

ANÁLISIS

investigaciones

IC
NOVIEMBRE 2019

IDEAS CREATIVAS CON ENFOQUE DE DESARROLLO E INNOVACIÓN SOCIAL

La industrialización de Bolivia en el siglo XXI:
Lineamientos para una nueva política industrial

Jose Gabriel Espinoza Yañez

Repensando lo social desde la innovación económica y ambiental:
Innovación Social, Eficiencia y Triple Balance

Javier Ramos

La Política de la Auto-Ayuda: Receta Infructífera para el desarrollo de Bolivia

Lily Peñaranda

Calidad de políticas públicas en el ámbito de la seguridad
ciudadana, basada en la visión del componente educativo
en el Estado Plurinacional de Bolivia

William Mariaca Garrón

Franklin Pareja Aliaga, Editor



ANÁLISIS

investigaciones

10

NOVIEMBRE 2018

**IDEAS CREATIVAS CON ENFOQUE DE
DESARROLLO E INNOVACIÓN SOCIAL**



Revista Análisis e Investigaciones N° 10

Director Fundación Hanns Seidel

Rafael Pfister

Director Carrera Ciencia Política y Gestión Pública - UMSA

Marco Aurelio Velasco Olivarez

Editor de la Revista

Franklin Pareja

Consejo Editorial

Karen Longaric Rodríguez PhD

Karina Medinaceli Díaz PhD

Andrés Santana Leitner PhD

Ivan Miranda Balcázar MsC.

Ariel Benavides Gisbert MsC

Corrección y estilo

Manuel Olivera Andrade

Diseño de tapa:

3K kamaleon Impresión Gráfica

Diagramación:

Jorge Dennis Goytia Valdivia

<http://gyg-design1.blogspot.com/>

Impresión:

SOIPA Ltda.

<http://imprentasoipa.blogspot.com/>

Depósito Legal:

4 - 1 - 1423 - 13

La Paz - Bolivia, 2019

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Hanns Seidel Stiftung con la UMSA.

Los artículos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la UMSA y de la Hanns Seidel Stiftung.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de las fuentes, siempre y cuando su utilización sea sin fines de lucro.

Índice

Presentación.....	5
Introducción	7
La industrialización de Bolivia en el siglo XXI: Lineamientos para una nueva política industrial.....	11
1. Introducción.....	11
2. La demanda industrial en el siglo XXI	15
3. Evolución y situación de la industria en Bolivia.....	22
4. Una política industrial para el siglo XXI	38
5. Conclusiones	45
Referencias bibliográficas.....	47
Repensando lo social desde la innovación económica y ambiental: Innovación Social, Eficiencia y Triple Balance	49
1. Introducción.....	49
2. De la Protección a la Innovación Social: ¿cómo ha cambiado la política social en Europa?	51
3. ¿Qué es la Innovación Social y cómo puede hacer frente a estos retos?	58
4. Los tipos de Innovación Social.....	66
5. Conclusiones	77
Referencias bibliográficas.....	79
La Política de la Auto-Ayuda: Receta Infructífera para el desarrollo de Bolivia.....	85
1. Introducción	85
2. El concepto de la auto-ayuda y la lucha contra la pobreza	89

3. Empoderamiento político de la pobreza, sin reducción de la pobreza.....	95
4. La Movilización de la pobreza contra el neoliberalismo	98
5. El Movimiento Al Socialismo (MAS) profundiza el mecanismo de la auto-ayuda	101
6. ¿Por qué la política de la auto-ayuda es infructífera?.....	114
7. El Estado como pilar del desarrollo	117
8. Recomendaciones	122
Referencias bibliográficas.....	125

Calidad de políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana, basada en la visión del componente educativo en el Estado Plurinacional de Bolivia	131
1. Introducción.....	131
2. Antecedentes y problematización	133
3. Análisis.....	146
4. Implicaciones para políticas públicas	159
5. Conclusiones.....	162
Referencias bibliográficas.....	165

Presentación

Nuevamente es un grato placer presentar un siguiente número de la revista *Análisis e Investigaciones*, en esta ocasión el número 10, mismo que es producto del trabajo conjunto entre la Carrera de Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés y la Hanns Seidel Stiftung en Bolivia. Esta publicación es parte fundamental de una continua y extensa cooperación entre ambas instituciones, a través de la cual, se busca aportar a la discusión con un enfoque de corte académico científico.

Para esta décima versión, se ha preparado una revista con una perspectiva integral en lo que respecta a Bolivia en ámbitos de las políticas públicas. En esta ocasión, el número cuenta con expertos en la materia, quienes desarrollan cada tema con propiedad y elocuencia. Estos autores son: Jose Gabriel Espinoza Yañez, con su artículo titulado: “La industrialización de Bolivia en el siglo XXI: Lineamientos para una nueva política industrial”; seguidamente, Javier Ramos que nos deleita con su escrito: “Repensando lo social desde la innovación económica y ambiental: Innovación Social, Eficienciencia y Triple Balance”; mientras que en el siguiente documento Lily Peñaranda nos presenta “La política de la Auto-ayuda: Receta Infructífera para el desarrollo de Bolivia”; y finalmente el trabajo de William Mariaca: “Calidad de políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana, basada en la visión de componente educativos en el Estado Plurinacional de Bolivia”. Todos ellos son expertos, con renovadas ideas y propuestas, que pretenden que sus aportes nos lleven al análisis y una visión más amplia sobre el tema de políticas públicas.

Luego de una ardua tarea que nos ha llevado a publicar estos diez números, tenemos la gran satisfacción de percatarnos de la gran aceptación que han tenido cada uno de estos títulos en los más diversos círculos académicos. Nos sentimos muy complacidos, por lo que queremos expresar nuestro profundo agradecimiento por la difusión, los comentarios y positivas repercusiones que han partido de la interacción con esta revista.

Agradecemos también a todas las personas e instituciones que han formado parte de este gran desafío, por aportar de forma científica al debate y creación de nuevos conocimientos a través del análisis.

Como es la intención de cada número de la revista, esperamos que este tema en particular, sea del agrado del lector y sea un aporte a sus conocimientos en la temática, la cual no sólo está de moda, sino también es de imperiosa consideración a nivel mundial.

Rafael Pfister
Representante Bolivia
Hanns Seidel Stiftung

Introducción

La décima entrega de la “Revista Análisis e Investigaciones” probablemente sea una de las más eclécticas que se han publicado en estos últimos años. En esta entrega asumimos el reto de plantearnos, desde visiones y enfoques bastante disímiles, la posibilidad de explorar algunas “Ideas Creativas para el Desarrollo”, que es finalmente el título por el cual nos decantamos.

Ciertamente, cuando hablamos de “Ideas Creativas”, valdría la pena preguntarse cuán creativos se puede ser hoy, asumiendo que vivimos en una época de información abundante que, como diría Alfredo Ossorio, genera ceguera de la información; vale decir que hoy, a diferencia del pasado, la información es abundante, barata y por tanto accesible, de modo que la dificultad no es encontrarla, sino saber identificar la que es de buena calidad. Por eso, es probable que cuando se hablan de diferentes temas, no faltarán informes, estudios y un largo etcétera de textos elaborados; no obstante, ahí radica el desafío, seguir explorando aspectos y situaciones que podrían ser originales. En este contexto, si bien es cierto que la creatividad es infinita, precisamente ahí radica su cualidad; de ahí que existen vetas de exploración, aunque reducidas y a veces casi imperceptibles, donde es un logro encontrar aspectos dignos de análisis y eventualmente realizar propuestas interesantes.

Sin el afán de ser pretenciosos ni tan creativos, en esta entrega vamos a procurar abordar, desde cuatro distintos enfoques, una aproximación que tiene un común denominador: El desarrollo. Los articulistas que nos colaboraron para esta edición son profesionales jóvenes, pero con mucha experiencia académica y laboral en importantes espacios y escenarios de la investigación social.

En las últimas décadas, muchos cambios de naturaleza política, económica y social se han producido en la región (América Latina) y el mundo. Cuestionamientos tan profundos a los modelos económicos e inclusive a la

calidad de las democracias han empezado a sonar con mucha más fuerza, generando un coro de voces que parecieran sintonizar armónicamente cuando se trata de hacer oír demandas por mayor equidad, control ciudadano del poder político, transparencia y probidad de los organismos públicos y sobretodo, efectividad en la gestión del desarrollo. En esta tesitura, el panorama llama a replantear el rol del Estado, las personas, la importancia de las instituciones y la calidad de las políticas públicas.

Si bien es cierto que cada vez existen más estudios realizados con respecto a los factores determinantes que inciden positiva o negativamente en el desarrollo de los Estados, está claro que no hay fórmulas mágicas para el logro de la prosperidad. Daron Acemoglu y James Robinson, en el libro “Porqué Fracasas los Países”, presentan varios ejemplos que son paradójicos, dado que los que mejor desempeño económico y social logran, no llegan al éxito a través de los recursos naturales ni tampoco fácticos, la receta parece apuntar a un tema que suena y suena hasta retumbar: La Calidad de las Instituciones.

Para adentrarnos en la temática, Gabriel Espinoza, en su artículo intitulado “La Industrialización del siglo XXI”, hace un repaso en retrospectiva al comportamiento de la economía y los diferentes ciclos, tanto a nivel global para aterrizar en el plano local (Bolivia), donde resalta de manera enfática la permanente quimera que vivimos con respecto al anhelado proceso de industrialización. Califica el crecimiento económico de la última década de extraordinario en su verdadero sentido, pese a no ser propiamente el único en los últimos 60 años; sin embargo, la persistencia del mismo, ha sido clave para permitir avances significativos en las políticas sociales. No obstante, y aun habiendo gozado de un periodo bonancible muy importante, el cual pudo haber sido un momento de oportunidades para realizar avances estructurales viables técnicamente y sostenibles económicamente, la tan mentada industrialización y diversificación productiva no se produjeron y, por ende, no podríamos hablar de una consolidación de algo que constituye una materia absolutamente pendiente de la economía boliviana.

A manera de prospectiva, Espinoza sugiere analizar la pertinencia de continuar o no con la idea de la industrialización bajo la modalidad clásica, en un mundo que ha sufrido notables cambios y transformaciones que trastocan el comportamiento social, que ha cambiado radicalmente en apenas dos o tres décadas.

Un aspecto llamativo es su visión acerca de la elevada informalidad en las relaciones laborales, la misma que por su condición de incertidumbre permanente, es al mismo tiempo flexible y mucho más adaptable a cambios de contexto. En este sentido, estas relaciones laborales podrían estar mejor preparadas, al menos en algunos aspectos, para enfrentar las nuevas formas de organización industrial que aquellas economías desarrolladas.

Desde una mirada europea, Javier Ramos aborda una temática novedosa e interesante, la Innovación Social (IS), la cual está orientada desde la Comisión Europea, a través del Fondo Social Europeo, a priorizar la inversión social para modernizar sus sistemas de bienestar social y para hacer frente a las consecuencias sociales de la crisis económica y del envejecimiento de la población. Como se puede apreciar, allende los mares, los problemas sociales están instalados en todas las sociedades, inclusive en las de los denominados países ricos.

Ramos explora esta tendencia modernizadora que pasa por una *“re-conceptualización de “lo social” desde una nueva perspectiva: la Innovación Social (IS)”*. Afirma que *“lejos de ser irrelevante, esta nueva perspectiva aspira a ser capaz de adaptar las políticas sociales a la nueva realidad cambiante de un mundo comercialmente más internacionalizado, técnicamente más interconectado, laboralmente más precario y desigual; y ambientalmente más degradado como consecuencia del cambio climático”*.

Analiza las políticas sociales, desde el *Keynesianismo*, pasando por el *Liberalismo* y recalando en el *Colaboracionismo*. En definitiva, *“La Innovación Social (IS) es un intento de adaptar las políticas sociales a los nuevos espacios de vulnerabilidad vinculados a la globalización, la revolución digital, los cambios demográficos y la crisis financiera desde una nueva fórmula que*

integra mayor eficiencia económica y mayor participación democrática al mismo tiempo (Eficiencracia)”.

Por otra parte, Lily Peñaranda, desde una visión crítica, en su artículo intitulado “La Política de la Auto-Ayuda, Receta Infructífera para el desarrollo de Bolivia”, resalta *“cómo la política de la auto-ayuda del desarrollismo neoliberal, lejos de reducir la pobreza, tiene el efecto colateral de empoderar políticamente a los segmentos menos privilegiados de Bolivia (Haarstad y Andersson, 2009; Postero 2007), resultando en lo que se conoce como la guerra del agua (2000) y la guerra del gas (2003), y en el ascenso del gobierno de los movimientos sociales al poder a través del Movimiento al Socialismo (MAS). Más aún, se argumenta que el MAS, actualmente en gobierno, hace continuidad de la implementación de la política de auto-ayuda, en busca de la erradicación de la pobreza”.*

Finalmente, William Mariaca, desde una particular mirada de las políticas públicas en seguridad ciudadana, vinculadas a la matriz educativa, desarrolla un trabajo interesante y provocador, partiendo del cambio de paradigmas y la nueva estatalidad, que, desde los fundamentos filosóficos de la nueva Constitución Política del Estado, sostienen como pilar fundamental el “Vivir bien”; y el diseño de la arquitectura jurídica y de seguridad proyecta como faro referencial esta nueva visión del Estado Plurinacional.

Menciona a Acemoglu y la evidente tesis del desarrollo con base en sociedades con instituciones fuertes y creíbles, como vehículo eficaz para el desarrollo; pero introduce hábilmente la variable “seguridad”, como un factor ineludible e indisociable en la perspectiva de garantizar un clima idóneo para el desarrollo.

Con esta entrega de artículos tan diversos y diferentes, estamos seguros que el amable lector, podrá evocar reflexiones pertinentes en torno a problemáticas oportunas en tiempos de turbulencia global.

Franklin Pareja
Coordinador de la Revista

La industrialización de Bolivia en el siglo XXI: Lineamientos para una nueva política industrial

Jose Gabriel Espinoza Yañez¹

1. Introducción

El crecimiento económico de la última década ha sido extraordinario, y aunque en los últimos 60 años hemos registrado tasas de crecimiento aun más altas, la duración de este ciclo ha permitido un avance en los indicadores sociales, formación de infraestructura e inversión, que lo hacen distinto al resto de los ciclos positivos que ha vivido Bolivia. Sin embargo, la industrialización y la diversificación productiva parecen seguir siendo parte de las materias pendientes de la economía boliviana.

¹ Jose Gabriel Espinoza es economista por la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” con una Maestría en Desarrollo Económico. Es consultor en el sector privado, enfocado en los ámbitos de regulación, análisis económico y diseño de propuestas de política pública. Fue economista de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, consultor e investigador de la Fundación Milenio, Fundación Konrad Adenauer, Friedrich-Ebert-Stiftung, Organización Internacional del Trabajo y Central Obrera Boliviana, así como de otros gremios empresariales. En el ámbito académico, ha colaborado en la publicación de varios libros referidos a la innovación, competitividad, economía digital, así como evaluación e historia de la economía boliviana. E-mail: jgespinoza@me.com.

La lógica de la industrialización, perseguida por casi todos los sectores de la sociedad, se basa en la premisa de que un mayor grado de industrialización tendría efectos directos y positivos sobre los ingresos y consumo de la población, así como sobre los requerimientos de materias primas agrícolas, mineras e hidrocarburíferas entre otras. Por eso, el objetivo de la industrialización es lograr el despegue de la economía en su conjunto, asegurando un proceso económico sostenible, alejado de las fluctuaciones de los precios de las materias primas (Machicado, 1986).

Esta no es una tendencia observada sólo en Bolivia. Muchas sociedades en países en vías de desarrollo apuntan a la industrialización de sus economías, porque la industria ha sido la base del desarrollo de las economías más grandes del mundo y es quizás el sector que explica mejor la rápida expansión del capitalismo como principal forma de organización económica en los últimos dos siglos, a través de la generación de empleo y el ensanchamiento de la clase media, lo que a su vez se relaciona directamente con la equidad y las estabildades democrática y política (Kosacoff y Ramos, 1997).

Sin embargo, las formas a través de las cuales los Estados han buscado promover la industrialización han sido cualitativamente diferentes en forma e intensidad. Así, mientras que algunas economías asiáticas se han basado principalmente en el impulso a algunas industrias seleccionadas y consideradas claves (por ejemplo agro o servicios), en el caso de América Latina se han basado en el apoyo, subsidio o financiamiento directo de empresas, aun en contra de las señales del mercado (bajo el supuesto de que estas señales son producto de fallos del mismo y por lo tanto no son indicadores válidos para la toma de decisiones). En cualquiera de los casos, se han registrado éxitos y fracasos que dejan en claro que no existen recetas únicas para lograr la industrialización de una economía².

2 Una discusión extensa sobre las políticas de industrialización y, en general, de desarrollo, aplicadas en diferentes contextos y regiones, se puede encontrar en Naudé (2010), Hausmann, Rodrik y Sabel (2008), Hausmann, Hwang y Rodrik (2007), Rodrik (2004) y Hausmann y Rodrik (2003), entre otros.

En el caso específico de nuestra región, y en particular de Bolivia, el grueso de las demandas e intentos por lograr la industrialización han estado asentados en políticas de los años 50 y 60's, cuyos principios partían de especializarse en tareas específicas y desarrollar encadenamientos tanto con cadenas productivas tanto internas como en el extranjero³. De hecho, y aunque no existe una política industrial propiamente dicha, los esfuerzos actuales por industrializar el país no son muy diferentes a los realizados en los últimos 50 años, aún en el marco de las Cadenas Globales de Valor.

Dado lo anterior, es fácil entender porqué las sociedades buscan industrializar sus economías; sin embargo, la emergencia de la industria, los procesos de industrialización y el concepto mismo de ésta no se vinculan directamente con los deseos de la sociedad por mayor empleo, ingresos o bienestar (objetivos sociales en esencia), sino que están explicados en gran medida por la necesidad de superar la escasez relativa de uno o varios factores productivos, es decir, son objetivos de eficiencia económica. La escasez se traduce en altos precios en el mercado, lo que impulsa el desarrollo de formas de producción que ayudan a sustituir estos factores; y nuevas aplicaciones de tecnología, que permitan limitar o evadir su uso o mejorar el aprovechamiento de los mismos, lo que en definitiva provoca un salto en la productividad. Por lo tanto, existe un desfase, al menos en el corto plazo, entre el proceso de industrialización y los resultados de la misma (Hidalgo, 2018).

A esto hay que agregar el hecho de que el objetivo de la industrialización es ahora más difícil de lograr, ya que la evidencia muestra que la inserción en las cadenas de valor, a través de mecanismos como las zonas económicas especiales, maquilas y otras, no necesariamente atraen inversión extranjera. Además, en caso de que se logre atraerla, no necesariamente se logra el desarrollo productivo, esto es así porque en general los sectores industriales atraídos suelen comportarse como sectores de enclave, con poca o ninguna vinculación con los sectores productivos nacionales, por lo que no colaboran

3 Al respecto se puede revisar Seoane (2015).

con el desarrollo de nuevas habilidades en la fuerza laboral y por lo tanto con el de nuevos sectores nacionales (Friedrich Ebert Stiftung, 2016).

Este nuevo contexto plantea una serie de desafíos, como el *reshoring* de la producción⁴, impulsada sobre todo por la emergencia de tendencias nacionalistas y en contra del libre comercio; la preferencia de los consumidores por una creciente personalización de los productos; y lo producido en el propio país. Por todo ello, hoy ya no es tan atractivo insertarse en las cadenas globales de la producción industrial, como lo era en los años cincuenta o sesenta.

Tal como se identifica en United Nations (2007), al panorama anteriormente descrito hay que agregar dos factores. El primero es el perfil actual del empleo en el sector industrial tradicional, en particular en países en vías de desarrollo como Bolivia, en el que si bien el porcentaje de empleo en este sector es aun importante, a diferencia de las economías industrializadas, ha crecido en el ámbito de la informalidad, lo que en muchos casos va en contrasentido de lo buscado con un proceso de industrialización. El segundo es que se constata una concentración global del control de la producción industrial en manos de unas pocas empresas. Esta concentración hace que las opciones de estas empresas, en cuanto a locaciones y sectores, sea mucho más amplia que lo que se observaba décadas atrás, por lo que la competencia para atraer sus inversiones es aun más alta.

En este contexto, entonces, es pertinente cuestionar si como país debemos continuar con la idea de la industrialización y, quizás más importante aún, cómo debemos hacerlo. En este documento trataré de responder a estas dos cuestiones, en función de los cambios que percibimos hoy en día en las formas de producción, en la organización industrial y el concepto mismo de industria. Para ello, el presente documento se organiza como sigue: en primer lugar realizo un perfil de la demanda industrial del siglo XXI, sus tendencias, objetivos y limitaciones. A continuación, describo de manera

4 También conocido como *onshoring*, se trata de la relocalización o el retorno, a sus países de origen, de actividades de producción o manufactura de bienes, que las empresas habían deslocalizado en el pasado a países emergentes, con el fin de reducir sus costos de producción.

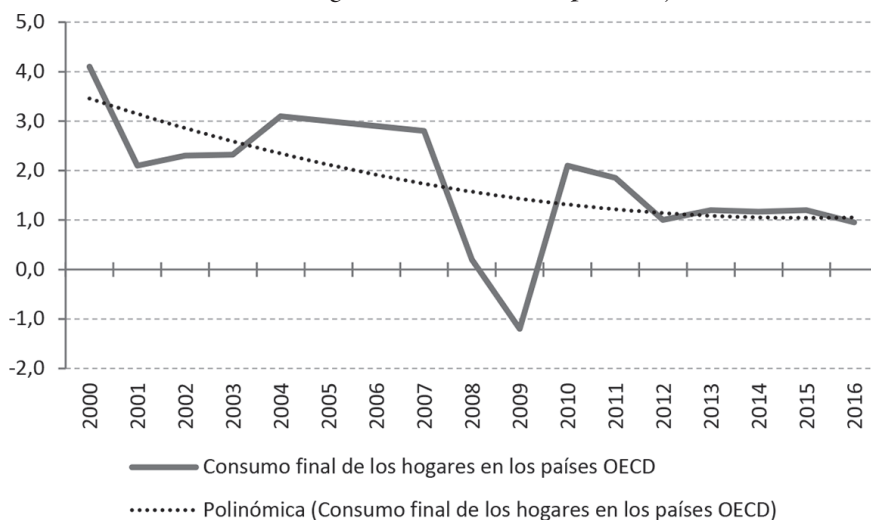
breve la evolución de la industria en Bolivia en los últimos 60 años, algunos elementos relevantes y su situación actual. Seguidamente, planteo algunos lineamientos para una política industrial para el siglo XXI y finalmente presento algunas conclusiones.

2. La demanda industrial en el siglo XXI

La industrialización es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por lo que es claro que esta es aún una de las preocupaciones globales. Esta preocupación viene en un momento en el que las economías desarrolladas registran una rápida reducción del empleo en este sector, así como de la participación del mismo en su PIB; mientras que en las economías emergentes se observa un crecimiento de la población, y por tanto de los mercados. Al mismo tiempo, tal como se observa en el Gráfico 1, se reducen los ritmos de crecimiento y consumo de bienes manufacturados en las economías desarrolladas (OECD, 2015).

Esto se explica por varios factores. En primer lugar, muchos de estos hogares ya han satisfecho sus necesidades en lo que respecta a este tipo de bienes. En segundo lugar, el promedio de edad en las economías avanzadas ha subido considerablemente, por lo que el mercado no se puede expandir con facilidad. Esto ha llevado a que la población de estas economías tienda al consumo de servicios, antes que de bienes manufacturados. En tercer lugar, la irrupción de las nuevas tecnologías ha configurado un esquema en el que la compra de bienes —y cada vez más importante, uso antes que posesión— está fuertemente vinculada con servicios pre y post compra, donde una parte importante del valor agregado que se vincula a este consumo pasa por el servicio, antes que por la tenencia del propio bien.

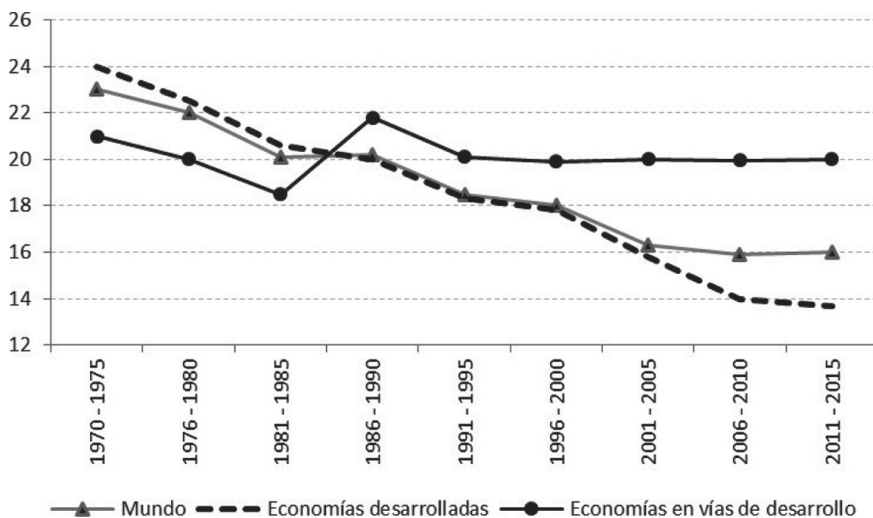
Gráfico 1: Países de la OECD: crecimiento del consumo final de los hogares, 2000 - 2016 (En porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD Data Base (www.stats.oecd.org).

Una tendencia similar se observa en la participación del PIB de la industria en los países desarrollados, en relación a las economías emergentes (Gráfico 2). La tendencia de los últimos 30 años ha sido la desindustrialización de los países desarrollados, por lo emergencia de un sector de servicios cada vez más importante, el cual, además, ha permitido la tercerización de actividades que muchas de las empresas industriales requieren y que en principio estaban incluidas en sus propias estructuras industriales. Este hecho ha permitido la reducción del tamaño de la participación de la industria, sin afectar la producción de la misma.

Gráfico 2: Mundo: participación del PIB industrial en el PIB total, 1970 – 2015
(Promedios quinquenales, en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en datos de UNIDO Data Base (www.stat.unido.org).

A esto hay que agregar el fuerte proceso de desconcentración de la producción hacia regiones donde los costos sean más bajos (*offshoring*), lo que ha llevado a un incremento de la industrialización en algunas regiones del mundo, pero sin lograr una verdadera integración con sus aparatos productivos locales. Esto además ha derivado en la concentración del control de la industria por parte de un grupo cada vez más reducido de empresas. En consecuencia, aunque el proceso productivo no se lleve adelante en el territorio de las economías desarrolladas, gran parte de los beneficios por la realización de esta producción es capturada por las mismas, pero canalizada hacia sus economías no a través del sector industrial sino, ahora, a través del de servicios, dentro de los que se incluyen la administración global de las cadenas de producción.

No obstante, aun tomando en cuenta estas atenuantes, el peso de la industria en el PIB de las economías más desarrolladas ha mostrado una tendencia decreciente, pasando de cerca del 25% entre 1970 y 1975 a un poco menos de 15% hacia el 2015, jalando el promedio observado para el mundo en

general, que ha mostrado una tendencia similar, pasando de un promedio del 23% en el primer quinquenio de los 70's a un poco más del 15% entre 2010 y 2015 (Gráfico 2).

En cambio, en las economías en vías de desarrollo la situación es diferente. En estos países, entre 1970 y 1975 el peso promedio de la industria era de un 21%, el cual ha tendido a mantenerse durante los siguientes 30 años; esto implica que la producción industrial en estos países tiene una tendencia creciente. Esto se explica en parte por la externalización de la producción industrial de las economías desarrolladas; pero también por un factor de política económica, que sigue apostando a la industrialización como mecanismo de desarrollo.

Sin embargo, el desarrollo industrial de las economías emergentes, bajo los preceptos del siglo XX, es hoy menos viable, si se lo piensa basado simplemente en el mercado externo o en la provisión de manufacturas. Las nuevas tendencias en el consumo mundial muestran claramente una recomposición en la demanda enfocada sobre todo a los servicios, muchos de los cuales son producidos en función de la aplicación de nuevas tecnologías como la impresión 3D, el uso de Big Data y el Internet de las Cosas (*IoT* por su sigla en inglés).

Incluso la producción de bienes de escaso contenido tecnológico requiere hoy en día de la incorporación de nuevas tecnologías. Esto tiene implicaciones también para el mercado de trabajo de las economías en vías de desarrollo que buscan la industrialización. Los trabajadores de estas economías deberán mejorar sus habilidades en el manejo de tecnología de la producción y desarrollar habilidades cada vez más blandas, muchas veces asentadas en un conjunto amplio de disciplinas; contrariamente a lo observado en anteriores procesos de industrialización, donde la especialización era la norma que guiaba la formación laboral.

En este nuevo contexto, la organización de la industria, en la cuarta revolución industrial, se enmarca en el concepto de fábricas inteligentes, con nuevas tecnologías, eficientes en el uso de la energía, manufactura

sostenible y adaptable a las necesidades de los consumidores. Incluso, la industrialización en economías emergentes, en sectores bajos en tecnología, requiere de la incorporación de nuevas tecnologías. Al margen de si estos están o no vinculados a cadenas globales de producción, existe la necesidad de estar vinculados en tiempo real con sus consumidores, la extrema segmentación del mercado y su globalización. Esto permite a las empresas pequeñas competir con relativo éxito contra aquellos grandes conglomerados, siempre y cuando se pueda suplir las demandas cada vez más particulares de sus clientes. Además, se obligan a la implementación de sistemas avanzados de información (Friedrich Ebert Stiftung, 2016).

Lo mismo sucede en el caso de la energía, ya que los altos costos no son la única limitante. La demanda global por producción más limpia y sostenible, que limite los efectos de las externalidades en la producción —entendiendo que el problema ambiental es un problema global—, ha impulsado el consumo de productos con menores huellas de carbono. El creciente costo del combustible obliga a la construcción de cadenas de suministros no solo eficientes, sino también inteligentes. El seguimiento en tiempo real ha dado paso a la predicción de la demanda intra-industrial, con base en algoritmos que prevén cómo y cuándo deben ser enviados los siguientes productos, reduciendo los costos y tiempos de manera extraordinaria.

Esto significa que la demanda de trabajo a nivel global, pero en particular en la industria, también debe cambiar. Para responder a la demanda de mayor competitividad, las economías emergentes también deberán mejorar su fuerza de trabajo. Ahora bien, contrariamente a lo que la intuición plantea, lo anterior no necesariamente significa un reemplazo masivo de trabajadores, o una condicionante para la profesionalización de los trabajadores (Hidalgo, 2018). Sí es cierto que las actuales formas de producción exigen un adecuado manejo de las nuevas tecnologías; sin embargo, en la medida que estas se hacen más integradas a las actividades cotidianas, junto con la mejora en las interfaces, es claro que la capacitación de los trabajadores se refiere más bien a la mejora de sus capacidades de relacionamiento social, junto con la capacidad de lograr solucionar problemas complejos e inesperados, que usualmente no pueden ser previstos por las computadoras.

En este sentido, el concepto de cualificación del trabajador también debe ser re interpretado y ajustarse a las nuevas exigencias, lo que de por sí representa un desafío de gran envergadura. Esto es así porque a lo largo de la historia siempre se ha observado que la llegada de nuevas tecnologías ha despertado miedo entre los trabajadores, que ven el cambio tecnológico como un riesgo para su oficio. Un ejemplo clásico de esto es el caso de uno de los primeros movimientos obreros de la época contemporánea: el ludismo⁵, cuyo principal objetivo era eliminar a las máquinas que, según su comprensión, eran responsables de los despidos y los bajos salarios⁶.

Sin embargo, es claro que la tecnología no es buena ni mala, sino que depende de cómo se use. La estadística muestra que hasta el momento la automatización está creando más trabajo del que está destruyendo, sin ser claro todavía qué oficios se demandarán en los próximos años. De hecho, incluso las estimaciones sobre los riesgos de la automatización y la irrupción de nuevas formas de producción, para los actuales empleos, varían considerablemente según la metodología, las variables que se incluyan en el análisis y las condiciones particulares que enfrentan las economías. El gráfico 3 presenta los máximos y mínimos estimados de los trabajos en riesgo de perderse por la automatización y digitalización de las economías,

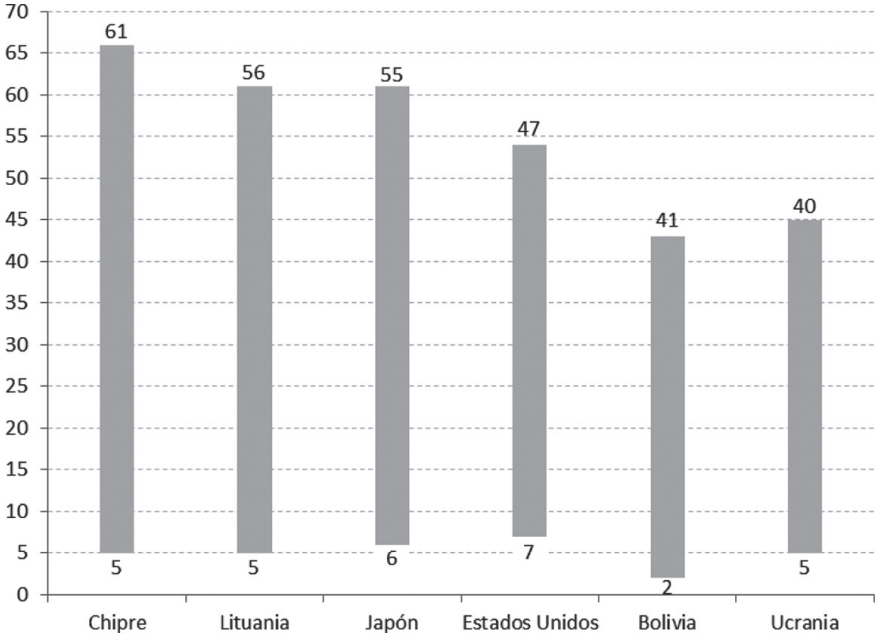
5 El ludismo fue un movimiento social que se caracterizaba por la oposición del uso de maquinaria moderna en el proceso productivo. Se desarrolló durante las primeras etapas de la primera revolución industrial, y se inició a partir de cartas que eran enviadas a empresarios del sector textil, amenazando con violentas acciones de destrucción de máquinas. Estas cartas eran firmadas por un mítico líder llamado “General Ludd” o “Rey Ludd”, y cuyo origen se vincula a un tejedor de este sector, que en 1779 fue supuestamente el pionero en este tipo de prácticas tras destruir el telar mecánico que manipulaba. Este movimiento se desarrolló entre 1800 y 1830.

6 En realidad, los bajos salarios y los despidos en las fábricas de Gran Bretaña pueden explicarse, tal como señaló Marx y muchos otros autores después de él. Gran Bretaña, desde finales del siglo XVIII había vivido una burbuja en sus exportaciones, impulsada por la caída del Imperio Español, junto con el apoyo de los portugueses al comercio británico. Esto impulsó el desarrollo de la economía en la isla, pero que empezó a desacelerarse por las crecientes tensiones que vivía este país, a principios del siglo XIX, con Estados Unidos, que luego derivarían en una guerra abierta. A esto hay que agregarlos efectos de un bloqueo naval impuesto por Francia, que obligó, entre 1809 y 1811, al cierre de muchas empresas británicas dedicadas a la exportación, con la consiguiente emergencia del descontento social.

para las que se han realizado más de una estimación. Las más pesimistas consideran a la automatización, como un factor de reemplazo de mano de obra con una relación inversamente proporcional a la calificación requerida por el empleo: es decir mientras mayor calificación requerida para el empleo de hoy, mayor posibilidad de complementariedad con la tecnología y viceversa. No obstante, en los escenarios más optimistas, la introducción de tecnología está limitada también por otros factores como la estructura del aparato productivo; el peso de algunas estructuras sociales, como los sindicatos y asociaciones de trabajadores; e incluso las particularidades sociales y culturales de cada una de las economías estudiadas.

En este contexto, es muy difícil determinar cuáles serán las tendencias globales en la demanda de trabajadores, y en particular en lo que se refiere a la industria. Sin embargo, está claro que la demanda laboral se relaciona con el grado de habilidad de los trabajadores y no tanto, como se veía en anteriores revoluciones industriales, con la escasez de trabajadores, bienes de capital o insumos. Es por tanto una revolución industrial que no solo muestra una expansión global a una velocidad sin precedentes, sino que también muestra una nueva característica: no busca el reemplazo de un factor escaso, sino que responde más bien a nuevas demandas de la sociedad, como la sostenibilidad ambiental.

Gráfico 3: Varios países: rango de porcentajes de trabajos en riesgo por la automatización, según diferentes métodos de estimación, 2016



Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial 2016 (Banco Mundial, 2016).

Nota.- El gráfico presenta los máximos y mínimos estimados de los trabajos en riesgo de perderse por la automatización y digitalización de las economías para las que se han realizado más de una estimación.

3. Evolución y situación de la industria en Bolivia

La industria en Bolivia ha mostrado ciclos claramente diferenciados en las últimas seis décadas, los cuales han estado fuertemente relacionados con las políticas públicas implementadas a lo largo de este periodo⁷.

Un primer periodo, el más largo de los tres identificados, sucede entre 1952 y 1985, en el que se aplicaron una serie de políticas de desarrollo industrial,

⁷ Para una discusión extensa sobre este punto se pueden revisar Ferrufino (2017) y Seoane (2015).

que empezaron con el Plan Bohan. Este plan definía el desarrollo de un programa de fomento para alcanzar una economía diversificada y estable, a partir de cuatro acciones concretas:

- i. El trazo de un sistema caminero, conectando los centros productores y los mercados internos, en particular las ciudades capitales.
- ii. El desarrollo de las cadenas de producción de azúcar, arroz, ganado, trigo y otros cereales, productos de lechería, grasas y aceites comestibles, algodón y lana. Para esto se debían establecer plantas de procesos industriales.
- iii. La construcción de sistemas de irrigación de cultivos.
- iv. El desarrollo de los campos petroleros probados, exploración de nuevas áreas y desarrollo de infraestructura para la exportación de hidrocarburos.

En el marco de este plan, una de las medidas más importantes, para el desarrollo productivo en general y de la industria en particular, fue la creación de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), que era la instancia que debía complementar a las entidades existentes como el Banco Minero, Banco Central y Banco Agrícola. Su objetivo principal era el de desarrollar industrias nuevas en el país, para que posteriormente sean transferidas al sector privado. La idea de transferir estos proyectos empresariales, una vez prósperos, era evitar que la CBF se convirtiera en una organización de inversión y pierda su carácter de fomento.

Si bien el origen de gran parte de las políticas de desarrollo económico en los inicios de la década de los 50's se circunscribe a las recomendaciones del Plan Bohan, es el Plan de Política Económica de la Revolución Nacional, presentado en 1955, el que desarrolla una estrategia más relacionada al sector industrial, con el contexto económico del momento y los programas de diversificación productiva que aplicaban en la región. Este plan se expone al gobierno de Estados Unidos, en un contexto de insuficiencia de capital y escasez de alimentos.

Tanto el gobierno de Estados Unidos, como el Banco Mundial, comprometieron créditos para inversión, donaciones de capital y recursos para el sector público hasta 1961. De forma complementaria, en 1956 se pone en marcha el Plan de Estabilización Monetaria, cuyo objetivo era el de controlar la espiral inflacionaria que se había iniciado en 1952, a través de un conjunto de medidas que incluían: eliminar los controles para el comercio exterior y el mercado cambiario; incrementar sueldos y salarios para compensar sus pérdidas por inflación; elevar la tasa de encaje legal en el sistema financiero; y limitar el gasto público.

Como señala la literatura, las industrias existentes requerían la creación de un banco de crédito industrial; sin embargo, esto no fue considerado prioritario por las autoridades de ese momento, debido a la existencia de necesidades más vitales como: la recuperación de la estabilidad macroeconómica; solucionar los problemas de importación de maquinaria y equipo; urgencia de utilizar la capacidad instalada ya existente; y su futura expansión.

Esta política de desarrollo industrial estaba acompañada por medidas de gran impacto como la nacionalización de las minas, la reforma agraria y la implementación del voto universal, que si bien no tenía un efecto económico directo, a mediano y largo plazo, modificó la distribución de los recursos públicos de inversión, a partir del peso de las diferentes regiones en el aspecto electoral.

Posteriormente, de manera conjunta con los lineamientos del Plan Bohan, se implementó una política de sustitución de importaciones, sugerida por la CEPAL entre los años cincuenta y sesenta, para luego pasar al denominado *capitalismo de Estado*. Se debe señalar que en este periodo surge el ideario popular sobre la industrialización y el pensamiento desarrollista, primero basado en la industria liviana, aspirando luego a la industria pesada, como camino hacia el desarrollo. Este pensamiento desarrollista parece persistir hasta el presente, con la particularidad, en relación a otros procesos en regiones o países del mundo, de que se fundamenta en una intervención activa del Estado.

En el inicio de este periodo los esfuerzos estatales estuvieron enfocados al desarrollo de actividades industriales livianas, tales como los textiles, los alimentos y algunas industrias metal-mecánicas, destinadas a cubrir la demanda de la población por productos básicos. Al mismo tiempo, muy pocas actividades industriales se relacionaban con la minería, el principal sector económico del país.

Algo que hay que resaltar es que en los inicios de este periodo las políticas industriales estaban destinadas a: fortalecer la infraestructura; facilitar las importaciones de bienes de capital; proteger el mercado interno, a través de barreras arancelarias y paraarancelarias; y el acceso a financiamiento para las empresas privadas. En este sentido, la política industrial en ese periodo fue, en la mayoría de los casos, de coordinación con el sector privado. No obstante, también se observaron grandes inversiones estatales en industria pesada, tratando de replicar en alguna medida el modelo de desarrollo manufacturero ruso, a través de industrias centralizadas e integradas, horizontal o verticalmente⁸.

Sin embargo, entre 1957 y 1958 se registraron caídas importantes en casi todos los mercados de materias primas, y en particular del estaño, lo que limitó en gran medida los resultados de la cooperación. En este sentido, en 1962 surge el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social con los objetivos de sacar a la economía del estancamiento, reducir la pobreza e incrementar la productividad y el ahorro, a la vez que se intentaba mejorar las coberturas y atención en salud, educación y vivienda.

Una parte importante de este plan, y como complemento a la Reforma Agraria iniciada en 1952, se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo Rural (1962) cuyo objetivo era incrementar la productividad del trabajo, mejorar el acceso al crédito y la construcción en el área rural a través de recursos

8 Seoane (2015) muestra que en 1975 la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) contaba con un conglomerado de 17 empresas, donde predominaba el sector azucarero, con más del 75% del valor agregado total, seguida de la fabricación de productos lácteos (6,3%), metalurgia (3,1%), una laminadora de goma (1,7%) y una fábrica de bicicletas (1,5%) entre otras.

de cooperación, principalmente de Estados Unidos, y transferencias de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) al Estado. Este fue el inicio de la agricultura del oriente, con base en créditos concesionales y acceso a infraestructura; ésta se incrementó aún más en el período 1970-1975. No obstante, a nivel nacional, la agricultura disminuyó su producción y productividad, ya que en el altiplano se empiezan a observar los efectos del minifundio; mientras que la agricultura capitalista en el oriente emerge, a través de cultivos de arroz, algodón y azúcar, base del desarrollo industrial de la región en los años siguientes.

En la medida que los resultados de estas políticas resultaban insuficientes, y se fueron cimentando cambios en el ámbito político, la política de desarrollo industrial se fue reconvirtiendo hacia un modelo desarrollista, es decir, de sustitución de importaciones. Este modelo se basó casi exclusivamente en empresas estatales controladas por la CBF y sus contrapartes departamentales; éstas no habían cumplido con el traspaso al sector privado de los emprendimientos desarrollados, tal como se había planteado al principio. Este esquema trataba de apuntalarse a través de un conjunto cada vez más intrincado de barreras proteccionistas, que incluían permisos de importación, tipos de cambio diferenciados y aranceles altos entre otros.

Luego, durante el gobierno del Gral. Ovando Candía (1969), se realizaron las reformas institucionales más importantes desde 1952, ya que se nacionalizó la empresa Bolivian Gulf Oil. Co. y en 1971 se elaboró la Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional. La meta de esta estrategia era la de industrializar y aplicar técnicas modernas y mano de obra calificada en los sectores productivos, con un enfoque sectorial y priorizando la minería, el sector agroindustrial, la petroquímica, la construcción e industrias mecánicas. A diferencia de los planes anteriores, el objetivo de esta estrategia era dual, ya que se apuntaba tanto a la demanda interna como a la externa.

Es cierto que el esquema de premios e incentivos para la empresa privada que proveía manufacturas nacionales al mercado interno se mantuvo durante este cambio de la política industrial, pero la importancia del sector privado se redujo. Otra debilidad de la política de industrialización durante este

periodo es que estaba fuertemente asentada en los recursos que provenían de las exportaciones mineras y el endeudamiento externo. En la medida que los precios de los minerales fueron cayendo y el financiamiento externo era cada vez más escaso, las condiciones para sostener la expansión del capitalismo de Estado se fueron deteriorando, obligando a un cambio radical en la política industrial⁹.

En el primer gobierno de Hugo Banzer Suárez, iniciado en 1971, se incrementó la entrada de capitales, sobre todo por créditos contraídos con bancos extranjeros así como con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Éste inyecta recursos a la economía, pero sugiere medidas como la devaluación y el congelamiento de los salarios, para recuperar competitividad. La política rectora del desarrollo en general fue el Plan Quinquenal Económico y Social (1976), cuyos objetivos eran: reducir la dependencia externa; disminuir el desempleo; mejorar la educación y salud; e incrementar el PIB, ampliando el mercado interno. Se apuntó al crecimiento económico, para obtener excedentes e invertir en educación, salud, vivienda y distribuir los beneficios de forma equilibrada. El contenido de este plan seguía los lineamientos de la llamada Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional de 1971-1991.

En este período la inversión pública es sustancialmente mayor a la privada, por lo que se implementan una serie de políticas para impulsar y garantizar la inversión privada, que en general se resumían en privilegios a los empresarios privados nacionales y al capital transnacional. Este esquema de privilegios se implementa a través de la Ley de Inversiones (1972), que buscaba atraer inversiones extranjeras entregando terrenos industriales proporcionados por el Estado, la concesión de terrenos fiscales para explotaciones agropecuarias,

9 Una de las principales políticas de promoción de la industria, al inicio de la década de los 70's fue el Decreto Ley N° 10045, 1971 que establecía un conjunto de incentivos como franquicias arancelarias a bienes de capital, exoneración de impuestos a la materia prima importada, esquemas de estabilidad tributaria, exención de impuestos a la exportación, exención de impuestos sobre la construcción de obras civiles en plantas industriales, liberación de impuestos a las utilidades y depreciación acelerada de inversiones industriales; además de la creación de la primera institución especializada en el impulso a las inversiones, denominada Instituto Nacional de Inversiones (INI).

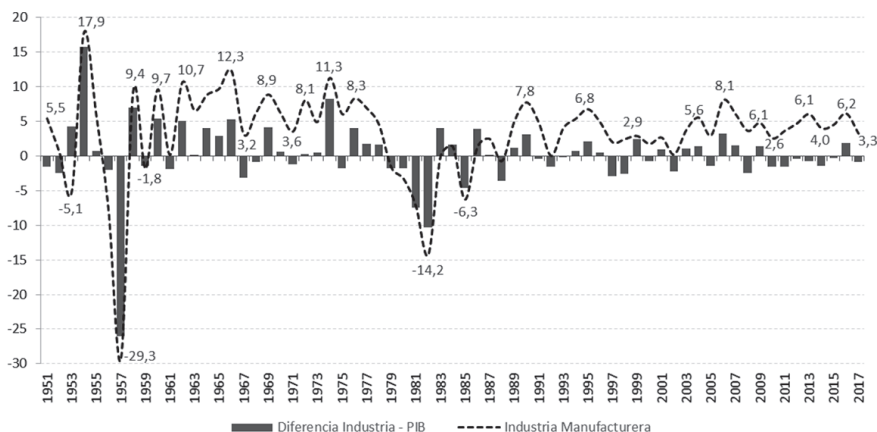
la liberación de aranceles para la importación de bienes de capital y beneficios cambiarios para ciertos sectores de la industria.

Si bien es cierto que los objetivos de los planes se alcanzaron en alguna medida, pese a la gran cantidad de créditos externos contraídos, el objetivo de la diversificación de los sectores productivos no se logró. Además, el servicio de la deuda externa se había tornado insostenible, generando inestabilidades económicas y un proceso inflacionario creciente. Ante esta situación, es claro que el endeudamiento fue mal empleado, favoreciendo a una pequeña parte del sector productivo, fuertemente vinculada al gobierno.

Durante todo este periodo (1950 – 1985) el crecimiento promedio de la industria fue del 2,8%, colocándose casi siempre por encima del promedio de crecimiento del resto de la economía, cuyo promedio era de 2,5% anual (Gráfico 4).

Una segunda etapa se registra entre 1985 y 2005 en la que el Estado empezó a reducir su participación directa en la economía, la política industrial, por tanto, cambió de enfoque pasando a un modelo de impulso de los grandes negocios (*big bussines*). En este modelo, el rol del Estado fue atraer inversión extranjera para potenciar sectores específicos (hidrocarburos, transporte y telecomunicaciones entre otros); mientras que la empresa privada nacional tuvo el rol de desarrollar la industria liviana. En este periodo también se inició la transferencia de las empresas desarrolladas por el Estado al sector privado, bajo diferentes esquemas. Estas empresas estatales arrastraban, en la mayoría de los casos, déficits crónicos, fruto de una mala administración, la excesiva contratación de trabajadores y fuertes limitaciones de capital, por lo que eran poco competitivas.

Gráfico 4: Bolivia: tasa de crecimiento del PIB industrial y su diferencia con el PIB, 1951 - 2017 (En porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

En este periodo, las limitaciones macroeconómicas no permitían un esquema proteccionista, en parte porque la disponibilidad de recursos hacía imposible el mantenimiento de subsidios a la producción nacional, además del hecho de que se requería controlar la escalada inflacionista que se había desatado a partir de 1982 y que exigía compensar los déficits de la oferta nacional con producción importada. A esto hay que agregar la alta incidencia del contrabando en los mercados locales, impulsado por tipos de cambios sumamente agresivos en los países vecinos.

En esta etapa, el principal objetivo de los hacedores de política económica fue la recuperación de los equilibrios macroeconómicos, dejando para un segundo plano las políticas de desarrollo productivo. De hecho, una buena parte de los esfuerzos de diversificación de la matriz productiva fueron impulsados por organismos internacionales, agencias de ayuda económica y ONG, con intervenciones relativamente pequeñas y aisladas.

Por esta razón, el desarrollo de la industria local fue limitado y poco efectivo para suplir a la demanda nacional y menos aún para el mercado internacional. Además, existieron serios problemas de coordinación que se

han observado incluso hasta hoy en día, a partir de los cuales se hizo muy difícil establecer cadenas efectivas de insumos y suministros, haciendo cada vez mayor la dependencia de bienes importados. Una consecuencia directa de esto fue que la diferencia entre el crecimiento promedio de la industria y el del PIB en general se redujo a solo 0,1%, ya que mientras que la industria crecía en promedio al 3,3% anual, el PIB en general lo hizo a un promedio de 3,2% (Gráfico 4).

Finalmente, desde el 2006 hasta la fecha, se ha visto un último punto de inflexión, aunque no se observa una política industrial claramente definida. Si bien se siguen manteniendo políticas de desarrollo de tipo *big bussines*, en particular en lo que se refiere a los hidrocarburos, la minería y las telecomunicaciones, estos sectores han pasado a ser controlados por el Estado. Entretanto que en algunos casos puntuales, como el del papel, sus industrias conexas, y los envases de vidrio por ejemplo, se ha optado por un esquema de sustitución de importaciones, con empresas bajo la dirección del Estado.

En términos comerciales, en general, no se ha modificado la apertura comercial que se había implementado en la anterior etapa; sin embargo, se recurrió, en el caso de algunos productos específicos, como el arroz y trigo, a límites y prohibiciones de exportación siempre que la demanda interna no sea atendida en su totalidad, lo que generó tensiones en el sector productivo¹⁰. De la misma manera, como un mecanismo para fomentar el crecimiento de la demanda interna, a partir de noviembre del 2011 se optó por un tipo de cambio fijo, lo que fomentó las importaciones de productos manufacturados, tecnología, bienes de capital, equipo de transporte e incluso alimentos de la canasta básica.

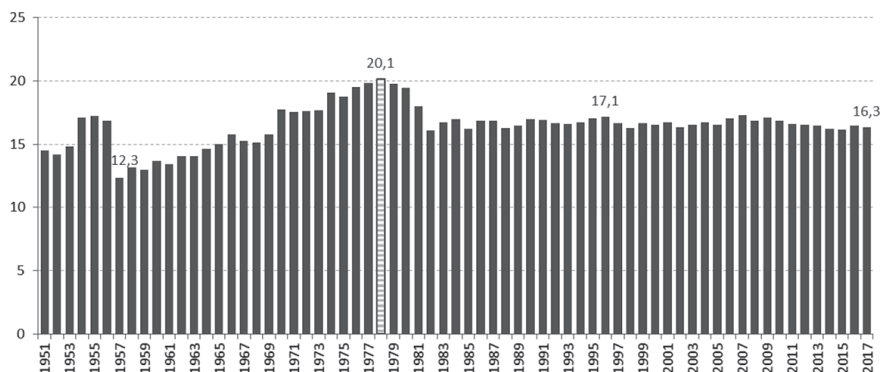
10 El Decreto Supremo 29229 del 15 de agosto de 2007 suspendió, por un año calendario, las exportaciones de trigo, harina de trigo y manteca animal y/o vegetal. El Decreto Supremo 29460, del 27 de febrero de 2008 redujo a cero el gravamen arancelario para una serie de productos, como arroz, aceites vegetales, trigo y harina de trigo, carne bovina y de pollo, fresca y congelada, al mismo tiempo que prohibió su exportación por un año calendario. El 19 de marzo del mismo año, con el Decreto Supremo 29480 se incluyó en la lista de prohibición de exportaciones a los aceites de soya y girasol, refinados y en bruto.

En consecuencia, el ritmo de crecimiento promedio del PIB de la industria se ha colocado, entre el 2006 y 2017, en un promedio del 4,8%, que, aunque es el más alto de los promedios observados en los tres momentos identificados, está casi 0,1% por debajo de lo observado en el crecimiento del PIB en general (Gráfico 4). Esto se puede explicar a partir de una expansión en el mercado interno, que no pudo ser absorbida por la industria nacional, a partir de las limitaciones ya mencionadas.

Otro elemento que explica este comportamiento es el acentuado grado de dependencia de la economía boliviana respecto del desempeño del sector extractivo, que tiene un efecto directo en la demanda de los hogares, pero que no logra impulsar la inversión en el sector industrial. De esta manera, durante este último periodo, los ingresos por exportaciones de minerales y gas han mostrado un crecimiento sin precedentes, fomentando el incremento de la inversión estatal en sectores denominados estratégicos, el desarrollo de infraestructura y el consumo estatal y de los hogares, pero no ha logrado fomentar el desarrollo industrial. Es claro, que el crecimiento económico no incentiva con fuerza a la tasa de inversión privada, por lo que es necesario refinar el análisis sobre la política industrial y sobre todo incluir otras variables y definiciones sobre lo que se entiende por industria.

Ahora bien, en términos de participación sobre el PIB, la industria, tal cual la entendemos bajo los preceptos de la organización industrial clásica, ha mostrado un comportamiento altamente preocupante. Al margen de haber alcanzado un máximo de 20% hacia finales de los 70's, en general, este sector no ha superado el 18% de participación promedio dentro del producto interno. Esto muestra que los esfuerzos por industrializar el país, más allá de las diferentes estrategias adoptadas, no han tenido los impactos esperados (Gráfico 5).

Gráfico 5: Bolivia: participación del PIB industrial en el PIB total, 1951 - 2017 (En porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Si se observa por ejemplo el desempeño de este sector entre 1951 y 1960, durante la primera década del nacionalismo revolucionario, se puede ver que fue uno de las peores en términos de participación. Esto se explica sobre todo por las fuertes volatilidades sociales, que llevaron a la destrucción de gran parte del acervo de capital con el que contaba el país, pero también tiene que ver con la paralización de las minas y sus operaciones, las cuales eran las principales demandantes de producción industrial local. Como se observa en el Gráfico 5, entre 1956 y 1957 se puede ver una caída abrupta de la importancia del sector industrial sobre el PIB, a un mínimo histórico del 12% y que luego requirió al menos de 15 años para poder recuperarse hasta los niveles previos a esta caída.

Por un lado, esto se puede explicar por los fuertes cambios en la distribución de las propiedades urbanas, que restringieron y obligaron a reconfigurar la organización en la producción en las ciudades. Por otro lado, está relacionado con las dificultades de provisión de materias primas e insumos, que en su mayoría provenían tanto del exterior como del área rural. En el primer caso, la crisis cambiaria, la alta inflación y la falta de divisas, producto de las medidas tomadas en los años previos, introdujeron una fuerte restricción

para la importación de los insumos y esto llevó a la reducción abrupta de la producción. A esto hay que sumar la volatilidad en la producción de los pocos insumos que provenían del área rural, ya que uno de los efectos de la reforma agraria, al impulsar cambios masivos de la propiedad de la tierra, fue el de desordenar la cadena productiva, junto con la introducción de una alta indisciplina laboral.

Ahora bien, con la irrupción del capitalismo de Estado se puede ver un incremento sostenido de la participación de la industria sobre el PIB, que alcanza su punto máximo en 1978. Aunque el plan Bohan es la piedra fundamental de las políticas industriales implementadas entre 1952 y finales de los 70's, es claro que es durante la década de los 70's que se aplican con mayor fuerza sus recomendaciones, al menos en cuanto a lo que se refiere a la diversificación de la matriz productiva. Sin embargo, como ya se ha señalado, las recomendaciones de este plan solo se aplican de forma parcial, ya que no solo se desarrollan las empresas estatales, sino que también se retienen en la esfera estatal, convirtiéndolas en una fuente primaria de empleo y financiamiento, al menos en los casos de las grandes empresas como la COMIBOL.

Es importante hacer notar que el peso de la industria no varía sustancialmente cuando se reduce el control estatal sobre el aparato productivo (entre 1986 y 2005) y tampoco cuando este se vuelve a incrementar (2006 en adelante), sino que se mantiene relativamente constante.

Ahora bien, el concepto de industria manufacturera englobaba (y lo hace hasta hoy) una cantidad considerable de actividades de base técnica muy diversa, en la que se incluyen desde producción con contenido tecnológico relativamente sofisticado hasta talleres artesanales. Sin embargo, si se observa la composición del valor agregado que aporta la industria, por sector, es claro que en los últimos 60 años ha habido una transformación relativamente importante y en varios niveles.

En primera instancia, la industria relacionada a los bienes de consumo, que en 1970 estaba explicada por manufacturas de textiles y cuero (34,4%),

alimentos y bebidas (33%) y algo de madera (3%) llegaba a representar casi un 71% del total del valor agregado que generaba el sector industrial. Mientras que los bienes intermedios, de consumo duradero o de capital solo representaban un 29% del total, donde el sector de la fabricación de sustancias químicas y particularmente derivados del petróleo, que se refiere básicamente a la refinación de petróleo para el consumo interno, constituían casi un 20% (Cuadro 1).

Las industrias relacionadas más al circuito productivo del país y con mayor contenido tecnológico, como la de maquinaria y equipo, alcanzaban a superar apenas el 1% del total del valor agregado.

Cuadro 1. Bolivia: Valor Agregado de la industria, por sector, 1970 - 2017
(En porcentajes, sobre el valor real de cada año)

	1970	1980	1990	2000	2010	2017
BIENES DE CONSUMO	70,4	57,5	43,7	49,1	47,4	46,5
Alimentos, bebidas y tabaco	33,0	38,4	25,5	33,9	35,1	35,2
Textiles y cuero	34,4	16,1	12,7	10,2	7,3	6,5
Madera	3,0	3,0	5,5	5,0	5,0	4,8
BIENES INTERMEDIOS, DE CONSUMO DURADERO Y CAPITAL	29,6	42,5	56,3	50,9	52,6	53,5
Fabricación de papel, imprentas, editoriales	1,2	1,5	4,1	3,6	3,7	3,3
Fabricación de sustancias químicas, derivados del petróleo, carbón, caucho y plástico	19,3	26,3	21,1	19,7	22,2	22,8
Minerales no metálicos	4,9	6,5	3,7	4,0	5,7	5,8
Industria metálica básica	0,1	2,6	5,3	4,1	3,4	3,2
Maquinaria y equipo	1,2	4,1	18,5	16,0	15,1	16,1
Otras	2,9	1,5	3,6	3,4	2,5	2,4

Fuente: elaboración propia con base en datos de Cuentas Nacionales del Banco Central de Bolivia para los años 1970 y 1980 y del Instituto Nacional de Estadística para los años posteriores.

En 1980 se puede ver el primer cambio importante, ya que los alimentos pasan a ser la principal industria del sector de bienes de consumo, superando

el 38% del total del valor agregado generado por la industria; mientras que los textiles caen a menos de la mitad de lo que representaban 10 años antes, con apenas un 16,1%. En el caso de los bienes de consumo duradero y de capital, no se observa un cambio sustantivo en su composición; aunque ya se puede ver una leve emergencia del peso de la industria de maquinaria y equipo. Esto está relacionado con las restricciones que enfrentaba el sector privado para la importación de bienes de capital, los cuales son reemplazados, al menos en lo que se refiere a aquellos bienes de escaso contenido tecnológico, por la metal-mecánica nacional.

Un efecto directo de la caída de la importancia relativa de los textiles se observa en la reducción del peso de toda la industria relacionada a los bienes de consumo, que pasan de representar un poco más del 70% en 1970 a algo más del 57% en 1980. Como se muestra en el Cuadro 1, esta tendencia es más acentuada en las siguientes décadas, hasta llegar el 2017 a sólo un 46,5%, que se explica principalmente por la caída del valor agregado que aporta el sector textil, que se ha reducido hasta llegar a solo el 6,5% del total del valor agregado generado por la industria.

En contraposición, el sector de la industria dedicada a los bienes duraderos, de capital o intermedios, ha ido incrementando su participación por el aumento del peso relativo del sector de la maquinaria y equipos, que ha alcanzado el 16% del total del valor agregado industrial. Este comportamiento ha sido impulsado por la emergencia de algunas industrias relacionadas con la minería, los hidrocarburos y el mantenimiento del equipo de transporte.

En este contexto, es necesario aclarar que, aunque es evidente que hubo una modificación en la estructura de la industria, en general esta modificación no es producto de una acción deliberada de política económica, al menos no desde 1980, sino que es reflejo de la tendencia a la que están sometidos todos los países, que de una u otra manera, desarrollan sus economías. Esto es algo que se ha observado en casi todas las economías del mundo, que en consonancia con la tesis de Leontief, resulta ser una consecuencia lógica del crecimiento económico.

Usualmente, esta modificación estructural de la industria pasa inadvertida en el análisis de la economía del país, pero en el caso de Bolivia resulta además poco satisfactoria, tanto desde el punto de vista del desarrollo económico como de la opinión pública. Esto se sostiene por un segundo hecho relevante: la mayor importancia de la industria de alimentos responde también a un incremento de la demanda, lo que también explica la creciente importancia de la producción de productos metálicos, maquinaria y equipo (Cuadro 1). Ahora bien, tomando en cuenta la creciente importación de productos de ambas ramas, es evidente que una política de industrialización, basada en una sustitución de importaciones, debería apuntar principalmente a estos dos sectores. De forma que Bolivia ingrese a una etapa de expansión de la metal-mecánica y de la industria de alimentos.

Sin embargo, tanto los esfuerzos de política económica de las autoridades, como los pedidos de las organizaciones de trabajadores y la sociedad en general apuntan a otros sectores, como el de los textiles, que claramente son poco competitivos y han sido desplazados por la oferta externa.

Esto puede ser explicado por la distribución y composición de la fuerza laboral, que como podemos ver en el Cuadro 2, está altamente concentrada en sectores de baja productividad, como la agricultura y las ventas, que en conjunto explican en promedio el 47% del empleo en el país; mientras que la manufactura, la construcción y las industrias extractivas, en conjunto, emplean solo un 19% de la fuerza laboral. Si se toma en cuenta sólo a la industria manufacturera, el empleo de este sector está en el orden del 11%.

Cuadro 2. Bolivia: distribución de la Población Ocupada por sector, 1999 - 2016
(En porcentajes y número)

Sector	Población Ocupada, por sector (en número)				Población Ocupada, por sector (en porcentajes)			
	1999	2006	2011	2016	1999	2006	2011	2016
Agricultura, pecuaria y pesca	1.068.678	1.317.872	1.121.950	1.338.460	34,3	33,7	24,7	27,2
Construcción, Manufactura, Extractivas	605.393	636.423	738.502	898.922	19,4	16,3	16,3	18,3
Dirección en la Adm. Pública y empresas	66.732	77.139	103.482	100.527	2,1	2,0	2,3	2,0
Empleados de oficina	109.048	140.929	155.567	180.161	3,5	3,6	3,4	3,7
Fuerzas Armadas	7.288	1.672	6.328	7.032	0,2	0,0	0,1	0,1
Operadores de maquinaria	168.121	227.393	378.713	403.511	5,4	5,8	8,4	8,2
Profesionales, científicos e intelectuales	148.684	284.730	419.027	424.328	4,8	7,3	9,2	8,6
Servicios y vendedores del comercio	507.210	622.414	847.103	954.820	16,3	15,9	18,7	19,4
Técnicos y profesionales de apoyo	182.965	234.246	242.129	5.860	5,9	6,0	5,3	0,1
Trabajadores no calificados	252.695	362.367	521.216	254.107	8,1	9,3	11,5	5,2
No sabe/No responde	0	0	997	349.133	0,0	0,0	0,0	7,1
Total	3.116.814	3.905.185	4.535.014	4.916.861	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia con base en datos de las Encuestas de Hogares de cada año, del Instituto Nacional de Estadística.

En otras palabras, la industria manufacturera, tal cual se encuentra en este momento en Bolivia, es uno de los sectores que ofrece mejores condiciones de empleo, más productivo y por lo tanto mejor remunerado. Debe considerarse que la población boliviana se está tornando cada vez más urbana; además, los retornos del empleo en los sectores, que tradicionalmente han absorbido a la fuerza laboral que migra desde las regiones rurales, como el comercio, construcción y transporte, no logran generar las condiciones suficientes para empezar un proceso de desarrollo sostenible. Entonces, no es de extrañar que se piense en la industria como opción más viable para lograr el desarrollo, generación de empleo y valor agregado.

Otro elemento que se debe resaltar es la baja importancia, en términos de empleo, de las ocupaciones que implican un nivel medio o alto de calificación (Cuadro 2). De hecho, tanto los cargos de directivos en el sector público y privado, como el de los profesionales, científicos e intelectuales no representan más del 11% de la población ocupada, aun cuando hoy en día el país se encuentra prácticamente en una situación de pleno empleo; ello sugiere que el nivel de calificación de la fuerza laboral es relativamente bajo. Por otro lado, y en consonancia con el incremento de la producción industrial de maquinaria y equipo, la ocupación relacionada a su operación ha pasado de representar un poco más del 5% en 1999 a algo más del 8% en el 2016; ello significa el paso de un poco más de 168 mil ocupados en ese rubro en 1999 a algo más de 400 mil en el 2016.

Finalmente, es evidente que la estructura de empleo no se ha modificado de manera sustancial entre 1999 y 2016, aun cuando las condiciones de la economía, y en particular de la estructura productiva, sí lo han hecho. La emergencia de los sectores extractivos, que a su vez ha impulsado la dinámica en sectores no transables, como el comercio, la construcción y algunos servicios, no han mostrado un efecto significativo en la distribución del empleo. Esto sugiere que existen barreras significativas para la rotación de empleo, que pueden estar relacionadas con la formación, disponibilidad de capital y otros factores de orden socio-cultural.

4. Una política industrial para el siglo XXI

Para imaginar una nueva política industrial —y por lo tanto una herramienta para el desarrollo— es necesario entender primero cuál ha sido el camino de la industrialización hasta hoy en día. El inicio de la primera revolución industrial se da a principios del siglo XIX, con la introducción de la mecanización en algunos procesos productivos, que hasta ese momento eran en su mayoría manuales. Junto con la mecanización, la introducción de algunas fuentes de energía, como el vapor, dio paso también a una mejora en los procesos productivos. Al mismo tiempo esto permitió una

mayor eficiencia en los medios de transporte, permitiendo la expansión del mercado geográfico que podían atender las crecientes industrias.

Este proceso se desarrolló a lo largo de 120 años, en parte por la gran escala de las transformaciones, pero también porque el grado de interconexión del mundo era aún pequeño. En cambio, la segunda revolución industrial se extendió a gran parte del mundo en solo 50 años, entre 1920 y principios de los años setenta, con: la irrupción de la producción en masa; la electrificación en las fábricas y hogares; y la emergencia de la industria química, la cual facilitó el uso del caucho en primera instancia, y luego del plástico en sus diferentes variedades.

La tercera revolución industrial se inició a principios de los años setenta, con la introducción de los microprocesadores en la producción industrial, la computación y finalmente el internet, que facilitaron las comunicaciones y el intercambio de información a nivel global. Ello dio inicio al proceso de *offshoring* de la industria y la creación de cadenas de valor más complejas y descentralizadas. Si bien el proceso iniciado en esta tercera revolución parece aún continuar en muchas regiones del mundo, en particular en algunas como la nuestra, es cierto también que desde inicios del presente siglo esto se ha venido dando bajo la presencia de nuevas tecnologías, vinculadas al internet y la computación, pero cualitativamente diferentes.

El uso de grandes cantidades de datos (*Big Data*); la computación en la nube; los algoritmos de inteligencia artificial, que no requieren programación previa, sino que van mutando en función de procesos básicos de aprendizaje; y la impresión 3D, que permite la personalización extrema de los productos, además de una micro producción económicamente rentable, han venido a modificar completamente el panorama industrial en lo que es la cuarta revolución industrial. Este proceso lleva menos de dos décadas: sin embargo, ya se ha extendido en gran parte del globo.

En este contexto, es claro que se debe repensar la política industrial, ya que no solo se trata de la producción de bienes en grandes factorías, en función de la disponibilidad de mano de obra, insumos y logística. Se debe

impulsar una política productiva, que incluya en alguna medida los bienes que demandan los hogares, pero que a la vez deben ser servicios enfocados a solucionar las necesidades de los consumidores, cuyos patrones de demanda han cambiado cualitativamente. Estos servicios, en muchos casos, son complejos y altamente personalizados.

De hecho, independientemente del progreso tecnológico, la alta informalidad persistente en las economías emergentes sigue siendo su mayor desafío. El empleo informal está por encima del 70%, cifras similares a las de África Subsahariana y superiores a las del sur de Asia, que se sitúan cerca al 60% e incluso por encima del promedio de América Latina, que en los últimos años ha llegado a bajar la informalidad hasta el 50% de su mercado laboral.

La resiliencia del sector informal es un fenómeno global, que se ha mantenido a pesar del rápido crecimiento económico y la adopción de tecnología. Este es un problema que afecta tanto a los salarios como a la productividad del mercado laboral en general, ya que estos indicadores son significativamente más bajos en el sector informal. La informalidad y los trabajos que genera se caracterizan por: no contar con seguro médico ni protección social; se asientan generalmente en emprendimientos de pequeña escala; son altamente flexibles a los cambios en las condiciones de mercado; y se sostienen en una alta rotación, tanto en la ocupación como en el rubro. Pero además la informalidad tiene un mayor impacto en la población joven, lo cual es fundamental desde el punto de vista de las economías emergentes.

Estas características son compartidas en alguna medida por los nuevos empleos creados a partir de la vinculación de las plataformas de consumo compartido, modelos de negocio P2P (persona a persona), el internet y los dispositivos móviles. Estas nuevas condiciones han permitido la emergencia de servicios de transporte, alojamiento, distribución, entretenimiento y otros, que antes estaban controlados por cadenas empresariales grandes o, alternativamente, por sindicatos o gremios con poder de mercado suficiente como para establecer barreras de entrada a otros actores. La tecnología también ha facilitado la creación de empleos a través del trabajo en línea,

donde las fronteras, los costos logísticos y la regulación suelen ser menos restrictivas.

En este contexto, muchos de los efectos de la cuarta revolución industrial, que hoy se perciben como nuevos en las economías desarrolladas, están ya presentes desde hace al menos seis décadas en las economías como la boliviana, lo que se constituye en una ventaja relativa a la hora de plantear respuestas de política económica al nuevo panorama de industrialización.

En contrapartida, la evidencia muestra que aunque los efectos netos en el desplazamiento de trabajo no son significativos¹¹, son los trabajadores jóvenes los que pueden verse más afectados por la automatización, mientras que los trabajadores mayores corren menos riesgos. Esto es así porque en general la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos de producción suele darse en las tareas relativamente sencillas, repetitivas o con escasos niveles de toma de decisiones. Estas tareas suelen estar asumidas por aquellos trabajadores nuevos o con poca experiencia, por lo que la automatización y digitalización podría afectar directamente a la contratación de jóvenes entrantes al mercado laboral. En definitiva, los efectos de la automatización pueden ser cualitativamente diferentes en países que están envejeciendo en comparación con aquellos que tienen poblaciones jóvenes y anticipan un gran número de nuevos participantes en el mercado laboral, como es el caso de la economía boliviana. Sin embargo, es imposible poner una cifra en el nivel de desplazamiento y creación de empleo que se está generando con la cuarta revolución industrial.

Ya en 1930, John Maynard Keynes declaraba que en los siguientes 100 años la tecnología marcaría el comienzo de una época de ocio y abundancia; y sostenía que aunque todos tendrían que trabajar un poco para estar contentos, con tres horas al día serían suficientes para alcanzar un nivel

11 Según estimaciones del World Economic Forum (WEF) el número de robots industriales que estarán operando en todo el mundo alcanzarán los 2,6 millones para el 2019, 1,4 millones más que lo observado en el 2018. La densidad de robots por trabajador en 2018 es la más alta en Alemania, Corea y Singapur. Sin embargo, en todos estos países, a pesar de la alta prevalencia de robots, la tasa de empleo sigue siendo alta.

de bienestar adecuado. Es claro que en el 2018 el mundo está lejos de esa realidad, no solo porque el progreso tecnológico no tuvo ni el derrotero ni la velocidad que se esperaba en aquella década, sino también porque con la tecnología y la mejora de las condiciones de vida de la población en general, se han identificado nuevas necesidades, elevando los estándares de vida de la misma, creando nuevas necesidades y visibilizando desigualdades que antes no eran entendidas como tal.

Es claro que usar las categorías ocupacionales de un país para estimar posibles pérdidas de empleos debido a la automatización en otros lugares resulta problemático. Además, las predicciones de pérdida de empleos no incorporan con precisión las tasas de absorción de tecnología, que a menudo son extremadamente lentas y difieren no solo entre países sino también entre sectores y empresas dentro de los países. Esta tasa de absorción está íntimamente relacionada al potencial de la tecnología para destruir empleos.

Un ejemplo es el uso de la telefonía móvil, que se extendió más rápido que las tecnologías de comunicación anteriores, como la telefonía fija, la radio y el telégrafo. Sin embargo, cuando se observan los datos de adopción del Internet, este ha sido relativamente lento, ya que su introducción al país se ha realizado a principios de la década de los 90's; sin embargo aún hoy en día el grado de cobertura en el ámbito urbano no supera el 50% de los hogares y es casi nulo en el sector rural.

La adopción de la mecanización en la agricultura presenta un panorama similar. Las persistentes barreras comerciales; la falta de un esquema adecuado de derechos de propiedad de la tierra, en particular en el occidente del país; el costo relativamente bajo de la mano de obra, en comparación con el de la maquinaria agrícola; y la información deficiente, contribuyen a las bajas tasas de mecanización del campo. En contrapartida, la incorporación de tecnologías de información relacionadas a los precios, momentos esenciales en los procesos productivos de cultivos de alto valor agregado (como los mejores periodos de fumigación, recambio de material vegetal, abono, etc.), información climatológica e incluso información financiera, han permitido la mejora sustancial de cultivos tradicionales en países similares

a Bolivia. Incluso, se ha podido vincular las unidades productivas agrícolas tradicionales a los esquemas productivos industriales, con alto contenido tecnológico.

Esto último nos proporciona una pista sobre el nuevo enfoque de una política industrial para Bolivia. La premisa, hasta ahora, en casi todos los planes de desarrollo industrial, ha sido que, si la causa del atraso nacional es la exportación de las materias primas con poco valor agregado, la condición para vencer el subdesarrollo es su procesamiento industrial en el país. Esto revela una de las limitantes estructurales que han enfrentado siempre los planes de industrialización, ya que su vinculación directa con el sector extractivo lo hace susceptible no solo a las volatilidades de los precios internacionales, que es uno de los principales problemas que se identifican a partir la dependencia de las exportaciones de recursos naturales. No sólo ello, sino que también se generan tensiones internas, entre los exportadores de las materias primas y la industria, pues en la mayoría de los casos la industria demanda la materia prima a precios inferiores a los que podrían realizarse las exportaciones.

Esto también lleva a sacrificios fiscales que no necesariamente son asumidos de forma consecuente con las políticas industriales, ya que una buena parte de los ingresos fiscales están relacionados a la captura de las rentas por exportación de recursos naturales, en particular minerales y gas. En este contexto, queda claro que la urgencia de una política industrial moderna viene apuntalada por cuatro razones principales:

- i. Los nuevos retos, en particular, la globalización, el progreso tecnológico más rápido y la menor disponibilidad de instrumentos de protección de la producción local, a partir de los límites impuestos por la OMC a las antiguas políticas de subsidios y fomento que se aplicaban.
- ii. La redefinición del espacio económico y político boliviano, en términos de un espacio mayor para el diseño de las políticas públicas por parte de las regiones.
- iii. El lento ritmo de crecimiento en economías desarrolladas y las volatilidades del mercado interno.

- iv. La incorporación de nuevos consumidores, pero con niveles todavía bajos de renta por habitante.

Es claro que dentro de estas cuatro razones se encuentra la necesidad de una apuesta firme por elevar la productividad y la necesaria decisión por la innovación, ya que estos son los elementos claves para lograr la internacionalización de las empresas bolivianas. En este punto es necesario hacer notar que hasta ahora se apuntaba a la internacionalización a través del incremento de las exportaciones; sin embargo, en la medida que los procesos productivos van cambiando, junto con la mayor importancia de los servicios, como se ha visto, es necesario que el enfoque de internacionalización se apuntale también con inversiones en el exterior.

Esto es aún más importante en un momento en el que el valor de las exportaciones ha caído rápidamente, ya que se ha pasado de un máximo de 14 mil millones de dólares en el 2014, a algo más de 7 mil millones en el 2017. Esto exige al sector exportador no tradicional un esfuerzo importante si se quiere mantener los equilibrios fiscales y comerciales. Por otro lado, las importaciones se han mantenido más o menos constantes, mostrando que el consumo nacional sigue creciendo a un ritmo superior al de la industria manufacturera.

Por otra parte, la innovación no es solo garantía para una mejora en la productividad, sino también para la diversificación en la producción, el aumento en su capacidad de diferenciación y por lo tanto su calidad. Todos estos aspectos, fortalecen la competitividad del aparato productivo más allá de la reducción de costos, normalmente laborales.

Como consecuencia, el centro de una nueva política industrial debe ser el emprendimiento y la innovación, no limitados a las manufacturas propiamente dichas, sino que enfocados a cualquier actividad que genere mayor capacidad de progreso tecnológico, tanto en su propio sector como para toda la economía.

Finalmente, el crecimiento de la productividad de las empresas tradicionalmente vinculadas al sector industrial, presenta obstáculos adicionales al limitado esfuerzo de innovación. El primero de ellos es el bajo nivel de activos intangibles diferentes de la I+D, como la cualificación de la mano de obra y, la falta de desarrollo de marcas propias colectivas, con las que se logra la diferenciación de los productos y garantizar su calidad.

Otro problema es el del reducido tamaño promedio de las empresas, que limita tanto el logro de economías de escala, como la productividad de la empresa y la renta per cápita que ésta genera.

Ante este contexto, es claro que la inclusión de nuevos sectores dentro de lo que se considera industrial, como la industria de software o la industria cultural o el turismo, se escapa a los problemas clásicos que se detecta a la hora de intentar implementar las medidas de política industrial que fomenten el crecimiento de las empresas, el desarrollo de sus activos, sobre todo intangibles y el crecimiento de su productividad.

5. Conclusiones

Es claro que Bolivia ha llevado adelante una serie de políticas de industrialización, a veces de forma más explícita que otras, que en general han mostrado resultados parciales. No obstante, estas políticas siempre han estado vinculadas a la manufactura y la industrialización de los recursos naturales, con un objetivo claro de exportación, aun cuando en algunos momentos se pensaba en el mercado interno como una primera fase del desarrollo de las industrias locales.

La renovada preocupación mundial por la política industrial, vinculada sobre todo a los cambios en las formas de producción, la emergencia de nuevas tecnologías y los cambios en los patrones de consumo a nivel mundial, presentan hoy una oportunidad para traer de nuevo esta discusión al país. La cuarta revolución industrial es sin duda alguna la más global y veloz de todas, lo que significa que, a diferencia de las anteriores, gran parte de las economías están enfrentando estos cambios de manera más o menos

simétrica, sin conocer ni poder medir de forma cierta los resultados de los mismos.

No obstante, existen algunos patrones que hacen prever que las economías como la boliviana, con un alto grado de emprendedurismo e informalidad, podrían estar mejor preparadas, al menos en algunos aspectos, para enfrentar las nuevas formas de organización industrial que aquellas economías desarrolladas. Esto es así, en el entendido que esta informalidad conlleva también capacidad de adaptación, flexibilidad en la producción y esbozos de procesos productivos personalizados.

Sin embargo, las principales limitantes siguen siendo la falta de innovación y baja productividad de sus estructuras productivas, a lo que hay que agregar el fuerte arraigo que tienen las clásicas tendencias de industrialización de los recursos naturales en el ideario popular, como mecanismo de generación de empleo, modernidad, expansión de la clase media y por lo tanto de recursos para satisfacer el consumo.

En este contexto, una nueva política industrial debe estar apuntalada por el desarrollo de cualquier sector que genere valor agregado, no siendo limitado a las manufacturas, pero que permita el desarrollo de nuevas habilidades, la acumulación de capital humano e intangible, como las marcas, que le permiten a las economías pequeñas y abiertas, como la nuestra, un posicionamiento, que en épocas previas era poco factible.

La nueva política industrial, y la industria, por tanto, debe también responder a criterios de sostenibilidad ambiental, eficiencia técnica y económica, así como a la satisfacción de necesidades nuevas, no necesariamente relacionadas con el consumo o posesión física de un bien. Los servicios se han convertido en el nuevo motor industrial.

Referencias bibliográficas

BANCO MUNDIAL

2016 *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2016*. Washington DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

FERRUFINO, Rubén

2017 “Industria. La industrialización en Bolivia 1900 – 2015”. En: I. Velásquez-Castellanos y N. Pacheco (Coords.). *Un Siglo de economía en Bolivia 1900 - 2015. Tópicos de historia económica* (pp. 275 – 316). Tomo I. Konrad Adenauer Stiftung e.V. La Paz: Plural editores.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

2016 *Nuevos enfoques para el desarrollo productivo: Estado, sustentabilidad y política industrial*. Ciudad de México: FES.

HAUSMANN, Ricardo; Dani RODRIK y Charles SABEL

2008 “Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa”. Harvard University, Kennedy School of Government, KSG Working Paper RWP08-031. Junio 2008. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=1245702>

HAUSMANN, Ricardo; Jason HWANG y Dani RODRIK

2007 “What you export matters”. *Journal of Economic Growth*, 12: 1–25.

HAUSMANN, Ricardo y Dani RODRIK

2002 “Economic Development as Self-Discovery”. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working Paper 8952. Mayo 2002. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w8952>

HIDALGO, Manuel

2018 *El empleo del futuro. Un análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*. Barcelona: Ediciones Deusto.

KOSACOFF, Bernardo y Adrián RAMOS

1997 “Consideraciones económicas sobre la política industrial”. Documento de Trabajo N° 76. Buenos Aires: CEPAL.

MACHICADO, Carlos Antonio

1986 “Evaluación y diseño de una política alternativa para acelerar el desarrollo industrial”. *Análisis Económico*, 2: 1-30. La Paz: UDAPE.

NAUDÉ, Wim

2010 "Industrial Policy: Old and New Issues". United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Working Paper 2010/106. Septiembre 2010. Recuperado de <https://econpapers.repec.org/paper/unuwpaper/wp2010-106.htm>

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD

2015 *The Future of Productivity*. París: OECD.

RODRIK, Dani

2004 "Industrial Policy for the Twenty-First Century". Harvard University, Kennedy School of Government, KSG Working Paper RWP04-047. Noviembre 2004. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=617544>

SEOANE, Alfredo

2015 "Hitos de la historia de la industria boliviana". *Tinkazos*, 18(37): 65-85.

UNITED NATIONS (Eds.)

2007 *Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives*. New York: United Nations.

Repensando lo social desde la innovación económica y ambiental: Innovación Social, Eficiencracia y Triple Balance

Javier Ramos¹

1. Introducción

En febrero de 2013, la Comisión Europea, a través del Fondo Social Europeo, lanzó el *Paquete de Inversión Social* para apoyar la implementación de la Estrategia UE-2020. Este paquete insta a los Estados miembros a priorizar la inversión social para modernizar sus sistemas de bienestar social y para hacer frente a las consecuencias sociales de la crisis económica y del envejecimiento de la población.

Esa modernización pasa por una re-conceptualización de “lo social” desde una nueva perspectiva: la Innovación Social (IS). Lejos de ser irrelevante, esta nueva perspectiva aspira a ser capaz de adaptar las políticas sociales a la nueva realidad cambiante de un mundo comercialmente más internacionalizado,

1 Investigador en Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)- Universidad Complutense de Madrid y Profesor en la Facultad de Económicas de Universidad de la República- Uruguay.

técnicamente más interconectado, laboralmente más precario y desigual; y ambientalmente más degradado como consecuencia del cambio climático.

Esta realidad define de manera distinta los ámbitos de la acción social, así como los retos a los que se enfrenta. La globalización, el desarrollo tecnológico, los cambios demográficos, la crisis financiera y las posteriores políticas de austeridad, han creado nuevos espacios de vulnerabilidad que necesitan respuestas diferentes en distintos contextos institucionales y con nuevos actores sociales.

En este espacio de redefinición nace la IS, con el empeño de dar respuestas inclusivas a este conjunto de nuevas necesidades, métodos y actores, sustancialmente distintos a los que cimentaron los modelos de “Protección Social” de postguerra o de “Productivismo Social” actuales (Ramos, 2017).

Sin embargo, no hay una definición unánime que implique una respuesta única a estos retos y, por extensión, no hay un tipo único de IS. La novedad del concepto y cierta ambigüedad conceptual la convierten, como ocurre con conceptos como arte o libertad, en un *contested concept* (Gallie, 1956), un concepto intrínsecamente “disputable” o “controvertido” en tanto que es sometido a continuas redefiniciones (Ziegler, 2017).

Por eso, a pesar de los muchos intentos serios de conciliar una definición ampliamente compartida, la IS sigue siendo un concepto volátil e híbrido (Grimm et al., 2013), un quasi-concepto (Bernard, 2000), un concepto pegadizo (*buzz word*) (Pol and Ville, 2009), un concepto disputable (*contested concept*) (Ziegler, 2017) o un concepto-paraguas (Pue et al., 2016), que describe una gama tan amplia de ideas, métodos, programas e iniciativas sociales, que nunca ha sido capaz de desarrollar una teoría integral de la cual pueda derivar una teoría social.

Esta ambigüedad conceptual hace también que, por un lado, un gran número de iniciativas estén utilizando con éxito enfoques de IS, aunque no usen este término, mientras que otras iniciativas que utilizan el término no estén en realidad llevando a cabo prácticas de IS (Millard et al., 2016).

Una parte importante de esta ambigüedad deriva de que la IS esté cargada de una alta intencionalidad, lo que dificulta su reconocimiento como un concepto del cual derivar una práctica social. No está claro aún que prácticas cumplen criterios de IS y cuáles no; entre otras cosas porque esos criterios son a veces confusos, otras muy generales y casi siempre altamente normativos (Grimm et al., 2013).

Este artículo aspira a clarificar algunos conceptos básicos de la IS y posibilitar así una definición más integral de la misma basada en lo que consideramos sus dos componentes principales, su empeño por integrar mayor eficiencia económica y mayor participación democrática en la acción social (*Eficienocracia*). Estos componentes hacen sustancialmente distinta a la IS respecto a los modelos de Protección Social y del Productivismo Social hegemónicos desde la mitad del siglo XX a nuestros días.

Prácticamente todas las definiciones de IS que manejamos consideran que esta doble vinculación, Eficiencia y Democracia, es parte esencial de la IS; sin embargo casi ninguna lo explicita ni establece qué potencialidades y qué limitaciones genera y cómo medir el impacto real de estas prácticas de IS. En este artículo intentaremos clarificar más estos canales de complementariedad y sus efectos más notorios.

Por último, analizaremos los puntos de conexión e integración de las distintas perspectivas de la IS y también los puntos de discrepancia, que nos permiten hablar de, al menos, tres tipos de IS: pro-mercado, anti-mercado y post-mercado. De estas tres posibles interpretaciones, este artículo desarrolla más la versión post-mercado de la IS, porque es la menos estudiada y la que mejor puede activar sus potencialidades y disminuir sus limitaciones más notorias.

2. De la Protección a la Innovación Social: ¿cómo ha cambiado la política social en Europa?

Aunque no es posible hablar de un modelo social común a todas las economías desarrolladas —como una plétora de literatura sobre “los Mundos

del Estado de Bienestar” ha mostrado—, lo cierto es que todas las economías se enfrentan a macro retos parecidos. Si bien los modelos de bienestar centro-europeos, escandinavo, anglosajones o sur-europeos manifiestan diferencias significativas en sus patrones de mercantilización y *familiarismo*, por utilizar los conocidos indicadores de Esping-Andersen (1993), también es cierto que esas diferencias partían de retos similares a los que se dieron respuestas distintas.

La ***Protección Social***, hegemónica desde el fin de la segunda guerra mundial, estaba íntimamente ligada al apogeo de ciertas formas de producción industrial (fordismo), de intervención pública en economía (keynesianismo) y la consolidación de un modelo familiar (el “cabeza de familia” masculino), que dieron forma a lo que Crouch (1999) definió como el “compromiso de mitad de siglo”.

Este compromiso significó la aceptación de un marco de propiedad privada, junto con ciertos derechos de ciudadanía en sociedades predominantemente industriales y sociológicamente liberales. Fue una concesión mutua entre “capital” y “trabajo” que hizo posible la institucionalización de los conflictos entre la desigualdad inherente a la propiedad privada y la idea de igualdad propia del concepto de democracia.

La institucionalización del conflicto se tradujo en un periodo de crecimiento sin precedentes, el desarrollo de formas de empleo estables y bien remuneradas y unos sistemas de prestación social, basados en la idea de que el mercado produce efectos nocivos sobre una parte de la sociedad y que el Estado debía proteger a sus ciudadanos de estos efectos.

Esta situación pudo mantenerse más o menos estable hasta las crisis del petróleo de los años 70s, en la que los gobiernos se enfrentaron a un lento crecimiento del PIB, altas tasas de desempleo, aumentos significativos del déficit y serias preocupaciones sobre cómo financiar sus sistemas de bienestar social.

Autores, como Bell (1976), consideraron que el Estado de Bienestar era insostenible, debido a su propensión natural a crear expectativas ilimitadas, a tiempo que impedía el correcto funcionamiento del mercado. Autores tanto progresistas (O'Connor, 1973) como conservadores (Crozier et al., 1975) coincidieron en que el Estado de Bienestar estaba condenado a graves problemas fiscales, que acabarían con la sostenibilidad de todo el sistema de bienestar y con la legitimidad del “Compromiso de Mitad de Siglo” (Habermas, 1975).

A partir de los años 80, los altos niveles de desempleo en Europa, frente al bajo desempleo norteamericano, fueron interpretados como el resultado de la excesiva rigidez imperante en los mercados de trabajo. Los altos e igualitarios salarios, las limitaciones al despido y la generosidad de las prestaciones sociales fueron señaladas como responsables del débil crecimiento de una Europa “esclerotizada” frente al dinamismo norteamericano.

A pesar de la crisis, en Europa se estaban manteniendo las restricciones al despido y a la contratación más flexible; mientras se mantenía una amplia cobertura social que no hacía sino favorecer el déficit, la presión impositiva y la inflación. Esto, lejos de crear empleo lo disminuía, por su efecto negativo sobre la competitividad general de la economía. Había que elegir entre una cosa u otra; y dado los altos niveles de desempleo en Europa en los 80 y 90s, la única alternativa era más empleo.

Ante esta situación, la Protección Social dio paso al ***Productivismo Social*** que es un intento de subordinar los objetivos sociales a los requisitos de la productividad y competitividad de una economía cada vez más internacionalizada (Ágh, 2010). Las políticas sociales se volvieron “productivistas” en tanto que buscaron maximizar el potencial productivo de la fuerza laboral y minimizar su dependencia de las prestaciones sociales (Esping-Andersen, 2002).

La política social se adaptaba a los nuevos “Mercados Laborales en Transición” (Schmid y Gazier, 2002), que eran la constatación del fin del empleo estable tal y como se entendió en décadas precedentes. Cada vez era

menor el número de trabajadores estables en la misma empresa y mayor el número de quienes estaban sometidos a continuos cambios desde el empleo al desempleo, del desempleo a la formación y de esta al empleo en distintos puestos de trabajo en distintas empresas.

En este nuevo escenario de transitoriedad, el objetivo no era garantizar seguridad en el puesto de trabajo, sino seguridad en la carrera laboral, especialmente en los tránsitos más dolorosos de desempleo o inactividad. Las políticas sociales pasivas empiezan a ser sustituidas por políticas activas que condicionan la obtención de una prestación a la participación en programas de formación y búsqueda activa de empleo, que mejoren la empleabilidad, especialmente la de los grupos con más riesgo de exclusión laboral (Gráfico 1).

Los modelos de *Flexiguridad*, desarrollados en las economías escandinavas y en Holanda, se convirtieron en el paradigma del “Productivismo Social”. La Flexiguridad es “una estrategia que de forma sincronizada y deliberada, busca aumentar, por un lado, los niveles de flexibilidad del mercado de trabajo y de las organizaciones laborales; y por otro lado mayor seguridad en las rentas y el empleo de los trabajadores, sobre todo de aquellos con más problemas de integración laboral” (Wilthagen y Rogowski, 2002, p. 239).

El problema de la flexiguridad es que, más allá de los países donde ya funcionaba, en el resto no funcionó porque acabó siendo una excusa para aumentar la flexibilidad a costa de una menor seguridad. Se olvidó que allí donde la flexiguridad funcionaba, lo hacía, entre otras cosas, porque la flexibilidad iba acompañada de buenos programas de formación, prestaciones sociales generosas para aquellos que no conseguían su integración laboral y necesitaban transitar dignamente por estadios de desempleo, formación o inactividad (Keune y Serrano, 2014).

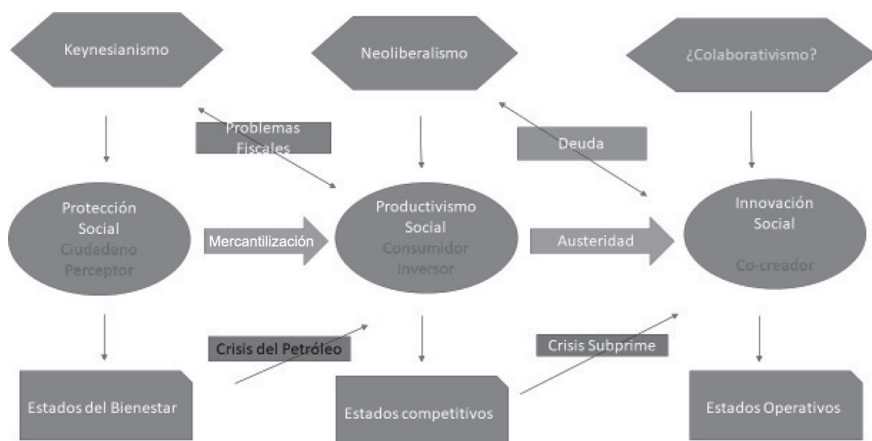
Con el siglo XXI nuevos retos han ido apareciendo, principalmente la globalización, los cambios demográficos, la revolución digital y la crisis financiera. La **globalización** ha tenido efectos económicos positivos como el aumento del comercio y la riqueza mundial, la creciente integración

comercial, el incremento del comercio sur-sur, el aumento del empleo y de la fuerza laboral y una significativa reducción de la pobreza (Ramos, 2017; 2016a).

Sin embargo estas mejoras se han cimentado sobre una creciente financiación y especulación económica, un aumento insostenible de la deuda pública y privada, el empeoramiento de las condiciones laborales, una disminución del peso de los salarios en la riqueza mundial, un aumento significativo de la desigualdad, el aumento de las migraciones económicas y de los refugiados y un deterioro ambiental irreversible (*Ibidem.*).

Lo que este fenómeno global está produciendo es un aumento de la fuerza laboral global; una mayor *proletarización* de la fuerza laboral global, principalmente en las economías emergentes; y un proceso de *precarización* creciente en la fuerza laboral de las economías centrales. Este proceso de ***prole-precarización*** es el mayor reto de las políticas sociales en la actualidad y el objeto mismo de la IS, como veremos más adelante.

Gráfico 1: Política social: evolución conceptual



Fuente: elaboración propia.

Además, la sociedad europea se enfrenta también a importantes cambios demográficos. Debido a la disminución de las tasas de fertilidad y al aumento de la esperanza de vida, la población europea está envejeciendo rápidamente. Este envejecimiento tendrá que ser resuelto con un acuerdo intergeneracional, que favorezca la natalidad, un cambio de modelo productivo hacia modelos de alto valor añadido capaces de financiar los sistemas de pensiones, y políticas más comprometidas con la llegada de flujos migratorios², que compensen la caída demográfica.

La **revolución digital** es también decisiva para entender los retos de la IS. Las TIC son ante todo tecnologías de gestión del tiempo y el espacio que difuminan o incluso borran los límites del tiempo y la ubicación espacial del trabajo en prácticamente todas las esferas de la organización, la producción, la distribución y el consumo (Castells, 2008)

Sin embargo, no está del todo claro el efecto económico y laboral de las TIC y algunas tecno-utopías parecen no estar cumpliéndose. *The Economist*, en su edición de febrero de 2013, planteaba una supuesta paradoja: a pesar de la revolución digital, la tecnología y la innovación contribuyen hoy menos al crecimiento que en 1950.

En su pico de posguerra, el crecimiento de la productividad por persona en Estados Unidos estaba por encima del 3% anual. En la década de 1970, tras la crisis del petróleo, esta cifra se redujo a alrededor del 2%; y hoy, a pesar de los enormes avances en computación, telefonía móvil, internet etc., esta cifra es inferior al 1% (Gordon, 2016).

Además, la deslocalización industrial o la competencia salarial, afectan hoy de forma similar a los obreros industriales y a los técnicos digitales. Algunos autores, como Brown et al. (2011), hablan ya de *taylorismo digital*, () sugiriendo que los empleos creados por la economía digital se someten cada vez más a los mismos procesos de eficiencia productiva, deslocalización o competencia salarial a los que son sometidos los obreros industriales.

2 Cerca de 40 millones de aquí al 2050, según la Comisión Europea (2016).

Pero lo que más preocupación genera es que estas empresas digitales globales crean muy poco empleo. Amazon, Google, Facebook, Uber o Airbnb cuentan escasamente con unos miles de empleados, frente a los millones de empleos que crean sus empresas competidoras, como el pequeño comercio, las cadenas hoteleras o el alquiler de autos.

Así las empresas de venta al por menor emplean a 47 empleados por cada \$10 millones en ventas mientras que Amazon emplea a 14. Airbnb tiene 700 empleados, mientras que la cadena Hilton, emplea a 152.000. Uber emplea a 1.000 personas, mientras que Avis emplea a 60.000, por no hablar de los millones de taxistas en todo el mundo (Keen, 2015).

La crisis financiera de 2007/2008 ha empeorado aún más la situación. La crisis es el resultado de los comportamientos especulativos desencadenados por la creciente mercantilización, la eliminación de las barreras al comercio, la revolución tecnológica y las transferencias globales de capital.

Los bajos tipos de interés, junto con un desequilibrio en los flujos de comercio mundial, han dado lugar a un crecimiento masivo de liquidez en los mercados mundiales. Esto ha alentado ganancias rápidas, comportamientos especulativos, una creciente volatilidad financiera y frecuentes crisis económicas y financieras anteriores a la de 2008 (Foster y Magdoff, 2009).

La creciente liberalización del sector financiero ha favorecido la creciente competencia entre los bancos a escala mundial, lo que ha reducido los márgenes de beneficio. Esto, a su vez, fomentó una mayor asunción de riesgos y la creación de una ingeniería financiera muy sofisticada para permitir inversiones más arriesgadas y beneficios adicionales. El sector financiero terminó siendo víctima de sus propias prescripciones económicas, con la fórmula “liberalización + competencia + toma de riesgos = crisis” (Bell y Hindmoor, 2015).

3. ¿Qué es la Innovación Social y cómo puede hacer frente a estos retos?

La Innovación Social (IS) es un intento de adaptar las políticas sociales a los nuevos espacios de vulnerabilidad vinculados a la globalización, la revolución digital, los cambios demográficos y la crisis financiera desde una nueva fórmula que integra mayor eficiencia económica y mayor participación democrática al mismo tiempo (*Eficienocracia*).

Se busca integrar conceptos que se presentan como antagónicos, principalmente la relación entre eficiencia e igualdad (Okun, 1975). Se trata de establecer canales para que la participación democrática mejore la eficiencia de la acción social y, a la vez, para que la eficiencia en la aplicación de políticas sociales anime la participación democrática.

Pero, ¿cómo se consigue esta integración entre conceptos que parecen antagónicos? ¿Cómo se puede hacer la acción social más eficiente y más democrática al mismo tiempo? ¿Cómo se puede potenciar la “eficienocracia” en el contexto social actual?

Desde la perspectiva de este artículo hay tres elementos clave que nos ayudan a contestar esta pregunta:

- i. Reformular ideas y prácticas sociales de manera más integral, no sólo reformular los fines de la IS, también los medios/recursos que garanticen su sostenibilidad y la forma de organizar la IS.
- ii. Crear nuevos indicadores capaces de medir los efectos de la IS y posibilitar evaluaciones más precisas.
- iii. Incorporar la centralidad conceptual de la colaboración en las prácticas de la IS.

i) Reformulación de ideas y prácticas sociales

Los procesos de *Prole-precarización* vinculados a la globalización, la escasez de empleo vinculado a los sectores TIC, las dificultades crecientes de deuda

pública y privada y las presiones para reducir el gasto social, generan nuevos espacios de vulnerabilidad que requieren nuevas prácticas sociales.

Hoy la pobreza no está únicamente vinculada a la exclusión laboral. El cambio climático, la crisis financiera global, la falta de acceso a recursos digitales, las migraciones forzadas o las crecientes crisis de refugiados, producen nuevos tipos de exclusión que no se pueden resolver con el instrumental público de la Protección o el Productivismo Social.

La exclusión no es únicamente social, en tanto que la privación económica coexiste con el deterioro de espacios comunes, con la falta de recursos digitales, con el empeoramiento de la calidad del agua, del aire y de los alimentos, con la falta de una cultura de emprendimiento y de participación activa, capaz de generar riqueza donde no la hay.

La “necesidad social” a la que aspira dar respuesta la IS es mucho más amplia que la necesidad que inspiró las políticas sociales tradicionales. Supera el alcance de las políticas de provisión de rentas, formación para el empleo o acceso a la vivienda y lo amplía a nuevas formas de organización y participación para que las actividades interpersonales puedan cumplir objetivos comunes de manera más eficiente.

Esto implica un cambio radical en los patrones tradicionales (jerárquicos) de gobernanza, en los actores sociales, sus roles y sus funciones, con el fin de animar procedimientos democráticos, que reformulen las relaciones de poder, la toma de decisiones y el liderazgo de estos procesos de IS.

Estos cambios justifican una reformulación de ideas conceptos, métodos y prácticas sociales asociadas a los nuevos espacios de vulnerabilidad, con el objetivo de ofrecer mejores soluciones que las soluciones ya existentes (European Commission, 2010; Nicholls y Ziegler, 2015).

En este sentido podríamos hablar de la IS como una actividad especialmente pertinente para situaciones sociales a las que ni el mercado ni el Estado han sido capaces de dar respuesta. Una vía alternativa para superar fallos tanto estatales como de mercado (Swyngedouw, 2005).

Castro-Spila (2012) distingue cuatro tipos de IS:

- i. Tecnológica: cuando la prioridad de la innovación social se basa en la introducción de nuevas tecnologías en los procesos de acción social (introducir las TIC en la política social en sentido amplio).
- ii. Político / Institucional: cuando la prioridad de la innovación social se basa en la introducción de nuevos marcos regulatorios (leyes, reglamentos, etc.).
- iii. Organizacional: cuando la prioridad de la innovación social se basa en cambios en las organizaciones o en la creación de nuevas organizaciones.
- iv. Cultural: cuando la prioridad de la innovación social se basa en cambios en los comportamientos, actitudes o percepciones.

Esta categorización apunta a una necesidad crucial, el de integrar aspectos tecnológicos, sociales, organizacionales y culturales en el desarrollo de fórmulas de IS. Por tanto, una primera reformulación de la IS tiene que ver con dotar de un **carácter integral** a la acción social.

La IS es tanto un medio (la acción de satisfacer las necesidades sociales) como un fin (abordar los nuevos desafíos sociales y la racionalización de los modelos de bienestar) para mejorar las condiciones de vida de una colectividad desde la propia colectividad. Para integrar medios y fines es necesario incorporar las *condiciones institucionales, los procesos distintivos de innovación social y las innovaciones sistémicas* que se necesitan para abordar los imperativos de nuestra era (Murray et al., 2009)

Los medios y los recursos financieros que se vinculan con la dimensión económica de la IS, también se repiensen e integran. Ésta es quizás la parte más novedosa y donde la crisis económica está agudizando más el ingenio emprendedor. Los beneficiarios de la acción social no sólo participan en el diseño e implementación de las políticas que les afectan, sino también en la búsqueda y creación de recursos económicos.

La *Financiación Participativa*³ (*crowdfunding*) es un nuevo instrumento de financiación que debería jugar un papel muy activo en la financiación de la IS. Esta nueva forma de financiación mueve \$us 34.000 millones en todo el mundo, de los cuales \$us 6.500 millones se mueven en Europa, lo que da idea de su potencialidad. De las cuatro modalidades de financiación participativa que existen (inversión, préstamo, recompensa y donación), los dos últimos, tal vez los más relacionados con la política social tradicional, mueven \$us 10.000 millones frente a los \$us 15.000 millones de préstamos e inversión, más próximos a la lógica de la nueva IS (González y Ramos, 2017).

Además, lo que se ha dado en llamar “Inversión con Impacto”, es decir, aquella inversión que no sólo busca rentabilidad, sino también el efecto social y ambiental de la inversión, mueve ya en el mundo \$500.000 millones, lo que pone de manifiesto la capacidad de los propios actores de la sociedad civil para jugar un papel autónomo de las lógicas tradicionales de acción social basadas en la preeminencia del mercado o del Estado para impulsar la inclusión social.

Esta vinculación en la búsqueda de recursos permite integrar recursos públicos, privados y filantrópicos de manera distinta, más pro-activa, capaz de favorecer proyectos de desarrollo autónomo. Esto no se refiere a la colaboración de entidades privadas (lucrativas o no) en la prestación de servicios públicos, que renueven las políticas sociales en la línea propuesta desde la lógica del Productivismo Social (Pestoff et al., 2006). Se trata de complementar la cultura del emprendimiento social autónomo con unos recursos mixtos capaces de financiar las iniciativas sociales, que surgen desde los propios beneficiarios de la acción social.

3 La Financiación Participativa es una forma alternativa de financiación e intercambio, capaz de unir a través de Internet a los que buscan financiación y aquellos que buscan invertir, prestar, comprar o donar. Los creadores y emprendedores pueden hacer uso de las plataformas de financiación para ampliar el número de posibles financiadores de su proyecto, pero también para testar su producto y aprovechar las ventajas de la comunidad y la proximidad (Ramos & Gonzalez, 2015).

Los fines de la IS tienen que ver con la mejora de la calidad de vida de las personas y grupos, tanto en su dimensión cuantitativa (longevidad, nacimientos sanos, vejez etc.) como cualitativa (calidad aire, agua, alimentos, educación, vivienda etc.). Esta mejora en la calidad de vida tiene tanto un componente micro como macro. La dimensión micro está vinculada a la calidad de vida del individuo, al conjunto de opciones valiosas (*valuable options*) que una persona tiene la oportunidad de elegir y ha sido capaz de lograr. Aunque no hay una lista universal, podríamos vincular esta calidad de vida micro a ingresos reales, empleo digno y otros bienes materiales. Por su parte, la dimensión macro sería el conjunto de opciones valiosas que un grupo de personas tiene la oportunidad de seleccionar, vinculadas al modelo de sociedad al que aspiran (salud, educación, nuevos retos democráticos y ambientales) (Pol y Ville, 2009).

Los procesos de innovación social tienen que ver con la creación de grupos o nodos que favorecen la IS. Estos procesos pueden sintetizarse en el concepto de “traducción” que consiste en la identificación de los problemas sociales con la creación de respuestas concretas a través de nodos que desembocan en redes (Saman y Kaderabkova, 2015). Este proceso de “traducción” consta de cuatro fases:

- i. Problematización: donde un actor o grupo define las identidades y problemas de todos los otros humanos y no humanos que estarán implicados en la creación de un nodo actualmente en desarrollo.
- ii. Creación de interés: describe el proceso a través del cual el constructor(es) de la red invita o “interesa” a los actores aún no definidos para que realicen las identidades prescritas por el constructor(es) de la red en el momento de la problematización.
- iii. Inscripción: otro actor acepta los intereses definidos por el actor focal al aceptar la solución propuesta por el constructor(es) de la red.
- iv. Movilización: describe el momento en que la red comienza a implementar la solución propuesta. Si los actores se pueden arreglar en la alianza después de que se llegue a la decisión política, entonces el poder de los actores principales se institucionalizará.

El capital social⁴ es fundamental para garantizar el éxito de los procesos de IS, porque la confianza, la transparencia y la identificación facilitan la incorporación de los actores individuales a la red de IS (Saman y Kaderabkova, 2015).

Respecto al *emprendimiento y el Triple balance*, la IS aspira a superar el ámbito netamente social (redistributivo) para explorar las potencialidades de la eficiencia en lo económico (creación de riqueza) y lo ambiental (sostenibilidad). Esto hace que la inclusión pase de ser una condición estática, un umbral de rentas, a un ejercicio interactivo mediante el cual lo individual y lo colectivo se integran para crear, distribuir y mantener proyectos impulsados por los propios grupos más vulnerables.

Esta capacidad de generar recursos propios es una forma de empoderamiento que permite el desarrollo de *proyectos autónomos*, vale decir proyectos “liberados” de los requerimientos burocráticos del Estado y de la competitividad del mercado. Se trata de articular *una cultura pro-emprendimiento*, que se beneficie de las nuevas formas de financiación, producción, distribución y consumo, en un momento en el que, por un lado, cada vez más empresas incorporan la dimensión social y ambiental a sus modelos de negocio y por otro, cada vez más proyectos sociales incorporan modelos eficientes de emprendimiento para generar recursos propios de forma sostenible.

Esta reformulación integral convierte a la IS en un *game changer*, (promotor de cambios) (Misuraca y Colombo 2016), que va rompiendo con las dependencias (*path dependencies*) heredadas de las prácticas de Protección y de Productivismo social con el objetivo de realizar cambios profundos en las prácticas sociales de manera integral. Lo social no es independiente de lo económico y lo ambiental, por lo que las tres dimensiones deben ser integradas.

Se trata de integrar en un solo proyecto el conjunto de valores, retos y procesos necesarios para crear valor económico, social y ambiental a la vez.

4 En el sentido propuesto por Putnam (1995), es decir redes, normas y confianza, que facilitan la coordinación y colaboración en beneficio mutuo dentro de la organización.

Es lo que se conoce como “Triple Balance”. Este concepto holístico integra e implica a todas las personas directa o indirectamente relacionadas con el emprendimiento, sus valores, prácticas, actitudes y motivaciones, así como la gestión conjunta de sus resultados ecológicos, sociales y económicos, con el capital necesario para que el negocio sea sostenible (Ogel, 2017 y Elkington, 1994).

Esta integración no está exenta de tensiones entre los distintos balances y dentro de cada uno. Tensiones entre inversión y resultado económico, entre las necesidades de nuestros clientes y las condiciones de nuestros trabajadores; tensiones entre nuestro entorno y la sociedad en la que se integra. Todas estas tensiones en cada dimensión también generan tensiones entre cada vértice, entre el económico y el social, entre el social y el ambiental, entre el ambiental y el económico. Por eso es tan importante avanzar en procesos de medición y evaluación para poder encontrar patrones de compatibilidad entre cada vértice y en el conjunto de los tres balances (Gráfico 2).

Cuadro 3. Triple Balance: componentes principales



Fuente: <http://www.praxis.es/es/noticias/noticias/165>

En este sentido, esta idea integral del Triple Balance y las tensiones que se producen entre las tres dimensiones, dan sentido a la forma en que se piensa y se implementa la IS. Por un lado se trata de animar procesos de emprendimiento que surjan de los propios colectivos vulnerables, integrando lo económico, lo social y lo ambiental de manera más eficiente y democrática (Eficienciocracia).

ii) Nuevos Indicadores

Estos cambios en los fines, medios y formas de organizar la IS necesariamente requieren nuevos indicadores que nos permitan medir el impacto de la IS y evaluar sus efectos más aparentes. El carácter práctico y aplicado de la IS y su exigencia de mejorar los resultados de las políticas sociales ya existentes, requieren indicadores precisos y una evaluación certera con los cuales medir el impacto y los el efecto de la IS.

Unceta et al. (2016), proponen tres grupos de indicadores desde tres perspectivas distintas para medir la IS.

- La perspectiva individual: asocia la IS con las características, motivaciones y contextos donde el emprendedor social desarrolla su actividad. Los indicadores que proponen coinciden con los aportados por el *Global Entrepreneurship Monitor*.
- La perspectiva organizacional: se centra más en organizaciones desde las que entender y evaluar la IS. Los indicadores que proponen tienen que ver con la estructura de la organización, sus estructuras híbridas (empresas, ONGs y el sector público) para crear modelos de negocio, con el objetivo de resolver problemas sociales y su capacidad de innovación.
- La perspectiva regional o nacional: que requiere de indicadores macro capaces de integrar diferentes fuentes estadísticas europeas con el fin de obtener indicadores comparables en la línea del *The European Project TEPsIE*, que ha sido capaz de desarrollar un modelo integrar para medir IS, a través de tres niveles de medida: (a) condiciones marco; (b) actividades empresariales ; (c) los resultados en campos específicos; todos ellos como

elementos desde los que podemos medir el impacto de la Innovación Social.

iii) Integrar la centralidad conceptual de la *Colaboración* en la definición y las prácticas de la IS

La centralidad conceptual de la *colaboración* en la reformulación de la IS es vital como modelo para canalizar la participación democrática y favorecer prácticas más eficientes de acción social. Desde un punto de vista conceptual, la IS puede pensarse como un “*concepto colaborativo*”, más que un concepto-disputable, donde diferentes actores y perspectivas puedan trabajar juntas (un “espacio de bienvenida”) (Ziegler, 2017).

Un espacio que funciona según criterios de complementariedad y reciprocidad donde diferentes actores, desde diferentes disciplinas y perspectivas incluso opuestas, pueden intercambiar, trabajar, discutir y crear. Lo que aglutina estas diferencias es el deseo compartido de “**mejora**” tanto de los resultados como de los procesos e instrumentos de los sistemas sociales existentes.

Estos espacios de intercambio, participación y mejora son espacios idóneos para activar la “**inteligencia colectiva**” (*Wisdom of the crowd*)⁵, según la cual, la agregación de información en grupos produce decisiones que a menudo son mejores que las decisiones tomadas por un solo o unos pocos miembros del grupo. La agregación de información favorece procesos de cognición, coordinación y colaboración que animan el desarrollo de una inteligencia colectiva.

4. Los tipos de Innovación Social

A pesar de este esfuerzo conceptual, la definición de la IS sigue sometida a reinterpretaciones desde distintas perspectivas ideológicas y no es posible hablar de IS como si se tratase de un concepto único y fácilmente identificable. Se pueden destacar al menos tres tipos ideales de IS, que no

5 Mencionado por Surowiecky (2005).

son puros sino que se mezclan características de cada uno en cualquier sistema económico real:

i) IS mercantilizada o IS pro-mercado

Es la IS que pone el énfasis en la Eficiencia sobre la Participación democrática. Sería un modelo de *eficiencracia* descompensado a favor de la Eficiencia. Considera que la lógica de la competición propia del mercado es el ámbito natural de la IS y donde mejores resultados puede generar. Es muy recelosa de la participación pública en asuntos sociales. Es la IS de los proyectos empresariales que tienen en el beneficio económico su principal razón de ser; pero considerando lógicas de *eficiencracia*.

- No se busca una transformación social sino una mejora de las condiciones competitivas del mercado desde las que se favorezca el crecimiento y la creación de empleo, que son, desde esta perspectiva, la mejor forma de inclusión social.
- Ven en la privatización de los servicios sociales públicos una oportunidad de negocio en sectores sociales y una oportunidad para que emprendedores sociales liberen a la acción social de las ineficiencias del Estado.
- El emprendedor social y las empresas sociales son los verdaderos agentes de cambio; y la participación pública es vista con recelo, por considerarse ineficiente y que mina la eficiencia propia del mercado.
- Para compensar algunos aspectos sociales y ambientales nocivos que su actividad productiva puede generar, esta IS está muy próxima a la lógica y los principios representados en la Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Con la RSC se busca, por un lado, solventar algunos problemas sociales y ambientales concretos, convirtiéndose así en un instrumento funcional de la lógica competitiva, y por otro evitar una mala imagen corporativa vinculada a la precariedad o la contaminación ambiental.
- *La Economía de mercado* es el modelo de referencia.

En relación a los riesgos de un modelo de IS mercantilizado, un primer riesgo es la situación de subinversión social, ante la falta de incentivos, para

que emprendedores y empresas puedan desarrollar procesos de IS, lo cual es altamente probable en una economía de mercado. En este contexto de subinversión se tiende a identificar cualquier innovación técnica con una forma específica de IS.

Es cierto que cualquier innovación empresarial (productos nuevos o mejorados) o innovaciones en los procesos y formas de organización (cambios en estrategias, estructuras o rutinas de la empresa) mejoran no sólo el rendimiento de la empresa, sino también el de los consumidores e incluso de los competidores. Pero sería una gran simplificación pensar que toda innovación empresarial/técnica es IS. En tanto que cualquier empresa privada tiene un fin social al intentar satisfacer una necesidad o mejorar las ya existentes, toda empresa podría ser definida como empresa social y toda innovación empresarial sería IS (Pol y Ville, 2009). En este caso la IS tendría poco de Innovación y posiblemente menos de social.

Un segundo riesgo de la IS mercantilizada es el crecimiento de la “Uberización” de la economía, en referencia a la empresa Uber, y que supone la posibilidad de utilizar un bien personal, un activo privado, sin las regulaciones a las que están sometidas otras empresas ya implantadas.

Empresas como Airbnb o Bla-Bla Car permiten poner en el mercado una habitación o plazas en tu coche, puenteando a empresas de alquiler de casas, hoteles o empresas de transporte y, por extensión, puenteando las obligaciones fiscales y laborales de estas empresas. Como hemos visto antes, la economía digital crea muy pocos puestos de trabajo y empuja a un aumento del falso trabajo autónomo, es decir, aquel que se produce no por la iniciativa del propio trabajador sino obligado por una empresa, para evitar sus obligaciones fiscales y contributivas.

En este sentido, un mal uso de la IS y de las formas de economía digital, vinculados a la IS pro-mercado, podría inaugurar una nueva era de precarización laboral, sujeta a una falta de legislación, que podría retrotraernos a modelos laborales más propios del siglo XIX que del siglo XXI

ii) IS institucionalizada o anti-mercado

Prioriza la participación democrática sobre la eficiencia. Busca una transformación social a través de una estrategia alternativa de desarrollo, basada en la solidaridad y la equidad, en pos de una sociedad socialmente inclusiva.

- La idea de **transformación social** es central. Entiende los procesos de IS como una intervención iniciada por actores sociales para responder a una necesidad, modificando las relaciones sociales y proponiendo nuevas orientaciones sociales y culturales a fin de mejorar la calidad de vida de una colectividad.
- Es la IS de quienes lanzan proyectos/emprendimientos sociales que **no tienen en el beneficio su principal razón de ser**, sino más bien la resolución de problemas sociales concretos, desde un sentido más amplio y transformador que vincula a la sociedad en su conjunto.
- Considera que la lógica de la regulación y planificación propias del Estado son útiles en el proceso de IS y más objetivas que las que produce el mercado. Pero no aceptan de manera acrítica el papel instrumental del Estado y sus prioridades de acción pública, frecuentemente vinculadas a intereses concretos y no generales.
- El emprendedor social de este tipo de IS no ve con recelo al Estado ni su acción pública. Al contrario, son estas agencias públicas de protección social, y los trabajadores sociales que las gestionan, un elemento central en el desarrollo de las iniciativas sociales que nacen en la sociedad civil.
- Consideran que la resolución de problemas sociales concretos legitima y da sentido a sus prácticas económicas; pero su definición de lo social es muy amplia, vinculada no sólo a necesidades materiales, sino también a necesidades colectivas (empoderamiento, participación activa etc.) vinculadas a la idea de *desarrollo humano*.
- El agente central de la IS anti-mercado no es el emprendedor social sino las iniciativas con base comunitaria o iniciativas civiles que aglutinan empresas sociales, movimientos y organizaciones, así como las agencias públicas de protección social.

- La Economía Social o Solidaria es el modelo de referencia y donde mejor cabida tiene esta lógica de IS, en tanto que no tiene como prioridad el beneficio económico sino la resolución de los problemas sociales concretos desde las comunidades o movimientos de base.

El riesgo más evidente de un modelo IS anti-mercado es la *estatalización* excesiva y la falta de eficiencia en el desarrollo y consolidación de los proyectos. Mostrar la existencia de fallos de mercado no es lo mismo que mostrar las virtudes de la iniciativa comunitaria y su relación con la administración pública. Este riesgo no puede ser pasado por alto. La excesiva confianza en ambos actores aumenta el riesgo de una alta dependencia económica de recursos públicos, lo que podría limitar la sostenibilidad de los proyectos de IS.

Esta dependencia puede suponer un deterioro en la eficacia del proyecto y una excesiva dependencia de la voluntad política o ideológica de los gobiernos que se encargan de la gestión pública. Los proyectos altamente dependientes corren el riesgo de verse vaciados de contenido si el componente participativo y democrático cede a los requerimientos burocráticos del Estado y a sus estructuras de apoyo y subvención.

Esta dependencia puede ser positiva en el corto plazo, en tanto que es capaz de generar recursos al vincular un proyecto de IS concreto a un modelo de gestión pública. Sin embargo, puede ser nocivo en el medio-largo plazo en tanto que cambios en los distintos niveles de gobierno pueden acabar con las subvenciones y con ellas el fin del emprendimiento.

Por eso es tan importante el esfuerzo por hacer cada vez más eficientes los proyectos de IS y su relativa autonomía de poderes públicos, lo cual podría hacer menos eficiente aún la lógica de funcionamiento y el desarrollo de un modelo de emprendimiento concreto.

La participación pública en el desarrollo y consolidación de modelos de IS es muy importante pero debe garantizar la autonomía de las iniciativas de

IS limitándose a aportar recursos económicos y simbólicos dentro de unos cauces legislativos que respeten la independencia del propio proyecto.

iii) IS post-mercado/ (post-Estado):

Integra tanto eficiencia como participación democrática. Es crítica tanto con las economías capitalistas de mercado por su efecto negativo sobre la igualdad y la cohesión social, como con la excesiva intervención pública por sus ineficiencias burocráticas y su carácter instrumental al servicio de intereses oligopólicos.

- Busca una transformación social según fórmulas alternativas de financiación, producción, distribución y consumo, basadas en la cooperación y el interés mutuo; pero no niega la necesidad de beneficios para que los proyectos puedan sobrevivir ni la participación del Estado en el desarrollo y consolidación de los mismos para hacerlos más inclusivos y escalables.
- El emprendedor social *post* ve con recelo tanto a los emprendedores capitalistas clásicos como a los agentes públicos, si bien no niega la necesidad de participar en el mercado y colaborar con las instituciones públicas.
- El modelo en el que se mira la IS post-mercado es el emprendedor integral, altamente vinculado a la lógica del “Triple Balance”. Esto implica el conjunto de valores, retos y procesos necesarios para crear valor económico, social y ecológico a la vez. El impacto de cualquier actividad empresarial es triple. El retorno económico buscado está estrechamente relacionado con el bienestar de las personas y la salud del planeta (Ogel, 2017).
- Son una forma de proporcionar IS allí donde ni el mercado ni el Estado son capaces de dar una respuesta adecuada a los problemas socialmente nocivos (paro, precariedad, deterioro ambiental etc.), que ni las empresas ni las instituciones públicas están siendo capaces de atender.
- La Economía Colaborativa es el modelo de referencia. Si bien el carácter pro-mercado de los grandes empresas de la economía colaborativa

(Airbnb o Uber) han puesto en cuestión la novedad y oportunidad de sus actividades y, sobre todo, de sus prácticas impositivas, es precisamente en este espacio donde se puede pensar la IS como un concepto colaborativo (Ziegler, 2017).

- Esto es posible porque la IS activa la creatividad humana más allá de la mejora técnica y crea espacios de encuentro para una discusión multidisciplinar, con múltiples actores que aportan diversas perspectivas desde las que abordar procesos de *eficiencracia*.

En tanto que este modelo de IS post-mercado se sustenta sobre el *colaborativismo*, y es el menos conocido de los tres descritos, vamos a dedicar algunas líneas adicionales a su explicación, profundizando en los matices del colaborativismo como eje articulador.

Un elemento esencial de la lógica *colaborativista* es su crítica a la visión economicista impuesta por el neoliberalismo, que reduce la complejidad social a la unilateralidad de individuos racionales que jerarquizan y maximizan sus preferencias según cálculos de costo-beneficio. Este *Homo economicus* es una reducción interesada del ser humano, mucho más predisposto social, neuronal y biológicamente a favorecer comportamientos colaborativos y pro sociales que no se agotan en el auto-interés (Singer, 2013).

Las ciencias evolutivas están desafiando la narrativa del “gen egoísta” de Dawkins, subrayando que el aspecto más notable de la evolución es su capacidad para generar colaboración en un mundo competitivo. La “colaboración” es tan importante en la evolución como la mutación; y la selección natural, es como plantean Nowak y Highfield (2011), ya una declaración de intenciones.

Estas evidencias parecen sugerir que el *Leviatán* de Hobbes, ese Estado que debe apaciguar el egoísmo de hombres que son lobos para el hombre, podría dar paso a nuevas formas de organización (Linux, Wikipedia etc.) donde la colaboración triunfa sobre el auto-interés (Benkler, 2011).

En muchos casos esta lógica colaborativista es crítica con el capitalismo, pero no es necesariamente anticapitalista. Simplemente persigue devolver el mercado a su esfera “natural”, es decir la organización eficiente de la producción, la distribución y el consumo, y abandonar otros espacios que no le son propios.

Una persona sintecho que venda su riñón por necesidad, o unos padres que compren a un niño de una familia pobre, y otros tantos ejemplos que abundan en un texto de Michael Sandel, actuarán con la misma racionalidad que quien vende ropa o una lavadora. El mercado ha ocupado esferas que no le son propias y se han mercantilizado espacios humanos nunca antes mercantilizados, imponiéndose así una concepción de responsabilidad o justicia social condicionada por el beneficio, como eje vertebrador de todos los aspectos sociales y culturales (Sandel, 2013).

Pero esto no es únicamente criticable desde esferas morales, sino también desde perspectivas políticas de gran alcance. Lo que hace que una economía pueda ser calificada como “capitalista” es principalmente la existencia de propiedad privada de los medios de producción, un sistema de intercambio en el que los precios están determinados por el mercado (oferta- demanda) y que la mayoría de los ciudadanos sean trabajadores asalariados (Schweickart, 2002).

Marx argumentó que una de las características más sobresalientes del capitalismo era que los trabajadores producen más de lo que se les paga, y por tanto se les priva de las plusvalías que generan. Sin embargo, la nacionalización de industrias y la planificación central experimentadas en las economías comunistas no vincularon a los trabajadores con sus plusvalías, simplemente derivó la plusvalía desde el empresario al Estado, generando la misma desafección que en las economías capitalistas (Wolff, 2012).

La cuestión central entonces es cómo derivar de nuevo la plusvalía a quienes la producen. Algunas respuestas apuntan hacia el fin trabajo asalariado y su sustitución por formas más democráticas de producción, lo que Richard Wolff denomina “Workers Self Directed Enterprises” (WSDEs). Estas empresas

operan en una economía que, gracias a las TIC y a otros avances técnicos, tiende al “coste marginal cero” (Rifkin, 2015), lo que hace casi ilimitadas sus potencialidades de creación y distribución de la riqueza e innecesarias las prácticas capitalistas de maximización del beneficio.

También se apunta a la necesidad de impulsar procesos de desintermediación entre productores y consumidores y al desarrollo de formas colaborativas de co-creación- co-producción capaces de integrar estas empresas WSDEs, autodirigidas y colaborativas, en redes que añadan eficiencia a la organización democrática, en la línea de la *empresa malla* propuesta por Gansky (2010).

Todas estas propuestas parecen coincidir en la necesidad de democratizar la producción sin renunciar al mercado —aunque menos mercantilizado— aplicando lógicas colaborativas. Esto es ahora más fácil gracias la revolución digital y su capacidad para la creación de redes, que favorecen la colaboración y el compartir (Gansky, 2010).

Las TIC permiten: i) la conexión entre gente, objetos y servicios de forma más eficiente; ii) crea nuevas comunidades y modelos de negocio tanto en sectores públicos como privados; iii) permiten compartir recursos existentes en formato digital y crear sin esperar a que otro lo haga; y iv) permite la relación entre iguales (*peer-to-peer*), creando nuevas oportunidades de colaboración.

La empresa malla (*mesh*) ofrece algo que puede ser compartido en tiempo real, a escala planetaria, a muy bajo costes. Esto favorece la desapropiación, nuevos modelos basados en el uso y no en la propiedad. Esta desapropiación permite ahorrar tiempo, gastos superfluos de propiedad y posibles depreciaciones vinculadas a la acumulación (coches).

Internet permite organizarnos sin grandes esfuerzos en recursos y sin estructuras jerárquicas y burocráticas (Shirky, 2008). En este contexto, las TIC también hacen posible: i) el acceso económico y rápido a grupos distribuidos con una amplia variedad de habilidades y objetivos; ii) bajos

costes de transacción y supervisión; iii) una relación “costo-beneficio” muy ventajosa que se aprovecha de dichos costos; y iv) el tránsito desde lógicas de intercambio competitivos a nuevas formas de intercambio colaborativos.

Si hay un dispositivo que sintetice algunas de estas potencialidades, especialmente su carácter colaborativo, son los teléfonos móviles (Rheingold, 2002). Esta tecnología es cada vez más relevante no sólo para una élite, sino para personas que las usan para mantener relaciones familiares, negocios (tanto legales como ilegales), trabajos remunerados, y, por supuesto, a los académicos que estudian tales comportamientos: *Tecnologías de la colaboración*.

La parte ambiental también se integra en esta lógica colaborativista. Ya hemos hablado del “Triple Balance” como elemento central de una estrategia que integra lo ambiental en lo económico y lo social. Esto permite un nuevo modelo productivo, que abandona la idea de la economía lineal o economía de lo desechable basada en “extracción-producción-consumo y eliminación”, por un nuevo modelo “circular”.

Este nuevo paradigma de lo circular trata de desvincular el desarrollo económico global del consumo de recursos finitos. Para ello potencia la restauración y la regeneración a través de nuevos diseños, que pretenden conseguir que los productos, componentes y recursos mantengan su utilidad y valor en todo momento (Cerentola, 2016).

Lejos de perjudicar la dimensión económica, este modelo circular tiene efectos muy positivos sobre aspectos económicos clave como el ahorro de materias primas (600.000 millones de Euros); el mercado global de productos y servicios ambientales que pasará de los \$us 1.300 millones a \$us 2.700 en 2020. En la próxima década la protección de la biodiversidad y la recuperación de espacios naturales y bosques aumentarán la actividad laboral entre un 0,5 y un 2%, lo que equivale a unos 60 millones de nuevos empleos a nivel global (Ramos, 2016b).

Respecto a los riesgos de la IS post-mercado y los límites de la Colaboración, el propio Surowiecky reconoce que la inteligencia colectiva también puede desembocar en malos juicios, que resultan en malas praxis y procesos de toma de decisiones sub-óptimos. La inteligencia colectiva puede no favorecer procesos de cognición, coordinación y colaboración y si en cambio “*burbujas racionales*” y problemas de “*mímesis*” que llevan a una “homogeneidad extrema” y a una “excesiva centralización”, que perjudican la capacidad de producir soluciones óptimas desde la inteligencia del grupo.

Otro problema de la colaboración tiene que ver con lo que se ha dado en llamar *la Tragedia del bien común*. W.F. Lloyd escribió un texto en 1833 en el que se preguntaba por qué el pasto de los terrenos comunales era más escaso y de peor calidad que la hierba de los cercados privados. Apuntaba a que los pastores aumentaban las reses que pastaban sin tener en cuenta la sobre-explotación.

El texto plantea la imposibilidad de compatibilizar interés privado e interés general cuando se utilizan bienes comunes. La solidaridad acaba favoreciendo actitudes insolidarias, que perjudican a todos en el medio plazo, aunque beneficie a cada uno en el corto plazo.

Competición y colaboración son irreconciliables cuando actúan sobre bienes comunes porque favorecen el oportunismo individual en el corto plazo. En tanto que los beneficios son individuales e inmediatos, los costes son colectivos en el medio plazo, “lo común” es incompatible con la colaboración.

Es el problema de los comportamientos estratégicos oportunistas (*free-riders*) que tanta literatura ha generado y que podría servir como límite a las propuestas de acción colaborativa. Si las autopistas son gratuitas y pagadas con impuestos de todos, los atascos son inevitables. Como es inevitable que se esquilmen los recursos marinos si cada Estado actúa como los pastores de Lloyd, sobre-explotando los caladeros comunes. Todos estos ejemplos ponen de manifiesto los problemas de acción colectiva que se generan cuando intereses privados actúan sobre bienes públicos y que los Estados

tradicionales no parecen saber incorporar desde lógicas colaborativas (Hardin, 1968).

5. Conclusiones

La Innovación Social es una nueva adaptación de las políticas sociales a la realidad cambiante de una Europa más internacionalizada, más envejecida, más digital, más empobrecida y desigual tras una larga década de políticas de austeridad que ha creado nuevas vulnerabilidades, que en muchos casos refuerzan y consolidan las ya existentes.

La IS intenta conciliar Eficiencia económica y Participación democrática (*Eficienocracia*) repensando conceptos y prácticas sociales, integrando los fines, los recursos financieros y los actores-organizaciones sociales, aportando nuevos indicadores capaces de medir y evaluar de forma más precisas sus efectos más aparentes e incorporando el valor conceptual de la colaboración a la IS.

A pesar de este esfuerzo conceptual por definir la IS desde una nueva reformulación de lo social que implica lógicas de “Eficienocracia”, la IS no es un concepto unívoco con una definición ampliamente aceptada. Hay al menos tres posibles interpretaciones de la IS: una pro-mercado, otra anti-mercado y otra post-mercado.

Esta última es la menos conocida y analizada y, quizás por eso, la que parece ofrecer respuestas más plausibles a las nuevas vulnerabilidades sociales. Su aspiración por abordar la “cuestión social” de manera integral, por situar las cuestiones sociales no sólo en el ámbito distributivo, también en el productivo, la centralidad de la colaboración y el papel principal de la sociedad civil en este proceso, otorgan a este modelo de IS post-mercado una potencialidad que requiere mayor atención, de la prestada hasta el momento, en círculos académicos y políticos.

La incorporación de “proyectos autónomos de la sociedad civil” al tradicional debate Estado-mercado, que ha inspirado los modelos tradicionales de

acción social, junto al deseo de experimentar formas más democráticas de producción, en un sentido amplio (financiación, organización, producción, distribución y consumo), que operan con lógicas más colaborativas que competitivas, hace especialmente interesante la puesta en práctica de la IS post-mercado.

Esto unido al carácter integrador de la IS post-mercado, que se presenta como un “espacio de bienvenida” capaz de integrar distintos puntos de vista, incluso contradictorios, para dar nuevas respuestas a las nuevas vulnerabilidades sociales, hacen de ella una apuesta muy sugerente que merece más esfuerzo conceptual, más análisis empírico y mayor voluntad para ir integrando estas lógicas a la acción social.

Referencias bibliográficas

ÁGH, Attila

2010 "Return to the Barcelona spirit: The EU-2020 strategy in employment and social dimensions". En: Ministerio de Trabajo e Inmigración, España (Eds.). *The Employment and Social Dimension in the E-2020* (pp. 25-45). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

BELL, Daniel

1976 *The Cultural Contradictions of Capitalism*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.

BELL, Stephen y Andrew HINDMOOR

2015 *Masters of the Universe, Slaves of the Market*. Cambridge MS: Harvard University Press.

BLENKER, Yochai

2011 *The Penguin and the Leviathan: How Cooperation Triumphs over Self-Interest*. New York: Crown Publishing Group.

BERNARD, Paul

2000 "Social cohesion: A dialectical critique of a quasi-concept", Paper SRA-491, Ottawa: Strategic Research and Analysis Directorate. Department of Canadian Heritage.

BROWN, Phillip; Hugh LAUDER y David ASHTON

2011 *The Global Auction: The Broken Promises of Education, Jobs, and Incomes*. New York: Oxford University Press, Inc.

CASTRO-SPILA, Javier

2012 "Indicators of social innovation". SINNERGIAK, II European Summer School of Social Innovation. San Sebastian. Julio 2012.

CASTELLS, Manuel

2008 "Los medios y la política: Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (I). *Telos (Revista de Pensamiento, Sociedad y Tecnología)* 74:1-15.

CERENTOLA, Nicola

2016 "Reflexiones sobre el pasado, presente y futuro de la economía circular". *Revista Ambiente* 117: 46-63.

COMISIÓN EUROPEA

2016 "Una Agenda Europa de Migración. Situación actual: enero 2016". Recuperado de <http://bit.ly/2LELYVB>

CROUCH, Colin

1999 *Social Change in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

CROZIER, Michael; Samuel HUNTINGTON y Joji WATANUKI

1975 *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York, NY: New York University Press.

ELKINGTON, John

1994 The “Triple Bottom Line”. November 17, 2009. *The Economist*. Recuperado de <https://econ.st/2V9vEji> (consultado 14 de enero, 2018).

ESPING-ANDERSEN, Gøsta

2002 “A new European Social model for the twenty-first century”. En: M. Rodrigues (Ed.). *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta

1993 *The three worlds of the Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

EUROPEAN COMMISSION

2010 “The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion”. COM(2010) 758 final, SEC(2010) 1564 final. Brussels: European Commission.

FOSTER John y Fred MAGDOFF

2009 *The Great Financial Crisis. Causes and Consequences*. New York: Monthly Review Press.

GALLIE, Walter

1956 “IX. Essentially Contested Concepts.” *Proceedings of the Aristotelian Society* 56 (1): 167–198.

GANSKY, Lisa

2010 *The Mesh: Why the future of business is sharing*. London: The Penguin Group.

GONZÁLEZ, Ángel y Javier RAMOS

2017 “Informe sobre Financiación Participativa (Crowdfunding) en España. Informe 2017”. Universo Crowdfunding y ICEI Universidad Complutense de Madrid

GORDON, Robert

2016 *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War*. New Jersey: Princeton University Press.

GRIMM, Robert; Christopher FOX; Susan BAINES y Kevin ALBERTSON

2013 "Social innovation, an answer to contemporary societal challenges? Locating the concept in theory and practice". *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 26(4): 436-455.

HABERMAS, Jürgen

1975 *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.

HARDIN, Garrett

1968 "The Tragedy of the Commons". *Science* 162(3859): 1243-1248.

KEEN, Andrew

2015 *The Internet Is Not the Answer*. New York: Atlantic Monthly Press.

KEUNE, Maarten y Amparo SERRANO

2014 "The power to name and struggle over meaning: the concept of flexicurity". En: M. Keune y A. Serrano (Eds.). *Deconstructing flexicurity and developing alternative approaches: towards new concepts and approaches for employment and social policy* (pp. 1-26). London: Routledge.

MILLARD, Jeremy; Vishanth WEERAKKODY; Farouk MISSI; Kawaljeet KAPOOR y Gayani FERNANDO

2016 "Social Innovation for poverty reduction and sustainable development: some governance and policy perspectives". Proceedings of the 9th International Conference on the Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV2015-16), Montevideo, Uruguay, 1 to 3 March 2016. Recuperado de <http://bit.ly/2Ula1at>

MISURACA, Gianluca y Clelia COLOMBO

2016 "ICT-Enabled Social Innovation in Support of Public Sector Reform: the Potential of Integrated Approaches to Social Services Delivery to Promote Social Investment Policies in Europe". Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV2015-16). 1 to 3 March 2016.

MURRAY, Robin; Geoff MULGAN y Julie CAULIER-GRICE

2009 "How to innovate: the tools for social innovation". Work in progress – circulated for comment. NESTA and the Young Foundation.

NICHOLLS, Alex y Rafael ZIEGLER

2015 "An Extended Social Grid model for the Study of Marginalization Processes and Social Innovation". CRESSI Working Paper Series Paper No. 2/2015. Oxford: University of Oxford.

NOWAK, Martin y Roger HIGHFIELD

2011 *SuperCooperators: altruism, evolution, and why we need each other to succeed*. New York: Free Press.

O'CONNOR, James

1973 *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin Press.

OGEL, Laurent

2017 Fundamentos del Triple Balance. Recuperado de <http://www.praaxis.es/es/noticias/noticias/165> (consultado en octubre 2017).

OKUN, Arthur

1975 *Equality and Efficiency: the Big Tradeoff*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

PESTOFF, Victor; Stephen OSBORNE y Taco BRANDSEN

2006 "Patterns of co-production in public services - Some concluding thoughts". *Public Management Review* 8(4):591-595.

POL, Eduardo y Simon VILLE

2009 "Social innovation: Buzz word or enduring term?" *The Journal of Socio-Economics* 38: 878-885.

PUE, Kristen; Christian VANDERGEEST y Dan BREZNITZ

2016 "Toward a Theory of Social Innovation" Innovation Policy Lab White Paper No. 2016-01. December 1st, 2015. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=2701477>

PUTNAM, Robert

1995 "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy* 6(1): 65-78.

RAMOS, Javier

2017 "The EU Facing Globalisation and the Financial Crisis. The Europe 2020 Strategy and the Definitive Triumph of Commodification in Europe". En: J. Ramos y E. del Campo (Eds.). *Austerity and the Implementation of the E-2020 Strategy. Re-shaping the European Productive and Social Model: a Reflexion from the South* (pp. 43-76). Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: P.I.E. Peter Lang.

RAMOS, Javier

2016a "Globalización y Migraciones: La mercantilización de las personas". *Análisis e Investigaciones* 7: 39-79. La Paz: Hanns Seidel Stiftung.

RAMOS, Javier

2016b "Economía Verde y Empleo: las potencialidades laborales de la "Transición Ecológica" en España". *Cuadernos de Relaciones Laborales* 34(2) 2016: 433-452.

RAMOS, Javier Ángel GONZALEZ

2015 "Crowdfunding and Employment: An analysis of the employment effects of Crowdfunding in Spain". En: D. Brüntje y O. Gajda (Eds.). *Crowdfunding in Europe – State of The Art in Theory and Practice* (pp. 97-114). Switzerland: Springer International Publishing AG Switzerland.

RHEINGOLD, Howard

2002 *Smart Mobs: The Next Social Revolution: Transforming Cultures and Communities in the Age of Instant Access*. Cambridge, MA: Basic Books.

RIFKIN, Jeremy

2015 *The Zero Marginal Cost Society, The Internet of Things, the Collaborative Commons and the Eclipse of Capitalism*. New York: Palgrave Macmillan Publishers.

SAMAN, Moghadam y Anna KADERABKOVA

2015 "Social Innovation in New Member States – Part I". Theoretical Investigation on Economic Underpinnings Simpac Working Paper N° 2/2015.

SANDEL, Michael

2013 *What Money Can't Buy. The moral limits of markets*. London: Penguin Book.

SCHMID, Gunther y Bernard GAZIER (Eds.)

2002 *The dynamics of full-employment: social integration through transitional labour markets*. Cheltenham: Edward Elgar.

SCHWEICKART, David

2002 *After Capitalism (New Critical Theory)*. Boston: peRowman & Littlefield Publishers, Inc.

SHIRKY, Clay

2008 *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations*. London: Penguin Books Ltd.

SINGER, Tania

2013 Beyond the Homos Economicus. 12 de septiembre de 2013. Project Syndicate. Recuperado de <http://bit.ly/2IDL5un>.

SUROWIECKY, James

2005 *The Wisdom of the crowd*. New York: Anchor Books.

SWYNGEDOUW, Erik

2005 "Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State". *Urban Studies* 42(11): 1991-2006.

UNCETA, Alfonso; Javier CASTRO-SPILA y Javier GARCÍA

2016 "Social innovation indicators". *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 2016.

WILTHAGEN, Ton y Ralf ROGOWSKI

2002 "Legal regulation of transitional labour markets". En: G. Schmid y B. Gazier (Eds.). *The dynamics of full-employment: social integration through transitional labour markets* (pp. 233-273). Cheltenham: Edward Elgar.

WOLFF, Richard

2012 *Democracy at Work: A Cure for Capitalism*. Chicago: Haymarket Books.

ZIEGLER, Rafael

2017 "Social innovation as a collaborative concept". *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 1: 1-18.

La Política de la Auto-Ayuda: Receta Infructífera para el desarrollo de Bolivia

Lily Peñaranda¹

1. Introducción

La auto-ayuda es un concepto que parte del individualismo y propone la idea de cuidar de uno mismo. Se rastrea el origen de la conceptualización de la auto-ayuda a la Inglaterra victoriana con la publicación titulada “*Self-Help*” de Samuel Smiles en 1859. Smiles, como un conservador moralista, difundió la idea de que el trabajo duro “forja el carácter” del individuo. En un momento histórico en el cual el Estado no había desarrollado su rol como protector de lo social, Smiles tuvo éxito entre la población trabajadora victoriana. Su postulado identificaba a un Estado demasiado involucrado en proveer bienestar para el individuo, como un impedimento para el desarrollo de las capacidades del individuo (The Economist, 2004). A mediados del siglo XIX, el mercado libre se vislumbraba como la solución para todos los

1 Lily Peñaranda es politóloga y Magister en Relaciones Internacionales por la *London School of Economics and Political Science*. Actualmente trabaja en la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN Bolivia), donde es parte del equipo que elabora el “Atlas Municipal de los ODS en Bolivia”. Dentro de su trayectoria académica ha trabajado en temas relacionados a las políticas de desarrollo internacional, efectividad del desarrollo, migración, análisis de política exterior, diplomacia indígena y ciberseguridad en la región latinoamericana.

problemas, quién quería ser exitoso, debía trabajar duro para competir y forjarse una buena vida. Sin embargo, Smiles reconocía que el acceso a beneficios sociales como la educación y la salud no podía depender sólo de la capacidad del individuo. Es decir, la garantía del acceso a elementos básicos para el desarrollo humano, no podía depender únicamente del mercado libre bajo una lógica de *laissez faire, laissez passer* ya que no se trata de bienes disponibles en un mercado con demanda y oferta elásticas; más bien, se trata de elementos esenciales para el desarrollo de la sociedad, donde por ejemplo, el pobre no demanda educación, pero es el que más la necesita. Smiles, participó activamente en la demanda social por el seguro de salud universal y la provisión de educación universal pública en Inglaterra (Travers, 1977).

Políticos del neoliberalismo, como Margaret Thatcher, reviven a Smiles en la década de los ochenta, resaltando la idea de que el trabajo forja el carácter del individuo y que un Estado muy involucrado en la vida de las personas es nocivo, tergiversando el mensaje completo del autor (The Economist, 2004).

La política de la auto-ayuda se convierte en uno de los pilares del neoliberalismo global, al fomentar la reducción de las atribuciones del Estado central en lo social-administrativo, junto con la reducción de la regulación del capital. El eludir al Estado central como ente administrativo se ofrece un espacio para el empoderamiento político de lo social desde los niveles locales, a costa del debilitamiento de la capacidad administrativa del Estado central (Schoburgh, 2017).

Este artículo se enfoca en resaltar cómo la política de la auto-ayuda del desarrollismo neoliberal, lejos de reducir la pobreza, tiene el efecto colateral de empoderar políticamente a los segmentos menos privilegiados de Bolivia (Haarstad y Andersson, 2009; Postero 2007), resultando en lo que se conoce como la guerra del agua (2000) y la guerra del gas (2003), y en el ascenso del gobierno de los movimientos sociales al poder a través del Movimiento al Socialismo (MAS). Más aún, se argumenta que el MAS, actualmente en gobierno, hace continuidad de la implementación de la política de auto-ayuda, en busca de la erradicación de la pobreza. Finalmente se propone

que el desarrollo de Bolivia, mediante la política de la auto-ayuda, se hace con pocos prospectos para el éxito sostenible. En su lugar, se sugiere un Estado regulador y generador de consenso, como la vía más factible.

El enfoque de este artículo no es analizar con minuciosidad las falencias de la aplicación de la política de la auto-ayuda en Bolivia entre 1985 y 2003, cuando la guerra del gas marcó el fin de la constelación política que permitía a la cooperación internacional implementarla. El enfoque del análisis del fracaso de la política de auto-ayuda, más bien, se concentra en el fracaso de dicha política hasta la fecha (2018). En este artículo arguyo que la política neoliberal de la ayuda a la auto-ayuda para erradicar la pobreza, no fue descontinuada después de 2003.

Para poder lograr este objetivo se estructura el artículo en cinco secciones, de las cuales la primera indagará el origen del diseño e implementación de la política de auto-ayuda para la erradicación de la pobreza, desde los países industrializados. Se entenderá el interés de los Estados industrializados de contener la migración de la creciente pobreza mundial a sus países (Peñaranda, 2016; 2010), así como la lucha interna en estos países entre priorizar esta postura o garantizar mercados abiertos y funcionales para asegurar sus intereses económicos. La importancia de esta primera sección se encuentra en comprender el carácter global de la aplicación de la política de la auto-ayuda en el cono sur, a través de los mecanismos de la participación, la descentralización administrativa y el multiculturalismo (Schoburgh, 2017; ICHRP, 2002; Cohen y Peterson, 1997), plasmados en Bolivia con la Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización Administrativa y la promoción del multiculturalismo. La globalización no permite evaluar la situación doméstica de un Estado sin tomar en cuenta la dinámica internacional que lo contiene. Es por lo que el artículo, a pesar de enfocarse en Bolivia, tiene elementos que llevan al lector a la arena internacional.

La segunda sección se enfoca en cómo la política de auto-ayuda empodera políticamente a los segmentos más rezagados de la sociedad boliviana, sin avanzar en la reducción de la pobreza (Haarstad y Andersson, 2009;

Postero 2007). Esto hace de la política ideada como contención de la pobreza un esfuerzo infructífero, en términos de sus arquitectos, los países industrializados. Sin embargo, exitosa en cuanto al empoderamiento de los movimientos sociales, que ulteriormente llevan a Evo Morales al poder en 2006.

En una tercera sección, se indaga en cómo, a pesar de la proclamación anti-neoliberal del gobierno, devenido de la política de auto-ayuda del desarrollismo neoliberal, el mismo da continuidad a los procesos de participación popular, la descentralización administrativa y el multiculturalismo. El uso de la identidad basada en el indigenismo (Postero, 2005; McNeish, 2002) como herramienta del proceso de profundización; y la dicotomía entre descentralización y centralismo de Estado, son el eje de esta sección. Se empleará la metodología del análisis discursivo plasmado en los planes de desarrollo del gobierno del MAS para poder extraer información que se pueda comparar al método de desarrollo social y económico que componen los diferentes aspectos de la política de la auto-ayuda.

Finalmente, se hace inferencia al carácter infructífero de la política de la auto-ayuda, aduciendo, como Smiles, la necesidad de un Estado central regulador y proveedor de protección, contrario a la idea de la individualización de la protección social y del desarrollo integral del país. El Estado, en esta sección, se observa desde su origen. El Estado Nación, devenido del levantamiento de trabajadores libres exigiendo participación política y protección², se arguye, es el pilar del desarrollo de una sociedad. La transición entre la etapa feudal, caracterizada por la dinámica social de la auto-ayuda, y la protección de los señores feudales, hacía una etapa de mercado laboral libre caracterizada por la desprotección del individuo, marcan la justificación del Estado como ente regulador, protector de lo social y garante de las condiciones de mercado para el funcionamiento óptimo de la sociedad que lo compone (Castel, 2003). La ideología liberal y la socialista son vistas como dos posiciones de la sociedad que el Estado debe regular, no adoptar.

2 Específicamente: La revolución francesa y los levantamientos del proletariado en el siglo XIX.

Las recomendaciones para llevar a Bolivia por un camino del desarrollo efectivo se centran en los puntos anteriores, sobre la importancia del Estado, sugiriendo como principal medida enfocar el proceso de descentralización administrativa a través de las nueve unidades territoriales departamentales y no así de los municipios.

2. El concepto de la auto-ayuda y la lucha contra la pobreza

Para entender la política de la auto-ayuda, se debe retroceder un tanto en el tiempo y ampliar el análisis al nivel internacional. Las consecuencias económicas globales de las crisis de petróleo de la década de los setenta causaron un viraje importante en las políticas de contención de pobreza y migración de las economías desarrolladas de aquél entonces. Alemania, por ejemplo, había empezado a tener problemas de sobrepoblación en sus campos colectivos federales (*Bundessammellager*) que contenían a la población extranjera ilegal y/o sin nacionalidad³ (Kreienbrink, 2013). Como consecuencia de fenómenos similares en todo el cono norte, para mediados de los años setenta, las políticas migratorias de los países industrializados se contrajeron, con el fin de proteger sus sistemas de bienestar social de la ola de migrantes, mayoritariamente en busca de empleo y escasamente cualificados (Peñaranda, 2016).

Entre 1945 y 1975, las economías industrializadas tuvieron el crecimiento sostenido más exitoso hasta la fecha (Piketty, 2014; Castel, 2003), con las brechas más estrechas registradas entre capital público y privado (Piketty, 2014), y el índice de desigualdad más bajo de su historia (Lindert y Williamson, 2017). Desde el siglo 19, Europa occidental y Estados Unidos de Norte América vienen desarrollando un sistema de protección social, que entre 1945 y 1975 significó el éxito distributivo del fruto del crecimiento de dicho periodo, definido como el mejor momento del *estado de bienestar*

3 Después de la segunda guerra mundial, los campos de prisioneros políticos se transformaron en estos campos, donde los inmigrantes debían permanecer alejados de los ciudadanos alemanes, mientras solicitaban permisos de residencia o trabajo. Las solicitudes llegaban a procesarse hasta en un periodo de tres años, durante los cuales los solicitantes debían permanecer en los campos colectivos federales.

de aquellas naciones. Con la crisis económica de la década de los años setenta, el desempleo y la inflación se hicieron presentes, sin discriminación a nivel global, llevando a una crisis del sistema de bienestar social en el Norte industrializado. Se podría decir que la pobreza rebalsaba de Sur a Norte y los mercados se estancaban en el ocaso de lo que hoy se conoce como la época dorada del capitalismo.

En este contexto, debates a nivel de la alta política de los Estados industrializados definen que la pobreza es un elemento amenazante para su seguridad nacional y para la estabilidad del sistema internacional (Peñaranda, 2010). Este proceso tomó décadas, iniciando a fines de los setenta y culminando en lo que hoy se conoce como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para la década de los noventa, la política de la ayuda a la auto-ayuda se empieza a definir como política de desarrollo internacional oficial de agencias bilaterales de cooperación al desarrollo y del sistema multilateral, con las instituciones de Bretton Woods al timón. Para 1997, Bélgica, Canada, Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Noruega, Suecia, el Reino Unido y el Banco Mundial (BM) habían adoptado la política de lucha contra la pobreza como la meta principal de sus esfuerzos por desarrollar al cono Sur. Australia, Austria, Alemania, Italia, Japón y Estados Unidos adoptaron la lucha contra la pobreza como una entre varias metas de la cooperación al desarrollo (Cox y Healey, 2000).

Alemania describe con gran detalle la arquitectura de dicha política en BMZ (1990). Primeramente, le da prioridad absoluta a la reducción de la pobreza, definiendo proyectos orientados al desarrollo de la capacidad de auto-ayuda de los más pobres, a través de su participación directa, y enfocados en la generación de un cambio en la estructura social responsable por la pobreza. La participación del segmento pobre, la descentralización administrativa y el multiculturalismo se convierten en pilares de esta política (ICHRP, 2005; Postero, 2005; Cohen y Peterson, 1997; Weidnitzer, 1997; IISD, 1995; The World Bank, 1990). El slogan de la política de auto-ayuda es: “los pobres saben mejor que nadie lo que necesitan”. Esto se suma al principio de mínima intervención de los donantes (Weidnitzer, 1997).

El Banco Mundial, en su reporte del año 1990 (The World Bank, 1990), enmarca su estrategia contra la pobreza en dos elementos:

1. Promover el uso de la ventaja comparativa más importante que tiene la población empobrecida, su mano de obra, el trabajo.
2. Proveer de servicios sociales básicos a la población pobre.

Empleo y servicios básicos son las estrategias principales para erradicar la pobreza, mediante la participación directa del sujeto empobrecido en el diseño programático de estas metas.

La auto-ayuda concebida de esta manera, significa esencialmente la independencia de la población más pobre de la administración del Estado central, en un esfuerzo por auto-gobernarse, auto-sustentarse y auto-protegerse⁴.

A pesar de la contundencia con la que se fueron aplicando estas políticas, sería equivocado entender este proceso como algo lineal y sin controversias. Como en toda política pública, existen quienes se oponen y quienes la promueven. En el caso de la auto-ayuda como medicina para la pobreza, hubo debates a nivel doméstico en los países que se protegían de la pobreza tercermundista, así como en los foros internacionales donde estos se reunían. Esto, en la jerga de las relaciones internacionales, se denomina juego de dos niveles, escenario en el cual los políticos deben equilibrar sus intereses personales, grupales e institucionales en el entorno político doméstico e internacional.

La postura crítica provenía de aquellos que abogan por un enfoque de la cooperación al desarrollo más alineada a los intereses de exportación de los países donantes. El argumento decía que se debía promover el sector privado

4 “Auto-ayuda es el esfuerzo de lograr objetivos mediante el esfuerzo de uno mismo (...) es una respuesta a situaciones de estrés y dificultad, o situaciones que son subjetivamente percibidas como insatisfactorias, que la gente intenta cambiar con sus propios medios, ya sea individualmente o en grupos solidarios, con la meta de lograr una mejora sostenible en sus condiciones de vida y su auto-dependencia” (Weidnitzer, 1997, p. 19).

en los países en vías de desarrollo, para fortalecer las exportaciones de las industrias desarrolladas (Weidnitzer, 1997).

En oposición, los argumentos que percibían la pobreza como una amenaza de seguridad nacional de primer orden, mantuvieron la tenaz postura de promover la erradicación de la pobreza como objetivo principal de la ayuda al desarrollo (Peñaranda, 2016; 2010).

Este debate, si bien dejó de ser público, está intrínseco a lo largo del proceso de implementación de la política de la auto-ayuda. El capital internacional, desde la década de los setenta es también un actor de alta relevancia y alta injerencia política, tanto a nivel doméstico en los países donantes, como en el sistema internacional (Farrell y Newman, 2015). Por lo tanto, en la priorización de la política de desarrollo internacional también se puede evidenciar una pugna entre el nivel estatal de los donantes y el nivel del capital privado.

A partir de los años noventa, tanto los defensores de la erradicación de la pobreza, mediante la auto-ayuda, como los defensores del desarrollo, a través del crecimiento económico y fortalecimiento del sector privado, se percataron de que sus esfuerzos no producían frutos debido a una falta, ya sea, de un enfoque estructural macroeconómico e institucional (Weidnitzer, 1997; The World Bank, 1990) o a falta de un enfoque social (IISD, 1995; Haarstad y Andersson, 2009; IMF, 2000), respectivamente.

Como se mencionó anteriormente, la pobreza fue un enfoque proveniente de los años setenta. Con los primeros esfuerzos por erradicarla, se aconsejaron e implementaron políticas enfocadas al crecimiento económico y la redistribución de la riqueza⁵. Durante la década de los ochenta, los ajustes estructurales en países altamente endeudados se enfocaron exclusivamente en lo macroeconómico y en el libre mercado. Este enfoque no iba en contra de los intereses del capital y el sector privado, pero tuvo poco efecto. En el caso de Bolivia, la deuda externa, en vez de reducir, incrementaba, y

5 En un esfuerzo por imitar la época dorada del capitalismo entre 1945 y 1975.

la pobreza se veía lejos de ser reducida (Velásquez-Castellanos y Pacheco, 2017).

A partir de los años noventa, promotores de la auto-ayuda, como la cooperación alemana, se percataron de la necesidad de apoyo a las políticas públicas de reforma estructural con este enfoque, en los países receptores de la ayuda. Por tal razón el esfuerzo de lucha contra la pobreza tuvo que poner más énfasis en el rol y la influencia de condiciones marco en países en vías de desarrollo y en el sistema internacional (Weidnitzer, 1997).

Es así, que la cooperación alemana desarrolla tres fórmulas para la reducción de la pobreza que están en unísono con lo que se aplica a nivel global:

1. *Reformas estructurales*

Para remover las causas (no solo las manifestaciones) de la pobreza a través de la creación de un entorno económico, político y social que conduzca a la reducción de la pobreza a nivel nacional e internacional. Funciona mediante la abolición del proteccionismo, garantizando el libre comercio, solucionando la crisis de endeudamiento, haciendo reformas democráticas, con la creación de un ambiente, que permita la actividad privada independiente, con reformas agrarias, etc.

2. *Reducción de pobreza directa*

Proyectos y programas con más de 50% de participantes pobres.

3. *Reducción de pobreza indirecta*

Implementación de políticas públicas en el sector macroeconómico o sectorial.

Por supuesto que existen matices y programas individuales de cada donante; sin embargo, el lineamiento presentado por la cooperación alemana es muy compatible con la lógica de lucha contra la pobreza de agencias multilaterales como el Banco Mundial (BM), instancia que terminó siendo líder de este esfuerzo por erradicar la pobreza a nivel global. A su vez, este

constituye el mecanismo de cooperación al desarrollo de la filosofía del neoliberalismo en el cono Sur⁶.

Si bien, la política de la auto-ayuda había sido ya implementada desde inicios de los noventa, el debate que cierra la brecha entre promotores y opositores de esta medida en la alta esfera política de los países industrializados se da a inicios del siglo XXI. Tomando en cuenta que los reportes de instituciones abocadas al desarrollo son una consecuencia de debates que preceden con años a lo plasmado en ellos, se puede entender que el tire y afloje entre las dos posturas frente a la política de reducción de pobreza se resuelve en una política mixta entre auto-ayuda y promoción del crecimiento económico.

Dentro de las instituciones de Bretton Woods que asumieron el liderazgo en este proceso, el BM se inclina desde un inicio por la promoción de la erradicación de la pobreza mediante la auto-ayuda, y el FMI se inclina por la promoción del crecimiento económico y el refuerzo del sector privado en países del cono Sur.

Una de las críticas a la política de la auto-ayuda es que no llegó a establecerse una coherencia desde un inicio. La importancia programática que se le dio no fue coherente con la asignación de recursos (Weidnitzer, 1997). Esto afectó negativamente al desarrollo de métodos de evaluación concretos de la pobreza y del alcance de las políticas de auto-ayuda en cada país. Es decir, desde los donantes, la auto-ayuda, se implementó a ciegas, sin un norte claro.

Más aún, el principio de mínima intervención de los donantes no fue cumplido en la mayoría de los casos. El diseño e implementación de proyectos no dejó de ser liderado por las agencias de cooperación. La participación, en este sentido, fue pobremente ejercida por los beneficiarios

6 El año 2000 el FMI, en su reporte anual titulado *Haciendo Funcionar la Economía Global Para Todos* resuelve: “Mejorar la capacidad de reducir la pobreza en los países más pobres mediante la transformación de las previas Facilidades de Ajustes Estructurales Mejorados al modelo de Facilidad de Reducción de Pobreza y Crecimiento, que convierte a la reducción de la pobreza en un elemento clave de la estrategia orientada hacia el crecimiento” (IFM, 2000, p. 1).

(Schoburgh, 2017; Haarstad y Andersson 2009; Postero, 2007; ICHRP, 2005; y Weidnitzer, 1997). En el siguiente segmento del presente artículo, se verá cómo la implementación legislativa de la participación popular y la descentralización, se constituyeron en elementos de empoderamiento político más que de participación en los proyectos de servicios básicos o como generadores de empleo y productividad.

3. Empoderamiento político de la pobreza, sin reducción de la pobreza.

La Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) (1990), la Ley N° 1551 de Participación Popular (1994), la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa (1995), y la Ley N° 1565 de Reforma Educativa (1994)⁷, marcan el inicio de la implementación de la política pública internacional de la auto-ayuda en Bolivia. Los municipios se convierten en las instituciones a cargo de permitir la participación de los pobres en el diseño de su destino y progreso. Las llamadas Organizaciones Territoriales de Base (OTB), se convierten en el mecanismo operacional y representativo de comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales⁸. La unidad del municipio se convierte en la institución política a la cual el Estado central le transferiría atribuciones administrativas locales. Muchas TCO establecieron nuevos municipios, donde antes las comunidades indígenas o campesinas no tenían llegada a la cosa política, más que durante las campañas presidenciales. Lo pluriétnico y multicultural se resalta y enfatiza a través de la Ley de Reforma Educativa, también de 1994, en la cual la introducción de lenguas nativas como el Aymara y el Quechua se oficializan en el sistema educativo antes monolingüe.

Se pasa de una sociedad de clases a una sociedad de identidades (Silva, 2015; Haarstad y Andersson 2009; Postero, 2005). Desde la Revolución de

7 Las llamadas reformas de segunda generación. Las reformas consideradas de primera generación parten con el Decreto Supremo N° 21060 y la Nueva Política Económica (NPE) que se implementa a consecuencia de ello en 1985.

8 República de Bolivia, Ley N° 1551, 20 de abril de 1994, Ley de Participación Popular.

1952, los campesinos, indígenas, obreros y clase media se organizaron en un sistema político basado en las clases. Este sistema permitía la relación Estado-individuo a través de los partidos políticos y de los sindicatos. La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Central Obrera Boliviana (COB), son de las más destacadas entidades sindicales que fungían de interlocutoras entre sociedad civil y gobierno. Una vez instaurado el sistema de gobernanza de la auto-ayuda en Bolivia, estas entidades pierden relevancia política (Blanes, 2003). La transformación, o reducción del Estado central, genera un vacío en la relación sociedad civil-gobierno, generando un distanciamiento entre ambos. Por otro lado, la creación de nuevos actores políticos locales genera una red multicultural de relacionamiento indígena-campesino con lo urbano y político. La reforma multicultural, mediante el otorgamiento de derechos políticos y sociales, que reconocía específicamente diferencias étnicas, permite el desarrollo de este proceso (Postero, 2005). La población indígena en Bolivia, como en América Latina en general, está estrechamente asociada a lo rural, que a su vez sufre de los índices de pobreza más altos (Velásquez-Castellanos y Pacheco, 2017). Es por ello que las políticas de auto-ayuda tienen a este grupo como objetivo principal.

La organización a base de lo identitario, no obstante, fue subalterna a negociaciones sobre la identidad entre los nuevos gobiernos locales con el Estado o con el sistema internacional (McNeish, 2002). De esta manera se reinventa, no se restaura la identidad ancestral de las entonces llamadas TCO. Al igual que la poco clara definición de pobreza o del alcance de las políticas de la auto-ayuda por parte de los donantes, la nueva relación entre sociedad civil, específicamente entre el sector indígena con el Estado no se esclarece ni termina de consolidarse. Los censos de 2001 y 2012 produjeron datos muy diferenciados en el tema de la identidad indígena, con casi 20% de diferencia en la cantidad de bolivianos que se identifica con lo indígena. Esta diferencia, ampliamente debatida, no es comparable por la diferencia en las preguntas que hacen referencia a la identidad indígena en ambos censos.

Por otro lado, Canessa (2007), en un estudio al respecto, indica: “el indigenismo, auto-identificado o no, en Bolivia es una demanda de diferenciación, una demanda de derechos, tal vez una demanda de autoridad moral frente a una globalización invasiva; (...) raramente es racializado; mayormente es (...) contextual, inclusivo, y relativo” (p. 230).

Se trata entonces, de un empoderamiento político importado, en el cual no se reconocen necesariamente los valores locales y nacionales. La identidad local e indígena es producto de la presión coercitiva de la comunidad internacional enfocada en la erradicación de la pobreza a través de las agencias internacionales de desarrollo (Schoburgh, 2017).

Esto no quiere decir que en Bolivia lo indígena sea ficticio, sin embargo, no ha surgido la identidad coherente y actual del indígena Boliviano, haciéndose aún difícil superar la postal de la “cholita”⁹ y la llama con el imponente nevado de fondo. La identidad no es el enfoque de este artículo, que más bien pretende echar luces sobre el empoderamiento político de los movimientos sociales que surgen de los segmentos pobres del país y su consecuente ascenso al poder. Al analizar la identidad, se pretende entender cómo ésta juega un papel en el empoderamiento político del pobre y desprotegido. Como Andrew Canessa menciona, lo racial no es parte de la identidad del indígena en Bolivia, lo es más bien un sentimiento de demanda de derechos y de reconocimiento, se podría decir.

El empoderamiento político de las organizaciones locales, supra nacionales, con base en la identidad indígena, no sólo se genera en el ámbito formal institucional. De manera paralela al proceso formal de participación popular y descentralización, se crean organizaciones de carácter voluntario para controlar y fiscalizar a las nuevas entidades políticas municipales. Comités cívicos, juntas vecinales, comités de vigilancia, y otros con funciones de monitoreo se establecen a lo largo del país (ICHRP, 2005). A pesar de la pre-existencia de formas voluntarias de organización, el nuevo sistema de empoderamiento político les da a estas organizaciones una nueva

9 Mujer de pollera (prenda de vestir) de la región andina y del valle boliviano.

herramienta para intervenir en el ámbito político. Schoburgh (2017) evalúa las organizaciones derivadas de la política internacional de auto-ayuda en Jamaica, país donde la implementación de auto-ayuda no se dio a partir del marco legal formal, sino mediante la creación de concejos comunitarios informales. En su estudio, las organizaciones voluntarias creadas a partir de la política de la auto-ayuda, no detentan las herramientas que desarrollan sus pares bolivianos. La dinámica social informal de las comunidades indígenas en países con alto porcentaje demográfico pre-colonial en Latinoamérica hace la diferencia en cuanto a su capacidad organizativa, no motivada por lo económico, sino por lo social. Aquí es donde lo indígena originario presenta su faceta original y endógena.

4. La Movilización de la pobreza contra el neoliberalismo

Uno de los hitos que define la política de auto-ayuda en Bolivia es el desmantelamiento de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), el conglomerado de empresas mineras estatales de estaño. A manera de reducir las capacidades del Estado, alrededor de 23.000 mineros, más del 75%, fueron despedidos (Von Gleich, 2000), causando el asentamiento de estas personas en el Chapare, región en el departamento de Cochabamba. La consecuencia más seria fue la creciente producción de hoja coca, transformando a mineros en coccaleros, y a uno de los coccaleros del Chapare en presidente del Estado. Evo Morales es producto del proceso de reducción del aparato estatal, si bien no fue minero, se muñó de capacidad política en los asentamientos coccaleros.

La nueva configuración de espacios políticos genera estructuras de oportunidades políticas nuevas para la organización y articulación de los nuevos sujetos políticos. Las movilizaciones colectivas ocurren cuando se combinan falencias estructurales de estos sistemas con la capacidad política de las agencias, o entidades políticamente empoderadas y afectadas por aquellas falencias (Haarstad y Andersson, 2009).

Para los primeros años del siglo XXI Bolivia no había reducido la pobreza significativamente. Una gráfica publicada por el FMI titulada “A Decade of

Disappointment”, (una década de decepción), muestra que entre 1997 y 2002 la pobreza indígena en Bolivia llegaba a más de 70% de su población total y a casi al 60% de la población no indígena (Hall y Patrinos, 2005). Como previamente analizado, la población indígena es difícil de medir; sin embargo, los datos que arroja el FMI son lo bastante altos como para entender que Bolivia seguía sufriendo de altos niveles de pobreza después de casi una década de la implementación de la política de la auto-ayuda, que tenía como fin principal erradicar la pobreza. Claramente, los esfuerzos no fueron fructíferos.

Keeling (2004) opina que las reformas neoliberales a nivel global, no atendieron las necesidades sociales, dado que las prioridades de las reformas y políticas públicas se enfocaron en lo macroeconómico y no se aplicaron a la reducción de la pobreza con el mismo ímpetu¹⁰.

En Bolivia, entre los años 2000 y 2003 levantamientos sociales protestaron agresivamente contra el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, conocido como “Goni”, que mantenía el Estado neoliberal y sus políticas. Durante estos levantamientos se evidenció que la dinámica social había cambiado en el país. Las entidades rurales, indígenas y comunitarias ahora empoderadas políticamente, lideraron la revuelta en alianza con actores tradicionales como la COB, representando al sindicalismo obrero debilitado. La institución policial, con integrantes mayoritariamente indígenas, migrantes del área rural a los centros urbanos, como la ciudad de El Alto, formaron también parte de la turba que en unísono exigía la renuncia del entonces presidente

10 En su informe titulado “*Report for the 1994 IV Consultation and Request for Arrangements Under the Enhanced Structural Adjustment Facility*”: El FMI reconoce que existía tensión entre la meta de promover un ambiente económico atractivo para la Inversión Extranjera Directa (IED), por un lado, y la necesidad de atender las necesidades de amplios segmentos de la población, por otro (...) Analizando sus propias políticas de la década de los 1990s, el FMI concluye que el programa de capitalización había sido muy generoso para con los inversionistas extranjeros y que esto había causado las protestas populares, que a su vez dañaron el ambiente de inversión. Las reformas institucionales no habían sido exitosas en romper el control de las élites y los intereses establecidos sobre los recursos públicos, lo cual es también un factor que contribuye al levantamiento social y a la situación de crisis (Haarstad y Andersson, 2009, p. 18).

junto con un cambio de políticas estatales (Haarstad y Andersson, 2009; Postero, 2005).

El tire-y-afloje entre las dos posturas mencionadas en la segunda parte del presente artículo, tuvo claramente un ganador en el caso Boliviano. Los intereses del capital privado pudieron ejercer más fuerza sobre las instituciones que se habían propuesto implementar la política de la auto-ayuda, como herramienta para la erradicación de la pobreza. El discurso que dominó la arena política y pública durante la implementación de la política de auto-ayuda, hacía referencia a un ideal de crecimiento sostenido con la meta de sacar de la pobreza a los más rezagados. En práctica, el plan se ejecutó de otra forma. El enfoque en un mercado abierto y desregulado, con la meta de beneficiar a la inversión extranjera y al capital privado nacional, tuvo más peso sobre la balanza de la estrategia de implementación.

A nivel nacional, las repercusiones son que Bolivia elige a su primer presidente indígena, convirtiendo a Evo Morales Ayma en uno de los primeros presidentes indígenas del mundo. El modelo partidista del sistema político boliviano quedó debilitado frente a la abrumadora fuerza de los movimientos sociales que emerge gracias a la política de la auto-ayuda del desarrollismo neoliberal y a la irónica fobia que se desarrolló contra el mismo neoliberalismo. Dada la fuerte alianza entre partidos tradicionales con el neoliberalismo, la ilegitimidad que adquirieron después de 2003, los sumió en una suerte de hibernación. A nivel internacional, asumiendo que el fracaso de las políticas de erradicación de pobreza se da a nivel general en el cono Sur (con excepciones importantes y debatibles), la crisis migratoria con dirección a los centros industrializados y la consecuente ola de apoyo a partidos de ultraderecha (Peñaranda, 2016) sumada a una reforzada fobia contra la democracia neoliberal, son la consecuencia. Este análisis confirmaría la postura de gobiernos de países industrializados en los años setenta, acerca de la amenaza de seguridad nacional que implicaría la pobreza a nivel global. Sin embargo, sobre el aspecto internacional no se discutirá en este artículo.

Tal vez no se lo pueda describir apropiadamente con la palabra “éxito”, pero el empoderamiento político del segmento más rezagado de Bolivia significó un cambio histórico y probablemente irreversible como fruto colateral e inesperado de la política de auto-ayuda. No se puede decir que es absolutamente exitoso, por razones que se desglosarán en la quinta sección de este artículo. Se trata principalmente de la continuidad de la política de auto-ayuda en el gobierno multicultural y pluriétnico del MAS, sumado a la que se puede argumentar, es una sostenibilidad frágil de la mejora en la situación de pobreza alcanzada en la pasada década desde 2006.

5. El Movimiento Al Socialismo (MAS) profundiza el mecanismo de la auto-ayuda

Desde la elección del gobierno que permite a las nuevas fuerzas políticas gobernar, con Evo Morales y Álvaro García Linera como presidente y vicepresidente, la cooperación internacional tradicional sufre el mismo efecto que los partidos políticos. Su directa relación con el neoliberalismo los pone en un estado de hibernación. Al tratarse de entidades externas, algunos se retiraron, como es el caso de la agencia de cooperación y embajada de los Países Bajos, la agencia de cooperación de Dinamarca y el proceso actual en retirada de agencias como las de Bélgica y Suiza. Las agencias bilaterales que permanecen redujeron fuertemente su aporte como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Las europeas empezaron a canalizar sus esfuerzos a través de la agencia de cooperación de la Unión Europea (UE), y tratan de utilizar el canal de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) socias para poder mantenerse activas (Peñaranda, 2019).

Pocas son las agencias bilaterales que mantienen una relevancia importante en el país. Alemania, una de las que supo adaptarse debe, sin embargo, trabajar muy ceñida a la voluntad del gobierno en cuanto a lo programático y las prioridades de desarrollo del mismo. Cabe recalcar, que la Agencia de Lucha contra las Drogas (DEA), USAID e IBIS (ONG danesa), fueron expulsadas por el gobierno entre 2008 y 2013. En los casos de la retirada de las agencias, las razones no son atribuibles únicamente al contexto nacional boliviano, sino

también al contexto internacional como ser la crisis financiera de 2007-2008 y la ola migratoria del Medio Oriente con dirección a Europa. Con menos recursos después de la crisis internacional, las prioridades de la cooperación internacional tradicional deben ser cuidadosamente determinadas (*Ibid.*).

Por otro lado, las agencias multilaterales de cooperación al desarrollo se mantienen como socias principales de Bolivia. Sin embargo, el *Stand By Agreement* entre Bolivia y el FMI fue descontinuado desde 2006, congelando las relaciones entre el país y aquella entidad. El BM, se mantiene como el tercer acreedor más importante de Bolivia, sin embargo, de forma similar a la agencia de cooperación alemana, está de manos atadas en cuanto a implementación programática y capacidad de influencia. En resumen, de 66,4% en 2000, el porcentaje de recursos extranjeros de la inversión pública de Bolivia cayó a 20,1% en 2017, de lo cual 18,7% son créditos y el 1,45% donaciones. Para comparar, el año 2000 la relación era de 34,8% (créditos) y 12,4% (donaciones) (*Ibid.*). El viraje en la injerencia de la cooperación internacional tradicional se entiende mejor a través de los flujos financieros, y en el caso de Bolivia es un cambio de 180° desde la entrada del MAS al poder.

En este nuevo contexto, el desarrollo del país se planifica, ya no en las oficinas del FMI o del BM, sino en palacio de gobierno y los ministerios a los cuales atañe. El marco del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 (PND), la Agenda Patriótica 2025 y el Plan Nacional de Desarrollo 2016-2020 (PDES), se convierten en los pilares del programa de desarrollo de Bolivia. En este artículo, se argumenta que los tres documentos y la estrategia de desarrollo del gobierno del MAS, se yerguen sobre y profundizan los pilares de la auto-ayuda y la lógica neoliberal.

Lo que antes se denominaba TCO, de acuerdo a la Ley de Participación Popular de 1994, ahora se denomina Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC). La nueva Constitución Política del Estado (CPE) de 2009, refuerza y profundiza esta unidad basada en la identidad, otorgándole mayor valor legal tanto en la CPE como en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” de 2010. En 2009, las TIOC son

establecidas como unidades territoriales sumadas a los departamentos, provincias y municipios, reconocidos por la CPE¹¹ y normados por la Ley “Andrés Ibáñez”¹².

En contraste, la CPE de 1995, que incluye las reformas de descentralización administrativa de 1994, se limita a reconocer los derechos sociales, económicos, culturales y la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas¹³.

Se mantiene el carácter distante entre Estado central y las TIOC (ex TCO) en cuestiones administrativas. Más aún, tomando en cuenta que los departamentos y las provincias (regiones) son todavía débiles debido a la insistencia política en 1993, de empoderar a las autoridades municipales y no a las departamentales (Blanes, 1999). Esto ocurre bajo la lógica de la política de auto-ayuda que da prioridad al empoderamiento directo e individual de los ciudadanos más rezagados. Este tema en particular se verá con más detalle en el siguiente segmento del artículo. Mientras tanto, retomar el análisis de la distancia entre administración central (nacional) y las TIOC, debido a una debilidad que anula la capacidad articuladora de los departamentos y provincias; esto es aún debilitante y no ha tenido solución política desde los años noventa.

En el gráfico 1 se presenta un resumen de la estrategia de desarrollo boliviana, de la nueva etapa política antineoliberal. Se ve claramente, cómo el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), retoma como punto focal a los segmentos más alejados del centro político y a los más rezagados/pobres, dándole continuación a la política de auto-ayuda del desarrollismo neoliberal. Considerando que en Bolivia la pobreza se concentra en los

11 Bolivia, CPE (2009), Art. 269.

12 Al respecto, la Ley de Autonomías y Descentralización (Ley N° 31, 2010, Art. 6) indica: “en aquellos casos en que el Territorio Indígena Originario Campesino cumpla los requisitos y procedimientos establecidos en la presente norma, se conformará en éste un gobierno autónomo indígena originario campesino. Este territorio será aprobado por ley como unidad territorial”.

13 Bolivia, CPE (1995), Art. 171.

segmentos indígenas campesino, esta afirmación gana sentido en la Agenda Patriótica 2025: “En Bolivia todavía la mayor parte de la extrema pobreza en su dimensión material tiene rostro indígena campesino” (Estado Plurinacional de Bolivia, 2013, p. 15).

Gráfico 1: Bolivia: Ley de Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), alcance por sector, territorio y marco temporal



Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia, Ley N° 777, SPIE, 2016.

Analizar los tres documentos, el PND, el PDES y la Agenda Patriótica 2025, es una forma de entender el discurso y la lógica de planificación del desarrollo del gobierno del MAS. Estos tres textos son equivalentes a los *White Papers* de la política de desarrollo desde 2007, año en que fue publicado el primero. En el texto se presentan elementos que, leídos entre líneas, explican cómo se le da continuidad a la política de auto-ayuda. A partir de la siguiente cita,

proveniente del PND, se entenderá el proceso de continuidad de la política de la auto-ayuda:

“La Bolivia democrática y participativa, fundada en la sociedad plurinacional y comunitaria, en la que el pueblo ejerce poder político desde las regiones, con los actores sociales, los movimientos sociales e indígenas. El pueblo no sólo elige sino revoca mandatos, ejerce control social sobre la gestión estatal y es corresponsable en las decisiones sobre su propio desarrollo”¹⁴.

Este párrafo inicialmente hace alusión a un nuevo inicio, “...fundada en...”, que es un aspecto que caracteriza al discurso. La idea de la instauración de algo sin precedentes se evidencia horizontalmente en los tres textos. Lo *novedoso* se hace presente en la implementación de lo “...*plurinacional y comunitaria(o)*...” siendo que lo pluricultural y multicultural es una parte esencial de la política de la auto-ayuda como parte del énfasis en los segmentos más pobres de las sociedades. El concepto de la pluriculturalidad, como visto en secciones anteriores, es lo que genera la transformación de un Estado basado en clases, a un sistema basado en la identidad.

Se hizo ya mención del carácter importado de la identidad indígena, dada la necesidad para el mecanismo de la auto-ayuda de entender las identidades distintas de aquellos segmentos más rezagados en base a la filosofía pluricultural y multicultural. Cabe recalcar que esta filosofía fue ampliamente aplicada en los Estados industrializados debido al creciente problema migratorio desde el final de la segunda guerra mundial, calificándola de fracasada para la actualidad (Peñaranda, 2016). Este aspecto se analizará más adelante en el texto.

Lo *novedoso* del proyecto político del MAS se resalta también en el enfoque del empoderamiento de la mayoría pobre e indígena: “...*en el que el pueblo ejerce poder político desde las regiones, con los actores sociales, los movimientos sociales e indígenas...*”. La política neoliberal de la auto-ayuda justamente empoderó a los más pobres y rezagados; sin embargo,

14 Plan Nacional de Desarrollo, 2007, p.19.

no hay una asociación entre la llegada de los indígenas al gobierno, y el proceso previo que hizo posible esta empresa desde el punto de vista del empoderamiento político. No se destaca este hecho a manera de reproche o de reivindicación de uno o del otro. Se trata, más bien, de entender el proceso de continuidad de la política de auto-ayuda, al destacar que a pesar del discurso que la ignora, existe un hilado fino *ex ante*.

La porción del párrafo que dice: “...es corresponsable en las decisiones sobre su propio desarrollo.”, no es nueva, ya que hace alusión al mismo empoderamiento político que se desglosa en el párrafo anterior. El carácter de hacerlo uno mismo, definición de la auto-ayuda que se vio en la segunda sección de este artículo y que Weidnitzer (1997, p. 19) presenta como sigue: “Auto-ayuda es el esfuerzo de lograr objetivos mediante el esfuerzo de uno mismo”, demuestra que la filosofía neoliberal de la auto-ayuda fue absorbida por el gobierno del MAS en su discurso.

La palabra “...participativa...” al inicio del párrafo es inexorablemente parte esencial de la política de la auto-ayuda del desarrollismo neoliberal. La Ley de Participación Popular de 1994 es por excelencia el manifiesto de ello. A nivel global, a través de procesos llamados “participativos” se aplicaron normas legales y no legales, como brazo de la política de auto-ayuda (Schoburgh, 2017; ICHRP, 2005). En los tres documentos analizados, la palabra participación se utiliza continuamente para describir procesos políticos que se darían entre sociedad civil y Estado bajo este “nuevo” sistema. La filosofía de la auto-ayuda está intrínseca en los tres textos, cuando hacen alusión a la inclusión de los más rezagados en el proceso político.

No obstante, es importante denotar que la frase que dice: “*el pueblo...ejerce control sobre la gestión estatal*”, es potencialmente un reclamo de aquellos rezagados que históricamente no tuvieron voz política. Es más importante denotar el hecho de que el fracaso de la política de la auto-ayuda, al no lograr su objetivo de mejorar la situación de pobreza en Bolivia y la consiguiente participación política efectiva de los sujetos a quienes estaba enfocada, crea una sensación de expectativa en estos sujetos. El discurso del desarrollismo neoliberal cala profundamente en el imaginario de la población boliviana,

especialmente en aquellos que se vieron directamente involucrados con los esfuerzos de ayuda a la auto-ayuda. El discurso del desarrollismo neoliberal se transforma en una verdad colectiva de quienes sintieron su fracaso. A pesar de haber aplicado la política de la auto-ayuda de manera empírica y poco organizada, el discurso fue sistemáticamente enraizado en la población más rezagada. En este caso, en los artificialmente identificados como indígenas. Esto lleva a desvirtuar lo concebido como indígena, notorio en el discurso plasmado en el PDES:

"Las diversas naciones y pueblos que viven en el país son la base para la formación del nuevo Estado Plurinacional, donde todas y todos los bolivianos están orgullosos de pertenecer a una nación y pueblo indígena"¹⁵.

Así como el PDES, la Agenda Patriótica hace la misma conjetura, de que todos los bolivianos se identifican con lo indígena: "Nuestra tecnología debe tener un sello propio que es nuestra identidad y es la de nuestras comunidades y nuestros pueblos indígenas y originarios"¹⁶. La universalización de lo indígena es también un resultado de la retórica del desarrollismo neoliberal desde la década de los noventa y lleva a la intención de profundizar el discurso y ampliarlo al total de la población.

Habiendo dicho esto, reiterar que lo artificial de la identidad indígena no significa que no exista una identidad de lo indígena o de la pobreza en Bolivia. Sin embargo, ese es un estudio que queda pendiente de hacer con mayor profundidad. Lo que es evidente a partir de lo analizado en previos párrafos, es que esa identidad se está buscando, como se diría en jerga popular, *a gritos*. Tal vez el termino indígena deba ser replanteado o hasta erradicado de la construcción subjetiva social en Bolivia. Recordemos que la era del *Katarismo* y la presencia de lo indio en la política boliviana desde la década de los setenta, es equiparable a la masa poblacional considerable que el área rural albergaba. Hoy en día, esos números se revirtieron y la población rural ha migrado a las ciudades, haciendo de Bolivia un país

15 Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, p. 18.

16 Agenda Patriótica 2025, p. 18.

urbano en 70% (The World Bank, 2018). Eso y la construcción de la identidad indígena a partir de lo foráneo son tal vez la explicación del porqué aquellos movimientos indianistas no se asociaron con el actual movimiento indígena, a pesar de que, como excepción, fueron parte de las revueltas entre 2000 y 2003. Actualmente, existe el fenómeno de lo que se podría denominar el indígena urbano, que de por sí hace el llamado a extensos estudios.

En otro aspecto, la justicia comunitaria que no se inventó en la década de los noventa fue reforzada por el gobierno de Sánchez de Lozada en el marco de la participación popular y profundizada por Evo Morales en el marco del pluralismo jurídico mediante la Ley de Deslinde Jurisdiccional¹⁷. El concepto de pluralidad resalta nuevamente en la reforma que hizo el presidente Morales en el caso de la justicia comunitaria. Yendo más lejos, la política de auto-ayuda se destaca por evadir la autoridad y capacidad administrativa del Estado (Schoburgh, 2017; Peñaranda, 2016). El separar la justicia ordinaria de la justicia de los indígenas, es exactamente eso. El Estado se desprende de la ley y el orden en las comunidades, sus territorios más alejados, y les brinda independencia administrativa y jurídica dentro de su territorio soberano. La profundización de la auto-ayuda a través del concepto del pluralismo y de la auto-dependencia es muy clara en este caso.

En la profundización de la política de auto-ayuda por el gobierno del MAS, otro aspecto que salta a la vista es el proceso de adopción de este enfoque en la política exterior boliviana, específicamente, en el tema ambiental. Bolivia ha destacado en temas ambientales en instancias de las Naciones Unidas y al presidir el G-77 en 2014. El reconocimiento de Hoja de Coca como insumo de uso ancestral, la gestión de la quinua y el reconocimiento del día internacional de la Madre Tierra, tienen congruencia con lo establecido en los aquí denominados *White Papers* del desarrollo boliviano, según indica el PDES: “Impulsar la propuesta boliviana del reconocimiento de la acción colectiva de los pueblos indígenas y comunidades locales en la conservación de la biodiversidad y su manejo sustentable”¹⁸.

17 Estado Plurinacional de Bolivia, Ley de Deslinde Jurisdiccional, Ley 073, 2010.

18 PDES, 2016, p. 146.

El gobierno del MAS lleva la auto-ayuda más allá, a la arena internacional. En un esfuerzo por generar un impacto desde los segmentos más rezagados de Bolivia en el sistema internacional, el país transfiere la política y la filosofía detrás de la auto-ayuda, a su cancillería. Esto tiene un alto impacto en cómo sus relaciones tanto con vecinos, así como con elementos de indigenismo de otros países, moldean su identidad internacional. Más allá, este ejemplo vislumbra el alcance de la política neoliberal de la auto-ayuda, considerando que los efectos colaterales, ciertamente imprevistos por quienes aplicaron la política, tienen actualmente efectos adversos a los intereses de países industrializados, en el sistema internacional. El reconocimiento internacional de la hoja de coca como hoja de uso ancestral, en la década de los noventa, hubiera sido imposible. La declarada guerra contra las drogas y la fuerte presencia norteamericana en Bolivia, hacía esto impensable. Se podría decir que la auto-ayuda implementada por sus ideólogos, tenía la meta de **contener** la pobreza, pero no de empoderarla. Con la teoría de que entregándoles a los pobres las herramientas de auto gobierno podrían lograr contener la pobreza, el diseño de sus políticas de desarrollo no estuvo bien evaluada para el contexto boliviano, donde la preexistencia de organizaciones alternas al Estado hizo de su política un caldo de cultivo, para la transformación de la dinámica social en el país, no necesariamente en función de sus intereses.

El gobierno de Evo Morales y García Linera difunde un discurso de fortalecimiento del Estado con base en, lo que llamaron, el socialismo comunitario (García Linera, 2009). Junto con el enfoque de profundización de la auto-ayuda de los TIOC y los segmentos más rezagados de la sociedad, el llamado capitalismo de estado, así como su carácter centralizador y monopolizador, son los pilares del sistema de administración y gestión estatal en vigor en Bolivia. García Linera, vicepresidente del país y teórico con raíz marxista-leninista, influye de sobremanera en la teoría de Estado subyacente al sistema administrativo estatal en Bolivia desde 2006. Al analizar su propuesta teórica en la construcción de sociedad y de Estado, se puede entender, por un lado, que el enfoque en las TIOC, como eje central del proyecto de desarrollo del país, deviene de la conceptualización de la comunidad ancestral local como la articuladora de la economía y sociedad del país entero, no solo de sus segmentos indígenas o campesinos (*Ibid.*).

Con ello también se puede entender la universalización de lo indígena en los *White Papers* analizados.

Por otro lado, el Estado, para García Linera, es una entidad monopolizadora, productiva y reguladora, que no interfiere en la construcción de lo social. Esa tarea se la deja a la unidad de la comunidad ancestral local, a los sindicatos y a otras representaciones políticas de distintos sectores, que deben articular esa construcción sin ser forzada por el Estado (García Linera, 2016; 2009). También enfatiza que se construye lo social con base en las clases, lo que deviene de la filosofía Leninista. Como se mencionó arriba, en ese punto debe puntualizarse que en la década de los noventa la construcción de lo social en Bolivia pasó de ser una construcción basada en clases, a una construcción fundada en la identidad.

Existe entonces una continuidad de la política de la auto-ayuda gracias a su compatibilidad con la filosofía marxista-leninista en el aspecto de depender de la auto-ayuda para la construcción social y para la auto-protección y auto-administración de las mismas. Sin embargo, no es compatible en cuanto a basar esa construcción en las clases sociales. En ese aspecto, el MAS reivindica a los sindicatos y a la clase obrera en la participación política. Organizaciones como la CSUTCB o la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) se convierten en co-gobernantes después de 2006. Vale recalcar, que la CIDOB está basada en la identidad indígena organizada en una institución que es característica de la organización de clases. Se da un *overlapping* de sistemas, entre lo que produce la auto-ayuda del desarrollismo neoliberal y lo que produce la auto-ayuda del desarrollismo social comunitario. Schoburgh (2017) explica que la autosuficiencia y la autodeterminación son ejes centrales del enfoque de desarrollo socialista, así lo corrobora García Linera (2009). El desarrollismo neoliberal inicia el diseño de esta herramienta desde mediados de los años ochenta, época de la guerra fría contra el comunismo. La batalla ideológica entre ambos modelos de desarrollo hace difícil pensar que el neoliberalismo basado en el capitalismo pueda adoptar soluciones del socialismo para aplicar a gran escala a nivel global; pero es lo que finalmente sucede. Es por esto que en

Bolivia el actual gobierno de corte socialista, auto identificado como anti neoliberal, pudo reconciliarse con la política de la auto-ayuda.

Por otro lado, se ha identificado una disociación entre discurso y acción, relacionada con la implementación de la auto-ayuda bajo el actual gobierno. El proceso de descentralización a través de las autonomías, con base en lo territorial (véase Gráfico 1), es un elemento de creciente incongruencia en el gobernar del MAS, y un tema pendiente de resolver, que definirá el curso que tomará la política de la auto-ayuda en Bolivia a futuro. Específicamente me refiero a la falta de claridad en la decisión de fortalecer el aparato estatal central, frente a la aplicación de la política de auto-ayuda. Como ya visto, la auto-ayuda significa el debilitamiento del aparato estatal, dada la independencia del individuo para subsistir sin ayuda del Estado. Ambas, la fortaleza del Estado y la política de auto-ayuda basada en la descentralización administrativa, son mutuamente excluyentes y antagónicas. Es por ello que el socialismo y la descentralización son también mutuamente excluyentes (Schoburgh, 2017).

Está pendiente de resolver esta dicotomía, el asunto pendiente de las autonomías y de la descentralización administrativa iniciada en 1994 y profundizada con la Ley marco de autonomías el 2010. En 1994, la Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización Administrativa y la Ley de Inversión Pública, principalmente reorientan los recursos financieros del Estado a los fortalecidos municipios, involucrando de manera directa a los actores sociales en la gestión de los recursos públicos. Se redefine el espacio territorial con el municipio como instancia fundamental del auto-gobierno a nivel local (INE/PNUD, 2005). Hasta 2005, 327 municipios conformaban esta red de redistribución de recursos a nivel nacional, con 13 de aquellos creados después de la promulgación de las leyes mencionadas en 1994 (*Ibid.*). Como antes dicho, las TCO, hoy TIOC, no figuraban como un territorio del Estado. En vez, las TCO podían transformarse en municipios, lo que explica las creaciones tardías de nuevos municipios. La personalidad jurídica se convierte en la herramienta clave para incluir a las TCO en el sistema como entidades con capacidades de gestión administrativa y política (Blanes, 2003). Desde 2009, las TIOC adquieren carácter de unidad

territorial, profundizando la distribución territorial de Bolivia aún más. La CPE de 2009 establece los territorios de departamentos, regiones, municipios y TIOC como unidades autónomas y autogobernadas.

A ello se suma la Ley Marco de Autonomías de 2010, promulgada con un trasfondo de demandas ciudadanas, enfrentamientos violentos y exigencias de la población recientemente empoderada, con el ideal de la descentralización, manifestado en sus demandas. El gobierno del MAS, con poca voluntad y bajo presión ciudadana, promulga esta ley que sienta la base para una profundización del proceso de descentralización, mediante la exigencia de la creación de estatutos autonómicos de todas las unidades territoriales constituidas por la CPE de 2009. El proceso de federalización e independencia con respecto al Estado central, no es el ideal del socialismo comunitario basado en un Estado central fuerte, por lo cual el proceso de producción y aprobación de los estatutos, especialmente departamentales, fue altamente controversial y llevado a urnas en el llamado referéndum autonómico en 2015. Los estatutos autonómicos que el gobierno había redactado sin participación de los gobiernos autónomos departamentales (nueve en total) y con pocas concesiones del Estado central, fueron abrumadoramente rechazados por la población. Se nota en esta dinámica, la misma incongruencia entre discurso y hecho de la que sufría la cooperación internacional tradicional al promover la participación sin involucrar a los beneficiarios en el diseño y planificación de los proyectos. La prioridad de promover la participación de los sectores indígenas y empobrecidos que se transmite a través de los *White Papers* del desarrollo boliviano, no está siendo aplicada de hecho. Esto genera una discapacidad en la implementación de la política de la auto-ayuda del socialismo comunitario. Si la participación y auto-gobierno de la población es por excelencia la meta ¿cómo hacerlo sin los mecanismos institucionales necesarios?

El empoderamiento político de la pobreza en Bolivia se dio como resultado del fortalecimiento institucional de las entidades que lo permitieron, los municipios. Si no se fortalecen las autonomías, el esfuerzo del socialismo comunitario por implementar y profundizar la auto-ayuda, queda obsoleto. Es decir, normativamente se promueve una política con bases filosóficas y

teóricas extensamente desarrolladas, el problema está en la implementación. El mismo problema llevó a la política de auto-ayuda del desarrollismo neoliberal al fracaso, en cuanto a la erradicación de la pobreza. Actualmente solo cuatro de los nueve departamentos tienen estatutos autonómicos aprobados: Tarija, Pando, Santa Cruz y Beni. Sólo existe una autonomía regional consolidada. Considerando que las autonomías regionales son compuestas por dos o más municipios, este número es bajo de entre más de 327 municipios existentes. Sumado a ello, sólo quince cartas orgánicas municipales fueron aprobadas en el referéndum de 2015. Once de 212 municipios rurales están involucrados en alguna etapa del proceso autonómico. En el caso de las autonomías indígena originario campesinas, sólo dos comunidades/naciones se convirtieron en Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos (GAIOC) mediante la conversión municipal¹⁹ y sólo un TIOC, de más de 300 existentes, hizo la conversión a GAIOC (Interaprendizaje IPDRS, 2018). Bajo este panorama, los municipios continúan siendo el pilar de la descentralización administrativa, y los TIOC y GAIOC se han desarrollado muy poco como instituciones sólidas de auto-gobierno indígena. A pesar de ello, hubo una profundización de la descentralización en lo normativo, coadyuvando a la profundización de la política de auto-ayuda con bajas probabilidades de retroceso.

La auto-ayuda, como mecanismo central de desarrollo en Bolivia, adquiere distintos matices gracias al viraje político entre lo neoliberal y lo socialista; sin embargo mantiene sus elementos principales: i) la participación de los más rezagados en la administración de lo suyo; ii) el enfoque en la identidad indígena como manifiesto de la multiculturalidad; y iii) la descentralización administrativa a través de las autonomías con base en lo territorial. Estos tres elementos fueron profundizados por el gobierno del MAS a través de la CPE de 2009, leyes y políticas públicas.

19 Uru Chipaya y Charagua.

6. ¿Por qué la política de la auto-ayuda es infructífera?

En 2005, el Consejo Internacional de Derechos Humanos (ICHR), publicó un estudio titulado *“Gobiernos Locales y Derechos Humanos: Haciendo Buen Servicio”*. Al mismo le precede un estudio hecho en 2002 titulado *“Gobierno Local: Descentralización y Derechos Humanos”*. Entre ambos una conclusión es que:

“Por un lado, las reformas (de descentralización) pueden mejorar la participación política, mejorar la autonomía local, empoderar a los grupos más desventajados y llevar a un gobierno más responsable. Al traer servicios más cerca de quienes los utilizan, la descentralización puede llevar a un gobierno más eficiente y efectivo y a través de ello proteger los derechos económicos y sociales. Por otro lado, puede atrincherar los poderes de élites locales, debilitar instituciones nacionales, exacerbar la división social y provocar violencia, profundizar la desigualdad; y causar la regresión de derechos sociales y económicos gracias a la corrupción, escasos recursos o discriminación y pérdida de economías de escala (...). La descentralización es solo un proceso. Progreso real no ocurre en la ausencia de recursos adecuados, el compromiso nacional y local a lograr un gobierno justo, y la adopción de una estrategia más explícita para lograr derechos” (ICHRP, 2005, pp. 5 y 81)²⁰.

A partir de aquellas conclusiones, se puede decir que la descentralización logró el empoderamiento político que llevó al MAS al poder; al mismo tiempo, causó la profundización de la desigualdad, la pobreza, la corrupción y la baja capacidad productiva a nivel nacional. Es por ello que la política de la auto-ayuda del desarrollismo neoliberal fue infructífera. Empoderó a las clases más rezagadas, pero mantuvo sin solución el tema del desarrollo integral del país. La continuación de la política de auto-ayuda bajo el gobierno social comunitario, no solucionó este problema. Lo que se logró fue un cambio en la dinámica política y social del país; sin embargo, la solución al problema del desarrollo integral y sostenido queda pendiente.

20 Traducción de la autora de este artículo.

El problema de la corrupción, durante el gobierno del MAS se ha expandido al nivel central del Estado, llegando en el ranking de países al número 132 de 180 en el Índice de Percepciones de Corrupción 2018; es decir una de las más altas a nivel global (Transparency International, 2019). A pesar de que un estudio minucioso echaría más luces sobre ese tema, me atrevo a asumir, que el traslado del modelo participativo al nivel del Estado central, a través del co-gobierno de los movimientos sociales, ha transferido la corrupción desde el nivel local. En el aspecto de las organizaciones voluntarias, de las que se habla en la segunda sección del artículo, los diferentes comités, juntas vecinales y otros tantos, funcionan bajo la lógica de que los dirigentes tienen derecho al privilegio de pagarse a sí mismos, desviando a sus arcas personales parte del dinero alocado al desarrollo o a proyectos locales (ICHRP, 2005). En este caso, la sociedad civil cuenta con pocas herramientas institucionales para frenar este proceso, ya que se trata de organizaciones voluntarias. La frágil línea entre organizaciones formales e informales (voluntarias), hace que esta forma de corrupción se repita en los mismos gobiernos municipales. Existen mecanismos establecidos por ley que permiten a las mismas organizaciones voluntarias, en este caso a los comités de vigilancia, tener la potestad de denunciar a funcionarios municipales y congelar las cuentas propias, de participación popular o del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) de los municipios (Blanes, 2003). Existen otras razones por las cuales las cuentas municipales pueden ser congeladas. Se considera la corrupción o la incapacidad administrativa como las dos razones principales para efectivizar el cese de transferencias financieras a los gobiernos locales. Para agosto de 2017, 63 cuentas municipales habían sido bloqueadas (Filomeno, 2017), lo que significa casi un 20% del total de gobiernos municipales. La función de los municipios se anula debido a la falta de fondos para llevar adelante proyectos y para efectivizar el auto-gobierno local.

En este aspecto, un problema estructural del sistema de financiamiento es que aparte de los problemas de corrupción, las asignaciones presupuestarias son mínimas, y muchas veces insuficientes. El estudio del ICHRP encuentra que los recursos asignados a gobiernos locales son destinados principalmente al gasto corriente, es decir, a sueldos administrativos y gastos operativos de escuelas, centros de salud y otros (ICHRP, 2005). No

queda presupuesto para nuevos proyectos que aporten en el desarrollo integral, especialmente de las GAIOC y pequeños municipios rurales. Por otro lado, la diferencia en cuanto a captación de recursos y capacidad administrativa que existe entre municipios grandes como La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, frente a municipios como Guanay, Escoma o Uru Chipaya, es abismal. La capacitación, en lo que el desarrollismo neoliberal llamó la buena gobernanza, es un trabajo técnicamente imposible con más de 300 municipios para capacitar y una capacidad de personal muy inferior de agencias de cooperación, en relación a los años noventa, y la carencia de un programa y personal capacitado nacionales para hacerlo en la actualidad. La gente empoderada políticamente, no tiene los conocimientos necesarios para gobernar, mucho menos para hacer efectiva su administración. Esto sucede cuando se considera a un gobierno un conglomerado de partes interesadas, antes que una unidad administrativa (*Ibid.*).

La discontinuidad de proyectos gracias a una constante rotación política es un problema presente tanto en el nivel local como en el nivel central del Estado. En ambos casos es un problema considerable para el estancamiento de recursos y avances en el desarrollo. Sin embargo, en el nivel local, la fragilidad de la economía hace de la constante rotación política un elemento que tiene efectos directos en el cotidiano del individuo. Esto es especialmente cierto en el caso de los más rezagados. Por ejemplo, el acceso a electrificación es para una comunidad indígena absolutamente esencial. Sin embargo, la gestión que cuesta tiempo, esfuerzo y la superación de problemas como la discriminación por parte de las élites del gobierno local (Haarstad y Andersson, 2009), hacen que una rotación política logre anular todos aquellos esfuerzos, muchas veces, debiendo empezar de cero. La consecuencia es un círculo vicioso entre pobreza y un sistema político administrativo defectuoso.

La participación y el empoderamiento de los ciudadanos más rezagados efectivamente mejoraron a partir de la implementación de la participación popular en 1994. Sin embargo, no mejoraron para todos por igual (ICHRP, 2005). La discriminación e intolerancia de los llamados mestizos contra los indígenas originarios, ha causado que los primeros aprovechen de mejor

manera el sistema de participación y auto-ayuda en detrimento de los últimos. En este caso, la acción afirmativa fue un paso que vio como algo necesario el gobierno del MAS²¹. Durante los primeros años del gobierno del MAS se vio un proceso de mejora en este aspecto, aquí Haarstad & Andersson (2009) ven un avance en el empoderamiento de los grupos indígenas originarios de Potosí. Sin embargo, la capacidad administrativa y de gestión pública sigue siendo un problema mayor.

Viendo el panorama con algo más de profundidad, hay problemas entre la definición de identidad indígena, la capacidad administrativa y la conformación de TIOC y GAIOC. Como se vio, muchas comunidades/naciones no se conformaron en unidades políticas de manera formal. El mecanismo de formalización desde los años noventa, se hace a través de la personalidad jurídica (Blanes, 2003). Sin embargo, hasta el presente la falta de capacidad administrativa de las comunidades más alejadas del centro político, donde en muchos casos el español no es la primera lengua y tampoco es hablada por todos los miembros de la comunidad, hace que, a pesar de la legislación y los mecanismos existentes, sean invisibles al sistema. Por otro lado, la falta de consenso en la definición de la identidad indígena hace que algunas comunidades no se consideren indígenas (Canessa, 2007), anulando la opción de conformarse en TIOC o GAIOC. La consecuencia de ello es que los ciudadanos que realmente son más afectados por la pobreza son los que menos se benefician del sistema.

7. El Estado como pilar del desarrollo

El modelo de la auto-ayuda hace que cada gobierno local, específicamente los rurales TIOC y GAIOC, se relacionen muy poco con el sistema nacional en cuanto a lo productivo, económico y social. Son autárquicos en carácter y actúan como enclaves donde la modernidad no permea y, sin embargo, existe a su alrededor. Esta estructura se asemeja más a la estructura social del feudalismo europeo de la Edad Media (Castel, 2003; García Linera, 2009). Este modelo funcionaba con base en la pertenencia a una comunidad, mediante

21 Ver el Plan Nacional de Desarrollo de 2007.

la adscripción territorial. Hoy en día es muy común que las personas del área rural que migran a los centros urbanos en Bolivia mantengan propiedades a manera de continuar perteneciendo a la comunidad de la cual salieron. De esta manera mantienen su derecho de participar en el proceso de toma de decisiones políticas de su comunidad. A simple vista es fácil pensar que al migrar a los centros urbanos, una conexión entre lo rural y lo urbano se establece tácitamente; sin embargo, no es así.

La fuerte migración de área rural a las ciudades que se da en Bolivia en las últimas décadas es principalmente impulsada por la falta de productividad²² y falta de fuentes laborales (Pereira, 2018). En la ciudad, la construcción, el transporte público, el servicio doméstico o el comercio cubren las opciones que tienen los migrantes rurales como fuentes de ingreso. Al retornar a sus comunidades no hay nada que puedan transferir desde la ciudad para afectar la dinámica económica en sus lugares de origen. El comercio entre área rural y ciudad tiene una sola vía, las poblaciones rurales proveen a la ciudad de alimento y no existe una economía de escala que optimice este proceso (Valenzuela, 2018). Por su parte, la población rural no cuenta con recursos para estimular el comercio con los centros urbanos. La potencial inversión de capital que adquieren los miembros de la comunidad en la ciudad no tiene acogida gracias a la naturaleza de enclave feudal que tienen las comunidades y conglomerados rurales. El enfoque en sus presupuestos y en los proyectos que deben gestionar con gran dificultad, por razones antes vistas, mantienen a la población de la auto-ayuda ajena a la opción de diversificación, aunque exista la posibilidad (Castel, 2003).

Al basarse en la territorialidad y en la auto-ayuda, el modelo de desarrollo se enfoca más en reforzar las condiciones de características feudales, donde la pobreza no es una cuestión social, sino una condición compartida por todos por igual, con la que se han acostumbrado a vivir y no implica un motivo de vergüenza (Castel, 2003). Sumado a eso, el sistema feudal de la auto-

22 La productividad laboral boliviana está y siempre estuvo por debajo de la media mundial y latinoamericana, significando una baja productividad y diversificación de la economía (Muriel y Olivarez, 2016)

ayuda es muy efectivo en contra de la desafiliación, por lo cual el intento por salir de la condición de pobreza no es un objetivo ni una prioridad de la comunidad cuando existe lo mínimo para subsistir (*Ibid.*). Es evidente que en Bolivia individualmente existen motivaciones para mejorar las condiciones de vida, por lo cual la segunda razón más importante para la migración del área rural a la ciudad es la educación (Pereira, 2018). Sin embargo, el colectivo actúa de manera distinta al individuo comunitario, haciéndose un caso para indagar con futuros estudios.

En el sistema feudal europeo, la protección de aquellos menos privilegiados dependía del señor feudal. A cambio del trabajo de la tierra, el señor feudal garantizaba la provisión de alimento, techo y estabilidad ante amenazas foráneas. En el contexto de un Estado Nación, donde el acceso al trabajo es libre, no existen señores feudales que cumplan la función de protectores. El modelo capitalista ha liberado la oferta y la demanda de trabajo, la dinámica económica está basada en este precepto. En un Estado Nación, el individuo vela por su propia protección, lograda a través de la remuneración económica por su trabajo. Por ende, la pobreza moderna está directamente asociada a la falta de recursos económicos, contrariamente a la era feudal en que la pobreza no es carencia material. Lo es la desafiliación, la falta de pertenencia a un enclave que permita el sustento y la protección (Castel, 2003). En Estados Nación en los que se promueve el sistema feudal de administración, falta una entidad protectora del individuo (Peñaranda, 2016). La política de la auto-ayuda promueve el sistema feudal en un contexto desprotegido, estresando al individuo al exigirle su propia protección; un ejemplo contundente es la justicia comunitaria en Bolivia. Hacer justicia por sus propias manos basándose en usos y costumbres²³, plasma la inexistencia de una entidad protectora fuera de la auto-protección de la misma comunidad. En ese aspecto, la participación política no es lo mismo que la garantía de derechos y obligaciones (protección).

En este sentido, el Estado es la única entidad que puede otorgar protección y es, de hecho, la única razón para su existencia. Demandado en la Revolución

23 Ver Bolivia: Ley de Deslinde Jurisdiccional, Ley N° 073, 2010.

Francesa y en los levantamientos del proletariado en el siglo XIX, el Estado Nación nace gracias a los trabajadores libres empobrecidos y desprotegidos que se unen en revolución exigiendo protección. La demanda concreta, entre líneas, era: participación política y protección (Peñaranda, 2016). Al asfixiar a la población con limitaciones, a pesar de la protección que ofrecía el sistema feudal, la población se siente más cómoda con la **libertad** de poder trabajar por sus propios recursos. Al venir esa libertad asociada a la desprotección ya entre el siglo XIII y XIV (Castel, 2003), el nuevo sistema social forjado por el capitalismo exige un nuevo tipo de protección que garantice su libertad de trabajar y ofrecer trabajo a base de la remuneración económica. El Estado Nación es la solución. Hay debates abiertos sobre la inexistencia de una libertad real en la democracia, arguyo que es porque la protección no garantiza libertad sino más bien regulación a través de la soberanía y el ejercicio de control sobre su territorio y población (Peñaranda, 2016).

Sin la regulación del Estado Nación, el *laissez faire* privilegia al capital, ocasionando graves desigualdades. Esta es una fórmula con precisión matemática. El neoliberalismo le quitó al Estado Nación sus atribuciones de regulador a nivel global, garantizando una situación similar a la existente antes de la Revolución Francesa y antes de que las garantías sociales se empiecen a hacer efectivas en países como Alemania, Inglaterra, Francia y otros (Peñaranda, 2016). Esto significó una ventaja absoluta para el capital internacional a finales del siglo XX, pero una desventaja abrumadora para la sociedad civil que depende de su trabajo para subsistir.

La era dorada del capitalismo entre 1945 y 1975, es resultado de un proceso de regulación de los Estados industrializados. Esta regulación garantizó, por un lado, seguridad social a través de seguros universales de salud, salarios mínimos, pensiones de retiro, regulación del empleo, y otros. Por otro lado, garantizó un sano ambiente para la inversión en el mercado. Las regulaciones en favor de los trabajadores no estaban diseñadas de manera que afecten y castiguen al capital; ambos son mutuamente dependientes. El Estado, para solventar las garantías sociales universales, tuvo que ser también empresario, pero no competidor del capital privado. Se da inicio

a este proceso a mediados del siglo XIX y produce resultados un siglo más tarde. Considerando que hay dos grandes guerras de por medio, se debe comprender que no es tarea fácil lograr el equilibrio entre capital y trabajo; sin embargo, es la única tarea que tiene el Estado Nación.

Al entender esta función, los debates entre liberalismo e ideologías como el socialismo, quedan obsoletos. La social democracia es tal vez la ideología más cercana a lo óptimo; sin embargo, los estados de bienestar de los países industrializados han sufrido por el desequilibrio en la regulación de su sistema. Desde los años setenta el capital internacional presionó a los sistemas cada vez más en su favor (Farrell y Newman, 2015).

Ninguna de las ideologías más importantes aboga por lo necesario para mantener un sistema equilibrado para garantizar el bienestar de las personas. El liberalismo aboga por los intereses del capital y el socialismo por los de la sociedad civil y el trabajo. Cuando el liberalismo gobierna, el bienestar de la sociedad civil peligra. Cuando gobierna el socialismo, el bienestar del capital privado peligra.

En Bolivia, el socialismo comunitario mantiene un aparato estatal amplio; pero deja la administración de la sociedad civil en manos del individuo, no garantiza la protección de este. Sin embargo, el gobierno del MAS es un tanto más óptimo que los gobiernos neoliberales en algunos aspectos, no sin demostrar una falta de claridad en sus prioridades: fortalecer lo estatal versus promover la política de la auto-ayuda. Durante el periodo neoliberal en Bolivia, los servicios básicos no fueron provistos de manera exitosa para los segmentos más desfavorecidos del país. Por el contrario, durante el gobierno del MAS, con la gestión del Estado central, la infraestructura de servicios básicos ha sido desarrollada en gran parte del territorio, a pesar que queda mucho por hacer (Velásquez-Castellanos, 2017). Una planificación desde el Estado central es más efectiva que dejar a los individuos velar por la cobertura de sus necesidades básicas. Se debe aclarar que queda pendiente mejorar la calidad de los servicios para los cuales la infraestructura fue provista.

El Manejo Regulado de la Macroeconomía es un elemento positivo en cuanto al crecimiento del aparato estatal bajo el gobierno social comunitario. La

pregunta es si las regulaciones asumidas son positivas en la actualidad. Ese es un debate para otro espacio y momento; sin embargo, el crecimiento de la economía boliviana se dio gracias a elementos externos e internos, que con la regulación estatal permitieron una redistribución a los segmentos más desfavorecidos no solo con la construcción de infraestructura, sino también a través de bonos universales en efectivo que redujeron los niveles de desigualdad y de pobreza extrema (Velásquez-Castellanos y Pacheco, 2017). Sin embargo, el Estado no tiene la función de proveer el sustento de los ciudadanos, sino de garantizar su bienestar a través de acceso a empleo, un ambiente propicio para la inversión, la diversificación productiva y de servicios, y seguridad social con los servicios básicos garantizados para que pueda generar los recursos necesarios para sustentarse económicamente. Esto, no ha sido logrado en Bolivia y hace que las reducciones de la pobreza y desigualdad logradas en la última década, no sean sostenibles en el tiempo. Sin productividad y sin un esquema de protección social universal, la sutil mejora en la condición de vida de los segmentos rezagados en Bolivia, no tiene bases para sostenerse.

8. Recomendaciones

El rol de las unidades territoriales del departamento y la región, queda en el olvido tanto en el debate público como académico. Arguyo que llenar ese vacío es la clave para retomar una agenda de desarrollo más coherente para Bolivia.

Se debe recordar que antes de 1994, hacía 1992, cuando Jaime Paz Zamora ejercía la presidencia, este debate estaba plenamente abierto y permeaba todos los espacios políticos y académicos. Es más, se observaba la unidad del departamento como la vía más factible de descentralización, habiendo logrado incluso la aprobación de esta opción por el senado (Blanes, 1999). Luego de que el proyecto cayera en una suerte de *standby*, que permitió la influencia de la cooperación internacional con su propuesta basada en la política de la auto-ayuda, bajo la presidencia de Gonzalo Sánchez de

Lozada se promulgaron las leyes que hicieron efectiva la descentralización por vía municipal (*Ibid.*).

La descentralización es un elemento importante que debe darse, ya que el Estado central, o el aparato estatal deben ser omniscientes para cumplir su función. No obstante, debe darse con esta lógica en mente. Es por eso que la descentralización y las autonomías a través de las unidades territoriales de los departamentos, y no de los municipios, es más factible. Administrar y co-gobernar con nueve entidades departamentales en vez de más de 300 municipios es técnicamente más asequible. Cada departamento entonces tendría la tarea de administrar los municipios en su jurisdicción. Actualmente las nueve unidades territoriales departamentales se encuentran debilitadas, recibiendo menos recursos financieros que todos los municipios juntos. Negociaciones sectoriales y territoriales deberían establecer como reconfigurar esto. La continuidad de las políticas públicas estará más garantizada, ya que los cambios políticos a nivel local no podrán afectar la implementación ni la continuidad de las políticas públicas, o será más difícil hacerlo, como se ve en países que no tienen un sistema de auto-ayuda enraizado (ICHRP, 2005). Para ello, sin embargo, el Estado central debe adquirir la madurez suficiente para tomar las decisiones apropiadas sin la injerencia de los niveles locales. Esto no significa que los niveles locales no deban participar en el debate en cuanto a políticas públicas. El consenso entre partes es la base de la administración estatal.

En vez de profundizar el sistema feudal a través de la auto-ayuda en las áreas más alejadas del país, el Estado debe cumplir una función más importante. Se debe ocupar de crear empleos de calidad y apoyar a la productividad y diversificación económica, paralelamente a la creación de un estado de bienestar básico. Además, debe crear un seguro de salud universal, un seguro laboral contra accidentes, mejorar el sistema de pensiones y mejorar la calidad de la educación pública. Los bonos no son sostenibles ni garantizan una mejora sustancial en la vida de las personas, los recursos que se drenan a través de estos bonos (Juana Azurduy, Juancito Pinto, Dignidad) deben utilizarse para reforzar el sistema de seguridad social, garantizando la calidad de los servicios.

La sociedad debe transformarse de una sociedad basada en la identidad a una sociedad basada en lo salarial. Esto no solo con miras a transformar la capacidad productiva y la calidad del empleo, sino con miras a dejar el multiculturalismo atrás. El último, exagera las diferencias, crea enclaves en función a la identidad y ocasiona descontento social. La política del multiculturalismo fue declarada un fracaso en el intento de los países industrializados por contener la diversidad que se acrecentaba gracias a la inmigración. Los resultados son el retorno al racismo y a la segregación. El Estado debe ser inclusivo, pero no mediante la identidad, sino mediante algo que tengan todos en común. El salario. Se debe homogeneizar a la sociedad boliviana a través de la productividad y del empleo.

La intervención del Estado debe enfocarse en tres elementos:

1. Garantizar seguridad social universal.
2. Mantener el equilibrio general y fungir de guía de la economía.
3. Generar consenso entre los actores involucrados en el proceso de crecimiento.

Uno de los efectos adversos de la dependencia de la cooperación internacional en el pasado, fue que en vez de fortalecer la capacidad de recaudación de impuestos, las donaciones y créditos concesionales suplieron y evitaron pasar por el esfuerzo de crear capacidad recaudadora. En la actualidad, los recursos por recaudaciones incrementaron en Bolivia; sin embargo, no se hizo de manera óptima. Me refiero a que el 47% de las recaudaciones por impuestos son pagadas por solo 100 empresas²⁴, por ejemplo. El sector informal es abrumador, con Bolivia en segundo lugar en el ranking de economías informales en el mundo según el FMI (Medina y Schneider, 2018). El enfoque debe cambiar de castigar a los pocos que figuran en el sistema, a incrementar la cantidad de contribuyentes mediante un sistema que genere confianza. Una reforma tributaria debe ser realizada con urgencia.

24 Información de Bolivia Impuestos Nacionales (www.impuestos.gob.bo).

Referencias bibliográficas

BLANES, José

2003 "La descentralización en Bolivia, avances y retos actuales". En: F. Carrión (Ed.). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina* (pp. 177-220). Quito: FLACSO.

BLANES, José

1999 "Descentralización y participación popular en las comunidades aymaras de Bolivia, Reflexión sobre el futuro de la modernización del Estado". LA Paz: CEBEM, 47p. Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, 22-24 agosto 1999

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG - BMZ

1990 *Cross-sectoral concept: Fighting Poverty by Promoting Self-help. Self-help movements as partners in development co-operation.* Bonn: BMZ.

CANESSA, Andrew

2007 "Who is Indigenous? Self-Identification, Indigeneity, and Claims to Justice in Contemporary Bolivia". *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development* 36(3):195-237.

CASTEL, Robert

2003 *From Manual Workers to Wage Laborers: Transformation of the Social Question.* New Jersey: Transaction Publishers.

COHEN, John y Stephen PETERSON

1997 Administrative Decentralization: a new framework for improved governance, accountability, and performance. Working Paper in Harvard Institute for International Development. Cambridge, MA, USA: Harvard University.

COX, Aidan y John HEALEY

2000 "Poverty Reduction: A Review of Donor Strategies and Practices". En: R. Halvorson-Quevedo y H. Schneider (Eds.). *Waging The Global War on Poverty* (pp. 25-60). *Strategies and Case Studies.* Paris: OECD.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2013 *Agenda Patriótica 2025. 13 pilares de la Bolivia digna y soberana.* La Paz: Ministerio de Comunicación. Recuperado de https://www.bcb.gob.bo/webdocs/enlaces/AgendaPatriotica_0.pdf

FARRELL, Henry y Abraham NEWMAN

2015 “Structuring Power: Business and Authority Beyond the Nation State”. *Business and Politics* 17(3): 527–552.

FILOMENO, Manuel

2017 63 de 339 municipios están con sus cuentas congeladas. 9 de septiembre de 2017. *Página Siete*. Recuperado de <http://bit.ly/2J2Z8Jh>

GARCÍA LINERA, Álvaro

2016 *Del Estado y la Revolución, al estado de la revolución de Lenin.* Conferencia sobre el “Estado y la Revolución” de Lenin. Banco Central de Bolivia, 6 de mayo de 2016. La Paz, Bolivia. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=eYfIH9xULM>

GARCÍA LINERA, Álvaro

2009 *Forma valor y forma comunidad: aproximación teórico-abstracta a los fundamentos civilizatorios que preceden al Ayllu Universal.* La Paz: CLACSO, Muela del Diablo Editores.

HAARSTAD, Håvard y Vibeke ANDERSSON

2009 “Backlash Reconsidered: Neoliberalism and Popular Mobilization in Bolivia”. *Latin American Politics and Society* 51(4): 1-28.

HALL, Gillette y Harry PATRINOS

2005 Latin America’s Indigenous Peoples. December 2005. *International Monetary Fund, Finance and Development* Vol. 42 (No. 4). Recuperado de <http://bit.ly/2GG5zPt>

INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY - ICHRP

2005 *Local Government and Human Rights: Doing Good Service.* Versoix: ATAR Roto Press SA.

ICHRP

2002 *Local Rule. Decentralisation and Human Rights.* Versoix: ATAR Roto Press SA.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA/PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – INE/PNUD

2005 *Bolivia, Atlas Estadístico de Municipios.* La Paz: Plural.

INTERAPRENDIZAJE IPDRS

2018 Situación actual de las autonomías en Bolivia. 30 de noviembre de 2018. En *YouTube*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=2--FFt6iNTw>

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT - IISD

1995 *Report of the World Summit for Social Development*. Copenhagen: World Summit for Social Development.

INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF

2000 *Making Global Economy Work For All. Annual Report*. Washington D.C.: IMF.

KEELING, David

2004 "Latin American Development and the Globalization Imperative". *New Directions, Familiar Crises. Journal of Latin American Geography* 3(1):1-21.

KREIENBRINK, Axel

2013 "60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Kontext der deutschen Migrationspolitik". *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 33: 397-410.

LINDERT, Peter y Jeffrey WILLIAMSON

2017 "Inequality in the very long run: Malthus, Kuznets and Ohlin". *Cliometrica* 11(3): 280-295.

MCNEISH, John

2002 "Globalization and the Reinvention of Andean Tradition: The Politics of Community and Ethnicity in Highland Bolivia". *The Journal of Peasant Studies* 29(3-4): 228-269.

MEDINA, Leandro y Friedrich SCHNEIDER

2018 "Shadow Economies Around The World: What Did We Learn Over The Last 20 Years?" IFM Working Paper, WP/18/17. January 24, 2018. Recuperado de <http://bit.ly/2GJG53A>

MURIEL, Beatriz y Carmen OLIVAREZ

2016 "Bases Productivas del trabajo: raíces y resultados del desarrollo". En: L. Andersen, B. Branisa y S. Canelas (Eds.). *El ABC del Desarrollo en Bolivia* (pp. 183-189). La Paz: INESAD.

PEÑARANDA, Lily

2019 "Political Economy of Development in Bolivia". *Southern Voice*, Working Paper, March 2019. Recuperado de <http://bit.ly/2YsrBMY>

PEÑARANDA, Lily

- 2016 *The Rise of Nationalism in Europe: a story of migration, national security and international development*. Tesis de Maestría, MSc International Relations. Londres, Reino Unido. Recuperado de <http://bit.ly/2GRHSnF>

PEÑARANDA, Lily

- 2010 *Una evaluación del desarrollo de Estados subdesarrollados en un mundo altamente interdependiente. El ejemplo boliviano 2006-2010*. Tesis de Licenciatura. Universidad Católica San Pablo, Carrera de Ciencias Políticas. La Paz, Bolivia. Recuperado de <http://bit.ly/2GNXsBH> y <http://bit.ly/2GOaq2j>

PEREIRA, René

- 2018 Multilocalidad y redefinición del concepto urbano desde la nueva ruralidad. II Foro de Desarrollo Región Metropolitana de La Paz. 1 – 5 de octubre de 2018. La Paz: G. A. D. L. P.

PIKETTY, Thomas

- 2014 *Capital in the Twenty-First Century*. London: The Belknap Press of Harvard University Press.

POSTERO, Nancy

- 2007 *Now We Are Citizens, Indigenous politics in postmulticultural Bolivia*. Stanford, CA: Stanford University Press.

POSTERO, Nancy

- 2005 “Indigenous Responses to Neoliberalism: A Look at the Bolivian Uprising of 2003”. *Political and Legal Anthropology Review* 28(1): 73-92.

SCHOBURGH, Eris

- 2017 “Is Self-help Orientation Sufficient Basis for Local [Economic] Development?” *Journal of Human Values* 23(3): 151-166.

SILVA, Eduardo

- 2015 Social Movements, Protest and Policy. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 100: 27-39.

THE ECONOMIST

- 2004 On the Origin of self-help. The Victorian’s personal coach. April 22nd, 2004. *The Economist*. Recuperado de <https://economist/2Vwvp1V> (consultado 27 de abril de 2019).

THE WORLD BANK

2018 Bolivia: Urban population (% of total). The World Bank Data. Recuperado de <http://bit.ly/2DBlpZU> (consultado 31 de octubre de 2018).

THE WORLD BANK

1990 *World Development Report, Poverty*. New York: Oxford University Press.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

2019 Bolivia. Corruption Perceptions Index 2018. (consultado 27 de abril de 2019). Recuperado de <https://www.transparency.org/country/BOL>

TRAVERS, Timothy

1977 "Samuel Smiles and the Origins of "Self-Help": Reform and the New Enlightenment". *Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies* 9(2): 161-187.

VALENZUELA, Jorge

2018 Desarrollo departamental y regional metropolitano. II Foro de Desarrollo Región Metropolitana de La Paz. 1 – 5 de octubre de 2018. La Paz: G. A. D. L. P.

VELÁSQUEZ-CASTELLANOS, Iván

2017 "La instrucción y la educación en la historia de Bolivia (1900-2017)". En: I. Velasquez-Castellanos y N. Pacheco (Eds.). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica* (pp. 507-580). La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS), Plural editores.

VELÁSQUEZ-CASTELLANOS, Iván y Napoléon PACHECO (Coords.)

2017 *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS), Plural editores.

VON GLEICH, Albrecht

2000 "Poverty Reduction Strategies - The Experience of Bolivia". En: R. Halvorson-Quevedo y H. Schneider (Eds.). *Waging The Global War on Poverty* (pp. 115-140). *Strategies and Case Studies*. Paris: OECD.

WEIDNITZER, Eva

1997 "German Aid Policies for Poverty Reduction". Overseas Development Institute. Working Paper 101. Junio 1997. Recuperado de <http://bit.ly/2UFm3wd>

Calidad de políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana, basada en la visión del componente educativo en el Estado Plurinacional de Bolivia

William Mariaca Garrón¹

1. Introducción

Para esbozar a manera de introducción se toma en cuenta el pensamiento que se atribuye a Antonio Maura (1853 - 1925) que indica educar es adiestrar al hombre para hacer un buen uso de su vida, para vivir bien; lo cual quiere decir que es adiestrarse para su propia felicidad; este pensamiento demuestra

1 Docente Titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, Bolivia; Philosophy Doctor © en Gestión del Desarrollo y Políticas Públicas, UMSA; Magister Scientiarum en Educación Superior, UAB; Magister Scientiarum en Análisis, Negociación y Resolución de Conflictos Sociales, UNIPOL; Especialista Superior en Educación Superior Intercultural para las Ciencias Jurídicas y Políticas, UMSA; Docente Academia Nacional de Policías, Asesor UNIPOL - Policía Boliviana; Doctor “Honoris Causa” Universidad Policial “Mcal. Antonio José de Sucre”; varios textos y artículos científicos escritos y publicados. E-mail: wmmariaca@umsa.bo , wimaga2010@gmail.com.

con toda claridad, las tres variables que se ponen en la esfera del análisis de este ensayo: la educación, la seguridad ciudadana y las políticas públicas.

En relación a la súper estructura del Estado Plurinacional de Bolivia, existe la necesidad de consolidar lo que emana de la Constitución Política del Estado, en lo que refiere a los principios ético-morales de la sociedad plural, concebidos en el *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaj ñan* (camino o vida noble), como horizonte y visión a fortalecer en el futuro de sus habitantes. Es por ello que se aprueba la Agenda Patriótica (del Bicentenario) 2025; la misma que se sostiene en trece pilares para alcanzar el desarrollo de una Bolivia digna y soberana²:

1. Erradicación de la pobreza extrema.
2. Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien.
3. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral.
4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.
5. Soberanía comunitaria financiera sin servilismo al capitalismo financiero.
6. Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista.
7. Soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para Vivir Bien.
9. Soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra.
10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía.
11. Soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios de no robar, no mentir y no ser flojo.

2 Estado Plurinacional de Bolivia (2013).

12. Disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, de nuestra música, nuestros ríos, nuestra selva, nuestras montañas, nuestros nevados, de nuestro aire limpio, de nuestros sueños.
13. Reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar.

Como se puede apreciar, estos lineamientos deberían ser desarrollados en Bolivia. Además, como no puede ser de otra manera, tienen tanto a la educación en general como a la educación superior en particular, como elementos de vital importancia para alcanzar los fines trazados, con una clara correlación con la seguridad ciudadana, como objetivos de política pública.

El objetivo de este artículo persigue la idea de demostrar las falencias que existen en las políticas públicas en lo que refiere a la temática de seguridad ciudadana en el Estado Plurinacional de Bolivia, esto porque las mismas no se adecuan a la realidad concreta de la población, factor atribuible al desconocimiento del contexto y una visión transversalizada multidisciplinaria en cuanto a refiere a la planificación, organización, ejecución y posterior evaluación de estas políticas públicas, sosteniendo que la educación superior es la clave para superar esta deficiencia.

2. Antecedentes y problematización

La mejor inversión es en el capital humano, es decir nosotros mismos, según un nuevo estudio del Banco Mundial³. El capital humano, es decir el potencial de los individuos, representa dos tercios de la riqueza mundial y es la inversión de largo plazo más importante que los países pueden realizar.

El capital humano es la base fundamental sobre la que se debe realizar la inversión mayor por parte de todos los involucrados en los procesos de consolidación del desarrollo tanto público como privado, ¿acciones, criptomonedas, oro, bonos? Esas son algunas de las decisiones a la que se

3 Banco Mundial (2018).

enfrentan a diario los inversionistas. Pero, visto desde una perspectiva de política pública, la respuesta es “ninguna de las anteriores”.

El mundo vive una época sin precedentes; hay más acceso a la educación y a la salud que nunca. Sin embargo, para muchos países ha sido más fácil concentrarse en la inversión en capital físico, como carreteras, puentes, aeropuertos y otras obras de infraestructura. Esto ha dejado poco margen para invertir en su población; en parte porque los beneficios de dichas inversiones son más difíciles de medir y, en general, el retorno se vislumbra luego de varios años (Banco Mundial, 2018)

Es clara entonces la relación existente entre estas variables; pero el capital humano también es vital para el logro de los objetivos de una sociedad. La inversión pública, especialmente en aspectos físicos, pareciera brindar una imagen de mejor gestión gubernamental (nacional, departamental o municipal) que la educación. Ésta implica un proceso que conlleva muchos años y, por supuesto, sus resultados son en medida de tiempo de larga data, lo cual no es beneficioso en términos de votación para los gobernantes.

Para ejemplificar este supuesto, se presenta en el Cuadro 1 la inversión pública ejecutada en Bolivia en las gestiones 2015 y 2016. Según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, se programaron 6.395 millones de dólares para inversión pública en 2016, que supuso un aumento de 3,4 por ciento con relación a la gestión 2015. Además se informó que el monto total de la inversión pública en 2016, incluyendo la inversión de las empresas con participación del Estado, fue de 8.200 millones de dólares.

Cuadro 1. Bolivia: Inversión pública ejecutada por sector económico, 2015 - 2016
(En millones de dólares estadounidenses)

DESCRIPCIÓN	2015	2016
TOTAL	4.892,32	5.065,23
PRODUCTIVO	1.396,57	990,96
Hidrocarburos	678,27	529,68
Minería	190,30	98,17
Industria y Turismo	208,40	126,76
Agropecuario	319,60	236,36
INFRAESTRUCTURA	2.008,62	2.697,67
Transportes	1.608,73	1.692,19
Energía	312,44	875,33
Comunicaciones	19,72	82,75
Recursos Hídricos	67,74	47,41
SOCIAL	1.218,75	1.077,37
Salud	234,03	221,88
Educación y Cultura	394,28	332,34
Saneamiento Básico	229,80	185,43
Urbanismo y Vivienda	360,64	337,72
MULTISECTORIAL	268,37	299,23

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento
Externo e Instituto Nacional de Estadística.

Se puede verificar que, en lo que refiere a los 16 subsectores económicos, para este periodo analizado sólo se subieron las asignaciones en cinco: comunicación, hidrocarburos, energía, cultura y salud. Contrariamente, las asignaciones presupuestarias se redujeron en los subsectores de transportes, recursos hídricos, agropecuario, minería, industria, turismo, deportes, **educación**, saneamiento básico, seguridad social y urbanismo y vivienda.

Esto pone en evidencia que el tema de la educación no es precisamente de prioridad, por lo menos en lo que se refiere a inversión pública. Esto motiva

a pensar que definitivamente se invierte muchísimo más en el capital físico, dejando poco margen para invertir en la población.

A esto se agrega el tema relacionado a la seguridad ciudadana como otra finalidad general de toda sociedad. En este contexto la seguridad ciudadana ha jugado un rol importante en la vida cultural, social y política del país; de ahí la importancia de realizar un estudio analítico de los elementos que se relacionan con esta temática y su correspondencia con las políticas públicas.

Se debe dejar en claro que se entiende por seguridad ciudadana y para este caso se interpreta como “un bien común esencial de prioridad nacional para el desarrollo del libre ejercicio de los derechos y garantías individuales y colectivas, objetivas y subjetivas de todos/as los/as habitantes del territorio del Estado Plurinacional de Bolivia y una condición fundamental para la convivencia pacífica y el desarrollo de la sociedad boliviana” (Estado Plurinacional de Bolivia, 2012).

Una Constitución Política como base fundamental de toda normativa jurídica, debe establecer una conceptualización sobre la seguridad ciudadana, preponderantemente en lo que refiere a seguridad ciudadana, de acuerdo a Dobles (2013, p. 67), “en una teoría correcta de la constitución de los estados sociales de derecho, el concepto de la política social corresponde a una concepción integral de la protección y de la seguridad de los derechos, y tienen la misma extensión normativa que el campo de los derechos económicos, sociales y culturales en su integridad. Es fundamental no caer en el engaño de criminalizar la política social, con políticas específicas hacia poblaciones vulnerables por su posible peligrosidad, siendo concebidos estos grupos sociales como objeto y no sujetos de derechos, típica concepción de las políticas de la reacción social y la llamada nueva prevención”.

Como se puede apreciar, una posición se refiere a la teoría basada en que la seguridad ciudadana representa los valores y prioridades que un Estado se propone alcanzar; pero no deja de lado los objetivos que se traza el sistema político como un mecanismo de dominación y control.

Por otro lado, se tiene la postura de Cabanillas (2009, p. 23), quien indica “la constitucionalización de los derechos fundamentales de las personas, generó un desequilibrio entre: ejercicio del poder (tradicional) derechos y libertades de las personas (derechos humanos), la concepción tradicional del orden público que se superpuso con la novísima finalidad fundamental del orden interno; por lo que se soslayó su sistematización.” Se pone de lado que la seguridad ciudadana deba ser utilizada en beneficio del sistema político y que debe encargarse exclusivamente del orden público.

Se debe incluir en la discusión los aspectos referidos al análisis de la percepción que tiene la sociedad boliviana en relación al ámbito de la seguridad ciudadana y por supuesto de las instituciones⁴, que son fundamentales en este proceso. De esta manera, se puede confrontar la percepción de inseguridad y la evaluación de las instituciones de seguridad ciudadana.

Acemoglu et al. (2005, p. 18) realizan un análisis del porqué se desarrollan mejores instituciones en unas sociedades más que en otras, indican que subrayaron la importancia del origen colonial (esto a partir de la identidad del colonizador) y del origen legal sobre las instituciones actuales, esto para demostrar que los países con sistemas de derecho consuetudinario y las antiguas colonias británicas tienen mejores derechos de propiedad y mercados financieros más desarrollados. “Asimismo, las antiguas colonias británicas prosperaron más que las francesas, españolas y portuguesas debido a las buenas instituciones políticas y económicas y a la cultura que heredaron de Gran Bretaña” (North, Summerhill y Weingast, 1998 y Landes, 1998 citados en Acemoglu et al., 2005, p. 23).

En todo el análisis profundo que realiza Acemoglu et al. (2005) toma en cuenta que al generar mejores instituciones se genera un desarrollo económico fuerte, visible en el PIB. No obstante, como se pudo apreciar

4 Para el presente artículo, se entiende *Instituciones* como entidades de carácter social y jurídico que organizan y aseguran la realización de todo el proceso de las políticas públicas en lo relacionado al ámbito de la seguridad ciudadana de manera estable y duradera en el tiempo.

con anterioridad, esto no siempre genera inversión en el capital humano, por lo menos no en el área de educación.

Siguiendo esta línea de análisis y para poder alimentar el debate, existirían dos factores básicos que explican las causas fundamentales de las diferencias en la prosperidad de los países, que son la geografía y las instituciones, esto según Acemoglu (2003) que realiza un análisis profundo basado en indicadores económicos sobre estos dos factores básicos, los cuales son tomados en cuenta para explicar la distinta prosperidad de los países.

Son estos los elementos que ingresan en el debate. En particular interesa el análisis de las instituciones relacionadas con la seguridad ciudadana; y claro, una teoría que verifique o niegue estos aspectos, especialmente enfocada a acciones específicas a políticas públicas en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Claramente se define la incidencia de la seguridad ciudadana en la calidad de vida de las personas y cómo éstas deben ser prioridades en la ejecución de políticas públicas, que a su vez permitan el desarrollo de la sociedad en la búsqueda del bien común, de ese que tanto preocupaba al mismísimo Platón en “La República”.

Desde esa perspectiva se puede llegar a entender la importancia de las políticas públicas como ese acuerdo que se da entre el Estado y lógicamente la sociedad; esto implica que el Estado tiene nuevos desafíos, como una respuesta más ágil y capacidad de organización.

Aquí se puede rescatar el sentido de participación entre estos dos actores, con el objetivo final de beneficio a la misma sociedad. Claro queda entonces la importancia de conocer su percepción sobre la temática de seguridad y su evaluación de las instituciones que el Estado pone a su disposición para el cumplimiento de este cometido.

Es a partir de esta idea que en lo que refiere específicamente a la política de seguridad ciudadana, esta se desarrolle de manera gradual tomando especial cuidado en lo que refiere a la sostenibilidad de este proceso, precautelando

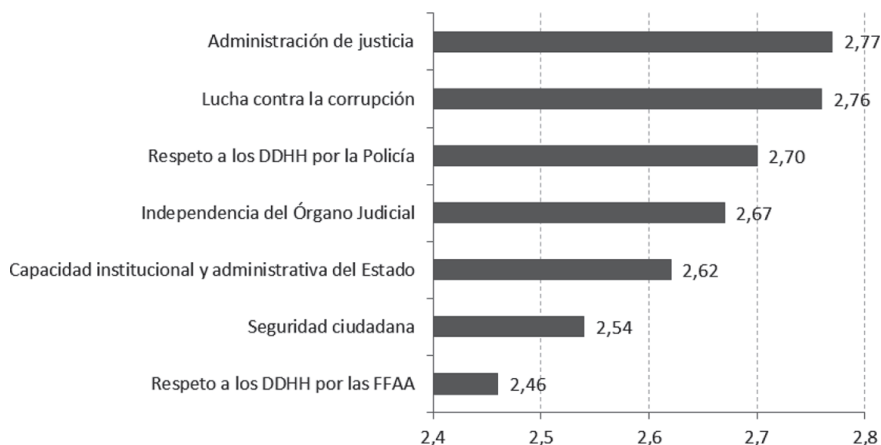
que acompañe la consolidación del sistema democrático y la no vulneración de los derechos humanos. “Se sabe que ésta no es una tarea fácil, pero no se puede soslayar. Por el contrario, de no acometer este desafío estratégico, cualquier propuesta progresista en materia de seguridad ciudadana enfrentará serias dificultades para una eficaz implementación, especialmente en lo referido a la prevención y participación de la comunidad” (Espinoza, 2008, p. 29).

En una encuesta que se realizó sobre la calidad de la democracia en Bolivia⁵, en lo que se refiere a la percepción y evaluación de los actores, se encontró que una de las dimensiones más débiles de la democracia boliviana es precisamente la referida al tema de la inseguridad ciudadana (Gráfico 1).

Sostener que debe existir una reforma de la Policía Boliviana, como única responsable de la seguridad ciudadana, es minimizar los elementos que participan en la solución a este complejo problema, pues “cuando hablamos de seguridad ciudadana hablamos del fortalecimiento de la ciudadanía en el sentido de potenciar los derechos individuales y colectivos. Pero en Bolivia, la inseguridad ciudadana no sólo es la principal preocupación de los bolivianos que habitan en las ciudades del eje central, sino sobre todo sinónimo de un conjunto de medidas preventivas, de control y represivas contra el delito.” (Fundación Konrad Adenauer y Asociación Boliviana de Ciencia Política, 2014, p. 27).

5 Fundación Konrad Adenauer y Asociación Boliviana de Ciencia Política (2014).

Gráfico 1: Bolivia: calificación de la dimensión “Estado de Derecho”, 2013 (En porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Fundación Konrad Adenauer y Asociación Boliviana de Ciencia Política (2014).

Como se puede apreciar es evidente que la percepción de inseguridad esta también relacionada con los otros factores y estos a su vez con referencia a la inseguridad ciudadana, parece indicar que precisamente se cree poco en las instituciones fundamentales del Estado que guardan estrecha relación con esta temática, lo que demuestra que esta problemática es de importancia para la sociedad, además que genera un descrédito en la visión de la misma sociedad en relación a las instituciones del Estado y esto puede afectar la percepción en la democracia como forma de gobierno, temor fundado en la visión del descrédito en las instituciones del Estado y por ende en sus sistema de gobierno.

Para poder realizar una comparación de estos datos se recurre a la Encuesta de Victimización⁶, que constituye otra fuente de información relevante y complementaria, que permite identificar la magnitud real de determinados hechos delictivos que inciden en la percepción de la sociedad con relación a la seguridad ciudadana.

El poder establecer cómo afecta a la sociedad el tema de inseguridad ciudadana, además de caracterizar las modalidades delictivas, deben ser base para poder realizar un análisis que desencadene en propuestas con referencia a las políticas públicas que se deben desarrollar en la temática de seguridad ciudadana, para ello se propone evaluar todo el proceso desarrollado hasta la actualidad y sus resultados alcanzados tomando como base la percepción de la misma sociedad en esta temática.

Ambas encuestas investigan la victimización de delitos contra la propiedad como ser: robo, hurto, robo de vivienda, la victimización fuera del hogar por violencia física o psicológica y el robo de vehículos y autopartes. También interesa la percepción de inseguridad, las medidas de seguridad y prevención adoptadas en los hogares y la opinión y evaluación de las instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana; y de esta manera analizar los resultados de las políticas públicas en el Estado.

Si bien las estadísticas oficiales, a partir de los registros de denuncia interpuestos en la Policía Boliviana, contienen información importante para caracterizar los delitos, existe otra información relevante y complementaria

6 El Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana realizó la Encuesta de Victimización (EVIC); la misma ha sido realizada en dos etapas: la primera etapa (2011), que comprendió siete ciudades capitales (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Sucre y El Alto) y la segunda (2013) amplió la cobertura al resto de las ciudades del país: Tarija, Trinidad y Cobija. El tamaño de la muestra alcanzó a 5.564 hogares, de los cuales 3.709 son hogares victimizados por algún delito y 1.855 son hogares no victimizados; estos son los datos en base a los cuales respondieron los encuestados, en el área de percepción y evaluación institucional. El diseño de la muestra fue calculado con un error del 2,4%, lo cual significa que los resultados de la investigación pueden tener un error de más o menos el 2,4% para el conjunto de las ciudades y alrededor del 4% para cada una de ellas por separado (Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, 2013).

que ha sido rescatada a partir de la aplicación de las encuestas mencionadas, a través de las cuales se puede profundizar en la caracterización de las modalidades delictivas y el nivel de afectación en la población.

Como se puede apreciar en el Gráfico 2 y el Cuadro 2, el hurto es el delito de mayor incidencia en las diez ciudades en conjunto; más del 22% de los hogares declaran que uno de sus miembros ha sido victimizado por este tipo de delito. Lee sigue en orden de importancia el robo, con algo más del 17%; las agresiones físicas o verbales (violencia física o psicológica), alcanzan al 5,2%.

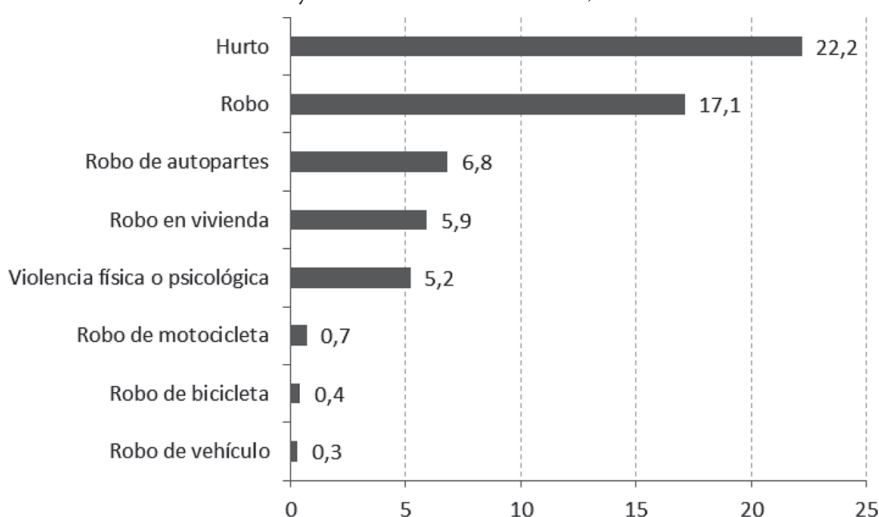
En cuanto a los delitos contra la propiedad, que afectan al hogar, tales como los delitos de robo, hurto y violencia (que afectan a los miembros del hogar) y el robo en vivienda y de vehículos (que afectan al hogar en su conjunto), los delitos de mayor incidencia son el robo de autopartes (6,8%) y el robo en vivienda (5,9%). El robo de vehículos motorizados y la bicicleta solamente afecta al 1,4% de los hogares de las ciudades capitales del país y El Alto.

A nivel de cada una de las ciudades, el delito de robo tiene mayor porcentaje de hogares victimizados en las ciudades de Cochabamba y La Paz, donde dos de cada diez hogares son víctimas de robo. Santa Cruz tiene un promedio menor, similar a Potosí (14,9 y 15,4 respectivamente); en tanto que Oruro, Sucre Tarija y El Alto tiene entre 16% y 17% de hogares victimizados por ese delito.

Según la información de la encuesta, Oruro es la ciudad que presenta el mayor porcentaje de hogares victimizados por hurto (30%), seguido por La Paz y Potosí (28%), Sucre (27%) y El Alto (26%). La violencia física o psicológica tiene una alta incidencia en la ciudad de Potosí (8%), seguida por La Paz y El Alto (ambas con 6%). El robo en vivienda afecta a una mayor proporción de hogares en Cobija (22%) y Trinidad (13%); en tanto que en Potosí (3,5%) se observa la menor proporción de hogares que declararon haber sido víctimas del robo en su vivienda.

El robo de vehículos automotores de cuatro ruedas tiene alta incidencia en la ciudad de Tarija (0,5% del total de hogares); en tanto que las ciudades del oriente del país, Trinidad y Cobija presentan altos porcentajes de hogares víctimas del robo de motocicletas (12 y 9% respectivamente).

Gráfico 2: Bolivia: hogares victimizados según tipo de delito y violencia en diez ciudades, 2013



Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (2013).

Cuadro 2. Bolivia: hogares victimizados, según tipo de delito y violencia y según departamento, 2013 (En porcentajes)

Tipo	Bolivia	La Paz	Santa Cruz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Sucre	Tarija	Trinidad	Cobija	El Alto
Robo	17,1	20,3	14,9	21,7	16,5	15,4	16,9	16,1	11,3	7,0	16,2
Hurto	22,2	28,1	16,1	18,8	30,0	27,8	27,3	21,2	4,6	11,7	25,6
Violencia física o psicológica	5,2	6,5	4,3	5,1	4,3	7,8	3,8	5,1	2,7	2,2	5,8
Robo en vivienda	5,9	4,3	7,5	5,8	4,7	3,5	4,2	6,6	13,0	22,1	4,7
Robo de vehículo	0,3	0,4	0,3	0,4	0,2	0,1	0,3	0,5	0,3	0,0	0,4
Robo de autopartes	6,8	5,5	5,7	11,4	8,3	7,9	10,6	12,9	1,4	1,4	3,9
Robo de motocicleta	0,7	0,0	0,3	1,2	0,3	0,0	0,3	2,9	11,8	9,0	0,1
Robo de bicicleta	0,4	0,0	0,1	1,1	1,1	0,1	0,0	1,6	0,4	0,3	0,6

Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (2013).

La proporción de hogares víctimas del robo de autopartes, a nivel nacional, alcanza a cerca el 7% de los hogares; pero las ciudades de Cochabamba, Sucre y Tarija presentan porcentajes entre cuatro y seis puntos porcentuales por encima del promedio nacional.

Estos datos permiten enfocar claramente que en la temática de la seguridad ciudadana se tiene muchas deficiencias y no se está cumpliendo la finalidad del Estado Plurinacional de Bolivia de alcanzar el “Vivir Bien”, que no es otra cosa que el “bien común”. A este respecto se puede entender que “la búsqueda del bien común es la búsqueda del desarrollo integral y se verifica en la promoción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad. Diseñar y gestionar políticas que tengan al bien común como razón de ser supone la formulación e implementación de planes y actividades estatales que busquen el desarrollo integral del hombre en la sociedad, en particular de los más débiles y desprotegidos. Dicho esto,

queda claro que no todos gobiernan ni administran por el bien común” (Graglia, 2017, p. 97).

Con todos estos datos se puede argumentar a favor de la incidencia de la seguridad ciudadana en la calidad de vida de las personas y cómo éstas deben ser prioridades en la ejecución de políticas públicas. Estas políticas deberán permitir el desarrollo de la sociedad en la búsqueda del bien común, que es un principio filosófico que sustenta la propia Constitución boliviana.

Así se entiende la importancia de las políticas públicas como un acuerdo que se da entre el Estado y la sociedad. Esto genera que el primero tenga un rol más ágil y organizador y da claramente un factor de análisis necesario y fundamento de la problemática planteada, por demás se evidencia la necesidad de desarrollar esta temática y poder responder a esta problemática, como soslaya Carlos Mesa Gisbert (Mesa, 2014).

Desde esta perspectiva, el análisis que debe hacerse de las políticas públicas debe desarrollarse desde la perspectiva de la finalidad que busca el Estado, en este caso también debe estudiarse como se formulan las políticas públicas y que incluyen en su proceso de ejecución, además de los resultados que se desprenden de la implementación de estas y de esta manera poder evaluar estos procesos en su totalidad.

Sin duda existen expectativas y problemas vinculados al desarrollo social, económico y político de nuestra sociedad. No obstante, uno de los desafíos más urgentes en materia de seguridad de las personas, más allá de su fundamento y deber ético y político, es superar una visión reduccionista que la subordina solamente a la operación policial y legal del Estado y sus órganos, en respuesta a la exigencia social. Esto es una de las claves para abordar mejor el problema es dejar de examinar la seguridad desde una perspectiva unidireccional y abordarla desde la ciudadanía, tanto a la hora del diagnóstico como en el momento del diseño e implementación de estrategias de solución (Burgos y Tudela, 2002).

La disciplina que estudia esta faceta del control social recibe, igualmente, el nombre de política criminal: Es tarea de esta disciplina no sólo la descripción de la reacción social contra la delincuencia, sino también determinar los lineamientos que deberían seguirse a fin de lograr una mayor eficacia; ésta expresada generalmente en normativa legal.

3. Análisis

Para realizar esta labor de análisis, en lo que refiere a las políticas públicas de seguridad ciudadana, se tomará en cuenta la relación entre la percepción y evaluación que corresponde a la comunidad, su valoración sobre las Instituciones encargadas de desarrollar acciones para alcanzar la convivencia pacífica, como finalidad de las políticas de seguridad ciudadana.

Para definir qué es una política pública, tenemos que distinguir entre dos fuentes de sentido. Hay un sentido que viene de la Constitución, de las leyes o de los programas explícitos, todo lo que produce el Estado, pero no podemos asumir que la definición que dan estas fuentes es la definición válida, aunque sea la que utilicen los actores políticos y administrativos.

A nivel del análisis, no es esto el problema, lo que deberíamos hacer es medir el grado de precisión y la utilidad para el proceso político de la definición que da una ley, un órgano del Estado. Pero para medir esto, necesitamos algo más y tenemos que ubicarnos en un punto fijo, del cual podamos comparar lo que se dice en un lugar u otro, en un momento u otro, de la naturaleza de una política (Fontaine, 2015).

Esto definitivamente conlleva poder realizar el análisis de esta temática en varios elementos que se deben articular, enfatizando que la naturaleza de la política pública desarrollada, especialmente aquella relacionada a la seguridad ciudadana, se basa en los siguientes parámetros en el área de política que son parte del “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana”, el cual se desprende del “Plan Nacional de Desarrollo”.

- Seguridad ciudadana y educación preventiva.
- Seguridad pública y la acción de los Derechos Humanos con la participación de la sociedad organizada
- Defensa social que garantiza la protección de los efectos causados por la problemática de las drogas.

En el área política es importante el tema de prevención; no puede ser de otra manera, en el entendido que la política de prevención de los conflictos de intereses busca reforzar un aspecto central de la gobernabilidad, tal como es la confianza en las instituciones públicas, y en particular la legitimidad de las decisiones que toman los funcionarios públicos. Establecer una política efectiva de prevención de los conflictos de intereses es una tarea compleja que requiere combinar factores legales, institucionales y de gestión de manera coherente y efectiva.

En varios países de América Latina existen marcos normativos ambiciosos que no son acompañados por las estructuras institucionales adecuadas para su aplicación efectiva. Esto genera una nueva situación de descrédito en las instituciones y una reducción de la necesaria confianza en el sistema político. Para que una estrategia de conflictos de intereses sea exitosa es necesario combinar de forma adecuada los factores técnico - legales con los diseños institucionales apropiados.

Asimismo, es importante desarrollar progresivamente la política de prevención y control de los conflictos de intereses. En particular, en aquellos países donde no existe la tradición política y administrativa de enfrentar estos problemas, es recomendable implementar una estrategia gradual con el propósito de afianzar los resultados sobre la experiencia acumulada.

Para desarrollar estos lineamientos, es preciso tener conciencia de que se trata de un proceso que requiere una inversión de tiempo considerable, durante el cual debe mantenerse la consistencia de los objetivos encarados. Pero especialmente debe considerarse a la política de prevención y control de los conflictos de intereses como un componente de una estrategia general

de mejoramiento de la calidad de la gestión pública (De Michelle y Dassen, 2018).

Con base en ello, la Policía Boliviana debe desarrollar, a través del sistema nacional de seguridad ciudadana para una vida segura, una nueva política institucional. Esto debería realizarse a fin de verificarse como un mecanismo, que busca la interacción con la comunidad.

En este escenario se debería buscar la formación y capacitación de los ciudadanos voluntarios en una primera etapa, como ya se hizo con el modelo de Policía Comunitaria; pero en este caso debería alcanzarse la capacidad de coordinar esfuerzos conjuntos en función del mejoramiento de las condiciones de seguridad. Esto se debe dar para consolidar la búsqueda de la convivencia pacífica en todo el territorio nacional, cuyo desenvolvimiento se rige por la Constitución Política del Estado, y como lo enmarca la citada ley y sus reglamentos, con una perspectiva esencialmente preventiva, participativa y proactiva, por ejemplo en coordinación de las Brigadas de Seguridad Vecinal, a fin de solucionar los problemas de seguridad, buscando la integración de la comunidad con la labor policial.

En este sentido es de vital importancia consolidar este proceso con los funcionarios públicos a cargo de este procedimiento, los encargados de desarrollar las políticas públicas y los encargados de ejecutarlas. Claro que tiende esto a producir un conflicto de intereses en los mismos funcionarios públicos que es natural tienen sus propios intereses, como contratar de proveedor a la empresa de un familiar directo, o interferir en la regulación de una industria con la idea de trabajar para ella una vez que acabe su mandato público, como es el caso de la Alcaldía municipal de La ciudad de La Paz con el concejal Siñani y la empresa TERSA para la cual trabajaba su esposa.

También se puede específicamente mencionar el escándalo de Lava Jato con epicentro en Brasil y remezones en toda América Latina y otras latitudes ha dejado claro que los mecanismos de prevención de conflicto de intereses adoptados en las últimas dos décadas no han funcionado. Nuestras

regulaciones tienen fallas, y numerosos funcionarios sin integridad lo han aprovechado para sentarse a los dos lados del mostrador (Dassen, 2018).

Parece claro que, si bien las líneas de acción⁷ están diseñadas, las fallas provienen en lo que refiere a su implementación. El resultado no es el óptimo que se desea alcanzar, por lo menos para la consolidación de los objetivos institucionales; ni hablar de los objetivos estratégicos.

Se puede verificar que en lo que refiere a la estrategia se toma en cuenta la construcción y consolidación democrática de un nuevo modelo de Seguridad Ciudadana con equidad e inclusión social, esto a través de la acción conjunta entre la sociedad civil y las instituciones de seguridad pública en la finalidad de la construcción de una nueva cultura democrática, en torno a la defensa social.

El modelo de seguridad ciudadana se puede conseguir organizando a la comunidad, para realizar acciones conjuntas, consolidando la transformación de la Policía Boliviana como institución fundamental del Estado. Esto se puede lograr a través de una gestión administrativa y operativa eficiente, además de transparente, que permita el cumplimiento efectivo de su misión constitucional y las funciones propias que tiene en este tema.

La elaboración de las políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana se fundamenta en el principio de corresponsabilidad en todos los procesos que se desarrollan a este respecto, por ello no puede estar fuera la ciudadanía, como elemento central y corresponsable de este proceso democrático de elaboración, implementación, ejecución y evaluación.

Tomando en cuenta la importancia de un plan estratégico que es base para desarrollar las políticas públicas, aunque no sea siempre imprescindible este procedimiento, claro que, si es importante que se logren consensos políticos y entre los sectores sociales, en este contexto la realidad estatal

7 Incluyen: i) Seguridad ciudadana y educación preventiva; ii) Seguridad pública y la acción de los Derechos Humanos con la participación de la sociedad organizada; y iii) Defensa social que garantiza la protección de los efectos causados por la problemática de las drogas.

y de la sociedad en Bolivia generan dificultades a la opción de consensos, tanto en el nivel nacional, departamental, regional y municipal. Tal vez porque no se da la oportunidad o porque no alcanzan los tiempos o recursos para hacerlo. Sería ilógico sostener que, por lo tanto, no se pueden diseñar políticas públicas.

En este sentido se puede verificar que la experiencia latinoamericana demuestra que no pocas gestiones prometen y hasta elaboran planes estratégicos que nunca implementan. Paradójicamente, dichas gestiones anuncian planificar estratégicamente y, al mismo tiempo, ponen en marcha acciones imprevista e improvisadamente.

Es notorio que en lo que refiere a planes estratégicos se han presentado muchos pero no se han implementado en la realidad, hay muchas políticas públicas que han dado respuestas a problemas o necesidades en tiempo y forma, sin grandes acuerdos, a corto o mediano plazo y sobre temáticas focalizadas.

Al momento de planificar cualquier política pública, sería bueno tener un plan estratégico y, sobre esa base, decidir la puesta en marcha de los planes con sus programas y proyectos integrantes (Graglia, 2017).

Entendiendo que la seguridad ciudadana es un bien común esencial de prioridad nacional para el desarrollo del libre ejercicio de los derechos y garantías individuales y colectivas de todos los habitantes de Bolivia, en este sentido está por demás claro la participación que se tiene que tener en todos los procesos de desarrollo de las mismas.

De esta manera se logrará, de una manera eficiente y eficaz, realizar acciones conjuntas a través del modelo planteado como estrategia del “Plan de Seguridad Ciudadana”, que se basa en los principios y valores de responsabilidad, solidaridad, compromiso, transparencia, priorización de la víctima, celeridad, respeto a los derechos humanos, equidad de género y generacional, interculturalidad, igualdad, oportunidad, sostenibilidad, vivir

bien y lealtad institucional, todos ellos referidos en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura”.

¿Por qué se plantea la construcción y consolidación conjunta entre la sociedad civil y las instituciones encargadas de la seguridad pública? Porque al definir las, dijimos que las políticas son públicas por dos motivos:

1. Porque el Estado es visto como el responsable principal de analizarlas, diseñarlas, gestionarlas y evaluarlas.
2. Porque la sociedad debe ser considerada como la primera destinataria y la partícipe necesaria de y en dichos procesos.

En ese marco, la respuesta del Estado a la globalización de la economía y las finanzas internacionales es un doble proceso de integración y descentralización. Pues bien, la respuesta de la sociedad a la realidad global ha sido y sigue siendo el creciente protagonismo de los actores sociales.

Para este procedimiento se realizó debates sobre el tamaño mismo de las estructuras organizacionales y de las plantas de personal. Por ello se puede entender las llamadas “reformas del Estado”, en general, pues estas han tendido a achicar las estructuras y disminuir la cantidad de empleados o funcionarios como variables de ajuste para disminuir el gasto público. Sin embargo, estas cuestiones dependen, fundamentalmente, de las actividades planificadas y de los encargados de operarlas. Sin dudas, un Estado con grandes estructuras sin funcionamiento y con plantas numerosas sin capacitación es una pesada carga para cualquier sociedad.

Esto se debe a poder articular las estructuras, junto con empleados y funcionarios que conozcan las tareas propias y ajenas, son las claves internas para que la operación de las actividades sea coordinada. Dicha coordinación o articulación debe darse entre unidades administrativas y políticas de igual jerarquía (es decir, entre ministerios de un gobierno, entre secretarías de uno o varios ministerios, entre direcciones de una o varias secretarías o entre jefaturas de una o varias direcciones) y, también, entre unidades de distinta jerarquía (o sea, entre un ministerio y las secretarías dependientes, entre una

secretaría y las direcciones dependientes, entre una dirección y las jefaturas dependientes) (Graglia, 2017).

Entonces la administración del Estado no solo se debe ocupar de la participación en todo el desarrollo planteado, tanto de las instituciones estatales como de la ciudadanía, sino también tomar en cuenta, como una variable de análisis, el aparato burocrático encargado de este proceso. La burocracia no solo es importante su cantidad— que termina entorpeciendo y retrasando el proceso de coordinación y/o articulación— sino también porque gran parte del personal no cuenta con capacitación específica en esta temática, lo que impide la concreción óptima del programa.

Tomando en cuenta primeramente a los planes para finalizar en los proyectos se debe tomar el elemento integrador que se refiere al “programa”, esto en lo que se desarrolla en un modelo de seguridad ciudadana, que tiene características específicas de mayor prevención, buscando naturalmente menos inseguridad, con el planteamiento de que seguridad pública somos todos. Para ello se debe realizar un mayor control e investigación para la seguridad pública; en este caso se puede también entender como una política criminal. “Sólo superando la concepción tradicional de la seguridad podemos aspirar a una política criminal que sea humanista, histórica y democrática. Para esto, por supuesto, se requiere también de una sociedad profunda y totalmente democrática; pero, políticamente informada de sus derechos” (Dobles, 2013, p. 647).

Por esto, basado en modelos desarrollados, se considera para este análisis que la política criminal se presente bajo dos aspectos centrales:

1. Como una disciplina o un método de observación de la reacción anticriminal; tal como es, efectivamente, practicada.
2. Como un arte o estrategia de lucha contra la delincuencia; elaborada a partir de los datos y enseñanzas aportados por la observación objetiva.

La política criminal es, en consecuencia, una parte de la política jurídica del Estado, la que a su vez es fundamental para la elaboración de estrategias

propias de las políticas públicas, y que deben permitir, como finalidad, el desarrollar una convivencia pacífica en cuanto al bienestar de la comunidad. “Para mejor comprender la importancia que tiene la política criminal en la sociedad, diremos que ésta comparte como sustrato base el de ser una política pública referida a un ámbito determinado del conflicto social y opera cuando el estado decide como alternativa el otorgarle al fenómeno específico la categoría de delito y a la persona que lo comete la calificación de delincuente. El Estado debe desarrollar otras estrategias para su superación, sea mediante directrices políticas generales (mega políticas públicas)” (Juárez y Medina, 2011, p. 168).

Se puede concluir que la seguridad ciudadana no se refiere exclusivamente al ejercicio del poder del Estado a través de las instancias de represión y de uso legítimo de la violencia, porque no es solo una tarea de estas instancias, sino que debe involucrarse a la sociedad en su conjunto, a través de políticas públicas que contrarresten este flagelo de forma integral y con la participación de la sociedad en su conjunto.

Con el planteamiento que la seguridad pública somos todos, se trabaja en Bolivia en la implementación de sistemas de alarmas previamente acordados, que se activan frente a una situación anómala como ser, medios de alerta temprana, ya sea con silbatos, luces, sirenas, reflectores, circuitos cerrados de televisión en diferentes cuerdas, zonas, edificios, condominios, árbol de llamadas y otros.

Es así que se pretende la integración con la comunidad, desarrollar ideas exitosas en la prevención situacional, recuperando espacios públicos y realizando actividades creativas de prevención, para una mejor convivencia y sensación general de protección de la Policía a la Comunidad, garantizando la seguridad, promoviendo la paz y tranquilidad para la búsqueda de una mejor calidad de vida que consolide la finalidad del Vivir Bien.

No solo como resultados para demostrar la efectividad de las mismas, sino y mas importante, para poder encauzar y retroalimentar el proceso de ejecución, en este sentido se plantea que el propósito de una evaluación es

establecer una causalidad directa entre dos variables para tomar una decisión sobre la decisión dependiente. Lo que más éxito tuvo, en el ejercicio de evaluación de políticas públicas es su versión económica y cuantitativa. No es de extrañarse de ello, puesto que el crecimiento del Estado de bienestar social implicaba la necesidad, para el Estado, de optimizar el gasto público y evaluar la pertinencia de ciertas decisiones por sobre otros.

Un aspecto importante en este sentido es el que atañe al ámbito de la evaluación ¿Evaluamos los resultados o los procesos? En efecto, podemos evaluar dos cosas: la efectividad de una política, es decir el grado de cumplimiento de lo planteado al inicio del proceso; o el impacto de esta política, es decir el efecto que tuvo la política sobre el problema.

Aquí nos pasamos de una línea roja, al considerar la política como una variable independiente de otra cosa. Esto es el meollo de muchas discusiones sobre la validez o la pertinencia del ejercicio de evaluación de impacto en el análisis de políticas públicas.

Es donde se pueden contraponer los aportes de los métodos cuantitativos y cualitativos. Volvemos a la idea según la cual la resolución de un problema depende en primer lugar de la formulación de este problema. Además, la interpretación que se puede dar de una evaluación de impacto varía en función de quién asume los resultados.

Lo que se evalúa en la administración pública es más el proceso por el cual opera esta última que el impacto que pueden tener las medidas.

La dificultad radica en distinguir entre la terminación de una política y de un programa. ¿Quién dice que la política tuvo un impacto específico? y ¿quién dice que el programa, que es una etapa o un instrumento de esta política, tuvo un impacto? Del punto de vista metodológico, es relativamente fácil salir del dilema, por eso hay tan pocas evaluaciones de políticas y tantas evaluaciones de programas.

La persistencia del ciclo de política muestra que se ha convertido en una suerte de matriz cognitiva a partir de la cual se trata de mejorar algo que ya

existe. Sin embargo, nos lleva a un callejón sin salida. En efecto, la revisión de los manuales da la sensación de leer variaciones infinitas sobre un mismo tema. Llega un momento en que uno se pregunta qué hay de nuevo, pues cada libro es una reformulación de lo que ya han escrito otros. En particular, es muy limitado el aporte concreto del análisis secuencial, al entendimiento del cambio de políticas, de las fallas de ejecución, de la incidencia de actores no-estatales, de la aparición de efectos no-deseados, de políticas perversas, etc.

Si la idea de Lasswell era que el ciclo es un hilo conductor para coadyuvar a la resolución de problemas, este hilo se rompió, con la creciente especialización de los estudios de políticas públicas y su tendencia al aislamiento.

Realizar un análisis en base a las secuencias del proceso en lo que refiere a la planificación, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana en Bolivia, puede dificultar la comprensión de determinadas cosas. “Primero, aunque la práctica (*ejecución*)⁸ nos haya llevado a una especialización por nivel de análisis, necesitamos una comprensión de los otros niveles de análisis para sacar conclusiones. No podemos entender la elaboración de la agenda de política sin conocer lo que ocurrió después de esto. Segundo, no podemos saber de la agenda si no sabemos cómo se evaluaron las políticas afines anteriores a este momento” (Fontaine, 2015, pp. 56, 57).

Esto nos conlleva a la evaluación de la política específica para la prevención y combate de la criminalidad y la violencia a partir de las estrategias planteadas en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, específicamente en lo referente al establecimiento de la seguridad ciudadana como una de las estrategias planteadas por el gobierno nacional, dentro de la política específica de seguridad ciudadana del Estado Plurinacional de Bolivia.

Pero no solo para la evaluación del actual proceso, sino además para poder concretar a futuro un nuevo proceso, con la finalidad de alcanzar la visión

8 Aclaración introducida por el autor de este artículo.

que se pueda proponer con base en la concreción de acciones específicas estratégicas que se vayan a plantear para el logro de los objetivos en las diferentes líneas de acción y programas, con actividades propuestas que sean concurrentes y permitan alcanzar la efectividad en el proceso de ejecución.

Esto es un proceso que se genera a nivel mundial. Por ejemplo, hace semanas, en la Cumbre sobre Seguridad “Las estructuras criminales no ven fronteras” se pudo verificar este procedimiento, cuando el secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Videgaray, reiteró que a diferencia de la primera conferencia sobre prosperidad y seguridad que se realizó en Miami, en esta oportunidad tendrán la oportunidad de hacer “un análisis de los resultados obtenidos y fijar metas concretas con una convocatoria a la acción para el futuro inmediato”.

En dicha ocasión, el tema que estuvo presente en todas las intervenciones fue el avance en la reducción de los índices de criminalidad en cada país centroamericano y las necesidades existentes para abordar estrategias que se conviertan en resultados tangibles. Todos los ministros participantes coincidieron en que “las estructuras criminales no ven fronteras” y si bien pueden afectar de diferentes maneras a cada país, todos finalmente son impactados por lo que se debe luchar contra este flagelo de manera conjunta (Facal, 2018).

Esto demuestra que los planteamientos esbozados tienen una consistencia, marcada, no solo desde la perspectiva teórica, sino también, en este caso, desde perspectiva práctica, en la que se verifican estos procesos relativos a las políticas públicas en el ámbito de la seguridad pública.

Es posible llegar a pensar en políticas públicas a partir de “problemas” que se presentan en la sociedad y claro, en este ámbito se entiende también la perspectiva de “soluciones”, éstas como un conjunto de actividades en un espectro de “conocimiento” dentro del proceso de las mismas, para su implementación y su evaluación. Esto funciona en la medida de lo que explica Wayne Parsons, quien sostiene que para comprender se debe realizar

el análisis “de” las políticas públicas, así como el análisis “para” las políticas públicas (Parsons, 2017).

Para analizar las variantes de análisis de las políticas públicas, se puede utilizar cinco variables:

- Análisis de determinación de las políticas públicas.
- Análisis del contenido de las políticas públicas.
- Seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- Información para las políticas públicas.
- Defensa de las políticas públicas.

Aceptando estas variantes, se propone que en lo que refiere al análisis “de” las políticas públicas se incluyan las dos primeras variables. En este caso, la determinación de políticas públicas debe enfocarse desde el cómo se realizan, el porqué, cuándo se realizan y el para quién se formulan. En el caso del contenido de las políticas públicas se puede desarrollar un análisis histórico de las mismas, utilizando el método de análisis y síntesis, en el entendido de separar el todo, en este caso las políticas públicas, en partes; por ejemplo verificar el desarrollo “histórico” de una política particular, para unificar estas partes en un nuevo todo, en el que se genera el aspecto crítico con relación de las políticas públicas analizadas.

El seguimiento y evaluación de las políticas públicas, como variable, llega a comprenderse en los dos elementos que la componen, una especie de puente en el análisis. Para ello se debe tomar en cuenta el carácter pragmático de las mismas, puesto que una vez implementadas se debe comparar sus resultados con los fines y objetivos para los que se implementaron las mismas, verificando el impacto que tuvieron sobre el problema que buscaban solucionar.

Una vez que se tiene este nexo se puede ingresar al análisis del “para qué” las políticas públicas, en este caso también se proponen dos variables:

1. La información para las políticas públicas, parte de la formulación de las mismas en lo que refiere al conjunto de actividades que se realizaron en este proceso, esto para verificar su impacto.
2. La evaluación de las políticas públicas que permiten plantear opciones en la búsqueda de la optimización de las mismas; cuando se realiza este proceso de investigación se aspira a tener una base argumentativa que tenga influencia en la agenda de las políticas públicas, esto es en la defensa de las políticas públicas.

En ocasiones se tiene la sensación de haber tenido antes la solución a un problema determinado cuando alguna autoridad realiza su propuesta a ese respecto, pero la primera pregunta que cabe preguntarse, antes de siquiera estudiar aquella propuesta, es ¿por qué no se nos ocurrió antes? Esta duda puede denotar a priori una resistencia a la innovación, pero solamente en plano analítico nos permite evitar una trampa muy común y descubrir que lo que aparece nuevo, en realidad ya se había formulado en otro lugar o en otro momento, pero no funcionó.

Según Fontaine (2015, p. 31), “una vez asumido las políticas públicas como variables dependientes, es más fácil aclarar la distinción entre lo político, la política y las políticas y las relaciones que unan estas tres dimensiones. En el sentido literal, lo político designa lo que atañe a la vida pública de una comunidad o de la ciudad; la política alude a la producción y confrontación de las ideas y visiones del mundo de los individuos de esta comunidad; y las políticas son las actividades mediante las cuales se ejerce la autoridad en aquella comunidad (Schemeil, 2010). Esta distinción elemental se expresa de manera explícita en inglés por los términos *politics* (la política), *polity* (lo político) y *policy* (la política pública). En otros idiomas, como el español, es necesario asociar el sustantivo “política” con el adjetivo “pública” y a menudo acudiremos al plural, para evitar la confusión con “la política”.

Pero una vez que se desarrolla el estudio correspondiente en el nivel mismo de las políticas públicas, en el ámbito de la seguridad ciudadana, se pueden plantear las siguientes “ideas creativas”, que son propuestas para

implementarse en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura”.

4. Implicaciones para políticas públicas

Una vez realizado el análisis, como propuesta se pretende generar estrategias innovadoras de organización, coordinación y vinculación para la prevención social de la violencia y la delincuencia, aprovechando las estrategias en el uso y/o sistematización de información mediante la utilización de tecnologías en el sistema de seguridad ciudadana.

También se incorporan estas propuestas, para mejorar las condiciones de las políticas públicas en lo que refiere a seguridad ciudadana:

1. Acrecentar la efectividad (eficacia y eficiencia) de los mecanismos de control de las instituciones encargadas de todo el proceso relacionado con la seguridad ciudadana.

Los datos presentados demuestran que los servidores públicos encargados de la seguridad pública carecen de confianza de la población, debido a que un número importante de los mismos podrían estar vinculados con hechos que van en contra de su accionar en favor de la seguridad ciudadana; incluyendo jueces, fiscales, abogados, policías y otros.

2. Implementar un nuevo Sistema Educativo Policial (SEP), integrando las superiores prácticas de profesionalización, capacitación y especialización inter y transdisciplinaria, con base en el plan de Carrera Policial para cargos y grados.

Una parte mayoritaria de los miembros de la Policía Boliviana (en su mayoría operativos) trabajan en turnos de 24 horas, es decir, trabajan todo un día completo, sin pausa; es común que los turnos se extiendan aún más, producto de los servicios extraordinarios que se realizan.

Esto no solo no permite que se capaciten y especialicen con eficacia, puesto que les impide el poder interrelacionarse en este proceso educativo con otros profesionales, y de esta manera alcanzar la

transdisciplinariedad, ampliando los horizontes de conocimiento que pueden adquirir y en contrapartida también compartir y enseñar.

Además, este sistema tiene repercusiones familiares, afectivas y sociales, que esta política institucional acarrea, pues al no entrar en vigencia el Plan de Carrera, tampoco se les permite desarrollar sus actividades laborales en base al proceso educativo profesional que han desarrollado en la Universidad Policial “Mariscal Antonio José de Sucre”, además de los procesos educativos a nivel posgradual realizados no solo en el país sino también en el exterior.

No puede estar también fuera de esta propuesta el que se pueda brindar a los policías estabilidad en determinado lugar, por lo menos cada gestión anual, pues los cambios de destino de una región a otra generan complicaciones; además, su nivel salarial no está acorde ni al grado de profesionalización que tienen ni a la labor que desempeñan.

3. Consolidar el sistema de indicadores de seguridad ciudadana orientado en gestión por resultados.

Hasta ahora la mayor parte de los indicadores utilizados, por ejemplo en el Observatorio de Seguridad Ciudadana dependiente del Viceministerio de Seguridad Ciudadana, en las encuestas sobre victimización y percepción de seguridad ciudadana, está basada en resultados que pocas veces generan reportes en los que se puedan comunicar con claridad el impacto de las medidas que se implementan, de esta manera se puede generar una respuesta inmediata, esto permitiría gestión por resultados y que de estos dependa las designaciones de los cargos jerárquicos en la Policía Boliviana.

4. Desarrollar mecanismos óptimos de evaluación sistemática del desempeño e impacto de la inversión pública en lo que refiere a los fondos dedicados a la seguridad ciudadana.

Esto a raíz de que la inversión pública en materia de seguridad ciudadana se ha ido incrementando, producto de los recursos IDH, no solo en relación al gasto de la Policía Boliviana, sino también de los gobiernos nacional, departamentales y municipales. Muchas veces estos recursos, en lugar de dirigirse al fortalecimiento en materia de seguridad en el

ámbito policial, han servido para generar proyectos que terminan por consumir estos recursos financieros, convirtiéndose en gasto, porque estos recursos se utilizan para incrementar el aparato burocrático y laboral del gobierno nacional, departamental o municipal.

5. Generar condiciones que permitan garantizar la implementación de la Reforma de la Justicia.

El descrédito de los operadores de justicia, demuestra claramente la necesidad de llevar adelante una reforma total de la justicia, pues la designación de estos operadores debería estar totalmente desligada de la política y de los poderes del Estado, pues es evidente que en la actualidad este sistema tiene un nivel alarmante de corrupción e impunidad.

Es necesario que asuman las consecuencias los responsables que, por acción u omisión, están generando incentivos perversos en todo el sistema judicial; se deben también generar las medidas de inhabilitación, sanción administrativa y penal aplicables a los servidores públicos de todos los niveles, en los ámbitos judicial, administrativo y policial, a quienes se les compruebe irregularidades en el desarrollo de sus funciones.

Ahora bien, en lo que refiere a poder desarrollar políticas públicas, se debe tomar en cuenta la creatividad que es vital en una nueva perspectiva social. Según Florida (2018, p. 1), “en la actualidad, el principal motor de la economía de muchos países ya no es la agricultura ni la manufactura, sino la creatividad. Tomemos como ejemplo los países más desarrollados del planeta. En estos países, menos del uno por ciento de la fuerza laboral trabaja en agricultura y sólo alrededor del 5 o el 6 por ciento produce bienes de manera directa. En comparación, más de un tercio debe su sustento a actividades creativas, trabajando en áreas como ciencia y tecnología, conocimiento y gestión, artes, cultura, diseño y medios”.

Este paradigma basado en la creatividad, permite sustentar la propuesta desarrollada y sus consiguientes lineamientos en lo referente al establecimiento de políticas públicas de seguridad ciudadana, basadas en la educación superior que permita el tener profesionales que trabajen en la planificación, organización, gestión y evaluación de las mismas, a partir

de la fuerza de los profesionales creativos que trabajen en esta temática de manera inter y transdisciplinaria, además de servidores públicos que sean designados y evaluados en base a gestión por resultados.

5. Conclusiones

Todo pasa por establecer la necesidad inmediata de realizar todo un proceso de estudio, análisis, prevención y tratamiento de los elementos que refieren al ámbito de la seguridad ciudadana. Para lograr consolidar este procedimiento de manera óptima se debe pensar en los diferentes ámbitos de intervención, para lo cual se debe contar con personas capacitadas en el área de la seguridad; esto se basa en la percepción de la ciudadanía, que percibe una falta de respuesta eficiente por parte de las instituciones encargadas de la seguridad pública.

Se evidencia que la Policía Boliviana debe desarrollar sus políticas institucionales en base al Sistema Nacional de seguridad Ciudadana, cosa que en la actualidad solo se da de manera parcial, además de tener la Policía una imagen negativa de su gestión administrativa en esta temática.

Además queda en evidencia que el Plan Estratégico que permite el proceso de gestión de las políticas públicas debe poner en marcha planes, programas y proyectos integrales con innovación y creatividad como elementos adicionales a este proceso complejo y dinámico.

Por todos estos elementos, se plantea como una necesidad, desde la evaluación del proceso de las políticas públicas de seguridad ciudadana, la implementación de la LICENCIATURA EN SEGURIDAD CIUDADANA, que pueda desarrollar habilidades, actitudes, destrezas y valores que permitan desempeñar el proceso como proyectista, gestor, evaluador y asesor, en lo que refiere a políticas públicas del ámbito de la seguridad ciudadana.

Esto en la perspectiva de formación de un profesional que pueda ser propositivo de estrategias innovadoras en favor de la prevención de seguridad ciudadana, a través de un Plan de Estudios flexible y centrado

en la formación del estudiante, que ofrezca conocimientos conceptuales, metodológicos e instrumentales sobre las disciplinas que confluyen en el ámbito de la seguridad ciudadana, en este caso de la Ciencia Política y Gestión Pública, de las Ciencias Policiales y de las Ciencias Jurídicas.

Se debe tomar en cuenta que se necesita conocimientos, habilidades y destrezas para poder consolidar las cinco líneas de acción que propone en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana:

- Fortalecimiento del régimen normativo en seguridad ciudadana.
- Constitución del sistema integral de seguridad ciudadana y modernización de la Policía Boliviana.
- Diseño e implementación de políticas públicas comunicacionales de prevención, educación e información, con participación ciudadana, para generar una cultura de seguridad ciudadana.
- Lucha contra el crimen.

Estas líneas de acción deben estar acordes a un sistema de articulación en el ámbito de la seguridad ciudadana, con capacidad de organizar y dirigir acciones, además de generación de políticas de planeamiento y ejecución, las cuales garanticen la seguridad de los habitantes del país que desempeñen actividades profesionales en las instituciones gubernamentales del sector de seguridad, encargadas de la prevención, procuración y reinserción social a todo nivel.

También se debe buscar que en cuanto a sus labores profesionales las instituciones públicas y privadas que implementan programas de seguridad y participación comunitaria en materia de prevención y control en el ámbito de la seguridad ciudadana, deben hacer estas labores generando, desarrollando y gestionando programas y planes sobre prevención del delito, las mismas deben estar a cargo de las instituciones encargadas de la seguridad pública.

Se debe buscar consolidar futuros escenarios en la sociedad, en temáticas de criminalidad, con relación a los factores tanto políticos, jurídicos, económicos, sociales y hasta culturales para enfrentar los problemas de

violencia, seguridad y fenómeno criminal, formulando propuestas para mejorar la coordinación y eficacia de los involucrados en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para Vivir Mejor”.

Referencias bibliográficas

ACEMOGLU, Daron

2003 “Raíz Histórica. Un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico”. *Finanzas y Desarrollo* (junio de 2003): 27-30.

ACEMOGLU, Daron; Simon JHONSON y James ROBINSON

2005 “Los orígenes coloniales del desarrollo comparativo: Una investigación empírica”. *Revista de Economía Institucional* 7(13): 17-67.

BANCO MUNDIAL

2018 Invertir más en la gente que en carreteras. 11 de octubre de 2018. Recuperado de <http://bit.ly/2UzA1nB>

BURGOS, Jorge y Patricio TUDELA

2002 “Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública”. En: F. Carrión (Ed.). *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (pp: 475 – 502). Quito: FLACSO, OPS/OMS.

CABANILLAS, Mario

2009 *Seguridad Ciudadana, Políticas de Estado, retos y desafíos. La finalidad del Estado es el Orden Justo, existiendo este, los demás se cumplen por añadidura*. Lima: Santo Tomás de Aquino.

DASSEN, Nicolás

2018 Los dos lados del mostrador: ¿Cómo prevenir el conflicto de interés en los funcionarios públicos? 24 de octubre de 2018. Banco Interamericano de Desarrollo, Blog Gobernarte. Recuperado de <http://bit.ly/2GcncaJ>

DE MICHELE, Roberto y Nicolás DASSEN

2018 “Conflicto de Intereses. Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevención y control”. Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Instituciones para el Desarrollo, Documento para Discusión IDB-DP-626. Octubre 2018. Recuperado de <http://bit.ly/2WWxO2Y>

DOBLES, Paula

2013 “Pensar en una política criminal para la seguridad humana”. En: C. Barreira, J. Tavares, J. Zuluaga, R. González y F. González (Coords.). *Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguri-*

dad ciudadana (Pp. 645-658). México: CLACSO, Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados & UAEM.

ESPINOZA, Hugo

2008 *Hacia una visión político progresista en Seguridad Ciudadana*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2013 *Agenda Patriótica 2025. 13 pilares de la Bolivia digna y soberana*. La Paz: Ministerio de Comunicación. Recuperado de https://www.bcb.gob.bo/webdocs/enlaces/AgendaPatriotica_0.pdf

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2012 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012 - 2016*. La Paz, Bolivia: Ministerio de Gobierno, Artes Gráficas Talita Kumi 7.

FACAL, Luis

2018 Cumbre sobre seguridad: “Las estructuras criminales no ven fronteras”. 12 de octubre de 2018. *Voa Noticias*. Recuperado de <http://bit.ly/2InbN9l>

FLORIDA, Richard

2018 El potencial creativo de América Latina. El nuevo día (elnuevodia.com). 20 de octubre de 2018. Recuperado de <http://bit.ly/2EeLLT9>

FONTAINE, Guillaume

2015 *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: FLACSO

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER Y ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE CIENCIA POLÍTICA

2014 *La calidad de la democracia en Bolivia - 2013: Percepción y Evaluación de los Actores*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.

GRAGLIA, José

2017 *Políticas Públicas: 12 retos del siglo 21*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

JUÁREZ, Armando y Marco MEDINA

2011 “Política Criminal (México y Chile)”. *Reforma Judicial - Revista Mexicana de Justicia* 18: 163 – 214.

MESA, Carlos

2014 *Breve historia de las políticas públicas en Bolivia*. La Paz: Gisbert.

OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

2013 *Percepción de Inseguridad y Evaluación de las Instituciones de Seguridad Ciudadana 2011 – 2013*. La Paz: Sagitario SRL.

PARSONS, Wayne

2017 *Políticas Públicas – Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Miño y Dávila Editores; FLACSO, Sede Académica México.

