:

- **Sistema de Pesas y Medidas:** esta competencia Privativa del nivel Central debería entenderse como la capacidad de determinar los sistemas oficiales de medidas. Con base en esa legislación, el nivel departamental, debería compatibilizar y establecer los patrones y condiciones de uso de unidades de medida comunes según su realidad particular, y el municipal, de aplicar y controlar el Sistema en su jurisdicción territorial.
- **Comercio Exterior:** requiere articular las políticas y estrategias nacionales con las de desarrollo departamental y local, para asegurar la producción en las condiciones que demandan los mercados, por ejemplo, el control de la sanidad y la inocuidad de productos agrícolas y pecuarios y la conformación de canastas exportables que recuperen las capacidades productivas del nivel departamental y local.
- **Luchar contra el Contrabando:** el gobierno Central, debería elaborar y proponer políticas fiscales, arancelarias y de acuerdos internacionales, y garantizar la eficiencia y transparencia de la Aduana Nacional. Los gobiernos municipales, impedir la comercialización de productos de contrabando en los mercados locales. Los departamentales generar prioridades o desarrollar mecanismos de control de los mercados para productos específicos y promover valores y actitudes sociales de baja tolerancia al contrabando.
- **Cambiar los valores y en las actitudes de las personas frente al contrabando:** que sólo podrá lograrse en la medida que su erradicación, sea efectivamente un objetivo social compartido.
- **Cambiar la lógica de compra del sector público:** superando el enfoque de ejecución de presupuesto para hacer de las compras públicas un conjunto de medios a través de los cuales una demanda predecible y estable, orientará la producción local, articulando la producción primaria con el desarrollo de nuevos productos con alto potencial comercial e impacto sobre otros indicadores.

Un buen ejemplo de ello lo constituye el desayuno escolar. Hasta ahora, éste ha sido un esfuerzo aislado de los gobiernos municipales, los cuales –casi siempre- privilegiaron metas de cobertura, costos o impacto político y no la creación de empleo. Un diseño alternativo articularía las capacidades productivas locales con todos los ámbitos

territoriales, en un proceso integral de desarrollo, en el cual el gobierno Central establecería metas específicas de mediano plazo (cinco años) para mejorar los indicadores de salud y nutrición y los gobiernos departamentales, los parámetros de ingesta diaria de calorías o proteínas, con base en los cuales podrá proyectarse la producción de insumos en cada región.

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

### **Productividad para incrementar el valor agregado**

Entre las competencias de las entidades territoriales autónomas no se identifican funciones ni responsabilidades explícitas para asegurar que la Economía Plural tenga acceso a los factores y recursos necesarios para la producción, en condiciones competitivas y de equidad; desarrollen nuevas formas de gestión; incentiven la justa remuneración al trabajo; promuevan la eficiencia y la transparencia en la prestación de los servicios básicos y en la dotación de infraestructura productiva de apoyo; establezcan metas o criterios de eficiencia interna en el Sistema Financiero para reducir tasas de interés; aseguren mecanismos para el oportuno acceso a la información y eliminen los costos de transacción. Para revertir esta situación, se propone:

- Que cada nivel de gobierno ejecute las acciones que sean pertinentes para reducir los costos espurios y eliminar los factores que afectan la productividad. Concretamente, las políticas nacionales en lo fiscal-tributario, monetario, deberían ser concebidas con esos propósitos y la inversión en empresas estratégicas (estatales o mixtas) eliminar los cuellos de botella que limitan el acceso, la disponibilidad o la adecuación de los recursos naturales y las materias primas a los procesos de industrialización en la Economía Plural.
- La Estrategia Nacional de Desarrollo, debería compatibilizar adecuadamente los objetivos de recaudación y de equilibrio fiscal, con los de promoción y fomento a las actividades creadoras de valor y empleo, los de la defensa y control del mercado interno y los de fortalecimiento de la capacidad de inversión.
- Ningún impuesto de dominio de los gobiernos autónomos debería:
  - a) gravar los procesos de creación de valor agregado o empleo digno;
  - b) generar costos externos que encarezcan los precios relativos de los factores de producción;
  - c) elevar el umbral de productividad o reducir la capacidad de las organizaciones económicas para generar excedentes que pudieran traducirse en mejoras de los salarios;
  - d) elevar las barreras de acceso a la tecnología, información, servicios o cualquier otro factor que afecte las capacidades productivas o las condiciones generales de competitividad.

Toda vez que la creación de puestos de trabajo es un fenómeno esencialmente micro económico, debería considerar también:

- **Programas especiales de empleo de emergencia**, para superar situaciones coyunturales que generen desempleo en sectores o en áreas territoriales específicas. En estos casos, el nivel Central debería establecer el objetivo, duración, fuentes de recursos y reglamentos generales de los programas y el gobierno autónomo afectado, la reglamentación particular y la ejecución de éstos.
- **Políticas del Mercado Laboral**, la legislación nacional debería establecer “la línea base” de los parámetros, indicadores y condiciones mínimas de protección al trabajo, en función de los principios constitucionales y de los objetivos sociales. La facultad reglamentaria debería corresponder a los Departamentos para que, a través de acuerdos obrero-patronales se reconozcan las condiciones y necesidades particulares del mercado laboral en cada ámbito territorial, eliminando los “des-incentivos” a la formalización del empleo.<sup>3</sup>
- **Políticas para la creación de puestos de trabajo**, la legislación nacional debería definir los escenarios, criterios e indicadores de las políticas sectoriales macro para la transformación productiva que contribuirán a crear riqueza social y puestos de trabajo, pero las facultades reglamentarias y ejecutivas de las competencias exclusivas Nacionales relativas a comercio o inversiones (que no comprometan la inversión estratégica del nivel central), deberían ser transferidas al nivel Departamental, como soporte de la competencia Exclusiva Departamental de Promoción de Inversiones.
- **Políticas de Redistribución y de Inclusión Social Efectiva**, el nivel central debería legislar, reglamentar la medición y contabilizar la productividad y el valor agregado en todas las organizaciones económicas reconocidas por la Economía Plural, y definir políticas e incentivos para privilegiar la remuneración del factor trabajo en el marco general de los objetivos de reducción de la pobreza. Sin embargo, la facultad ejecutiva de controlar los diferentes indicadores sociales y económicos podría delegarse a los departamentos o a los municipios, en función de su desarrollo institucional.
- **El involucramiento del sistema de educación superior**, tanto el universitario como el de Innovación, Ciencia y Tecnología, con responsabilidades concretas que contribuyan a aumentar el valor agregado y la productividad. Entre ellas, velar por el diseño y la calidad de los productos, reducir los costos y los impactos ambientales de la producción y mejorar los procesos para hacer más eficiente el uso de los recursos.

Estos aportes, que deberían ser provistos por el sistema de Innovación, Ciencia y Tecnología, es una competencia Concurrente. La legislación nacional debería asignar responsabilidades para el fortalecimiento de las capacidades y los gobiernos autónomos, articular y complementarse, evitando el desperdicio de recursos y la duplicidad de esfuerzos.

Asimismo, la normativa nacional debería establecer la obligatoriedad del sistema de Educación Superior para generar y divulgar el conocimiento (Art. 91, CPE) orientado la transformación productiva, el desarrollo económico, la creación de valor y de empleo sostenible en todo el

---

<sup>3</sup> Actualmente la Ley General del Trabajo cubre a menos del 20% de la población ocupada; los enfoques estrictamente punitivos al empleador o de sobre protección al trabajador en materia de normativa laboral, explican en gran medida los altos grados de informalidad y de precariedad del empleo existentes en el país.

territorio. Corresponderá al nivel departamental, en concertación con los actores productivos (trabajadores y empresarios) reglamentar los aportes de las universidades públicas para contribuir a la creación de valor en los sectores de actividad prioritarios o en ámbitos territoriales con especificidades productivas.

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

### **Competitividad: institucionalidad requerida para crear un ambiente de negocios**

El desafío radica en configurar un marco institucional que priorice la creación de empleo digno y productivo como un objetivo estratégico. Desde esta perspectiva, es evidente la ausencia de lineamientos claros para la mejora integral de la institucionalidad que requiere un ambiente de negocios. Las competencias enfatizan aspectos como infraestructura, algunos servicios o el financiamiento, pero no dan atención a la institucionalidad, la calidad de la administración pública, la seguridad jurídica y la administración de justicia. Tampoco toman en cuenta factores que generan corrupción, costos de transacción o de operación y, en general, que configuran un ambiente anti emprendedor y poco promotor de las actividades creadoras de valor y empleo. Atacar estos complejos temas es una tarea que compromete a todos los niveles de gobierno y las competencias deben asignar responsabilidades definidas en materias como:

- a. generar escenarios macro-económicos pro-empleo;
- b. establecer incentivos efectivos y adecuadamente articulados para la creación de valor y empleo;
- c. eliminar las sobre-burocracias y la complejidad administrativa, para canalizar el ahorro privado nacional;
- d. promover el debate y la reflexión social sobre el desarrollo productivo; y,
- e. crear instancias para la defensa del empleo y la producción

En la construcción de la competitividad, es cada vez más importante el rol de lo local sobre lo central; el desempeño de las organizaciones económicas está particularmente influido por el contexto particular en el que se desenvuelven. El desarrollo de la Competitividad, a corto plazo, debería incluir un conjunto articulado y concertado de acciones destinadas a des-represar la capacidad creativa, productiva y emprendedora boliviana, para preservar el empleo existente, reducir los niveles de precariedad del autoempleo y promover la creación de nuevos puestos de trabajo. Asimismo, para asignar nuevas competencias, será también necesario “definir, matizar y orientar” la implementación de las competencias asignadas.

Se debe reconocer explícitamente que las políticas del Sistema Financiero, la Política Monetaria y la Política General de Tierras, son instrumentos para la transformación productiva y deberían diseñarse y aplicarse para cumplir las metas y los objetivos que les asigne la Política Económica Nacional y la Estrategia Nacional de Desarrollo en términos del DED.

De igual manera, las políticas nacionales de Planificación y de Ordenamiento Territorial deberían adecuar el ordenamiento territorial a las necesidades del desarrollo humano que establezcan las respectivas estrategias de desarrollo.

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

- Se constituirá efectivamente en la instancia primigenia para que los actos de la organización económica puedan tener efectos en las instancias públicas y en la sociedad;
- adoptará como principio la simplificación conceptual de las relaciones del Estado con las organizaciones económicas;
- eliminará todos los pasos y requisitos para la creación de unidades económicas que implican costos directos, de transacción y de tiempo, pero que no aportan ni a la seguridad jurídica ni a la competitividad;
- asegurará que los plazos y costos del registro sean ventajosamente comparables;
- publicitará los actos de comercio para eliminar costos de transacción y dinamizar las actividades económicas;
- tendrá una única base nacional de datos aunque podrá ser administrada por terceros por delegación del nivel Central y mediante procesos transparentes de licitación y adjudicación. Las organizaciones económicas accederán al RPOE mediante una estructura administrativa desconcentrada a nivel municipal.

Para la generación de información estadística, el nivel Central debería establecer los principios y criterios oficiales para la captura, validación y registro de datos y su procesamiento posterior. Éstos alimentarán las estadísticas oficiales y cada nivel de gobierno sub-nacional efectuará las pruebas de consistencia que la norma nacional establezca.

Los proyectos de infraestructura productiva municipal o departamental deberían necesariamente apoyar los fines y los objetivos de la planificación del desarrollo; la infraestructura de apoyo a la producción que realice cada nivel de gobierno debería complementar, no competir, con la infraestructura que desarrollen los ámbitos territoriales inmediatamente menores.

En todos los casos, pero especialmente en los municipios de menor tamaño y mayor pobreza, la provisión de infraestructura productiva debería ser encarada como proyectos públicos mancomunados, sea entre gobiernos municipales, o entre uno o más municipios y el Departamento.

La competencia Exclusiva Departamental *Comercio, Industria y Servicios para el desarrollo y la Competitividad* debería ser la base para construir los fundamentos microeconómicos del crecimiento. Para cumplir este objetivo para el nivel Departamental, se propone el desarrollo y una mejora continua de la institucionalidad pro-producción, la cual debería incluir:

- Legislación para adecuar/compatibilizar las unidades de pesos y medidas tradicionales de uso departamental, al Sistema Nacional de Pesas y Medidas.
- Conformar canastas departamentales de ofertas exportables.
- Lineamientos para identificar y eliminar los costos de transacción u operación que impacten de forma negativa en la productividad de las organizaciones económicas.
- Promover la des-regulación, la des-burocratización y la des-centralización de las relaciones del Estado con las organizaciones económicas de todo tipo.
- Contribuir al desarrollo institucional y al fortalecimiento de la capacidad de gestión del DED en los municipios.

En la medida de lo posible, y en estricto apego a principios de subsidiaridad y de correspondencia, el nivel Departamental transferirá o delegará facultades ejecutivas a los gobiernos municipales, y/o las autonomías indígenas, en todas las materias que contribuyan a mejorar la competitividad.

Las políticas de turismo aunque en esencia son un activo local, sea municipal, regional o indígena, debido a que la infraestructura o los servicios que ofrece abarcan un ámbito territorial mayor, deberían compartir proyectos público-privados de turismo, sea entre municipios o con el Departamento. Las políticas del Departamento a su vez deberían estar orientadas a vincular varios destinos turísticos, así como a asegurar el tránsito y el acceso a los destinos turísticos, producir la información histórica y cultural, y desarrollar la imagen turística departamental.

Por su parte, las políticas generales de turismo, bajo la responsabilidad del nivel Central, establecer las normas y criterios de calidad, participación de las comunidades, la consolidación y articulación de circuitos nacionales y la promoción y venta de los destinos turísticos en el mercado mundial.

A su vez, la creación de fondos fiduciarios debería estar diseñada para cumplir objetivos y metas específicos y estructurarse sobre la base de recursos propios generados en la jurisdicción territorial del respectivo gobierno autónomo y en ningún caso competir con servicios similares, en los mismos ámbitos y para los mismos beneficiarios.

Desde esta perspectiva, los fondos Departamentales deberían atender necesidades generales que puedan afectar o beneficiar a regiones o sectores, en tanto que los fondos Municipales aspectos particulares y específicos en determinados tipos de emprendimientos, actividades o localidades.

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

- adoptar las medidas necesarias para recuperar y aprovechar mercados;
- simplificar y transparentar las relaciones entre el Estado y las organizaciones económicas;
- apuntalar y diversificar el crecimiento de la economía y la cohesión del tejido productivo;

- establecer una estructura de incentivos a la creación de valor, productividad, calidad del empleo y, de forma especial, a la remuneración del trabajo; y
- asegurar que la nueva realidad Autonómica, promueva el desarrollo social, económico y productivo sostenible, creador de empleo digno.

### **Construir una cultura productiva**

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

La cultura, como conjunto de valores que norman y regulan el comportamiento individual y colectivo debería recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar valores de una cultura productiva que ubica al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social, y a la equidad como garantía de convivencia y sostenibilidad.

Para transmitir esos valores, será necesaria la activa participación de todos los actores en la “socialización” de la cultura productiva, porque son los valores sociales los que determinan la orientación y la calidad de la planificación. Por ello, las competencias deben promover y resaltar la visión estratégica productiva del desarrollo, el concepto del *esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social*, la creación de las ventajas competitivas, orientar la *educación para la producción*, la cultura del cumplimiento, respeto a la institucionalidad del Estado Plurinacional, la cultura de diálogo y de manejo de conflictos.

En este sentido, al ser la creación de empleo y el desarrollo de competitividad factores condicionados por lo local, cada localidad será la más indicada para identificar sus necesidades y establecer sus metas –de empleo, ingresos, etc.– en función de sus objetivos de desarrollo, y de los problemas particulares que debe superar para lograrlos.

Otra tarea impostergable para poner en marcha el proceso autonómico tiene que ver con la necesidad de generar y socializar esa visión productiva que guiará el desarrollo nacional, departamental y local.

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

La planificación Nacional debería establecer periódicamente los objetivos y las metas generales del desarrollo nacional (social, económico, político y ambiental) mediante indicadores y “benchmarks” en las materias relevantes. Por tratarse de una competencia Privativa Nacional, las recomendaciones que surgen de las autonomías deberían limitarse a sugerir orientaciones generales, las cuales, empero, no se deberían descuidar cuando el nivel Central asuma tales responsabilidades.

La política Económica, derivada de la planificación Nacional, debería establecer las metas específicas del crecimiento global de la economía y de redistribución de la riqueza, e identificar el marco institucional y los roles de las políticas sectoriales. De manera especial, debería considerar:

- la defensa y el control del mercado interno y las estrategias para la penetración de mercados externos
- el desarrollo de la capacidad tecnológica del aparato productivo a fin de responder a las demandas esperadas de los mercados competitivos;
- el configurar el marco institucional “pro-producción y empleo” que elimine costos de transacción y, fundamentalmente, redistribuya eficientemente la riqueza creada; y
- el recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar valores sociales sobre los que se consolide una cultura productiva.

En relación a las otras competencias específicas, el nivel Central debe asegurar coherencia entre los objetivos de las políticas sectoriales con los de dignidad del trabajo, la reducción de la pobreza (Art 312), la redistribución equitativa del excedente (Art. 306), la libertad de empresa (Art. 308), las políticas que eviten la subocupación (Art. 54).

La Política General de Bio-Diversidad y Medio Ambiente establecerá los principios y condiciones para el aprovechamiento social de la bio-diversidad, por una parte y, por otra, las características y los niveles *socialmente aceptables* de los pasivos ambientales generados por la actividad económica.

La planificación en los ámbitos sub-nacionales, así como están formuladas, las competencias pueden ser redundantes y llevar a sobre-posiciones o duplicidades que generarían ineficiencias o conflictos, por lo cual deberían ajustarse concertadamente. Un esquema posible para articular y coordinar todos estos ámbitos de planificación sub-nacional, podría considerar que, con base en las tasas de crecimiento poblacional, los municipios de mayor tamaño y capacidad, proyectarían sus necesidades de creación de puestos de trabajo y de los ingresos de los hogares,

identificando los posibles sectores o las actividades que podrían cumplir con los indicadores socio-económicos esperados. El nivel Departamental apoyaría a los municipios menores o mancomunidades de éstos, en establecer estas proyecciones, identificando también opciones para las actividades con las que se responderá a las esperadas necesidades sociales de empleo y de ingresos dignos.

Finalmente, es importante asumir y entender que solamente la diversificación económica y la transformación productiva en cada entidad territorial autónoma asegurará el financiamiento de su autonomía y otorgará la sostenibilidad económica y social para hacerla viable. Por ello, la meta inicial, central y común a todas ellas, debe ser la de desarrollar la capacidad de generar valor creando puestos de trabajo y oportunidades de empleo dignos y productivos para todos los bolivianos/as.

## Conclusiones

1. La transformación hacia la Bolivia Productiva que genere oportunidades de empleo digno para tod@s l@s bolivian@s, es una condición necesaria para la sostenibilidad de las Autonomías.
2. La incapacidad estructural que Bolivia ha demostrado para garantizar el Derecho al Empleo Digno (DED), es un factor fundamental en la problemática económica, social y política.
3. El debate social sobre el empleo es parte de una agenda marcada por muy fuertes tendencias a la segmentación, fragmentación y trivialización de la problemática, lo que impide identificar las causas estructurales del desempleo y de la precariedad del empleo.
4. En particular, el tratamiento del empleo con el enfoque de las políticas sociales, no ha permitido apreciar la especialmente baja participación de la remuneración al trabajo en la distribución del valor agregado, realidad que constituye una causa subyacente de la desigualdad estructural, de la concentración del empleo en actividades de baja productividad y del bajo aporte del trabajo en el crecimiento global de la economía.
5. Para asegurar el DED de los entrantes al mercado laboral en los próximos cinco años, se deberán crear 580,000 puestos de trabajo de los que el 94% deberán ser urbanos; adicionalmente, reducir la informalidad del empleo en un 50% en ese plazo, implica mejorar (dignificar) otros 1,8 millones de puestos de trabajo.
6. Construir la Bolivia Productiva que permita alcanzar estos objetivos supone políticas y acciones trans-sectoriales –necesariamente concertadas entre todos los niveles– que comprenden, entre otras: facilitar la creación de organizaciones económicas productivas; promover la generación de valor agregado; reorientar el ahorro nacional hacia las inversiones en actividades intensivas en empleo; incentivar la productividad, mejorar la calidad del empleo y la remuneración al trabajo.
7. Los gobiernos sub-nacionales deben jugar un rol particularmente relevante en la construcción de la Bolivia Productiva toda vez que la competitividad que definen las condiciones precedentes es un fenómeno esencialmente local.
8. Las competencias autonómicas establecidas en la CPE no garantizan la creación de condiciones objetivas que sustenten la transformación productiva en términos de los mercados, la mejora de la productividad, el desarrollo de la competitividad o la sustitución de la cultura rentista por la cultura productiva “pro-producción y empleo”.
9. En ausencia de objetivos específicos y comunes que privilegien la transformación productiva y la garantía al DED en todos los ámbitos de gobierno, la implementación de las autonomías podría derivar en un conjunto de unidades territoriales de gestión orientadas por prioridades sectoriales, muy poco o nada articuladas; la complejidad institucional resultante sería un serio obstáculo a la transformación productiva y altamente perjudicial para el DED.
10. Para revertir estas tendencias y asegurar que las autonomías sean medios idóneos y eficientes para el DED y para lograr los objetivos superiores de la CPE, es necesario fortalecer el rol y la capacidad institucional de los gobiernos sub-nacionales en la transformación productiva.
11. Los debates sobre la implementación de las autonomías deben superar el enfoque del gasto –que predispone a “juegos de suma cero” para maximizar los recursos a disposición–, para concentrar la atención y la acción en los resultados, buscando alcanzar los objetivos comunes con el óptimo y eficiente uso de todos los recursos.

12. Solamente la diversificación económica y la transformación productiva en cada entidad territorial autónoma asegurará el financiamiento de su autonomía y otorgará la sostenibilidad económica y social para hacerla viable; por ello, la meta inicial, central y común a todas ellas, debe ser la de desarrollar la capacidad de generar valor creando puestos de trabajo y oportunidades de empleo dignos y productivos.