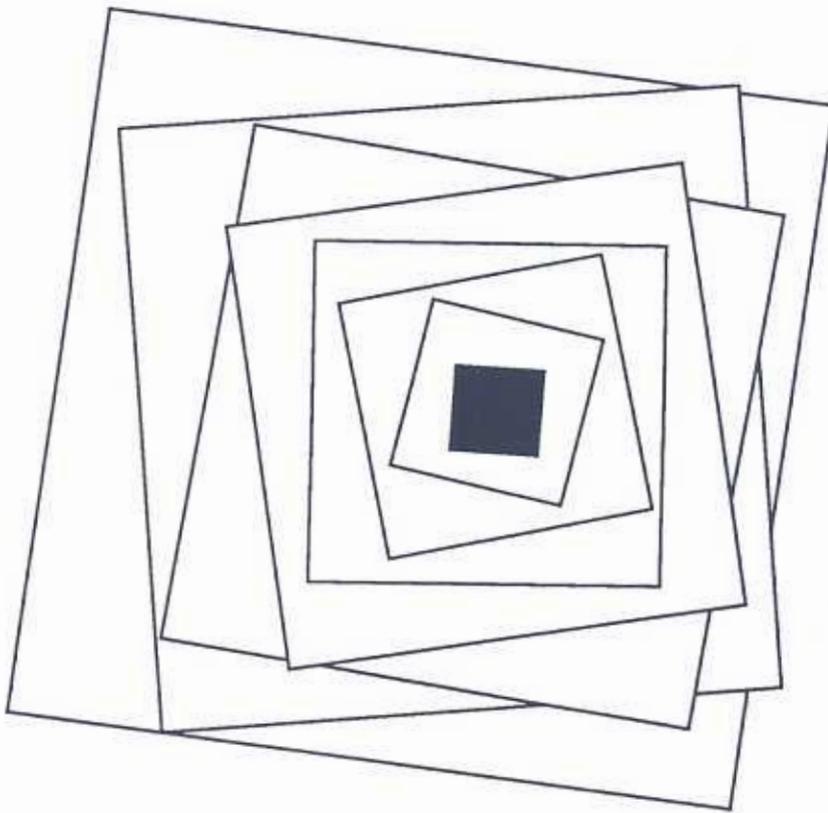


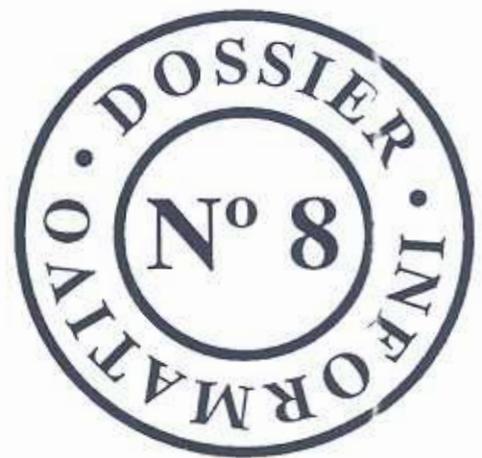
**c e d l a**

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

CENTRO DE DOCUMENTACION  
**CEDLA**



**PROGRAMA  
DE AJUSTE  
ESTRUCTURAL**



## DOSSIER INFORMATIVO No. 8

El presente DOSSIER recoge NOTAS Y ARTICULOS DE PRENSA dedicados a varios temas económicos y sociales que están siendo investigados y reflexionados en el CEDLA vinculados a la aplicación del Programa de Ajuste Estructural (PAE) en Bolivia.

Las temáticas principales de este nuevo número están referidas a la situación del empleo, con especial énfasis en la problemática del subempleo y el constante incremento del número de mujeres, jóvenes y niños en el mercado laboral, a la necesidad de fortalecer a la micro y pequeña empresa a través de políticas específicas para ambos sectores cuya importancia es fundamental en términos de generación de empleos y de actividad económica proveedora de recursos y servicios a la población de bajos recursos. Asimismo, se consignan artículos y notas de prensa sobre el proceso de capitalización de las empresas públicas y sus efectos previsibles en el plano económico y social.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) autoriza la reproducción total o parcial de las NOTAS y ARTICULOS DE PRENSA incluidos en este DOSSIER INFORMATIVO con la única condición de señalar la fuente.

La Paz, octubre de 1995

## I N D I C E

- LA RAZON, La Paz enero 5 de 1995. El debate continúa....¿ Dónde, dónde está el ESTADO ?.
- LA RAZON, La Paz febrero 16 de 1995. Pequeñas empresas y sector informal urbano. ¿ De qué estamos hablando ?.
- BOLIVIAN TIMES, La Paz marzo 17 de 1995. Economic Encounters of a Third Kind.
- LA RAZON, La Paz mayo 3 de 1995. La ley del artesano. Casi 10 años "durmiendo" en el Congreso.
- LA RAZON, La Paz mayo 4 de 1995. La ley del artesano.
- PRESENCIA, La Paz junio 1 de 1995. 10 años de ajuste estructural. Luces y sombras de las reformas.
- LA RAZON, La Paz junio 8 de 1995. Ecos del coloquio. Micro y pequeña empresa, ¿ de qué estamos hablando ?.
- LA RAZON, La Paz junio 24 de 1995. " Las estrategias para crear empleos no tendrán frutos".
- LA RAZON, La Paz junio 29 de 1995. Empleos, empleos....¿dónde están?
- LA RAZON, La Paz julio 2 de 1995. Otro aporte del CEDLA. Radiografía de la Microempresa en Bolivia.
- LA RAZON, La Paz julio 2 de 1995. Para crear más empleo. Miren bien a la microempresa.
- PRESENCIA, La Paz julio 20 de 1995. 10 años de ajuste estructural. Capitalización de las empresas estatales.
- PRESENCIA, La Paz julio 30 de 1995. Bajas perspectivas profesionales. Librados a la informalidad y la eventualidad.
- PRESENCIA, La Paz julio 30 de 1995. Si no cambia la estructura productiva nacional. Se incrementará la deuda de recursos humanos.
- LA RAZON, La Paz agosto 3 de 1995. Los ojos puestos en la microempresa: ¿ Será justa la emisión de facturas ?.
- PRESENCIA, La Paz agosto 6 de 1995. Un clamor sin oídos: ¡empleo!.
- ULTIMA HORA, La Paz septiembre 7 de 1995. Según informe del CEDLA y la UMSA las reformas costarán \$us.804.7 millones.
- HOY, La Paz septiembre 8 de 1995. Empleo y salarios la búsqueda de la equidad.
- ULTIMA HORA, La Paz octubre 9 de 1995. Capitalización de las empresas públicas.
- PRIMERA PLANA, La Paz octubre 14 de 1995. Pequeños agentes económicos excluidos de las reformas.
- DINAMICA ECONOMICA, Revista del Instituto de Investigaciones Económicas de la UMSA, La Paz Año 2 No. 4. Capitalización de las empresas estatales.

EL DEBATE COTINÚA...

# ¿Dónde, dónde está el Estado?

HERNANDO IARRAZÁBAL C.  
DIRECTOR DE INVESTIGACIONES DEL CEDLA



Se habla con insistencia, desde diversos ámbitos, sobre la importancia del sector informal urbano, de la micro empresa o de la pequeña empresa en la dinámica económica de nuestros centros urbanos. Sin embargo, no se ha logrado dilucidar suficientemente acerca de los rasgos que definen al sujeto, más por el contrario, se ha introducido una notable confusión que antes que contribuir a orientar los debates acerca de la pertinencia de considerarlos como sujetos de las políticas públicas, ha encubierto la realidad.

### ¿QUIÉNES SON?

Obviando la referencia a los determinantes de sus orígenes y proceso de conformación, las nociones de sector informal urbano y de micro empresa pretenden referirse al conjunto de pequeñas unidades económicas que proliferan, principalmente en ramas de la manufactura (los artesanos), el pequeño comercio minorista (los llamados gremiales) y los servicios personales (sobre todo servicios de reparación).

Se trata de pequeños establecimientos (por lo general de menos de cinco ocupados), que funcionan con dotaciones muy escasas de capital y acceso

a recursos productivos, donde existen importantes restricciones en el dominio de mecanismos y formas de gestión de la unidad económica (por parte del propietario), escaso grado de especialización y división del trabajo, bajos niveles de empleo asalariado y marcada tendencia al uso de fuerza de trabajo familiar.

Estos, entre otros, constituyen rasgos que diferencian a los pequeños establecimientos, de las unidades que podrían denominarse típicamente empresariales, usualmente de mayor tamaño, alto grado de capitalización, clara diferenciación entre patrones y trabajadores, y orientados por la obtención de los máximos niveles de ganancia.

### POR UN PAÍS VIABLE

La importancia de acciones orientadas a la micro empresa desde el Estado encuentra sus referentes en necesidades vitales para garantizar la construcción de un país viable y con mejores condiciones de inserción internacional.

- *La importancia de la micro empresa tanto en la generación de empleo como en la contribución a la dinámica económica urbana, exigen atención y reconocimiento por parte del Estado.*
- *Parte de ese reconocimiento es su identificación clara como agente económico y social, identificación que debe expresarse en su deslinde de las actividades económicas ilegales, como el narcotráfico, el contrabando o de su consideración como bolsón de pobreza, que ponen un pesado velo sobre su realidad, confundiendo su verdadero rol y evitando su clara definición como sujeto potencial de políticas que promuevan su desarrollo.*
- *Es imprescindible que alguna instancia pueda "nivelar" las condiciones heterogéneas de partida para, efectivamente, lograr igualdad de oportunidades en el mercado. Esa instancia, por excelencia, es el Estado.*
- *Los pequeños establecimientos pueden insertarse en procesos de transformación productiva ganando ventajas competitivas, a condición de que el Estado cumpla roles más activos para articularla en una nueva matriz productiva que dinamice el conjunto de la economía.*

Ello supone la articulación de una matriz productiva nacional que reconozca a todos los agentes económicos, sin dejar de lado a ninguno, asignándoles un rol. La micro empresa es pues parte de esos agentes económicos. En ella existen potencialidades evidentes -a ser desarrolladas bajo condiciones deliberadamente promocionales-, para encarar procesos de transformación productiva, para la mejora de sus formas de inserción en los mercados, tanto internos como externos y, en suma, para articularse en mejores condiciones con otros niveles de la organización económica urbana y rural.

### EN EL PULSO DEL MUNDO

Otro de los elementos que refuerza la idea de la existencia de fuertes referentes para una acción decidida del Estado es el tipo de requeri-

mientos de las actuales ondas tecnológicas y de exigencias de organización productiva correspondientes.

Como resultado de procesos de cambio tecnológico acelerados en las dos décadas pasadas, hoy en día existe el reconocimiento de que la forma de organización con base únicamente en las economías de escala, en las grandes plantas orientadas a la producción en grandes series para un mercado masivo, está siendo superada por otras nuevas. Actualmente la forma organizativa por excelencia son los pequeños talleres flexibles, con incorporación de alta tecnología, con mano de obra multifuncional y con capacidad de producir, en pequeñas series, productos de alta calidad para mercados pequeños y cambiantes. ¿Cuáles pueden ser esos agentes económicos que están más cerca de esta situación?



PEQUEÑAS EMPRESAS Y SECTOR INFORMAL URBANO

# ¿De qué estamos hablando?

*"Microempresa", "pequeña empresa" o simplemente "empresa": ¿Son éstos términos precisos para acercarse al complejo mundo del llamado Sector Informal Urbano? Aquí, el ensayo de una respuesta*

HERNANDO LARRAZÁBAL, DIRECTOR DE INVESTIGACIONES DEL CEDLA



Los conceptos en boga tienden a asociar, indiscriminada y acríticamente, las nociones de empresa a la realidad de pequeñas unidades económicas genéricamente incluidas en el Sector Informal Urbano (SIU). Se ha hecho común así, usar apelativos como los de "microempresa", "pequeña empresa" o simplemente "empresa" para aludir a conjuntos de establecimientos económicos que pueden ostentar grandes diferencias, si bien también similitudes.

**COMENCEMOS POR EL PRINCIPIO**

De principio, la noción de "empresa", como la entendería cualquier ciudadano, refiere a iniciativas y a emprendimientos de alguna naturaleza. De la vinculación de esta noción a la de "fines económicos", tiende a deducirse que hacer empresa es igual a la "obtención de una utilidad o ganancia mediante una determinada actividad". Entonces, se podría concluir que todo emprendimiento, diferenciado únicamente por su escala, tiene a su base las mismas expectativas y finalidades: la gran empresa sería así, básicamente, "lo mismo" que la "pequeña" o "micro", guardando, por sus intereses, perspectivas de inserción en el mercado o la obtención de ganancias, una relación que debería ponerlos en pie de igualdad ante la Ley y ante las reglas del juego económico.



**APELANDO AL INE**

Ahora bien, una aproximación a la importancia de ambos tipos de unidades económicas puede lograrse a través de los datos oficiales del INE. Concentrando la atención en los puntos intermedios más próximos a las unidades informales, cabe afirmar que, más allá de intereses gremiales o políticos convergentes entre pequeña industria y artesanía manufacturera, entre pequeñas empresas comerciales y de servicios con los llamados gremiales y talleres artesanales de servicios, que sí pueden y deben apuntalarse como forma de aglutinamiento de demandas y de poder negociador, lo que parece incontestable es el reconocimiento de que más del 78 por ciento, 94 por ciento y 91 por ciento de las unidades económicas que conforman los tres sectores, son unidades informales con promedios de dos y menos de dos ocupados; es decir, ¡Ni siquiera "pequeñas empresas"! Si estas últimas apenas sobrepasan al 20 por ciento en la manufactura, las grandes constituyen sólo el uno por ciento y menos.

**■ SIN EMBARGO...**

No obstante lo anterior, al indagar el origen de cada unidad económica, o de conjuntos más grandes de ella, y aún aceptando el apelativo de "empresa", se pueden identificar distinto tipo de emprendimientos: unos, los de cualquier empresa que quiera llamarse moderna, que tiene como base, su constitución a partir de formas también "modernas" de organización, un cierto conocimiento del mercado en el cual pretende insertarse con perspectivas de éxito, una apreciación de los recursos y determinadas expectativas de obtención de utilidades en un plazo determinado.

**EN LA OTRA ACERA**

Al otro extremo, en cambio, pueden situarse unidades económicas cuyos emprendimientos no son los mismos. Se puede afirmar, a partir de diversidad de estudios realizados a nivel latinoamericano y en el país, que las unidades del llamado Sector Informal, por su origen, no guardan ninguna semejanza con el caso anterior.

Estamos hablando de personas que al no poder insertarse al sector moderno de la economía como trabajadores dependientes, dado el escaso dinamismo en la generación de empleo en nuestra planta productiva, se ven "forzados" a autogenerar su propio puesto de trabajo, como una alternativa al simple desempleo y la ausencia de ingresos.

**■ ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO ENTONCES?**

Esta lectura tiene, sin duda, serias implicaciones en relación a la determinación de acciones y políticas en esta hora de ajustes y reestructuraciones del aparato productivo nacional.

¿Qué es lo que pretendemos cambiar? ¿Sobre qué tipo de agentes económicos queremos incidir? ¿Dónde poner el énfasis en la orientación de los recursos, económicos e institucionales, para promover el cambio? ¿Qué criterios de diferenciación de las políticas es posible aplicar?

# Economic Encounters of a Third Kind

by Mark Cramer

*The eradication of poverty is one of the principal themes of the UN-sponsored Social Summit in Copenhagen this week. In conjunction with this event, economic specialists from various sectors here in Bolivia were asked whether there is a third alternative to the historic pendulum between experiments in state enterprise and privatization dominated by transnational corporations.*

Are free-market advocates of today, referred to as neoliberals, merely repeating the mistakes of the 1960s Barrientos period when massive doses of foreign capital failed to make a dent in Bolivia's poverty? Is the opposition merely calling for a return to the statism of the 1950s that was thwarted by inefficiency from within and the external barriers of foreign capital?

Or is there a third way, an economic model that once and for all would halt the pendulum?

Responses to this question were sought from Carlos Villegas Quiroga, of the Center for the Study of Labor and Agrarian Development (CEDLA), José Nuñez del Prado, Director of Graduate Programs in the Sciences of Development of the University of San Andrés (CIDES) and Father Mauricio Bacardit, a Jesuit priest who directs Loyola Cultural Action (ACLO), a non-governmental program that works with small farmers.

Participants were referred various questions related to the central theme. Are indigenous economic forms feasible today? Is the informal economy a viable model? Are there voids in the world market that can be filled by undercapitalized "guerrilla" entrepreneurs? Can any new economic scheme be successful without

addressing the problems of institutional racism? Can Bolivia become self-sufficient?

"Bolivia cannot remain marginalized from the process of globalization," began Villegas. "Rather than diminishing the economic differences between rich and so-called underdeveloped countries, in today's global scheme developed countries are accentuating this gap."

Villegas sees both a national and international source of the problem. Political parties need to break their oligarchic, seniorial conception and permit greater room for authentic participation and dialogue with all sectors of Bolivian society.

On the other hand, the three dominant world institutions, the World Bank, the International

Monetary Fund and the International Development Bank must transcend their numbers crunching and seek requirements more profound than X per cent growth and Y reduction in the deficit.

These national and international

prescriptions, according to Villegas, are dynamically related. In the absence of open dialogue here in Bolivia leading to a national consensus, the "big three" banks will not be made to see beyond their limited concepts.

*"Rather than diminishing the economic differences between rich and so-called underdeveloped countries, in today's global scheme developed countries are accentuating this gap."*

"Today," Villegas added, "there is no paradigm that addresses the three concerns of the Social Summit: poverty, unemployment and economic integration." Long term alternatives must transcend strategies based on four-year terms of government rooted in superficial political appetites.

"We need our own national summit," urged Villegas, "involving large, medium-size business, small and micro-enterprises, as well as the participation of all affected sectors, in order to create a social womb that will engender new forms of political and economic articulation."

Under current schemes, conceivably, Bolivia could satisfy the twin demands of increased production and lower deficit and still remain impoverished, if it does not transcend the limitations of its internal market and its dependence on exporting exclusively raw materials.

The "big three" international banks need to be pressured to redefine their goals in terms of profound economic revitalization. "For example," Villegas prescribed, "why doesn't the World Bank come here calling for the generation of forty thousand jobs?"

"But I emphasize," he added, "without our own national solidarity to promote these changes, wealthy countries will never fulfill their commitments of the past to use 0.07 per cent of their gross national product to reimburse underdeveloped countries. After all, we have long been subsidizing the wealthy nations with raw materials and cheap labor."

Villegas concluded with a call for "a national crusade so that the servicing of the national debt will be exonerated in exchange for our commitment to use the resulting resources for objective and fundamental changes in all sectors of our economy."

Market-based impositions of world financial institutions were also a major concern of José Nuñez del Prado.

"The problem is not the market itself but the dictatorship, the theology and the fundamentalism of the market," he began.

"In fact, there is a false dilemma between statism and privatization. There are ultraliberal countries with successful economies based on state enterprise, and others that rely more strictly on the private sector. In reality, for us there should be a mixed economy in which private, cooperative, state and employee-managed businesses can coexist."

Nuñez del Prado called for a combination of market and planned economies. "The market should not manage people; people collectively should use the market for their satisfaction."

The CIDES Director labeled the current dogma of privatization as hypocritical. If today's models are put into practice, "ironically European and Anglosaxon state enterprises will be enforcing privatization on us."

"The pretext for these en-

forced measures is our lack of internal accumulation of wealth," he explained. "But it is simply not true that Bolivia doesn't have its own significant internal savings."

The problem lies in what happens to the wealth. Instead of developing capitalist accumulation, Nuñez del Prado accented, "our mouse-like dominant class is engaged in enormous and extravagant consumption and the exporting of capital."

"It's not that we are against capitalization, a term which is being used euphemistically. The government's own National Development Plan will tell you the truth, that what they really want to do is eradicate state enterprise. Deceptive euphemisms like capitalization represent a distinct lack of ethics."

Citing European examples, Nuñez del Prado insisted that state enterprise is not inefficient by definition, nor is private enterprise inherently efficient.

"In fact, here in Bolivia and elsewhere, private businesses have been engendered by state enterprises. Don't expect our own private enterprise to be self-sufficient if it still does not even wear long pants. But neither are we defending the statist program of 1952."

The "Plan For All" is to capitalize the six state enterprises. "But this spinal column of Bolivia could turn out to be its Achilles heel. Bolivia is like an ocean and its six state enterprises are like little rivulets."

The whole plan is based on an "export-or-die" principle, "which is another false dilemma," Nuñez del Prado emphasized.

"An alternative scheme would be to fortify the internal market. By doing so, potential for export would flourish beyond mere raw materials, an endemic problem also referred to by Villegas."

"Why not capitalize micro-enterprises, small industry, agriculture and artisanry? Why not privatize the municipalities?"

There's a double standard here. Popular participation for the poor and capitalization for the rich.

Nuñez del Prado concluded with a reference to racism. "It is not by chance that Max Fernandez (successful beer entrepreneur), who belongs to the cholo bourgeoisie, can be incorporated into the government but does not have access to the Confederation of Private Businesses. Bolivia has an ethnocracy of power that inhibits social and economic integration."

Father Mauricio Bacardit agrees with Nuñez del Prado in that an internal economy must be developed prior to gaining a viable export component. His

Sucree-based rural organization "attempts to construct an agricultural development scheme adapted to current economic models, in the context of a calamitous lack of rain."

"I am a pragmatic man," explained the Catalan priest, who has lived his whole adult life in Bolivia. "For this reason, I left La Paz to try something in the country."

ACLO currently receives donations primarily from European organizations while striving for self-sufficiency even within the adversities of an inhospitable market.

In the long run, after local farmers associated with ACLO become protagonists of their own fate, attempts will be made to establish a common, collective front in order to sell to the foreign markets.

"These are very modest experiences," Bacardit explained. "We are not working toward communal property, but as we reach a higher plane, collective forms will be necessary in order to share machinery and services."

"With the fall of socialism," he elaborated, "I believe in this moment there is no other solution but to try to humanize this neoliberalism. Market laws are drastic, based on an economic efficiency dogma, without considering that the primary element of capital is the human being. Even the World Bank has realized the need to transcend this grave flaw of neoliberalism, which only heightens social tensions throughout Latin America."

Bacardit agreed here with Villegas, that shortsighted demands of today's economic models compel "the cutting off of educational opportunity, the abandonment of public health and the terrifying lack of employment." The very internal market urgently needed to wake up this economy is being thwarted by these dehumanizing economic measures.

But how can one humanize neoliberalism? Through impositions by the government or by changing the attitudes within the business sector? Father Bacardit asserted that both methods are required.

"Church doctrine says that the State should regulate the treatment of employees but also that private employers should acquire a social consciousness that will help them form a common cause with labor. Here, the Church can play a pivotal, humanist role."

Theoretical models for such changes have emerged, for example, the "development with equality" concept of Chilean researchers. But to what point this theory can be applied in practice is difficult to say,

Bacardit laments. "I'm not very optimistic, in the face of today's economic panorama which advances like a relentless tank."

Villegas, Nuñez del Prado and Bacardit all agree that a candid exchange of ideas will lead to more creative approaches to the equitable development of Bolivia and hope that their comments here will catalyze such open dialogue.

---

*"It is not by chance that Max Fernandez (successful beer entrepreneur), who belongs to the cholo bourgeoisie, can be incorporated into the government but does not have access to the Confederation of Private Businesses."*

---

---

*"shortsighted demands of today's economic models compel the cutting off of educational opportunity, the abandonment of public health and the terrifying lack of employment."*

---

# Casi 10 años "durmiendo" en el Congreso

*Desde diciembre de 1986, el proyecto de ley de "Regulación y Promoción de la Actividad Artesanal" ha visto pasar más de dos legislaturas sin que a ningún diputado o senador se le ocurra desempolvar dicho proyecto. ¿Hasta cuándo?*

Uno de los sectores productivos del país con mayores necesidades y sin que hasta ahora haya sido atendido como en justicia le corresponde, es el de los artesanos, que a pesar de contar con un proyecto de ley que duerme un vergonzoso "sueño de los justos" en el Congreso—por casi diez años—se encuentra en la imposibilidad de aportar con proyectos de desarrollo, por la falta de un instrumento legal (la ley del artesano) que respalde sus actividades. Con esta inquietud, *Pequeña Empresa* visitó el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Cedla) para hablar con uno de los investigadores que participó en la elaboración del citado proyecto de ley, el actual responsable de la Unidad de Estudios Urbanos de la organización, Hernando Larrazábal.

### ELABORACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de ley de "Regulación y Promoción de la Actividad Artesanal" nace de un trabajo conjunto entre el CEDLA y todas las entidades matrices del artesanado boliviano que se remonta a principios de los '80.

Larrazábal nos explica las características de un trabajo por demás elaborado y minucioso: "en base a un elaborado análisis jurídico se definió cuál debía ser la estructura para poder formular un proyecto de ley unitario e integral que regule y fomente al sector. Fue un esfuerzo interdisciplinario y articulado por una sistemática técnica legal que era constantemente consultada con los interesados en el país; fue verdaderamente un esfuerzo inédito".

Los parámetros para tan singular trabajo fueron tomados de los requerimientos del sector—formulados en diferentes congresos y seminarios—y de un diagnóstico económico que tomó en cuenta el contexto de cambios estructurales que se produjeron en el país a partir del '85. El estudio también incluyó un análisis crítico de las disposiciones legales existentes diri-

gidas al sector artesanal y, por último, el seguimiento del marco institucional vigente para apoyar al sector.

### ENTORPECIMIENTOS

Desde diciembre del año 86 el proyecto está archivado en el Parlamento y ningún legislador es capaz de ingeniar respuesta alguna que convenza, ante semejante "olvido". Son nueve años de letargo que tienen mucho que ver con cierta oposición, en principio, a considerar algunas de las propuestas como válidas dentro de la nueva política económica, además de influir el problema de impuestos y ciertas ideas preconcebidas que se tiene del Estado y su relación con estos sectores.

Los argumentos válidos para el retraso de la aprobación se acabaron hace mucho—en opinión de nuestro entrevistado—, y se ha verificado que con el desarrollo del ajuste estructural es cada vez más importante la regulación y fomento por parte del Estado hacia algunos sectores, para promover su desarrollo y articularlos al aparato productivo nacional. Además, desde que se impuso el régimen tributario simplificado, éste se adapta perfectamente al proyecto de ley.

Larrazábal indica que existen ciertos condicionantes sobre las relaciones entre artesanía, pequeña empresa y Estado que pueden ser potenciales focos de conflicto de los intereses de cada sector, incluso, en determinado momento, se llegó a pensar que con la ley artesanal la pequeña industria quedaría relegada de las acciones del Estado.

"La verdad es que no se puede considerar a la artesanía con los mismos requerimientos que a la pequeña industria. Y es que ambos sectores requieren apoyo del Estado pero de manera diferenciada. Esta situación puede obstaculizar la aprobación, pero esperamos que no suceda así".

### COMPROMISOS, COMPROMISOS...

Cuando se presentó el proyecto, los representantes de las distintas bancadas se sor-

prendieron por la propuesta, e incluso los diferentes partidos con representación de aquel entonces, firmaron un compromiso para promover la ley. De esto hace ya mucho tiempo y hasta ahora no pasa nada. Los mecanismos operativos de negociación, estudio y aprobación del proyecto tienen que ser actualizados si se quiere reiniciar el largo camino de la aprobación.

"Lo que estamos esperando es un apoyo decidido del sector gobernante, sólo así será posible la aprobación, más aún ahora, cuando vivimos en un periodo preelectoral que debemos 'aprovechar'".

Es también importante el rol que jueguen las organizaciones del sector—continúa Larrazábal—pues si hay una adecuada promoción y explicación de la ley a la opinión pública y a los representantes nacionales, es probable que se pueda llegar a la conciencia de la pertinencia y la necesidad del proyecto de ley".

### FALTA DE VOLUNTAD POLÍTICA

Es una opinión generalizada entre los artesanos que las disposiciones legales actuales tienen un carácter disperso, contradictorio y en muchos casos con una tónica administrativo-tributaria que no cumple un régimen de apoyo y fomento al sector.

Por ejemplo, desde 1974 funciona el Instituto Boliviano de Pequeña Industria y Artesanía (INBOPIA), organismo que ayuda a este sector en la medida en que le permiten sus recursos, además de no gozar de un adecuado fortalecimiento y desarrollo, lo que demuestra falta de voluntad política para considerar al sector artesanal como un agente económico que puede ser uno de los más importantes aportadores a la dinámica productiva nacional.

## ¿QUÉ CAMBIARÁ CON LA LEY?

El proyecto de ley de regulación y promoción de la actividad artesanal, cuya última revisión se realizó en el año 91, da preferencia a los grupos organizados de artesanos brindándoles fomento financiero y técnico, crédito, capacitación y asistencia técnica en un exacto balance entre derechos y obligaciones.

En función a lo que sucede actualmente, se dará énfasis especial al tema de un sistema de impuestos que acabe con la doble tributación, además, de proponer a mediano plazo la autogestión de las instituciones artesanales, en coordinación con organismos no gubernamentales de ayuda. En el aspecto económico, la ley plantea la popularización de créditos "blandos", la creación de un fondo de garantías y un banco artesanal, con miras hacia la posible formación



*Compromisos y más compromisos parlamentarios sin resultado durante más de nueve años*

de un fondo financiero privado (FFP). Por otro lado, también se crearán fondos de acopio de materias primas y un sistema de arrendamiento para la compra.

"De aprobarse la ley el proceso de cambio recorrerá un largo camino, porque el hecho de poder acceder a todos los sistemas de organización, regulación y beneficio del sector tanto en términos tributarios, económico-financieros así como sociales, requiere procesos de madura-

ción que mañana brindarán resultados positivos", aseguró el investigador.

### **HAY QUE ROMPER CIERTOS DOGMAS**

El sector ha sufrido una serie de vaivenes y fracturas que los han debilitado orgánicamente y en su rol de articulación de demandas para poder establecer juntamente con el Estado, políticas que las favorezcan.

"Hay que romper con algunos dogmas, no todos los 'informales' son un bolsón de po-

breza, los artesanos no son estáticos. No sólo hay que mirar este sector desde el punto de vista poblacional, sino considerarlo como un sector económico que puede aportar con dinamismo y puede favorecer los procesos de reestructuración productiva que aún duermen en el país. La aplicación de la ley generará más empleo, mejores ingresos y calidad de vida. Es hora de abrir los ojos ante una realidad postergada de un sector de muy grande potencial", concluye Larrazábal.

## La ley del artesano

Al término de cada período legislativo, las directivas camarales suelen presentar a la opinión pública un listado de cuanto en esa gestión realizaron, para respaldar la afirmación de que su labor fue amplia y fructífera. Interesante y conveniente sería que sacaran, a fin de contar con una evaluación más seria, otra lista complementaria, en la que se consignara todo lo que la legislatura no hizo: los casos pendientes y abandonados. De existir tal práctica, el proyecto de ley del artesano parecería infaltablemente en la lista complementaria, desde el año '86.

Si aún no existieran estudios previos sobre una dicha ley y menos un proyecto, entonces si seña comprensible la espera para contar con esta pieza jurídica. Pero la realidad es otra, según declaraciones de uno de los ejecutivos del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

Ya va para los diez años que el proyecto denominado Ley de Regulación y Promoción de la Actividad Artesanal se encuentra en el Congreso, pero sin que haya merecido todavía la atención de los legisladores para su consideración y aprobación. La necesidad de regular y promo-

ver las actividades de este sector se presenta, principalmente, bajo dos aspectos. Primero, el elevado número de artesanos en el país. Luego, el potencial económico que representan. Si se toma como ejemplo el caso de algunas naciones asiáticas, no se puede sino reconocer que la actividad artesanal es capaz de mover la economía de una forma todavía no advertida en nuestro medio.

Indudablemente, la ley por sí misma no hará todo, pero es indispensable para el desarrollo sistémico y sostenido de tan importante sector. Ojalá los legisladores cayeran en cuenta de esta realidad.

## PRESENCIA

La Paz, Bolivia,  
jueves 1 de junio de 1995

10 años de ajuste estructural

# Luces y sombras de las reformas

Por Carlos Villegas Quiroga

Una de las características sobresalientes de la vida contemporánea reciente es la relativa estabilidad de la sociedad boliviana. Como hecho histórico inusual, la vida del país, desde hace trece años, discurre en un ambiente democrático. El 29 de agosto cumple 10 años la aplicación, ininterrumpida, de la política económica llamada Programa de Ajuste Estructural. En este interín, los tres gobiernos que se sucedieron pusieron en vigencia cuatro estados de sitio. El 6 de agosto expira la mitad del mandato gubernamental de la administración del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

También en este período, Bolivia asiste por méritos propios a un Mundial de Fútbol. Uno de los aspectos que sobresale de esta experiencia es la necesidad de rellevar la autoestima a nivel nacional. Los bolivianos tenemos la capacidad de enfrentar retos de esta naturaleza en la medida de planificar y concertar acciones que pueden redituarse excelentes resultados.

Por los fenómenos acontecidos en esta última fase, es conveniente efectuar, figurativamente, un alto en la dinámica social para reflexionar con objetividad sobre los saldos que van dejando las profundas transformaciones en la vida económica, política y social.

Seguramente se habrán gestado luces y sombras, se tendrán que consolidar los resultados positivos y rectificar aquellos que están afectando el buen desenvolvimiento de la gobernabilidad, la competitividad económica y la integración social.

No cabe duda, el espacio democrático orientó de otra manera la conducta de las personas y de las instituciones privadas y estatales, el saldo favorable es la coincidencia social de consolidar esta forma de vida. La democracia representativa tiene limitaciones, por ello es importante enriquecerla de contenido, hacerla participativa y democrática

para que los sectores excluidos tengan verdaderamente posibilidades de incidir en los niveles genuinos de decisión. Una de las experiencias recientes es la Participación Popular, cuyos frutos potenciales se perciben en el área rural y en las ciudades urbanas no rebasa los límites de la municipalización.

En los intentos de la apertura democrática la mayoría de la población expresaba su optimismo y vertía expectativas acerca de los frutos económico-sociales que debía cosechar. En este tiempo transcurrido pasaron varios fenómenos importantes, una crisis e hiperinflación sin precedentes y la puesta en marcha del ajuste estructural. Los objetivos de esta política económica se basan, principalmente, en la solución del desequilibrio externo y los niveles agudos de pobreza. Para concretar se propone un proceso sostenido de crecimiento económico, simultáneamente el mejorar los volúmenes y la calidad del ahorro, de la inversión y de la productividad de los factores productivos.

Considerando la crisis que vivió Bolivia y los cambios tecnológicos en la economía-mundo, los retos a los cuales deberíamos de enfrentar son todavía mayores a los señalados por el ajuste estructural. La ruina del estilo de desarrollo de la Revolución de 1952 debería constituirse en alerta, de tal manera de erigir las bases para la construcción de una matriz productiva y un núcleo social renovados. Claro está, suponiendo como requisito central el desarrollo, la renovación y la consolidación de actores con capacidad de orientar y desbrozar un camino de mediano y largo plazo.

Diez años es un período suficiente para evaluar y sacar conclusiones acerca de los efectos económicos, políticos y sociales y, lo que es más trascendente, reflexionar e identificar el perfil de sociedad que está constru-

yendo el ajuste estructural en términos de cimentar las bases de la trílogía buen gobierno, competitividad auténtica e integración social.

No cabe duda los trece años de democracia exigieron a los partidos políticos ingresar a una lógica diferente al del pasado dictatorial, dejar en el basurero de la historia actitudes del todo o nada y eliminación del polo opuesto. Con excepción del gobierno de Hernán Siles Zuazo, los partidos políticos aprendieron a generar condiciones óptimas para la gobernabilidad a través de pactos de corto plazo, generalmente relacionados a la vigencia de una gestión gubernamental, esto permitió tomar decisiones fundamentales para frenar la crisis y eliminar la hiperinflación.

Empero, internamente no se metamorfosearon cualitativamente, son muy pocos los albos de democracia que se perciben en los mismos; continúa la organización partidaria vertical y, en consecuencia, el caudillismo todavía va definiendo el curso de dichas organizaciones. Si bien no se puede electuar una generalización, como tendencia el fenómeno está presente en la mayoría. Otro elemento, incrementado diferencialmente en los partidos, es la corrupción. Pocos son los esfuerzos para eliminar esta crónica enfermedad, la erradicación de la misma no sólo depende de las decisiones partidarias sino también de las actitudes y decisiones de la institucionalidad que tendría que normar el funcionamiento interno y externo de éstos. Si esto no ocurre o se posterga por mucho tiempo, la falta de credibilidad y la crítica ácida de la sociedad continuará, afectando por cierto a la democracia en general.

Los pactos o acuerdos logrados por los partidos políticos, que aseguran éxito en el manejo de la política económica, no permitieron al conjunto de las organizaciones de la sociedad civil. Todavía no existe en el país una cultura de la concertación y de pactos de mediano y de largo plazo. Los acuerdos anuales son el resultado del enfrentamiento y de las posiciones intransigentes de las fuerzas sociales en conflicto. Es el caso del reciente Impasse Gobierno-COB y la promulgación del correspondiente estado de sitio, prácticamente este es un rito que se repite en las tres gestiones gubernamentales. Por lo tanto, uno de los saldos desfavorables en los trece años de demo-

cracia es la incapacidad de los diferentes gobiernos y de los actores de crear condiciones, relativamente favorables, para lograr pactos con horizontes de mediano y de largo plazo.

Este fenómeno también reviste importancia a partir de las modificaciones de los roles y funciones del Estado y de los actores sociales. El Estado indudablemente debe ser redimensionado, el problema y la discusión es la intensidad de esta jibarización y los roles que debe asumir en sociedades heterogéneas como la nuestra.

El sector privado, principalmente el empresarial, debe constituirse en el actor protagonista porque dependen de sus decisiones el perfil del aparato productivo, la generación y la calidad del empleo, la distribución del ingreso y la inserción al mercado internacional.

En consecuencia, bajo su responsabilidad recae construir una plataforma de competitividad auténtica, asentada en la incorporación de nuevas formas de producción, calificación de la fuerza de trabajo y uso racional de los recursos naturales. De igual manera son nuevos los compromisos que deben asumir los trabajadores y sus respectivas organizaciones sindicales.

Por lo tanto, no se debe derivar, exclusivamente al mercado, la potestad de diseñar el tipo de aparato productivo y de las relaciones sociales que se deben establecer en el país. Es de primera importancia que los gobiernos, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil realicen el esfuerzo de generar una disponibilidad social para que actores y gobiernos converjan en un proceso de reflexión conducente a tomar acuerdos dirigidos a mejorar cualitativamente los escenarios de la gobernabilidad, la competitividad auténtica y la integración social.

En consecuencia, el mercado no debe constituirse en el único árbitro de semejante compromiso, es conveniente que la sociedad civil tenga espacios de diálogos y de acuerdos porque los problemas que aquejan a la sociedad boliviana son estructurales y, por lo tanto, su solución requiere de una visión de mediano y de largo plazo.

*Carlos Villegas Quiroga es responsable del Departamento de Investigación del CEDLA y catedrático de la UMSA.*

# La Razón

LA PAZ, JUEVES 8  
DE JUNIO, DE 1995

## ECOS DEL COLOQUIO

# Micro y pequeña empresa, ¿de qué estamos hablando?

*Una sesuda radiografía de la industria manufacturera nacional y una conclusión para mirar adelante: la reestructuración del aparato productivo nacional dirigida a la competitividad, es una necesidad que no admite bostezos*

Si hubo una participación destacable en el coloquio "Mecanismos de Financiamiento para la Micro y Pequeña Empresa", por su claridad y alto contenido explicativo, esa fue la del investigador Hernando Larrazábal, quien, representando a la Federación Boliviana de la Pequeña Industria (FEBOPI), hizo una radiografía de la experiencia nacional, destacando las fortalezas y amenazas del sector y poniendo sobre la mesa los requerimientos de la hora presente.

Sin embargo, antes de entrar a dichos puntos, haremos, con el expositor, un recorrido por la situación internacional, que nos servirá de base para analizar la propia, que marcha a paso lento pero seguro en este sueño colectivo, que resulta ser el desarrollo de la artesanía, la micro y pequeña empresa.

### MIRANDO EL MUNDO

Larrazábal abre el tema señalando que el contexto internacional, signado por nuevas prácticas de concurrencia al comercio mundial, han puesto a la orden del día el tema de la productividad y de la competitividad. Y esto hay que entenderlo de la siguiente manera:

"No es más la demanda la que debe adaptarse a las características de una oferta masiva y estandarizada, generada en plantas de gran escala. Hoy en día, la exigencia es de una gran flexibilidad de la oferta para responder a una demanda cambiante de bienes y servicios de alta calidad pero de bajo precio, diversificada, segmentada en nichos, y por lo mismo, restringida por sus tamaños", aseguró el disertante.

## ■ CONCLUSIONES PARA LA HORA PRESENTE

Para terminar, Larrazábal esquematiza las condiciones necesarias para llevar a buen término el objetivo planteado. He aquí un resumen apretado de sus conclusiones:

- Se necesita un cambio en la mentalidad de los agentes económicos.

- Es importante proscribir dogmas y principios fundamentalistas de base ideológica y hay que concluir que no interesa sólo el libre mercado, pero tampoco las políticas paternalistas. En Chile y en México, como los ejemplos más cercanos, observamos la admisión de formas de subvención al costo de transacción financiera.

- Es importante dar continuidad a iniciativas como las del coloquio, para poder lograr niveles significativos de coordinación y de constitución de un marco institucional concertado, con participación de los actores involucrados. Este es más un imperativo que una consigna gremial o política.

- Los micro y pequeños empresario deben reavivar sus vocaciones emprendedoras, desplegar esfuerzos de autoayuda y romper actitudes de renuencia al cambio y a la innovación.

- Reconocer la importancia de las últimas iniciativas promovidas desde el Estado, como la asunción de un compromiso que debe seguir adelante.

## ■ LA PEQUEÑA EMPRESA QUE NECESITAMOS

En otras palabras, se trata de nuevas condiciones que conducen a un cambio en el patrón productivo y esto implica tomar en cuenta no sólo la posibilidad de desagregación de grandes empresas, sino, al mismo tiempo, la revitalización de los roles de la pequeña empresa, con amplias perspectivas para aquellas que cumplan con las siguientes condiciones:

- Altos grados de tecnificación y flexibilidad productiva en planta.
- Altos niveles de la calificación de la mano de obra multifuncional.
- Alta productividad y calidad en los procesos.
- Capacidad de innovación en productos y diseños.
- Capacidad para dar respuestas a las oportunidades de articulación con otros estratos de mayor tamaño.
- Inserción en circuitos de comercialización e información.

En consecuencia, para Larrazábal, el desafío se orienta hacia la reestructuración productiva orientada a la obtención de ganancias de competitividad, al más breve plazo.

### PERFIL DE LA INDUSTRIA NACIONAL

Con este antecedente, es importante mostrar cuál es el perfil de la industria manufacturera en nuestro país. Estas son las características de nuestro aparato productivo:

- Hay una estructura heterogénea en la que destaca un predominio de unidades de pequeña escala y de menor desarrollo tecnológico, conviviendo con un reducido estrato de medianas y grandes empresas.
- Es destacable el hecho de que a pesar de ser las pequeñas unidades productivas las más numerosas, presentan bajos niveles de productividad, superado por las grandes.
- Hay una concentración en actividades orientadas a la producción de bienes de consumo básico y escaso desarrollo de ramas orientadas a la producción de bienes intermedios y de capital.

Si a esto añadimos el precario grado de articulación intra e intersectorial, la débil inserción en los mercados y la reducida experiencia exportadora, tenemos un panorama no muy alentador como punto de partida para la pequeña y microempresa.

### UNA META NACIONAL

Capacitación, apoyo en comercialización y asistencia técnica son, según Hernando Larrazábal, los problemas centrales que deben tomarse en cuenta a la hora de promover el sector, dado el avance que existe en la atención al crédito.

En este sentido, la necesidad de integralidad en los programas de apoyo es un imperativo, pues el éxito de una empresa no radica sólo en financiamiento.

En consecuencia, el logro de la competitividad "no es sólo un objetivo a nivel micro, lo es también de carácter macro y nacional, pues ésa es la garantía de sostenibilidad de los procesos que se logren", asegura el expositor.



Hernando  
Larrazábal,  
poniendo los  
puntos sobre  
las ideas

## “Las estrategias para crear empleos no tendrán frutos”

Un experto, Carlos Arce, hace un análisis de las nueve estrategias gubernamentales para crear empleos

El investigador del Centro de Estudios Laborales y Agrarios (CEDLA), Carlos Arce, asegura que las nueve estrategias de generación de empleos que el gobierno elaboró no serán efectivizadas por sus limitaciones.

En las negociaciones con la COB, el gobierno propuso nueve mecanismos para generar empleos. Estos son: la capitalización, la participación popular, la inversión social, la inversión convencional, las cooperativas, el apoyo a la pequeña y microempresa, la capacitación, el fortalecimiento y creación de ciudades fronterizas y, por último, la globalización de todas las acciones descritas.

### UNA A UNA

Según Arce, la capitalización no garantiza la generación de fuentes de trabajo. Es que, entre otras razones, la implementación de nueva tecnología implica reducir la demanda de fuerza de trabajo, por lo menos en una primera etapa.

El gobierno apuesta a que la productividad y el mayor ingreso darán lugar a nuevas inversiones, pero esto no está garantizado porque es un problema a largo plazo, dice.

Tal vez se genere fuentes de empleo, pero no será en la cantidad necesaria. Además, según Arce, la capitalización acentuará la diferencia de ingresos porque un sector empresarial podrá ofrecer tecnología de punta y mejores ingresos a sus empleados, frente a una masa de asalariados y no asalariados con ingresos precarios.

Otro mecanismo para generar empleo es la participación popular. El gobierno dijo que 1995 era el año del empleo, los que serían generados con los recursos entregados a los municipios.

Las autoridades suponen que la migración campesina está originada en la falta de servicios, pero no dicen que ese fenómeno está originado en la falta de ingresos y producción, sostiene el experto del CEDLA.

El economista señala que las inversiones en el área social, caminos, escuelas, reparaciones, generan empleos que



Mientras las políticas de empleo surtan efecto, mucha gente espera un trabajo, aun sea eventual

en realidad sólo profundizan el subempleo, porque las ocupaciones son temporales.

Este mecanismo no es respuesta para solucionar el problema del empleo.

La solución al problema del desempleo está en priorizar el empleo en los sectores productivos que generen riqueza y que posibiliten mejoras en los empleos precarios. La participación popular "a lo mejor puede crear ingresos temporales, pero no es la solución definitiva".

### LA INVERSIÓN SOCIAL

La inversión social de los fondos de vivienda, de inversión social, de desarrollo campesino y desarrollo regional tienen limitaciones por su dependencia del financiamiento externo. Pueden generar empleos eventuales, pero no serán permanentes, agrega.

Por otra parte, la capitalización y las reformas concentran su atención en la inversión privada. Según Arce, hasta ahora se piensa que los grandes volúmenes de inversión despertarían el interés y generarían un mecanismo automático de inyección de capitales,

pero en la economía no hay nada seguro, porque depende de las características generales de ella.

Las cooperativas, por su lado, están ligadas a la posibilidad de ahorro de las personas, que se reduce cada vez más.

En relación a los servicios, no hay mano de obra calificada y tampoco hay empresas interesadas en cualificarla. Los obreros calificados se forman en las empresas, pero esto llega a los obreros estables, porque no forman trabajadores para otras empresas.

### UNA OPCIÓN

La pequeña y la microempresa son opciones posibles, aunque primero se deben resolver elementos de política económica, como la necesidad de tomar políticas diferenciadas, sostiene.

La industria es un sector importante en la generación de valor agregado, por esto debería darse una política diferenciada para el sector. La industria tiene problemas de financiamiento, de altos costos y otras que son más graves para

los pequeños empresarios.

Las microempresas generan subempleo, pero hay que potenciarlas con políticas diferenciadas. No se trata de que aparezcan más microempresas, sino que se posibilite una mejora en el tipo de ingresos.

Sin embargo, asegura Arce, es difícil que la microempresa se fortalezca con el "liberalismo total imperante", depende del cambio de orientación en la política económica del gobierno.

### LAS OTRAS

Hay miles de trabajadores para una decena de trabajo, y mientras no haya una matriz productiva fuerte que genere una demanda de puestos de ocupación, la calificación de los obreros no garantiza que accedan a su fuente de trabajo, porque depende del mercado laboral, añade.

El potenciamiento de las zonas fronterizas tampoco es una garantía para generar empleo, porque depende de las políticas económicas aplicadas en los otros países. Además, en las fronteras sólo se genera subempleo, concluye el experto.

# La Razón

LA PAZ, JUEVES 29  
DE JUNIO DE 1995

## Empleos, empleos... ¿dónde están?



En seis meses más habrá terminado el anunciado "Año del empleo", y parece que sin pena ni gloria. El tema vuelve a ocupar este espacio gracias a las recientes declaraciones de un investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA, quien en una entrevista sostenida con **La Razón**, desgaja una a una las nueve propuestas del gobierno hechas a la COB -en tiempos tormentosos- a propósito de la generación de empleos.

No es necesario aquí hacer un recuento de las nueve opciones, lo que sí cabe es recuperar de las palabras del investigador, aquella opción a la que le atribuye un contundente "*ésta si es posible*", después de desbaratar las otras ocho. Hablamos de la generación de empleos a través del potenciamiento de la micro y pequeña empresa.

La media docena de meses que tiene el "Año del empleo" no merece más comentarios, que de eso se ocupa el viento y el calendario. Cabe más bien, precisar, como lo hace el investigador en la

entrevista citada, qué tipo de políticas se requieren para hacer efectiva la propuesta del gobierno.

Y aquí se hacen necesarios los argumentos. Se requieren establecer *políticas diferenciadas*, pequeña empresa y microempresa no pueden caber en la misma bolsa; no es lo mismo hablar de un industrial que necesita acceder a cierta tecnología que de un sastre que necesita ampliar su taller. Otro argumento, color de hormiga: esta visto, que cuando se habla de pequeña y micro empresa y se las entiende como verdaderos potenciales de la economía nacional, no se puede cruzar los brazos -estatales y privados- y sentarse a esperar la buena nueva; todo lo contrario. Está comprobado que se requiere de una acción enérgica, no intuitiva y de mera proclama. Aquí no se puede pecar de fundamentalista, la rigidez del modelo de libre mercado es mala consejera. Sí, cuando se habla de pequeña empresa, habrá que romper ciertas ataduras. Así lo enseña la experiencia internacional de países muy próximos a nosotros.

# La Razón

La Paz, domingo 2 de julio de 1995

## OTRO APORTE DEL CEDLA

### Radiografía de la microempresa en Bolivia

La problemática financiera de las microempresas y sus dificultades para ampliar el universo de comercialización, han sido estudiadas profundamente por el equipo de investigación del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) el cual, mediante uno de sus miembros, Carlos Arze Vargas, conversó con *Pequeña Empresa* para dar a conocer las percepciones de la institución sobre el tema.

En su análisis, Arze valoró el impulso gubernamental que se ha dado a la problemática del crédito con la creación de los fondos financieros privados (FFPs), pero advirtió que estas iniciativas no tienen que ser sólo prioridad del Estado, sino que deben ser impulsadas por todas las instituciones involucradas en este quehacer.

#### PROBLEMA DE GARANTÍAS

El apoyo al diseño y constitución de sistemas de garantías crediticias es un factor muy importante en el proceso de fomento a la microindustria. Arze indicó al respecto que "estas unidades productivas del sector han tenido un acceso tradicional a fuentes *informales*, como los prestamistas o el "compadrazgo" que cobran intereses aún más altos que los de la banca. Sin embargo, estas unidades han cumplido este

tipo de obligaciones, lo que demuestra que aún con crédito más caro que el comercial, ellos pueden cumplir con sus obligaciones".

El investigador considera que esto ocurre debido a la fuerte presión social que existe en el entorno inmediato del microempresario, lo que conduce a develar que el principal obstáculo, para que este sector acceda a la banca comercial, es el de las garantías que puede ofrecer, no el monto del dinero de las tasas de interés.

#### NECESIDAD DE CAPACITACIÓN

Este aspecto, tan recurrente en la problemática de la micro y pequeña industria, tiene que ser —de acuerdo al investigador del CEDLA— fomentado en modalidades "abiertas" o de "acompañamiento opcional" junto con programas de crédito para el desarrollo.

"La meta principal —en opinión del Arze—, es apuntar al fomento de este sector de manera integral. La asistencia técnica productiva tiene que estar ligada al problema del crédito, aunque éste no es el único ni principal problema de la microindustria. Esto se podría hacer al interior del propio sistema educativo, en el sector privado, a través de organizaciones no gubernamentales, o en sus propias organizaciones", indicó.

**PARA CREAR MÁS EMPLEO**

# Miren bien a la microempresa

*El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) analizó las propuestas gubernamentales en torno al desarrollo del empleo y señaló que la principal falencia es la tendencia a globalizar los problemas de la industria boliviana. La solución parece ser crear políticas diferenciadas para cada sector*

El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) realizó recientemente un diagnóstico sobre las estrategias propuestas por el gobierno para la creación de fuentes de trabajo, sus limitaciones y sus perspectivas, donde uno de los aspectos más interesantes es el papel que cumple la micro y pequeña empresa en la generación de empleo, situación que puede ser aprovechada de mejor manera si se toman en cuenta elementos particulares de la realidad de este segmento.

Uno de los investigadores del CEDLA encargado del estudio en cuestión, Carlos Arze, indicó que existe una orientación estatal muy clara a enfrentar el problema del desempleo en una forma muy general, sin analizar las características del sector que nos ocupa.

## **POLÍTICAS DIFERENCIADAS**

Para el CEDLA, el sector de la microempresa es de importancia capital en términos de generación de empleos y de

actividad económica proveedora de recursos y servicios a la población de bajos recursos, además de considerar la utilización de insumos y materias primas nacionales como su principal característica distintiva.

En este sentido, el trabajo investigativo del CEDLA sobre el tema ha desembocado en una propuesta que contiene diferentes puntos a ser considerados dentro de una política estatal diferenciada hacia la microempresa, y que puede servir de modelo de análisis para otros sectores como la pequeña o mediana industria.

Los principales problemas identificados que presenta el sector se refieren principalmente al reducido grado de capitalización, al insuficiente acceso a recursos productivos debido a las características del propio sistema financiero, a la falta de información técnica y posibilidades de adaptación tecnológica, a la existencia de una infraestructura y servicios insuficientes para un adecuado funcionamiento (adaptación



*¡Si señor!, políticas diferenciadas para el sector, opina Carlos Arze*

gobierno general del Estado hacia ellos.

## **NO TODOS EN EL MISMO SACO**

Las políticas diferenciadas que propone el CEDLA al respecto toman en cuenta elementos que evitan la tentación a hacer generalizaciones y particularizaciones "peligrosas".

"No se puede alentar la ilusión de que todos pueden transformarse y ser competitivos. Existen ciertas ramas de la microempresa que tienen un gran potencial de desarrollo, por ejemplo, las confecciones de prendas de vestir, metalmecánica y confecciones en madera, que están focalizadas en ciertas regiones geográficas, por la facilidad de acceso a la materia prima en el caso de la madera en Santa Cruz y las confecciones en La Paz y El Alto por su cercanía al mercado peruano", finalizó Arze, a tiempo de indicar que se tiene que considerar estas situaciones particulares para elaborar los diferentes lineamientos de las políticas estatales.

cultad de acceso a los mercados, la ausencia de reconocimiento social al trabajo microempresarial, la falta de instrumentos legales e institucionales que apoyen a este segmento productivo y los problemas de orden burocrático en los trámites que deben realizar estas empresas, complejizan el panorama de dificultades que tienen los microempresarios, situación que se traduce, según Arze, en un mar-

Existen además otros elementos como el bajo nivel de capacitación presente en la microindustria por factores como la estabilidad laboral y la competencia que no permiten lograr mayor efectividad en la capacidad técnica productiva y de gestión. La difi-

## 10 años de ajuste estructural

# Capitalización de las empresas estatales

Por Carlos Villegas Quiroga

Desde 1985 está en curso el proceso de la Reforma Estructural. Las medidas más relevantes vigentes desde ese entonces son la desregulación, la apertura de la economía y la flexibilización laboral. En el gobierno del Acuerdo Patriótico se inicia, aunque de manera parcial, la privatización de las empresas estatales dependientes de las Corporaciones de Desarrollo. Con el advenimiento de la actual coalición gubernamental se promulga la ley de Capitalización de las seis empresas públicas más importantes; las expectativas gubernamentales son las de cumplir las promesas electorales en materia de empleo, inversiones, ingresos y nivel de actividad económica.

Con la capitalización y las otras medidas relativas a la reforma estructural se pretende construir un nuevo régimen de acumulación que permita cancelar definitivamente la competitividad espúrita, asentada, básicamente, en la producción y exportación de materias primas, bajos salarios y deterioro de la calidad del empleo. En consecuencia, se plantea transitar hacia un nuevo escenario de competitividad auténtica que no sólo privilegie lo cuantitativo sino, como hecho fundamental, la calidad del aparato productivo en términos de generar las condiciones propicias para la incorporación, gradual y sostenida, de valor agregado en los diferentes segmentos sectoriales, calificación de la fuerza de trabajo, introducción de nuevas técnicas de producción y mecanismos organizativos y administrativos.

En síntesis, interrelacionar los factores micro y macro de la competitividad para lograr un cambio cualitativo de la matriz productiva que permita obtener en forma sostenida crecimiento, articulación con el mercado internacional y mejora en las condiciones de vida de la población. Sólo de esta forma la sociedad podría ser sostenible en el largo plazo, porque tendría capacidad de generar y mejorar empleos a través de la ampliación de opciones de inversión.

El gran interrogante que flota en el ambiente nacional es si la Capitalización logrará revertir la actual tendencia, para ingresar a un nuevo escenario de competitividad auténtica, integración social y gobernabilidad progresiva.

Sin desdeñar la importancia de los servicios o apoyos fundamentales a la producción, cuatro de las seis empresas capitalizables reúnen estas características. El crecimiento y la calidad de los servicios estará sujeta a la dinámica de la población y del conjunto de la economía, sea por demanda interna y/o externa. Las otras dos empresas, la petrolera y la metalúrgica de Vinto, producen bienes en el estricto sentido de la palabra; YPFB representa en este proceso las joyas de la abuela y se constituye en uno de los ejes del régimen de acumulación. Esto significa que Bolivia, prioritariamente, podría continuar transitando el sendero de la producción y la exportación de materias primas porque el principal producto de esta empresa, el gas natural, tiene esta característica y, además, el comportamiento de la economía en los últimos diez años acentúa la tendencia del pasado. Obviamente, esta corriente ahondará la fragilidad del país porque no estaremos en condiciones de afrontar ventajosamente los cambios cualitativos acontecidos en la economía del mundo.

En el período electoral el ofrecimiento principal del actual gobierno radicó en generar y mejorar la calidad de empleo y en impulsar el nivel de la actividad económica. Respecto a la ocupación, por tratarse de empresas intensivas en capital, lo que se prevé más bien es una reducción de la ocupación. Lo que podría ocurrir en el futuro dependerá fundamentalmente de los planes y del cronograma de inversión de los recursos de la capitalización. Respecto al impulso que eventualmente podría provocar en el aparato productivo, es necesario señalar que el mismo se caracteriza por su fuerte desarticulación, de modo que cuando se expandan las empresas y demanden materias primas, bienes intermedios y de capital éstos provenirán del extranjero. Sólo tendrá un efecto positivo cuando las empresas requieran bienes y servicios para su funcionamiento cotidiano, y los trabajadores demanden bienes y salario.

Indudablemente la capitalización provocará crecimiento económico; sin embargo, existen dudas sobre la capacidad de transformar la calidad del aparato productivo. Empero, este es uno de los probables escenarios que dejaría como saldo la capitalización.

Por los efectos multiplicadores que tendrá en la vida económica y en el nivel de las decisiones políticas, ésta es una de las medidas más importantes que está ejecutando el gobierno; las repercusiones tendrán alcances de larga duración porque está asentando nuevas formas de articulación social, económica y política. Después de la primera experiencia, capitalización de ENDE, afloraron en diferentes instancias voces discordantes respecto a este proceso. En algunos casos la población no está de acuerdo con la entrega de los activos públicos al sector privado, en otros existe desconocimiento acerca de este proceso y otros grupos expresaron su disconformidad con los procedimientos. Obviamente, al gobierno le corresponde compatibilizar esos diferentes puntos de vista.

Como la capitalización es un fenómeno que influirá sobre el empleo, el nivel de la actividad económica, o en otras palabras sobre la vida de los ciudadanos bolivianos, es imprescindible hacer transparente este proceso; la capitalización de ENDE dejó muchas dudas al respecto. Los organismos estatales que están dirigiendo son diáfanos con los inversionistas extranjeros; sin embargo, eso no ocurre con la población boliviana.

Un primer aspecto se refiere al valor de las empresas. La definición de este monto es importante porque significa el aporte de la empresa extranjera que se destinará a las inversiones, materias primas, bienes de capital, generación de empleo, etc. En consecuencia, interesa que el valor sea el más alto posible por sus implicaciones virtuosas. Por estas razones, es importante que el gobierno informe a la población la situación financiera de cada una de ellas, las perspectivas de mercado, los requerimientos de inversión y, en consecuencia, el valor de mercado. Como el gobierno está prestando políticamente para capitalizar las seis empresas a la brevedad posible, se corre el riesgo de que su valor sea equivalente al valor libros, lo que podría ocasionar daños económicos para el país.

Un segundo aspecto tiene relación con el costo fiscal de la capitalización. Por una parte las seis empresas tienen obligaciones externas con varios acreedores; se estima que la deuda asciende a 501 millones de dólares. La ley de capitalización contempla la posibilidad de subrogación, parcial o total, de la deuda en favor del Tesoro General de la Nación (TGN). Porque existe este marco legal, es imprescindible que el gobierno informe a la población sobre sus decisiones porque tienen connotaciones significativas sobre el valor de las empresas o la situación financiera del TGN. En la medida de transferir la deuda a la inversión extranjera puede presentarse la eventualidad de fijar un precio de venta por debajo del valor libros y/o de mercado, de esta forma compensar dicha transferencia. Si la alternativa fuese subrogar la deuda al TGN, tendría graves problemas debido a su fragilidad financiera y por las repercusiones tributarias sobre los contribuyentes.

Todo el proceso de capitalización también significó la contratación de deuda de organismos multilaterales, BM, CAF, entre otros. Si bien no se conoce con precisión este monto, lo óptimo sería que el gobierno también transfiera esta deuda a las empresas extranjeras.

Por otro lado, es de primera importancia que el gobierno de a conocer los Contratos de Adjudicación, de esta forma se conocerían en profundidad las condiciones y costos de la administración en favor de las empresas extranjeras. Asimismo la población está en el derecho de conocer los procedimientos de la administración de sus bienes; como la propiedad del paquete accionario corresponde en un 50% a la empresa extranjera y el remanente se distribuirá entre los trabajadores y la población mayor de edad, es imprescindible conocer la nominación y la composición de los directorios porque en esta instancia se tomarán decisiones fundamentales en materia de empleo, inversiones, distribución de dividendos, etc.

Por último, como los recursos de la capitalización tendrán efectos sobre el crecimiento de la actividad económica y el empleo, también es de vital importancia conocer los planes de inversión donde seguramente estarán detallados los proyectos que se llevarán a cabo y el tiempo de ejecución. Esto es importante porque si la expectativa es mejorar el crecimiento económico y el empleo, los volúmenes de inversión no deben diluirse en el tiempo. Una de las tres empresas extranjeras que se adjudicó la generación de energía eléctrica señalaba a los pocos días de la capitalización de ENDE que el monto de inversión se concretaría en siete años, si esto ocurriese en todas las capitalizables los efectos en empleo y crecimiento económico serían realmente escasos.

En consecuencia, transparencia del proceso no sólo significa organizar un show televisivo sino, fundamentalmente, permitir que la población y sus instancias representativas conozcan, estén ampliamente informadas y tengan posibilidades de incidir sobre aspectos tan relevantes como los señalados. En democracia las organizaciones de la sociedad civil deben participar en procesos de tanta importancia; todavía están a tiempo para aprovechar los espacios que el gobierno debe ofrecer a la sociedad boliviana.

*Carlos Villegas Quiroga es responsable del Departamento de Investigación del CEDLA y Catedrático de la Carrera de Economía y del Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la UMSA.*

## Bajas perspectivas profesionales

# Librados a la informalidad y la eventualidad

Según un estudio el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), elaborado en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) la participación laboral en cinco años se duplicó en la población de 10 a 19 años de un 11,5% en 1985 a un 22,2% en 1991, y en las personas de 20 a 24, de un 42,6% a un 56,6% en el mismo periodo. La tasa de participación laboral expresa qué porcentaje de la población total forma parte la población económicamente activa.

El economista Carlos Arce, del CEDLA, explica que el incremento del número de niños y jóvenes en el mercado laboral es una de las consecuencias de la participación progresiva de más miembros del hogar, que deben ayudar a cubrir los gastos que antes solventaba el padre de familia, ahora afectado por el subempleo, los salarios bajos y la disminución de las fuentes de trabajo.

El incremento de la población económicamente activa origina una competencia ma-

*Cada vez más personas se ven obligadas a trabajar desde temprana edad, con ingresos bajos y durante más horas. Un tercio (764.470 personas) de quienes trabajan o están en busca de empleo (población económicamente activa) tienen de 7 a 24 años y sus condiciones laborales son precarias.*

yor para acceder a las fuentes de trabajo. Según Arce, hay más personas que pueden trabajar por menos. A ello se suman las políticas de contención de los salarios que emprenden las empresas, como la contratación eventual que evita el pago de beneficios sociales, y la forma de aumento salarial tomando como índice la inflación anual. Incremento que, en opinión del economista, no llega a cubrir la deuda social que las medidas de ajuste estructural y la crisis económica dejaron en los ingresos de los trabajadores.

Inversamente al aumento del número de trabajadores entre 10 y 24 años, sus ingresos disminuyeron. Con datos de la misma fuente, y durante el mismo periodo, el ingreso por hora de trabajo tanto para empleados asalariados como para trabajadores por

cuenta propia, bajó de 2,47 bolivianos a 95 centavos. Sin embargo, las horas de trabajo se incrementaron de 43,9 horas por semana a 46.

### OBLIGADOS A LA INFORMALIDAD

El aumento de mano de obra joven no encuentra respuesta en el sector formal, concretamente la industria local, reducida por los efectos de la liberalización del comercio exterior y la apertura hacia las importaciones. Ante esa situación, la mayor parte de quienes buscan trabajo tienen que optar por engrosar la fila del sector informal.

El condicionamiento hacia lo informal, que los jóvenes encuentran ya desde el principio de su vida laboral, se complementa con las escasas exigencias de formación que requiere ese tipo de

## CIFRAS ESCOGIDAS

### POBLACIÓN

- Población de 10 a 24 años (estimación 1994)  
2.500.000 (32% de la población nacional)
- Población de 15 a 19 años (estimación 1994)  
900.000

### TRABAJO

- Población económicamente activa (PEA) de 7 a 24 años (1992)  
764.470 (30% de la PEA)
- Población desocupada de 7 a 24 años (1992)  
22.605 (36% del total de desocupados de la PEA)
- Porcentaje de la población que muere antes de los quince años  
13%

### EDUCACIÓN

- Sistema universitario estatal y privado (1990, INE)
- Matriculados 114.252
- Egresados 4.744
- Titulados 2.796

trabajo, que tiene una organización muy precaria, de baja productividad y compensación económica pequeña. Carlos Arce cita datos obtenidos durante la anterior gestión gubernamental que indican la demanda laboral en función de la capacitación de los trabajadores.

En el caso de las actividades informales, los requerimientos de unidades económicas artesanales o semienterpreariales, se inclinan, sobre el resto de grados de capacitación laboral, en un 43% por trabajadores que sólo hayan cumplido con el nivel medio de enseñanza. Mientras que las unidades de producción familiares que usualmente se concentran en el comercio y servicios, emplean un 42% de trabajadores con instrucción básica.

Se infiere de estos datos la tendencia de la informalidad

a emplear personas que sólo necesiten saber leer y escribir, mientras que los mismos tienen restringido acceso a actividades formales empresariales que requieren de profesionales titulados (66%) o en su defecto de egresados universitarios (7%).

Ahora bien, las exigencias del sector formal de personas capacitadas responden a una economía orientada a las exportaciones, que prepondera la productividad y competitividad. Arce establece dos etapas de capacitación, una básica que es cubierta por las escuelas, institutos y universidades y que otorga ciertos presupuestos de formación y sirve para conseguir empleo. Pero es en la siguiente etapa, en el trabajo, cuando la capacitación se convierte en especialización respecto de una actividad y se hace práctica y significa una inversión para la

misma empresa en términos de eficiencia.

La posibilidad de especialización *in situ*, sin embargo, sería muy reducida, según el entrevistado, dadas las características eventuales del empleo dominantes en muchas empresas que no invierten en la capacitación de empleados que probablemente no estén más de tres meses. "Sería como subvencionar a la competencia".

Arce piensa que el panorama así descrito configura un círculo vicioso, donde los jóvenes deben trabajar desde niños, dadas las exigencias de su situación, postergando su instrucción escolar y universitaria y, con ello, limitando sus proyecciones laborales a la informalidad o a la eventualidad de bajos sueldos y sin expectativas de capacitación ni superación.

A.M.

**Si no cambia la estructura productiva nacional!**

## Se incrementará la deuda de recursos humanos

*La crisis económica no sólo hace más difícil la vida de los jóvenes bolivianos sino que les niega muchas posibilidades de capacitación y de superación laboral.*

*La actual orientación de las políticas productivas es crucial para solucionar el problema. Es necesario un cambio en estas políticas para evitar la acumulación de lo que se podría llamar una deuda de recursos humanos que dejaría atrás al país en comparación con sus vecinos y seguiría postergando a su juventud.*

*Sobre los impactos de las reformas en la capacitación y expectativas de los jóvenes responde Carlos Arce, economista del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).*

**Presencia (P).** - ¿Cuáles serán los efectos generales de las reformas que ejecuta el gobierno en la capacitación y proyección laboral de la juventud?

**Carlos Arce.** - La capitalización es una de las reformas más importantes. Las empresas que se adjudiquen las empresas estatales exigirán a sus empleados mayor capacitación, mejores niveles de instrucción y profesionalización que la administración estatal suele requerir.

Como son organizaciones de capital extranjero, su mayor interés es acceder a mercados externos y para ello manejan tecnología de punta que necesita pocos operarios pero bien calificados. Es un segmento muy elitista del mercado laboral cuya remuneración seguramente responderá a su nivel de capacitación en mayor medida que en las empresas públicas.

En ese sentido habrá mayores exigencias de formación pero menor generación de empleo. Eso afectará a una gran parte de los jóvenes que tienen dificultades para capacitarse por su situación económica que, a su vez, les

obliga a emplearse en trabajos precarios de reducidas expectativas de realización profesional.

**P.** - ¿Qué es lo que provoca esto? ¿Existe alguna solución?

**C.A.** - El punto de solución creo que tendría que estar siempre planteado desde la estructura económica, es decir, partiendo de una reestructuración del aparato productivo.

Pese al repunte de las exportaciones no tradicionales el grueso de la exportaciones sigue siendo de materia prima o de materia no elaborada o con poco valor agregado. Incluso los rubros más importantes de las no tradicionales como la soya y la madera tienen esas características. Eso acarrea problemas cuando nuestra producción se enfrenta al mercado internacional y al movimiento de los precios, donde los términos de intercambio cada vez son más negativos para el país.

Si se opta por un modelo cuyo motor fundamental va a ser un aparato productivo ligado a la competencia del mercado externo, se está renunciando a un mayor nivel de industrialización. Esa es la dirección de la capitalización de las empresas y de esa forma se repite una experiencia histórica del pasado.

Yacimientos es una de las empresas más importantes porque produce un recurso natural requerido en la economía mundial y por su aporte significativo a las finanzas del Estado. Con su capitalización renunciamos a la posibilidad de que transfiera sus

excedentes para un proceso de fortalecimiento de la economía interna y el sector industrial. Se suma a ello la actual política neutra en materia arancelaria que trata por igual al sector de comercio y servicios que al sector productivo de la industria.

Las características de la política productiva determinan sus requerimientos específicos del tipo de mano de obra y, por eso, de capacitación, es decir, educación. Por eso, como está enfocado el manejo de la economía, se requiere solamente mano de obra medianamente calificada en plomería, electricidad, mecánica, etc., para impulsar procesos de producción de materia prima con poco valor agregado.

**P.** - En ese sentido, hay una correspondencia del enfoque de la reforma educativa con la orientación de la política productiva...

**C.A.** - Sí. Acorde con la política de contención del gasto, el Estado se desliga de algunas de sus responsabilidades en salud y educación y centra su atención en el nivel de la primaria. En la reforma del currículum escolar está planteado el bachillerato técnico. Sobre el supuesto de que con la reestructuración de las empresas, éstas requerirán más mano de obra y de mayor calidad técnica que actualmente no brinda la educación básica y media, ambos, niveles de instrucción serán suficientes para el trabajo informal. Y, además, ante el hecho de que una buena parte de la población trabaja desde la niñez y adolescencia.

A mí me parece que ese planteamiento es una adecuación al

problema y no su solución. No busca impedir que la gente trabaje a más temprana edad, sino que entre en el mercado laboral por lo menos con una habilidad -a pesar de que es en el trabajo mismo donde se adquieren las habilidades-, cuando debería estar en un proceso de formación que le permita aspirar a niveles profesionales especializados.

**P. Según la Secretaría de Educación existen 700 institutos legales de educación técnica en el país, de los cuales, la mayor parte (93%) son privados y enseñan computación. ¿Podría ser la proliferación de institutos, una muestra de la tendencia a la formación técnica en la juventud?**

**C.A.-** Hay un crecimiento de los institutos, pero más orientado hacia el sector terciario: servicios, comercio, finanzas. Este sector demanda empleados medianamente calificados adecuados a los procesos que requieren su funcionamiento. Un banco necesita para funcionar una red de computación y seguramente una empresa mediana ya no puede hacer sus inventarios y contabilidad a pulso.

Sin embargo, el aumento del número de institutos no tiene correspondencia con la formación técnica productiva, que es lo que requiere la industria como base de toda economía. Creo que solamente tenemos el instituto

Pedro Domingo Murillo y el INFOCAL para cubrir esa necesidad, frente al gran número de instituciones de capacitación administrativa.

La alta demanda de técnicos y profesionales de gestión administrativa se debe al crecimiento del sector comercial que los requiere, principalmente el bancario. Su florecimiento en la última década se explica en las políticas fiscales que le favorecieron. La liberalización de las tasas de interés y su consecuente elevación benefició a la banca y perjudicó a la industria en sus posibilidades de acceder a crédito.

Otra explicación del "boom" de la banca son las utilidades que logra por el préstamo de dinero, a cambio de certificados de depósito al fisco, para que éste último logre cubrir su déficit y mantener su nivel de reservas. Estas ventajas no están ajenas a las propias prácticas especulativas y corruptas de bancos y financieras que ocasionaron la quiebra de varios de ellos.

Aunque los bancos se mantienen gracias a que la economía tiene un importante ingreso de divisas todavía significativo del narcotráfico y por los préstamos de capitales del exterior, que sustentan esta estabilidad económica ilusoria. Mientras se mantenga esta situación seguirá el ritmo de la demanda de este tipo de trabajadores (de ramas técnicas de servicios), pero eso no será

permanente y tendrá los mismos efectos de la deuda externa que se contrae para pagar otras deudas y se acumula hasta llegar a una crisis como la que sucedió hace unos años.

**P. Eso quiere decir que además de deuda externa, habría una especie de deuda de recursos humanos, por la tendencia a la capacitación de éstos en actividades no necesariamente productivas, y que dejaría al país en desventaja respecto de otros países en cuanto a productividad y competitividad...**

**C.A.-** Ese es el saldo que tenemos hasta ahora, si continúa y crece la tendencia de la propia economía hacia el sector terciario y su equivalente en términos de capacitación de mano de obra.

Es necesario responder al fenómeno de la globalización de la economía y al hecho de que la producción involucra cada vez más investigación y menos materia prima. Si ignoramos ese hecho nos alejamos más de otros países que avancen por ese rumbo.

Por ese motivo no podemos renunciar a niveles mayores de capacitación que estén determinados por el enfoque de las políticas productivas. Si las tenemos adecuadas, tendremos una idea clara de qué es lo que tenemos y necesitamos y cuáles son las perspectivas de la juventud al respecto.

**Andrés Martínez**

## LOS OJOS PUESTOS EN LA MICROEMPRESA:

# ¿Será justa la emisión de facturas?

A tiempo de que la Dirección General de Impuestos Internos lanzara una disposición que contempla, que a partir de la fecha, todas las facturas deben llevar el nombre de los compradores, surgen algunas interrogantes sobre la situación de la microempresa y del sector informal. En esta oportunidad un vocero del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Hernando Larrazábal, aclara el panorama, apuntando algunas de sus observaciones.

Para Larrazábal el tema debe ser tratado al interior de una filosofía de justicia distributiva de las cargas fiscales, y en este caso concreto, de justicia tributaria basada en la idea de que deben tributar más, aquellos que más capacidad contributiva tienen; y menos, aquellos que menor capacidad poseen.

El tratamiento tributario al sector informal urbano tiene que conciliarse -según el experto-, por otro lado, con las perspectivas de desarrollo nacional, y con los planes que actualmente son considerados en relación al sector. Aquí algunas apreciaciones, que sin duda, deben ser tomadas en cuenta:

- Por un lado, el reconocimiento de la necesidad de un rol activo del Estado en la promoción de cambios en la estructura productiva de cara a la elevación de los niveles de competitividad interna y externa del país.

- La definición del papel que se le asigna a las unidades económicas de pequeña escala en esos procesos.

### ■ ALGUNOS APUNTES NECESARIOS

A continuación los *pros* y los *contras* de que se "liquide" el régimen simplificado. Los apuntes los hace de Hernando Larrazábal. Los principales cuestionamientos que plantea son los siguientes:

- El sector "informal" es básicamente heterogéneo.
- Hay que determinar qué rubros particulares tienen capacidad de tributar.
- Posee índices de escolaridad bajos.
- Sus ingresos son igualmente reducidos.
- La medida aumentaría el costo de la vida del ciudadano común.
- Pondría en riesgo la supervivencia del sector sino se aplican con cuidado las medidas.
- No hay que dejar de lado al sector de la política fiscal, pero hay que analizar estas condicionantes.

La palabra de un especialista para iniciar el debate.

Hernando Larrazábal advierte sobre los riesgos de mirar sólo el bosque, perdiendo de vista a los árboles

- Si hoy puede considerarse como un supuesto válido que el Estado desea efectivamente promover cambios en la estructura productiva, la situación y las perspectivas reales de las pequeñas unidades productivas no son temas que deban ser dejados fuera del marco de las decisiones, incluido el tema fiscal.

- Los aspectos operativos vinculados a la aplicación de las normas tributarias deben derivar de los aspectos anteriores y no restringirse a consideraciones estrictamente fiscales de incremento de ingresos a ultranza, como objetivos predeterminados.

#### HAY QUE PENSAR EN LOS RIESGOS

Es necesario, en este contexto, valorar equilibradamente, los riesgos de las decisiones asumidas, en la perspectiva de no generar un agravamiento de los conflictos sociales, pues, si se determinara la inaplicabilidad objetiva de las obligaciones sustantivas de

la norma, pueden advertirse al menos dos posibles consecuencias: por un lado, el cierre masivo de unidades de pequeña escala, que trae aparejado un posible crecimiento del desempleo abierto; y, por otro, mayores presiones hacia la evasión en el cumplimiento de las obligaciones, implicando el acrecentamiento de costos en la aplicación de mecanismos de control, sin contrapartida adecuada de retorno en el nivel de las recaudaciones.

En este orden, conviene valorar que decisiones políticas de sacrificio fiscal (mínimo) para el presente, pueden traducirse en ventajas futuras al aplicarse criterios de excepción, sean temporales o permanentes, si obviamente están vinculadas a propósitos de promover transformación productiva y competitividad.

#### ¡CUIDADO CON LAS DISPOSICIONES!

Si se optara por la continuidad de tratamientos excepcionales, como el del Régimen Tributario Simplificado (RTS) y/o de acciones promocionales, se requiere la consideración de criterios de selectividad en el campo de la aplicación de las mismas; es decir, qué actividades interesa apoyar y cuáles no. En esto, es imprescindible, no cargar en una misma bolsa las actividades productivas, o de servicios, junto a las actividades de mera intermediación, que bien pueden ser, en determinados rubros, incluso contraproducentes con una intención de fomento a la generación interna del valor.

No parece lógico -continúa el portavoz del CEDLA- una determinación *ex ante* sobre la pertinencia o no de la aplicación de reglamentaciones relativas a la emisión de facturas, como mecanismo de eliminación del RTS.

Es pues recomendable que las decisiones en torno a estos temas tengan como base, estudios más minuciosos que articulen: justicia tributaria, objetivos de desarrollo y definición de actores del cambio, con un conocimiento más cabal de la realidad de las unidades de pequeña escala, su real capacidad contributiva, las dificultades no sólo procedimentales, sino de conocimientos apropiados para la aplicación de las normas por parte de los sujetos pasivos; los costos que esto implicaría para ellos, etc.; en correspondencia con las implicaciones administrativas, de costo y capacidad de contraprestación de servicios al sector, por parte de las instancias del Estado, encargadas de la aplicación de las normas.

## Un clamor sin oídos: ¡empleo!

Mónica Saucedo

**A** dos años de gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada el problema del desempleo sigue siendo un drama sin solución.

Su promesa de crear 500 mil empleos en cuatro años es una deuda que ya tiene dos años. Por el contrario, el Presidente empezó su gestión despidiendo a 10 mil trabajadores. Al año siguiente se crearon 50 mil fuentes de trabajo, pero no se sabe si en los siete meses que ya pasaron de 1995 se han generado nuevos empleos.

A principios de año, en su mensaje a la nación, el Presidente prometió que en 1995 el país tendría 100 mil nuevas fuentes, pero no especificó el tipo de trabajo ni su duración. ¿Por qué son importantes estas aclaraciones? Porque el 90 por ciento de la población económicamente activa (PEA) se considera insatisfecho con el empleo e ingresos que percibe; sólo el 10 por ciento tiene trabajo satisfactorio para sus necesidades.

### LAS CIFRAS

El universo del empleo en Bolivia está conformado del siguiente modo: 10 por ciento de empleo pleno o satisfactorio, siete por ciento de desocupación, y 83 de subempleo (visible e invisible).

Los subempleados visibles son quienes no pueden acceder a trabajar en un número suficiente de horas pese a su disposición, debido a la insuficiencia de empleos. Los invisibles son quienes trabajando no tienen los suficientes ingresos.

El subempleo es uno de los mayores problemas del país. Está expresado en las bajas remuneraciones y condiciones inadecuadas de trabajo. Sin embargo, es la única alternativa que tienen los trabajadores para escapar a la desocupación abierta y la falta de ingresos económicos.

### UN DRAMA QUE CRECE

Las condiciones de vida en el eje troncal (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y El Alto) se deterioraron considerablemente. En 1985, la participación del mercado de trabajo era del 32.4 por ciento, para 1991 aumentó al 38 por ciento. Además, la población ocupada comprendida entre los 10 y 19 años pasó del 8 por ciento al 13 por ciento, entre esos años. El problema es que según las previsiones del CEDLA esas tendencias son progresivas hasta el presente.

Otro dato: la fuerza laboral femenina de estas ciudades se triplicó hasta constituir el 44 por ciento de la población económicamente activa, según el estudio del CEDLA, Empleos y Salarios.

### INESTABILIDAD

Según los datos estadísticos del anuario de 1994 del Ministerio de Trabajo, se registraron un total de 11.728 contratos en todo el país. Sin embargo, ellos en su mayoría son de carácter eventual y con bajas remuneraciones.

De acuerdo a la Subsecretaría de Empleos del Ministerio de Trabajo, el problema del mercado eventual es un proceso que en todos los países del mundo se ve, pero que provoca competencia entre los trabajadores y que la calidad de trabajo sea eficiente. ¡Vaya consuelo!

### ESTRATEGIAS

En medio de este panorama y consciente de que el empleo es un problema que no ha sido atacado, el gobierno tiene nueve estrategias para disminuir sus efectos, éstas son: la capitalización de las empresas estatales, la participación popular, inversión social del Estado, inversión convencional del sector privado, inversión en el sector cooperativo, inversión en la organización y desarrollo de pequeñas unidades productivas, capacitación laboral, el estudio para el desarrollo de ciudades fronterizas e intermedias y la implementación de estrategias regionales de desarrollo. Son estrategias cuyos resultados aún no se conocen. ¿Hasta cuándo será?

*El universo del empleo en Bolivia está conformado del siguiente modo: 10 por ciento de empleo pleno o satisfactorio, siete por ciento de desocupación, y 83 de subempleo*

B A M C O



Santa Cruz

PÁGINAS QUE HACEN HISTORIA

# ULTIMA HORA

B A M C O



Santa Cruz

La Paz - Bolivia, **Jueves 7** de septiembre de 1995  
Matutino fundado el 30 de abril de 1929 N° 17.230

**Bs. 2,50**

Edición de 44 páginas  
Precio en todo el país

SEGÚN INFORME DEL CEDLA Y UMSA

# Las reformas costarán \$us 804,7 millones

El documento "Bolivia, impacto y costos de las reformas", presentado por el gobierno al Consejo Consultivo del Club de París, en 1994, fue dado a conocer por esas instituciones. El ministro de Hacienda negó la veracidad de la denuncia.

# Capitalización y reformas a la seguridad social costarán \$us 804,7 millones

***El Ministro de Hacienda negó que ese sea el costo de la capitalización y las reformas a la seguridad social. Sin embargo los datos fueron publicados por la revista Dinámica Económica de la Universidad Mayor de San Andrés. La nueva deuda externa incrementará los impuestos, cuyos efectos se sentirán en los próximos años, afirma el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.***

La capitalización y la reforma del sistema de seguridad social, costarán al país 804,7 millones de dólares, en el período 1994-2002, según el documento «Bolivia, Impact and costs of the Reforms» (Bolivia, impacto y costos de las reformas), presentado por el gobierno al Consejo Consultivo del Club de París, en 1994.

Esos costos podrían ocasionar un incremento de impuestos y reducir los gastos sociales del Estado, afirmó Carlos Villegas, analista y experto en temas de capitalización del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

Por su parte, el ministro de Hacienda, Fernando Candia, negó que el gobierno haya presentado tal documento, «si hay es apócrifo, porque no se ha presentado al Grupo Consultivo de París ningún documento de ese tipo».

La revista Dinámica Económica del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Mayor de San Andrés, cita al documento del cual extrae un cuadro que muestra que la reforma estructural, la capitalización y seguridad social, costará 804,7 millones de dólares entre 1994 y el año 2002.

Citando ese documento, Villegas aseguró que sólo la capitalización costará un total de 369,7 millones de dólares al Estado.

En noviembre del pasado año, el ministro de Capitalización, Alfonso Revollo, aseguró que el costo total del proceso alcanzaría a 14 millones de dólares y en los últimos días, el secretario de ese mismo despacho, Edgar Saravia, afirmó que el financiamiento externo de ese programa llegaría a 19,6 millones de dólares.

## **Destino de los recursos**

De los 804 millones de dólares, 369,7 millones fueron presupuestados a pagos por indemnizaciones, amortización de la deuda externa, intereses, estudios, costos de transacción y obligaciones de medio ambiente.

El gobierno aseguró que la capitalización de las empresas públicas posibilitará mejores condiciones para la población, al liberar al Tesoro General de la Nación de gastos en las empresas públicas, consideradas crónicamente deficitarias.

Al justificar los gastos, autoridades gubernamentales aseguraron que los beneficios de esos desembolsos serán mayores.

## **Se acrecenta la deuda**

Para capitalizar las empresas públicas el gobierno recurre al endeudamiento externo, afirmó Villegas, quien dijo que los bancos Mundial (BM) y el Interamericano de Desarrollo (BID) se convirtieron en los principales acreedores de las nuevas obligaciones.

Durante la gestión del actual gobierno, los dos organismos multilaterales de financiamiento concedieron más de 150 millones de dólares para apoyar el programa de reformas estructurales.

Según el analista del CEDLA, «no se conoce con exactitud los recursos destinados a esas reformas».

### Más impuestos

Con la nueva deuda externa contratada para la capitalización, las amortizaciones a los organismos de crédito aumentarán porque el Estado tendrá que cumplir con las nuevas obligaciones contraídas.

Según Villegas, para que el Estado pueda pagar esas nuevas deudas tendrá que reducir los gastos sociales, el rubro de ajuste en este tipo de medidas.

Además, el analista dijo que conforme aumentan las obligaciones del Estado, aumentan las posibilidades de un incremento en los impuestos, y sus efectos se sentirán en los próximos años.

### «A gusto del inversionista»

Villegas afirmó que todas las leyes (de hidrocarburos, telecomunicaciones y otras necesarias para capitalizar las empresas) fueron consultadas con los potenciales socios y recién fueron discutidos por el Parlamento.

Lo mismo ocurrió con la elaboración de los términos de referencia de las licitaciones internacionales, agregó.

Con la capitalización de las empresas estatales se entregan las empresas con proyectos de inversión rentables y con la garantía de su recuperación.

### Transparencia en la información

Para Villegas, el proceso de capitalización está cubierto de una serie de interrogantes, porque se entrega información a las empresas interesadas, pero no a la sociedad. «No es transparente con su misma sociedad, porque no se explica cuáles son los costos reales de la capitalización, el valor de las empresas, y los proyectos de inversión que las empresas van a realizar».

Al referirse a la Reforma Educativa, por ejemplo, el analista dijo que la información está bloqueada en las reparticiones gubernamentales. «La falta de transparencia en los temas referidos a los costos de la reforma estructural se originan en un temor a la posibilidad de que se organice una mayor resistencia a los cambios impulsados por el gobierno».

## Costo de las reformas estructurales para el período 1994-2002

(millones de dólares norteamericanos)

	Capitalización de las empresas	Seguridad Social	Total
Indemnizaciones	192,1		
Déficit provisional		435,0	
Intereses	16,0		
Amortización deuda	82,8		
Estudios	26,1		
Costo de Transacción	17,7		
Obligaciones de medio ambiente	35,0		
<b>Total</b>	<b>389,7</b>	<b>435,0</b>	<b>804,7</b>

FUENTE: BOLIVIA: IMPACT AND COSTS OF THE REFORMS

Tomado de la revista *Dinámica Económica*, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UMSA.

## Empleo y salarios la búsqueda de la equidad

Silvia Escóbar de Pabón

En el transcurso de los últimos diez años la aplicación de políticas de ajuste estructural ha agravado la pauperización y la polarización social en la sociedad boliviana.

La inequidad distributiva se acentúa, al mismo tiempo que la economía tiene cada vez menor capacidad para generar más empleos y mejorar la calidad de los existentes.

### El contexto global

Desde 1985, las políticas macroeconómicas aplicadas en el país tienen una orientación predominante hacia la estabilización de la moneda y su mantenimiento, subordinando aquellas dirigidas a la reestructuración del aparato productivo, a la creación de condiciones para la inversión privada y al aumento de la producción y la productividad, como base para un crecimiento sostenido con efectos progresivos en términos de equidad e integración social.

La reforma del Estado orientada a propiciar el libre juego del mercado en todos los ámbitos posibles y el predominio de medidas estabilizadoras, afectaron la inversión pública funcionalizándola primero a atraer la inversión privada, y, posteriormente, complementando ese papel subsidiario a la atención de las necesidades sociales de la población. Por su parte, la respuesta de la inversión privada no guarda relación con la necesidad de diversificación productiva y mejora de los niveles de competitividad, manteniéndose en niveles muy bajos y con una composición conservadora.

En consecuencia, el escaso grado de transformación productiva y el lento crecimiento del producto, sumado a un alto nivel de transferencias al exterior -pago por servicios de la deuda externa- y al deterioro de los términos del intercambio con el de una fuerte reducción del ingreso disponible o ahorro nacional.

Estas tendencias en el comportamiento de factores determinantes de la capacidad de generación de empleo en la economía, junto a la liberalización de las relaciones contractuales y la creciente heterogeneidad del aparato productivo na-

cional, han dado como resultado fuertes desequilibrios en el funcionamiento del mercado de trabajo, cuyos resultados más visibles se traducen en una aguda precarización del empleo y de las condiciones laborales.

### Las tendencias en el empleo y los salarios

El caso de las cuatro principales ciudades del país (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y El Alto) que, en conjunto, abarcan al 80% de la fuerza laboral de los centros urbanos, entrega elementos de constatación suficientes, aún considerando que las evidencias empíricas tienen como año de referencia a 1992.

Una primera constatación es que la demanda de empleo crece, pero es absolutamente insuficiente para ocupar al creciente contingente de fuerza de trabajo que aumenta, tanto por factores demográficos, como económicos, donde la migración y la urgencia por recuperar los niveles de ingreso familiar se combinan acelerando las tasas de participación en la actividad económica.

Este desequilibrio entre oferta y demanda de fuerza de trabajo no desemboca, como en otros países, en altas tasas de desempleo abierto, sino en formas variadas de subempleo a las que se asocia una baja calidad de la ocupación.

En un contexto en el que se espera que el sector privado empresarial sustituya al Estado en la generación de empleos, apenas uno de cada tres nuevos empleos generados hasta 1992 correspondía al aporte de las actividades empresariales. Esto es así, por la pequeñez relativa del sector empresarial, por su estructura interna más asentada en actividades terciarias que en la producción de bienes, como también por la persistencia de las inversiones en actividades de rápido retorno y de mínimo riesgo, que no son las que generan mayor valor agregado y mayores volúmenes de empleo. En ese año el sector empresarial participaba con el 20% en la ocupación total, en tanto que el sector estatal todavía concentraba el 16% de los trabajadores.

La débil capacidad del sector empresarial para imponer una nueva dinámica al mercado laboral,

tiene como contrapartida la inserción ocupacional mayoritaria de la fuerza de trabajo en los sectores tecnológicamente más atrasados de la economía, comúnmente englobados bajo el término de "sector informal" y en actividades del servicio doméstico, que en 1992 pasaron a ocupar el 57% y 6% de la fuerza de trabajo, respectivamente.

En otros términos, la generación de nuevos empleos continuaba respondiendo más -como en el presente- a la "urgencia" de la población por generar un ingreso por muy reducido que fuese, y no a dinámicas sostenidas de demanda de empleo en el mercado laboral. Más del 50% de la fuerza laboral realiza actividades por su cuenta con escasos recursos complementarios al trabajo, y, por lo tanto, bajo formas muy precarias de ocupación.

Esta primera constatación remite a una segunda: la generación de más empleos se ha producido a expensas de su calidad. Esto ocurre no solamente debido a que la falta de oportunidades de empleo adecuado obliga a mantener o iniciar ocupaciones precarias, sino, fundamentalmente, porque la flexibilidad del mercado de trabajo ha dado lugar a una desregulación de facto de las relaciones contractuales, la misma que redundará en una baja calidad de los puestos de trabajo también en el sector empresarial de la economía.

Se han generalizado formas eventuales de contratación y aumentos en la jornada laboral, sin que exista una compensación igual en las remuneraciones. Las indexaciones anuales a futuro, que sólo abarcan a los trabajadores estatales, no logran compensar la pérdida del poder adquisitivo de los sueldos y salarios, y una fracción cada vez más amplia de los trabajadores no cuenta con los beneficios sociales otorgados por la ley.

En ausencia de procesos de reconversión productivos, el abaratamiento de los costos laborales se constituye en el principal mecanismo para mantener un umbral de competencia en el mercado y restaurar los niveles de ganancia; una de las formas más agudas de subsidio del capital por el trabajo y de sobreexplotación de la fuerza laboral.

En la medida en que los trabaja-

dores asalariados son los principales consumidores de los bienes y servicios que produce el "sector informal", las ventas y los ingresos de los que allí ocupan, se mantienen en marcos muy estrechos, siguiendo a la evolución de los salarios, e, incluso, tienden a reducirse debido al explosivo aumento de los competidores en los mismos espacios del mercado.

De este último aspecto se deriva una tercera constatación: los ingresos por trabajo tienden a reducirse drásticamente en términos de su poder adquisitivo. Desde 1987, una vez superada la fase del shock estabilizador, se verifica un progresivo descenso de las remuneraciones reales promedio. Hacia 1992, el poder de compra cayó en 22% para el conjunto de los ocupados; a excepción del sector estatal, donde las sucesivas indexaciones estabilizaron las remuneraciones en los niveles de 1987. En los otros sectores la caída fue drástica, variando desde el 26% en el sector empresarial, hasta el 29% en el sector informal.

Este comportamiento de los salarios e ingresos reales, no expresa, sin embargo, la verdadera dimensión del problema. Considerando solamente el costo de la canasta normativa alimentaria, se evidencia que entre el 65% y 70% de la población ocupada, recibía en 1992, una remuneración por debajo de este mínimo de contribución necesaria para los gastos familiares. Y esta situación, no era exclusiva de los ocupados en el sector informal, sino que afectaba en las mismas proporciones a los trabajadores del Estado y del sector empresarial, superando ampliamente a las observadas en 1987.

En consecuencia, el aumento del empleo basado en una mayor precarización de las condiciones laborales, muestra que se han adoptado estrategias de competitividad que son regresivas con relación a los propios postulados del modelo económico, modelo que pretende paradójicamente un desarrollo empresarial basado en una competitividad auténtica y en inversiones que promuevan un incremento substancial de la productividad del trabajo.

#### **Hacia un nuevo enfoque de desarrollo**

A partir de los efectos del ajuste sobre el empleo y los ingresos, es necesario cuestionar la viabilidad de un modelo económico que se asienta en políticas macroeconómicas y de corto plazo, que dicotomiza los roles del Estado y del mercado, que privilegia la producción para el mercado externo, sin atender las necesidades del fortalecimiento de la matriz productiva interna, para generar procesos de integración social. En suma, la viabilidad de un modelo económico que no asienta el diseño y aplicación de políticas en el reconocimiento de la heterogeneidad del aparato productivo nacional y en las necesidades de fortalecimiento de sus diversos segmentos, como vía más eficaz para atender el reto de la transformación productiva, la competitividad, la generación de empleo y la distribución más equitativa de los ingresos, factores indispensables para alcanzar una real integración social.

A fin de superar la aplicación de políticas que alimentan instituciones y prácticas discriminatorias y excluyentes, justificando la inequidad en función de recursos económicos y sociales disponibles, se precisa un nuevo enfoque que otorgue validez, legitimidad e importancia a la vinculación entre las esferas de la producción y la reproducción.

Esto implica reconceptualizar la productividad en la actividad humana, a fin de definirla, no solamente en términos de ganancia y de acumulación de riqueza, sino en relación al grado en que satisfaga necesidades sociales y personales. Es decir, orientar la producción al desarrollo humano y no a la inversa. Para esto es impostergable redefinir las relaciones entre el Estado y el mercado, a fin de que el primero cumpla los roles de representación de intereses de todos los grupos sociales, y, especialmente, de aquellos marginados del acceso al poder.

*\*Silvia Escóbar de Pabón.  
Socióloga, Directora del Centro  
de Estudios para el Desarrollo  
Laboral y Agrario, CEDLA.*

*Extraído de: Claves. Año 1 N° 3.  
Agosto -Septiembre de 1995.*

# Capitalización de las empresas públicas

Carlos Ville

*El autor nos aproxima a la incuestionable realidad de la producción internacional donde el empleo se ha desacoplado de la inversión y las materias primas de la industria. Por otro lado, avalúa la participación indirecta de los trabajadores del paquete accionario de las empresas capitalizadas y la pérdida del control estatal sobre los excedentes económicos.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Las innovaciones tecnológicas, las nuevas reglas que rigen en las relaciones internacionales y las condiciones internas son factores que se interrelacionan y, por lo tanto, exigen a sociedades como la boliviana de definir un nuevo estilo de desarrollo que tenga como ejes centrales una matriz productiva y un núcleo social, diferente al patrón de desarrollo vigente hasta 1985. Considerando que el saldo de este último son limitantes y obstáculos estructurales, entre otros, el pequeño volumen de ahorro interno.

En este marco se inscribe la capitalización de las empresas públicas, constituyéndose además en una de las leyes y decisiones principales del gobierno que preside Gonzalo Sánchez de Lozada.

## 2. PROPIEDAD DE LAS EMPRESAS

A mi entender este es uno de los temas centrales que está en la controversia esta última temporada. La capitalización como tal significa la emisión de acciones en favor de las empresas transnacionales por un monto equivalente al valor de las empresa de SAM. A su vez indica el monto que deberán invertirse en las empresas capitalizables. Con esta transacción las transnacionales pasan a ser propietarias del 50% de las empresas capitalizables.

El otro 50% del paquete accionario, propiedad del Estado, se transferirá a la población boliviana mayor de edad hasta el 31 de diciembre de 1995, a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones para que éstas asuman la responsabilidad de administrar este 50%.

En consecuencia, como se señala en el Monitor de la Capitalización, N° 11 de junio del presente año, "la empresa capitalizada queda totalmente en manos privadas con el 50% en manos de los inversionistas extranjeros y el restante 50% en manos de los Fondos de Pensiones Privados, quienes administrarán las acciones de los bolivianos".

Por lo tanto es una figura nominal el hecho de que los bolivianos seamos propietarios del 50% del paquete accionario. No podremos disponer libremente de nuestras acciones, es decir transar en el mercado de valores, la única posibilidad que tendremos es el de gozar de una renta mensual una vez concluida nuestra vida productiva útil o cuando estemos jubilados.

En tal virtud quiero subrayar que el fin último de la capitalización es el de privatizar la propiedad y los niveles de decisión de las seis empresas. En otras palabras, el Estado pierde la capacidad de definir el uso y destino del excedente económico nacional.

## 3. Fondo de Pensiones Privados

Quisiera ahondar un poco más sobre este tema. Hasta la promulgación de la normatividad legal y el funcionamiento de las AFPs, el gobierno decidió contratar los servicios de un Fideicomiso y de un Custodio Maestro que recayó en la Cititrust, dependiente de la Corporación Financiera Citicorp.

Como Fideicomiso mantendrá resguardadas las acciones de los bolivianos por un período de 18 a 24 meses, hasta su correspondiente transferencia a las AFPs. Además podrá invertir para obtener dividendos de corto plazo.



**Carlos Villegas**

Además, el Contrato de Administración estipula que el directorio estará conformado por 4 miembros designados por la empresa transnacional y 3 por el Fideicomiso. Esta figura también permite señalar que los bolivianos perdemos posibilidades de dirección de las empresas porque el Fideicomiso tiene todas las prerrogativas para el nombramiento de éstos.

Una vez transferidas las acciones a las AFPs, el Fideicomiso toma la figura de Custodio Maestro cuya función principal será el de establecer nexos entre los administradores del dinero (AFP) y los mercados bursátiles en el mundo. Como el mercado de capitales, primario y secundario, tiene un desarrollo reciente, con pocas instituciones emisoras debido al carácter predominantemente familiar de la mayoría de las empresas nacionales, el gobierno se adelanta con estas disposiciones para permitir canalizar los recursos de los bolivianos a los mercados internacionales.

Lo innovador sería el generar mecanismos operativos y legales para imprimir dinamismo al mercado de valores, tanto en lo que se refiere a instituciones emisoras en forma primaria, como a las que transan en el mercado secundario, y lo que es más importante inducir a la mayoría de las empresas, productivas y de servicios, al cambio de razón social que les permita emitir títulos-valores y convertirse en protagonistas de esta intermediación financiera.

### **3. USO DE LOS RECURSOS DE LOS BOLIVIANOS**

Las empresas capitalizadas obtendrán ganancias anuales, las cuales tendrán dife-

rentes usos de acuerdo a las decisiones que tomen los miembros del Directorio, una de ellas se distribuirá entre la empresa propietaria del 50% de las acciones y el restante propiedad de los bolivianos, bajo la figura de dividendos.

El contenido del uso y destino de estos recursos fue cambiando desde la presentación del Plan de Todos hasta la actual propuesta gubernamental.

En el Plan de Todos se sugería la institucionalización de la Fundación de Desarrollo Solidario (FUNDESOL) para que administre y asigne estos recursos en proyectos de desarrollo social, elaborados y presentados por las comunidades y barrios organizados.

Posteriormente, sin tener la sociedad posibilidades de conocer las razones, el gobierno decidió que estos recursos sean administrados por los Fondos de Pensiones Privados, beneficiando a los bolivianos sólo una renta mensual de jubilación. Por lo tanto, el beneficiario directo del manejo de estos recursos serán las AFPs.

El Informe Final de BID, de la Misión Piloto sobre Reforma Socioeconómica en Bolivia, presidida por la Sra. Margaret Anstee, sugiere constituir con el producto de los dividendos, pertenecientes a los bolivianos un Fondo de Capitalización de los pequeños y medianos productores, urbanos y rurales, cuya administración estaría a cargo del Fondo de Inversión Social (FIS), pág 191. Este es un espaldarazo en términos de no apostar a las AFPs porque no existe ninguna seguridad de que canalicen recursos a estas unidades productivas que tienen variados problemas y limitaciones estructurales.

En otra dirección, estuve insistiendo en varios eventos y artículos que se reconsidera la decisión gubernamental de delegar la administración de los recursos de los bolivianos en las AFPs. La propuesta consiste en lo que llamo **Capitalizar la Participación Popular**, a través de distribuir estos recursos a los municipios del país y cubran el vacío de la Ley de Participación Popular.

### **4.- CRECIMIENTO SIN EMPLEO**

Actualmente estamos asistiendo a un fenómeno: crecimiento económico sin puestos de trabajo, o cuando aumenta la producción el aumento del empleo va por detrás. Nuevo fenómeno mundial crecimiento sin empleo

Introducción de tecnología; las nuevas tecnologías aumentan la productividad humana, no permiten la creación de empleo. El crecimiento del empleo está yendo a la zaga del crecimiento económico, esto ocurre en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

# Pequeños agentes económicos excluidos de las reformas

**- Proceso de capitalización debe incorporar a productores urbanos y rurales otorgándoles recursos que superen el ciclo de la simple sobrevivencia.**

*Carlos Villegas Q. (\*)*

## 1.- INTRODUCCION

Con la capitalización de las empresas estatales se emiten acciones en favor de las empresas estratégicas o extranjeras por un monto equivalente al valor de subasta o de oferta que efectúan las mismas, por lo tanto, este valor indica el monto que invertirán en las empresas capitalizables. Con esta transacción las transnacionales pasan a ser propietarias del 50% del paquete accionario.

El otro cincuenta por ciento, propiedad del Estado, se transferirá a la población boliviana mayor de edad hasta el 31 de diciembre de 1995, mediante las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFPs, quienes asumirán las responsabilidades de la administración de dichas acciones. Mientras se aprueben las disposiciones legales para el funcionamiento de las AFPs, el Gobierno seleccionó a un Fideicomiso para que resguarde las acciones de los bolivianos, recayendo esta responsabilidad en la Corporación Financiera Cititrust.

En consecuencia, como se señala en el Boletín Monitor de la Capitalización, No. 11, junio de 1995, del Ministerio de Capitalización "la empresa capitalizada queda totalmente en manos privadas con el 50% en manos de los inversionistas extranjeros y el restante 50% en manos de los Fondos de Pensiones Privados, quienes administrarán las acciones de los bolivianos".

Por lo tanto, los bolivianos nos convertimos en propietarios nominales porque, no podremos disponer libremente de nuestras acciones, es decir, transar en el mercado de valores. La única posibilidad que tendremos será la de gozar de una renta mensual una vez concluida nuestra vida productiva útil o cuando estemos jubilados.

En tal virtud, el fin último de la capitalización es la privatización de la propiedad y los niveles de decisión de las seis empresas. En otras palabras, el Estado pierde la capacidad de definir el uso y destino de gran parte del excedente económico nacional.

Indudablemente con el ingreso de recursos que posibilita la capitalización las seis empresas que están en este proceso tendrán saldos favorables en términos de introducir tecnología, nuevas formas de administración, elevación de la productividad y mejora en las condiciones laborales. En cambio el aparato productivo integrado por las unidades de pequeña escala, urbanas y rurales, tendrán un rezago mayor por la inexistencia de programas y proyectos que impliquen apoyo integral para la superación de las limitaciones básicas, en consecuencia, se profundizará la heterogeneidad estructural obteniendo como resultado dos Bolivias cualitativamente diferentes.

Esta última temporada, a pesar de la presencia de voces discordantes en relación a la orientación de la capitalización, particularmente de YPPB, el Gobierno dio señales de continuar firmemente con este proceso. Por esta razón es pertinente iniciar el debate en relación al uso y destino del excedente económico que pertenece al Estado boliviano.

## 2.- FONDOS DE PENSIONES PRIVADOS

Las AFPs constituidas administrarán las acciones de los bolivianos y, anualmente, recibirán dinero líquido bajo la figura de dividendos resultado de la distribución de ganancias entre los propietarios del paquete accionario. Las AFPs canalizarán estos recursos a los agentes económicos mediante el mercado de capitales.

Como el mercado de capitales no está pudiendo superar las trabas estructurales referidas, principalmente, a la ampliación de las instituciones emisoras de títulos - valores - porque la mayoría de las empresas nacionales, productivas, comerciales o de servicios, no tienen la razón social y las condiciones financieras para esta finalidad - el Gobierno está



*La artesanía es un sector productivo pero de un limitado nivel, que sólo se conforma con la sobrevivencia, por ello el proceso de capitalización debe necesariamente incorporarla. En el gráfico, una de tantas exposiciones realizadas en la ciudad de La Paz por pequeños artesanos.*

tomando las previsiones para que el Fideicomiso se convierta en Custodio Maestro, una vez transferidas las acciones de los bolivianos a las AFPs.

La función principal del Custodio Maestro será la de vincular a los administradores del dinero (AFP) con los mercados bursátiles internacionales, así los primeros tendrán la posibilidad de invertir los dividendos, propiedad de los bolivianos, en los mercados de capitales de otros países y, de esta manera, obtener los intereses correspondientes.

En consecuencia, las AFPs pueden canalizar de dos formas los recursos o dividendos de los bolivianos: Primero, mediante el mercado de valores a nivel nacional, cuyos beneficiarios, de acuerdo a la tendencia histórica del sistema bancario y a la base legal de emisión de títulos - valores, serán fundamentalmente las grandes empresas y; segundo, en el mercado de capitales internacional beneficiándose empresas de esos países.

Bajo esta dinámica nuevamente quedarán excluidas del financiamiento las unidades productivas urbanas y rurales, de pequeña escala, porque no estarán en condiciones de emitir títulos - valores; además no se cumplirá uno de los objetivos de la creación de las AFPs, cual es el de subsanar el déficit de ahorro interno porque, por un lado, no se beneficiarán las unidades económicas anteriormente señaladas y, por otro, los recursos eventualmente saldrán del país a realizar transacciones en los mercados externos.

Ante esta circunstancia, lo genuino sería generar mecanismos operativos y legales para imprimir dinamismo al mercado de valores, tanto en lo que se refiere a instituciones emisoras de títulos-valores y, lo que resulta más relevante, innovar mecanismos para que la mayoría de las empresas, de producción, comercio y de servicios, cambien de razón social de tal manera de habilitarles para la emisión de títulos-valores y convertirlos en protagonistas de esta intermediación financiera. A mediano plazo no se vislumbran decisiones gubernamentales de esta naturaleza.

### 3.- USO DE LOS RECURSOS DE LOS BOLIVIANOS

Indudablemente las unidades económicas pequeñas son muy importantes a nivel global, tienen capacidad de generar empleo, valor agregado, utilizar materias primas nacionales, entre otros. Sin embargo, también es reconocido por todos, la imperiosa necesidad de imprimirles fortaleza para que ingresen a un proceso de transformación productiva y de competitividad, aspectos que serán posibles en la medida de generar una base que permita elevar la productividad, introducir nuevas formas de organización gerencial y tecnología. Claro está que esto será posible sólo si existieran programas y proyectos que apuntalen a la transformación productiva y competitiva; y uno de ellos hace referencia al acceso a los recursos financieros. Como decíamos el sistema bancario y las AFPs no aseguran este proceso porque los recursos que administran generalmente caen en manos de las grandes empresas.

Para lograr una verdadera transformación productiva y competitividad auténtica es imprescindible recuperar las decisiones acerca del uso y destino de los recursos de la capitalización, de propiedad de los bolivianos, de tal manera de utilizarlos básicamente en actividades productivas, dirigidas por las unidades económicas de pequeña escala. El país necesita consolidar y, a su vez, construir una base productiva para enfrentar los cambios internos y externos con mayor solvencia y sostenibilidad en el tiempo, para tal efecto es imprescindible recuperar la propiedad real y las decisiones acerca del uso y destino del excedente económico.

Para tal efecto se sugieren dos propuestas, bajo la consideración fundamental de que el Estado siga siendo propietario del 50% del paquete accionario, es decir no entregarlas a las AFPs para su administración. Primero, porque la mayoría de los bolivianos, principalmente campesinos y la involucrada en el llamado Sector Informal Urbano, no se beneficiarán de la renta de jubilación ya que la capitalización de las acciones no les permitirá obtener el monto mínimo para gozar de dicho beneficio. Segundo, tendrán fuertes limitaciones para efectuar los aportes mensuales debido al alto costo de administración que cobran las AFPs, los casos de Chile y Colombia permiten realizar esta afirmación. Y tercero, el dinero administrado por las AFPs tampoco llegará a las manos de los campesinos y pequeños productores urbanos porque éstos no tendrán posibilidades y condiciones para participar activamente en la bolsa de valores como instituciones emisoras de títulos-valores.

En consecuencia las propuestas están enmarcadas en el contexto anteriormente señalado:

i) Las funciones que desarrollan los municipios, en el marco de la Ley de Participación Popular, se orientan principalmente a solucionar los déficits en infraestructura en salud, educación, saneamiento básico, microrriego y caminos vecinales, actividades financiadas, principalmente, con los recursos provenientes de la coparticipación tributaria. El vacío más notorio de la Ley de Participación Popular es el escaso apoyo a las actividades productivas en el área rural y la inexistencia de esta finalidad en áreas urbanas, porque la dinámica y la reestructuración de la actividad productiva se deja librada a las fuerzas del mercado. Empero podemos apreciar que el mercado no trata en forma homogénea a los diferentes agentes económicos, especialmente a los pequeños productores del campo y de las ciudades.

En esta dirección se propone la Capitalización de las Potencialidades Productivas de los Pequeños Productores, urbanos y rurales, entendida como la orientación de los recursos del Estado boliviano a los municipios para que éstos los utilicen, exclusivamente, en actividades productivas ya sea a través del financiamiento directo de proyectos y/o el aporte para la constitución de fondos de contrapartida, lo cual permitiría obtener mayores recursos. La participación social jugará un papel fundamental en la administración de los mismos, para tal efecto los Comités

de Vigilancia, Institucionalizados por la Ley de Participación Popular, serían los llamados para cumplir con esta nueva función.

Solamente a través de un apoyo decidido la economía campesina podría vislumbrar un futuro, relativamente, promisorio. Es imprescindible concentrar esfuerzos para superar los escollos que existen a nivel productivo y revertir la tendencia de la sobrevivencia que afecta al núcleo familiar campesino en todos los órdenes de su reproducción. De igual manera, es imprescindible potenciar a la pequeña y micro-empresa urbana, sólo de esta forma mejorarían sus condiciones para convertirse en una pieza clave en la dinámica de articulación con las empresas grandes nacionales y extranjeras y así aportar en el proceso de la transformación productiva y de la competitividad. Sólo de esta manera estarán en mejores condiciones para construir un círculo virtuoso de reproducción productiva y social.

ii) El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el Informe Final de la Misión Piloto sobre Reforma Socio-económica en Bolivia, presidida por la Sra. Margarette Anstee, plantea la conformación de un Fondo de Capitalización con base en los recursos del alivio a la vejez, la administración de los mismos recaería en el Fondo de Inversión Social (FIS).

A partir de estas ideas básicas se plantea la constitución de una Fundación de Apoyo a las Pequeñas Unidades Económicas Urbanas y Rurales (FAPUR). La gestión de dicha institución deberá ser autónoma y descentralizada, la elección del nivel directivo deberá tener un respaldo de dos tercios de los miembros del Parlamento. Los recursos financieros provendrán de los dividendos de la capitalización propiedad del Estado boliviano.

La economía campesina tiene fuertes limitaciones estructurales en el ámbito productivo, principalmente calidad de tierras y agua, fenómeno que repercute desfavorablemente en los niveles de productividad, ingreso y de reproducción familiar. Por estas razones, en el área rural, la FAPUR tendría que priorizar el desarrollo de programas que se orienten a la superación de estas limitaciones, mediante estudios técnico-económicos del potencial agrícola y ganadero, riego, infraestructura caminera, investigación tecnológica y asistencia técnica.

En el ámbito urbano, la pequeña y microempresa también deben tener posibilidades para integrarse activamente en el proceso de la transformación productiva y la competitividad, para tal efecto las acciones principales de la FAPUR tendrían que priorizar a los programas no financieros tales como el Mercadeo y Comercialización, asesoría técnica en planta, Capacitación Técnica y en Gestión, complementarios a los actuales servicios de crédito que se han creado desde el ámbito de las Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS) y el sector privado.

Como se puede apreciar las propuestas señaladas no son excluyentes entre sí, lo aconsejable es tener una visión de complementariedad. Para ello, lo fundamental es constatar que en los últimos años se están produciendo cambios de gran envergadura y como en cualquier sociedad estas mutaciones no generan idénticas oportunidades y beneficios para los distintos agentes económicos. Por esta razón, lo mínimo que se puede ofrecer a los pequeños agentes económicos urbanos y rurales, excluidos hasta ahora de las reformas, son condiciones para superar el ciclo de la sobrevivencia y se conviertan en actores principales de la transformación productiva y de la competitividad auténtica.

(\*) El Lic. Carlos Villegas Quiroga, con estudios de post-gradó en México es jefe de Investigaciones del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

## CAPITALIZACION DE LAS EMPRESA ESTATALES



Carlos Villegas Quiroga

Miembro del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y Docente del Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) y de la Carrera de Economía de la Universidad Mayor de San Andrés. (UMSA).

*Carlos Villegas Quiroga*

### 1. INTRODUCCION

Después de casi 10 años de ajuste estructural en Bolivia, este no logra revertir aspectos fundamentales que entraban el crecimiento económico y la equidad social. Los objetivos de esta política económica se basan, principalmente, en la solución del desequilibrio externo y los niveles agudos de pobreza, para tal efecto propone iniciar un proceso sostenido de crecimiento del nivel de la actividad económica, mejorando, entre otros aspectos, la productividad de los factores. Este cuadro es posible en la medida de mejorar los volúmenes y la calidad del ahorro y de la inversión.

Considerando la crisis que vivió Bolivia y las mutaciones cualitativas acontecidas en la economía mundo, los retos de la sociedad boliviana son todavía mayores que los señalados por el ajuste estructural. Prácticamente estamos en el momento de definir un nuevo estilo de desarrollo que implique una Matriz Productiva y un Nucleo Social, que reemplace a la que emergió con la Revolución Nacional del 52, nuevas interrelaciones Estado-Sociedad Civil y roles renovados para los diferentes actores económicos, políticos y sociales.

En otras palabras, una matriz productiva que congenie las necesidades del mercado interno con las exigencias de articularnos a la economía mundo a partir del cualificar nuestra inserción con base en la incorporación de

valor agregado y con el horizonte de exportar productos manufacturados. Asimismo, una relación Estado-Sociedad y nuevos roles de los actores a partir de considerar la heterogeneidad económica, política, cultural y social.

El saldo de la década de ajuste y estabilización no es muy auspiciosa en los aspectos señalados anteriormente, no se vislumbra con claridad la nueva matriz productiva y el renovo núcleo social, como tampoco los roles y funciones que desempeñarán los actores para apuntalar esta nueva forma de acumulación. Por lo tanto, todavía se constituyen en asignaturas pendientes.

Una rápida evaluación de los aspectos centrales del Ajuste Estructural nos permiten indicar que no se lograron revertir las tendencias declinantes, más bien en algunos aspectos se acentuó el deterioro. Es el caso del desequilibrio externo, cuenta comercial y cuenta corriente, asimismo los niveles de pobreza tienden a acentuarse.

De igual manera, la reducción de la vulnerabilidad externa y de la pobreza, tampoco cambiaron de rumbo porque, entre otros factores, el ahorro y la inversión continuaban con los comportamientos anteriores en consecuencia no ingresaron a un sendero autosostenido.

Desde 1985 el Ahorro Interno Bruto respecto al Producto Interno Bruto (PIB) tien-

de a aumentar, en cambio el Ahorro Interno Disponible presenta una drástica reducción por los efectos nocivos que tienden el deterioro de los términos del intercambio y el servicio de la deuda externa. Estos dos elementos deberían alertar al gobierno y a los diferentes actores a aprender la necesidad de definir políticas internas que se orienten a la reversión de estos círculos viciosos.

Pasó la época de convocar o asistir a conferencias o eventos internacionales donde se persuadía a los países desarrollados a mejorar los términos del intercambio, ahora es la época de definir al interior de cada país las políticas y los marcos institucionales que nos permitan insertarnos a las corrientes mundiales del comercio internacional de una forma sostenida, esto solo es posible relegando la exportación de materias primas y priorizando mercancías con valor agregado. De esta forma nos habilitaríamos para transitar en la misma dirección respecto de los cambios sucedidos a nivel internacional.

Seguir caminando por el mismo sendero como el que se está transitando hasta ahora implicaría continuar absorbiendo crédito externo para subsanar los desequilibrios macroeconómicos y otros de importancia como ser el déficit comercial y la inversión pública.

Reitero nuevamente, debemos aprovechar el momento de esta transición para construir un país con capacidad de contrarrestar el desequilibrio externo y los niveles de pobreza. Pasan diez años de ajuste estructural y los saldos todavía están escritos con letras rojas, las dos medidas principales de la administración de Gonzalo Sánchez de Lozada, las leyes de Capitalización y de Participación Popular, tienen como objetivos el solucionar estos desfases.

Ante la constatación de la presencia de un exíguo ahorro interno disponible y el hecho de que los flujos financieros a nivel internacional y las políticas de los organismos multilaterales no financian inversiones productivas efectuadas por el Estado, la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos apuestan a la inversión directa extranjera, en el entendido de que ésta lograría revertir y solucionar los problemas señalados anteriormente.

En el caso de Bolivia este es el fenómeno que acontece con la Capitalización. La revolución de 1952 tenía como objetivos relevantes el de crear las bases y generar un empresariado nacional con capacidad financiera y organizacional de hacerse cargo de las empresas estatales. Por otro lado, con la reforma agraria, el voto y la educación universal incorporar a los campesinos como verdaderos ciudadanos y, a través de la política estatal solucionar las condiciones de vida de esta población.

Con las leyes de capitalización y de Participación Popular, el mismo MNR reconoce que dichos objetivos no se cumplieron. No existe un empresariado nacional con capacidad de asumir las responsabilidades de la capitalización y, en consecuencia se recurre al empresariado internacional. La Ley de Participación Popular confirma la sociedad excluyente que conformó la revolución nacional.

Ahora se concede a los campesinos el estatus de ciudadanos por intermedio del reconocimiento de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), de tal manera que éstas actuarán en el nuevo escenario de la municipalización del país y que tendrán como fuente de ingresos los recursos de la coparticipación tomando en cuenta el número de habitantes.

Da la impresión que después de 46 años, el MNR y sus aliados tienen la misma preocupación, crecimiento económico e inclusión social, la diferencia es que se elige para el primer aspecto a la inversión directa extranjera y para el segundo la preeminencia de la ciudadanía representada en las OTBs.

## 2. CAPITALIZACION Y PRIVATIZACION

Si bien la Capitalización y la Privatización tienen el mismo desemboque en el sentido de transferir los activos públicos al sector privado, existen diferencias en términos de procedimiento. En los últimos años, los países más grandes de América Latina privatizaron sus empresas públicas a través de la atracción de empresas transnacionales quienes invirtieron en la adquisición de estas empresas, los países a quienes hacemos referencia son México, Argentina, Venezuela y el Perú.

Actualmente las expectativas de las transnacionales están en las empresas estatales brasileras.

Ante este panorama de flujo de inversión extranjera a los países que tienen mayor rendimiento, mercado interno y potencialidades en el futuro, los diseñadores del programa de gobierno de la administración de Sánchez de Lozada esperan atraer capital directo extranjero por intermedio de la capitalización porque ésta exige un volumen de capital menor que la privatización.

Por ejemplo, si una empresa cuesta 100 millones de dólares americanos, en la privatización la empresa privada extranjera debe desembolsar esta cantidad para adquirir la propiedad de la empresa, además para mejorar la eficiencia y productividad de la misma necesita un capital adicional para capital de trabajo y/o de inversión, supongamos 50 millones. Por lo tanto, necesita una suma total de 150 millones de dólares. En esta figura el Estado percibe 100 millones en efectivo para cubrir, teóricamente, los gastos sociales como educación, salud, vivienda, saneamiento básico, etc.

La capitalización significa que el socio extranjero aportará una suma equivalente al valor de la empresa de economía mixta. En otras palabras, el socio extranjero, continuando con el ejemplo anterior, invertirá en la empresa la suma de 100 millones de dólares y con ello adquirirá la propiedad de la empresa, ya no necesita efectuar otro gasto adicional para mejorar la eficiencia y productividad de la empresa. Entonces la capitalización exige un volumen de inversión menor que la privatización. Por otro lado, el Estado en esta figura ya no recibe ninguna cantidad para los gastos sociales. De esta forma se genera un medio para atraer a la empresa privada extranjera, ya que ésta negociación se constituye en el protagonista principal de la capitalización.

Otra diferencia significativa, en la capitalización el gobierno entregará la administración de las seis empresas con proyectos de expansión estudiados y comprometidos, los casos más sobresalientes son el de YPF y de ENDE. En el primer caso, se entrega al principal mercado brasiler para la exportación de

gas y se negocian para abrir posibilidades en los mercados de Chile y Paraguay, en el segundo caso, el gobierno está negociando con países limítrofes (Perú y Chile) para exportar electricidad.

Por lo tanto, con la capitalización se aseguran a los inversionistas extranjeros proyectos y mercados para que obtengan elevadas tasas de rentabilidad. En cambio con la privatización se transfieren o venden los activos de las empresas y corre a cargo de la iniciativa empresarial la expansión y el futuro de estas empresas.

La gran interrogante de esta principal apuesta gubernamental es encontrar los mecanismos apropiados para compatibilizar los intereses de las empresas extranjeras y del país, sabiendo que las primeras se orientan a la obtención y uso irrestricto de las ganancias, mientras que el país consiste en reestructurar cualitativamente el sistema económico, de tal manera de construir un núcleo productivo que reemplace a la minería de exportación. Asimismo esta matriz productiva debe tener potencialidad para ingresar a un proceso sostenido de crecimiento económico a través de ampliar y cualificar las inversiones con la finalidad de mejorar y generar nuevas fuentes de ocupación y, también, tenga la capacidad de crear un proceso sostenido de redistribución del ingreso.

Para equiparar el reto al que se enfrenta el país es importante tomar en cuenta las experiencias en América Latina, la historia nos indica que la presencia de las empresas transnacionales no fue auspiciosa para estos países, razón por la cual es imprescindible tomar recaudos y, por lo tanto, resguardar los intereses y necesidades nacionales, en un momento donde se pretende construir las bases de un nuevo estilo de desarrollo con el protagonismo de la empresa extranjera.

### 3. CONSTITUCION DE SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA

Los aspectos más sobresalientes del proceso de capitalización tienen que ver, en una primera fase, con la convención de las Empresas Públicas en Sociedades de economía Mixta (SEM). Para tal efecto, los trabajadores

de las empresas Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB), Nacional de Electrificación (ENDE), Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y de la Metalúrgia Vinto (EMV), participarán en el paquete accionario en una proporción equivalente al monto de sus beneficios sociales.

Si bien las disposiciones legales hasta ahora aprobadas por el Congreso todavía no indican el porcentaje de participación, las experiencias de privatización en otros países de América Latina permite inferir que no rebasará el 10% del valor libros del patrimonio de estas empresas. En consecuencia, el resultado que se obtendrá será un cambio en la propiedad y composición del paquete accionario. A manera de ejemplo tendríamos lo siguiente.

a) <i>Estado</i>	90%
b) <i>Trabajadores</i>	10%
<i>Total</i>	100%

#### 4. CAPITALIZACION DE LAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA

La segunda fase se refiere a la capitalización propiamente dicha. Consiste en que la empresa privada extranjera invertirá un monto equivalente al valor de la empresa de economía Mixta a ser capitalizada. Este valor o los aportes se determinarán a través de la licitación pública; es necesario señalar que las empresas pueden ser valoradas tomando en cuenta la situación financiera en libros, las perspectivas del mercado y el valor financiero.

En este momento se emitirán acciones que tendrán la calificación de ser ordinarias y la característica, de acuerdo al Código de Comercio, de conceder a sus propietarios el mismo derecho e iguales obligaciones en la marcha de las empresas capitalizadas. Por lo tanto, la propiedad y composición del paquete accionario quedaría como sigue:

a) <i>Empresa Extranjera</i>	50%
b) <i>Estado</i>	40%
c) <i>Trabajadores</i>	10%
<i>Total</i>	100%

En esta fase se toman en cuenta a las empresas anteriormente señaladas y se incluye al Lloyd Aéreo Boliviano (LAB).

En esta etapa acontecerán dos hechos fundamentales, primero, las empresas extranjeras suscribirán un contrato de administración con la Superintendencia de General y Superintendencias Sectoriales, en consecuencia adjudicarán el control de las mismas, es decir tomarán decisiones autónomas respecto a costos de producción, inversiones, etc. El segundo hecho se refiere a que el Tesoro General de la Nación (TGN) podría subrogar, parcial o totalmente, los pasivos de estas empresas capitalizadas.

#### 5. ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (AFP)

Las acciones de propiedad del Estado se transferirán a los bolivianos que cumplan su mayoría de edad hasta diciembre de 1995. Esta transferencia implica que los bolivianos no podrán disponer de estas acciones y, en consecuencia, tomar decisiones sobre ellas, por lo tanto sólo serán propietarios nominales. Este fenómeno será así porque las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) administrarán las acciones de los bolivianos, esto quiere decir, en concordancia a las disposiciones legales, podrán transar en la bolsa de valores. Por lo tanto, la propiedad real de las acciones pasarán a manos de las AFPs.

Inicialmente, las Administradoras de Fondos de Pensiones no van a tener liquidez porque habrá una transferencia de los activos del Estado a través de libretas de ahorro, pero viendo esto como proceso, anualmente van a tener una liquidez que llegará a millones de dólares y eso irá creciendo porque la función de los fondos de pensiones es orientar esos recursos al mercado de valores.

Bajo esta orientación la propiedad y composición del paquete accionario de las empresas capitalizadas quedará de la siguiente forma:

a) <i>Empresa Extranjera</i>	50%
b) <i>Administradoras de Fondos de Pensiones</i>	40%
c) <i>Trabajadores</i>	10%
<i>Total</i>	100%

Como los bolivianos no podrán retirar el valor de las acciones, tampoco el valor proveniente de la capitalización mensual y anual que obtendrán en las AFPs., sólo se beneficiará de la capitalización cuando cumplan los requisitos de jubilación lo que les permitirá gozar de una pensión mensual hasta la finalización de su vida biológica.

Por lo tanto, las AFPs. se constituyen en el ahorro de largo plazo porque no se podrán retirar acciones ni dividendos. En el largo plazo sólo se podrán recoger las pensiones mensuales de jubilación. Por lo tanto, el contenido social se desvirtúa porque se genera un sistema de ahorro forzoso.

Insistiendo más con este aspecto que debe ser considerado medular. Cuando se transfieran las acciones del Estado a los bolivianos, no habrá una entrega personal. En los hechos, y es explícita la ley, serán los Fondos de Pensiones quienes administren las acciones de los bolivianos. Esto permite evidenciar que el Estado transferirá a los bolivianos los beneficios y no la propiedad de las acciones. Las AFPs, por lo que se puede observar en algunos países de América Latina, al ser propietarias de los recursos de pensiones de los trabajadores, participan en el mercado de valores, comprando y vendiendo acciones. En consecuencia tienen toda la potestad y el derecho de ser propietarias de las acciones y realizar transacciones en la bolsa de valores.

Inclusive en el caso nacional, como la bolsa de valores no tiene posibilidades de ofrecer títulos y valores variados porque existen pocas empresas emisoras de acciones, las AFPs podrían trasladar sus recursos a países extranjeros, así solventar en los mismo la demanda de recursos frescos. Si se utilizara este mecanismo se pondría en entredicho uno de los principales objetivos de la reforma de pensiones cual es el de generar ahorro financiero y canalizarlo, a través de la bolsa de valores, a la inversión nacional.

Por lo tanto, para cerrar el círculo ahorro-inversión es a todas luces fundamental dinamizar la bolsa de valores y este fenómeno se logrará siempre y cuando las empresas nacionales recurran a estas fuentes de financiamiento, para tal efecto es imprescindible rom-

per con la visión familiar y transitar a las empresas de sociedad anónima. Sólo de esta forma podrían emitir acciones y beneficiarse de estos recursos de la capitalización, lo contrario implicaría que éstos recursos se orienten a otros países.

## 6. PROPIEDAD Y DISTRIBUCION DEL EXCEDENTE ECONOMICO

Otro aspecto importante, cuando las empresas públicas se constituyan en empresas de economía mixta y, posteriormente, en sociedades anónimas pasarán al ámbito del Código de Comercio. Los artículos 262, 269, 273, 285, 286, 291 y 307 del Código mencionado establecen derechos y obligaciones a los propietarios de acciones, cuya calidad es el de ser ordinarias.

Considerando que la propiedad del paquete accionario corresponde en un 50% a la empresa privada extranjera y el 40% a los Fondos de Pensiones, son éstos quienes participarán de los niveles de decisión en las juntas generales ordinarias, en la nominación de gerentes, de síndicos, de las decisiones que se van a tomar anualmente acerca de la distribución de utilidades en términos de la reinversión y distribución de dividendos.

Cuando existe la necesidad de aumento de capital en las empresas capitalizadas, el Código de Comercio da preferencias a los propietarios de acciones ordinarias. En consecuencia, si hay una nueva emisión de acciones, para procurar una inyección de capital adicional, se dará preferencia a los Fondos de Pensiones y a la empresa privada extranjera, aspecto que producirá un cambio en la composición del paquete accionario, porque la ley no señala que cuando haya aumentos adicionales de capital la empresa que capitalizó inicialmente está prohibida de participar.

Como se ve la suerte de las empresas estará definida por las Administradoras de Fondos de Pensiones y la empresa privada extranjera. En consecuencia, los bolivianos y el Estado pierden al propiedad y las posibilidades de participar en los niveles donde se deciden aspectos fundamentales. En este cuadro el Estado también pierde los márgenes de participar en la generación, control y distribución

del excedente económico, este es un punto sobre el cual llamó la atención porque el Estado ya no dispondrá de los recursos para orientar y priorizar la solución de las demandas de transformación productiva y de equidad social. En consecuencia aquí hay una privatización de facto.

Si uno de los fines de la Municipalización del país es procurar solucionar necesariamente sociedades de la población, ¿por qué no se pensó en vincular Capitalización con Participación Popular como vía para avanzar en ese sentido? Una de las grandes limitaciones que presentará la Participación Popular en el futuro será la de los recursos financieros si comparamos con la variedad de demandas que provendrán de la OTBs. Entonces, si existe una tarea pendiente fundamental, particularmente en el área rural, cual es la de la equidad social ¿por qué no se capitaliza la participación popular?

*¿Qué quiero decir con esto?* Los recursos financieros que le corresponden a las poblaciones boliviana antes de entregarles a las Administradoras de Fondos de Pensiones sería conveniente canalizarlos a los municipios urbano-rurales. De esta forma, no sólo se recuperaría parte del excedente económico sino que éste permitiría solventar las limitaciones y deficiencias en salud, educación, infraestructura, saneamiento básico, etc. O, alternativamente, podrían constituirse en el soporte financiero para apoyar actividades productivas, en especial de la población rural.

## 7. COSTO FISCAL DE LA CAPITALIZACIÓN

### a) Deuda externa

Como señalamos en párrafos anteriores el servicio de la deuda externa está influyendo adversamente sobre el ahorro interno disponible, por lo tanto es necesario revertir esta tendencia para obtener recursos que podrían ser canalizados a la inversión. La capitalización, por lo menos en su formulación legal no se orienta a aliviar de esta carga al Presupuesto General de la Nación (PGN) porque se contempla la posibilidad de subrogación, parcial o

total, de la deuda de las seis empresas a ser capitalizadas.

La situación financiera del Tesoro General de la Nación (TGN) es bastante delicada, no logró hasta ahora fuentes de ingresos genuinos, es decir proveniente sólo de la estructura impositiva sino depende, fuertemente, de la transferencia de recursos de algunas de las empresas que serán capitalizadas.

### DEUDA EXTERNA ACTUAL (Millones de dólares)

YPFB	325
ENDE	128
ENFE	20
ENTEL	28
TOTAL	501

Fuente: *Boletín Informativo, Año 2 N° 9 Unidad de Análisis y Seguimiento Parlamentario (UASP), La Paz, enero 1994.*

Asimismo, continúa siendo inflexible la estructura de gastos corrientes y de capital, estos dos fenómenos inciden sobre la permanencia del déficit fiscal que, desde 1985, se financia por intermedio del endeudamiento externo. En la medida de subrogarse el TGN las deudas de éstas empresas la situación financiera del Tesoro podría agravarse, con algunas probables consecuencias como ser el pago del servicio de esta deuda mediante el aumento de los impuestos.

El Ministro de capitalización, Alfonso Revollo T., en un Foro Nacional<sup>2</sup> señaló enfáticamente que el gobierno tomó la decisión de transferir esta deuda a las empresas extranjeras que capitalizarán. Además indicó que el costo total de la Capitalización ascendería a 14 millones de dólares. A todas luces sería un alivio para las obligaciones del Estado.

Sin embargo las dudas subsisten porque el documento oficial: *Bolivia, Impact and costs of the Reforms*, llevado por el gobierno al Consejo Consultivo del Club de París contradice las declaraciones del Ministro Revollo.

(2) *Semanario Nueva Economía*, Año II, N° 55, Noviembre de 1994.

**COSTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES PARA EL PERIODO 1994-2002**  
(Millones de dólares americanos)

	Capitalización de las empresas	Seguridad Social	Total
Indemnizaciones	192.1		
Déficit Previsional		435.0	
Intereses	16.0		
Amortización deuda	82.8		
Estudios	26.1		
Costos de transacción	17.7		
Obligaciones de medio ambiente	35.0		
<b>Total</b>	<b>369.7</b>	<b>435.0</b>	<b>804.7</b>

*Fuente: Bolivia: Impact and costs of the Reforms*

Primer aspecto que señalamos del cuadro anterior, el costo de la capitalización está muy por encima de las declaraciones del Ministro del ramo ya que asciende a 369.7 millones de dólares. Segundo elemento que llama la atención es la inclusión de intereses y amortización de deuda, esto puede darse sólo si el Presupuesto General de la Nación subroga las obligaciones de las empresas a capitalizar. En consecuencia, la lectura del documento oficial permite alertar sobre el costo altísimo de la capitalización y la reforma de la Seguridad Social, conjuntamente asciende a 804.7 millones de dólares.

*b) Reforma a la Ley 843*

Como decimos en el párrafo anterior los ingresos del TGN dependen, en gran medida, de los excedentes que transfieren YPPB y ENTEL. Las empresas extranjeras que participarán en la capitalización, seguramente no aceptarían continuar con esta transferencia porque no tienen ninguna obligación con el TGN.

Entonces, las transferencias total al TGN ascienden, aproximadamente, a 303.4 millones de dólares. El gobierno, en reiteradas oportunidades indicó que las transferencias mencionadas se sustituirán por Impuestos al Consumo Específico de hidrocarburos y telecomunicaciones, es decir tendrá un efecto universal en el sentido de que todos los consumidores deberán pagar porque son tributos indirectos.

**CONTRIBUCIONES AL TESORO  
GENERAL DE LA NACION**

(Millones de bolivianos)  
1993

YPPB	1,196.59
ENTEL	104.37
ENAF	0,07
<b>TOTAL</b>	<b>1,301.03</b>

*Fuente: Boletín Informa, Año 2 N° 9, Unidad de Análisis y Seguimiento Parlamentario (UASP), La Paz, enero 1994.*

**8. VALOR DE LAS EMPRESAS**

Hasta el momento las instancias gubernamentales no decidieron sobre el valor de las seis empresas a ser capitalizadas, en la Ley Marco se explicita que la definición de dicho precio se efectuará en la licitación internacional. De todas maneras esta definición deberá contemplar si este precio se asocia al valor libros, valor mercado o valor financiero. La selección de uno de los tres valores indicados es de importancia significativa porque de éste van a depender el monto de recursos que las empresas transnacionales traerán al país, así, como la determinación de los precios de las acciones, con las implicaciones que tendrán sobre las AFPs.

Lo óptimo en esta materia es que el gobierno deseché desde el principio precios mínimos que pueden surgir del valor de los activos o del valor libros de las empresas,

**VALOR DE LOS ACTIVOS Y  
TRABAJADORES OCUPADOS**

	Activos (Millones de dólares)	Empleo
YPFB	1.581.12	5.428
ENDE	551.59	537
ENFE	243.14	5.424
ENTEL	207.90	1.800
EMV	105.26	788
LAB	102.31	1.600
<b>TOTAL</b>	<b>2.791.32</b>	<b>15.577</b>

*Fuente: Matutino Última Hora, 24 de Octubre de 1994.*

Como el gobierno capitalizará la mayoría de los empresas con proyectos viables y perspectivas halagüeñas hacia el futuro no se podría exigir otro valor que el referido al de mercado o el valor financiero que resulta de la proyección del flujo de caja, o sea contemplar los ingresos y egresos futuros. De esta forma las empresas extranjeras aportarían un monto mayor, influyendo positivamente sobre el precio de las acciones.

Debido a las particularidades y condiciones de las seis empresas capitalizables, los desembolsos que efectuarán los inversionistas extranjeros no serán inmediatos, seguramente estarán regidos por un cronograma de inversiones acordados con las respectivas Superintendencias, quienes a su vez tendrán la tarea de supervisar dicho cumplimiento.

El caso más notorio es el del ENTEL, de acuerdo a estudios realizados la empresa de las telecomunicaciones demanda como inversiones hasta el año 2005 sólo la cantidad de 45 millones de dólares. Entonces es menester preguntarnos ¿hacia dónde se dirigirán los aportes de los inversionistas extranjeros?, más aún tomando en cuenta el impase que tiene el gobierno con las Cooperativas de Teléfonos.

Al respecto, también es pertinente reflexionar sobre el último planteamiento que efectuó el gobierno en términos de ofrecer a los propietarios la compra de sus líneas telefónicas con al objeto de allanar el camino de la capitalización integral de ENTEL y los teléfonos. Si el caso fuese éste, y continuando con el razonamiento del gobierno, en el país existen 260 mil accionistas privados a quienes se les devolverá, en promedio, 1000 dólares por

línea telefónica, ascendiendo a una suma total de 260 millones de dólares americanos. Esta cantidad inclusive es superior al valor de los activos de ENTEL.

Como es una magnitud considerable, queda la inquietud de conocer la fuente de su respectivo financiamiento. Provenirá de la capitalización de ENTEL o del endeudamiento externo, con las repercusiones adversas al Presupuesto General de la Nación y a la población toda porque es la que debe pagar a través de sus tributos.

## 9. EMPLEO Y NIVEL DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA.

En los primeros meses de la Administración de Gonzalo Sánchez de Lozada se procedió con despidos de trabajadores, esta decisión se debe entender como una fase preparatoria de la capitalización, actualmente en las seis empresas existen 15.577 trabajadores.

De acuerdo a la información proveniente del gobierno, hasta agosto de 1995 las seis empresas estarán en manos de los inversionistas extranjeros, en este interín ocurrirán varios fenómenos que tendrán directa relación con los trabajadores mencionados.

Primero, romperán su vínculo laboral con el Estado para iniciar uno nuevo con la empresa privada extranjera, este fenómeno les permitirá comprar acciones de las empresas capitalizables o, en su defecto, percibir íntegramente sus beneficios sociales. De todas maneras el gobierno está tomando las precauciones del caso, recurrió en agosto del año que transcurre al Club de París para solicitar el monto correspondiente para las indemnizaciones.

Segundo, el aspecto que tiene un ambiente de incertidumbre se refiere a la decisión que tomarán los empresarios extranjeros de recortar a toda la planilla o parte de los trabajadores que actualmente están inmersos en las seis empresas estatales.

Otros aspectos que tiene que ver con los ofrecimientos del actual gobierno en la campaña pre-electoral, se refieren al impulso de la capitalización en la creación y mejoramiento del empleo y en el efecto multiplicador sobre la actividad económica.

Decíamos al principio que los problemas centrales del país radican en la falta de sustento sólido para enfrentar el crecimiento económico, deterioro del ahorro y bajos volúmenes de inversiones públicas y privadas, limitada capacidad empresarial para demandar una creciente cantidad de fuerza de trabajo, reducción de los salarios y de los ingresos, acentuada heterogeneidad en la economía global y sectorial y una política económica que no toma en cuenta estas características. El gobierno con el planteamiento de la capitalización quiere solucionar todos estos problemas estructurales.

Con la capitalización se trata de construir un núcleo productivo que tenga la capacidad de liderar el crecimiento económico. YPF, ENTEL, ENDE y Empresa Metalúrgica Vinto, tienen potencialidades de captar la inversión extranjera. Indudablemente la capitalización generará tasas de crecimiento económico, principalmente por la expansión de algunas operaciones de las empresas mencionadas.

A su vez el crecimiento económico tendrá varias repercusiones, primero, este fenómeno traerá aparejado demandas de materias primas y bienes de capital las cuales se cubrirán por intermedio de las importaciones debido al tipo de aparato productivo desarticulado que se gestó en el país. Segundo, las repercusiones o efectos de arrastre interno se darán, fundamentalmente, por demanda de bienes de consumo por parte de las empresas y los trabajadores, esto significa influir en el nivel de actividad económica de la industria, agricultura, servicios, comercio y transporte.

En consecuencia, la expansión de las empresas capitalizadas tendría repercusiones de demanda en magnitudes mayores hacia el extranjero en comparación a los efectos que provocaría en el aparato productivo interno.

Tercero, la producción y exportación que permitirá la capitalización no rompe la tendencia histórica del país en términos de insertarnos al mercado internacional con base en bienes manufacturados.

Con relación a las posibilidades de generar nuevas fuentes de empleo, el hecho de que las empresas sean intensivas en capital muestran serias limitaciones para constituirse en medios de expansión de la demanda de trabajo. El tipo de interrelaciones de estas empresas con los

sectores de la economía, se convertirán en tenues inductores de nuevos empleos debido a que éstos estarán restringidos por el tipo y la cantidad de demanda de bienes salario de los trabajadores y la demanda de bienes de consumo de las empresas. Por lo tanto, estos elementos permiten inferir que la capitalización no es el medio apropiado para solucionar las necesidades del país en términos de nuevas fuentes de trabajo y condiciones para mejorar la calidad del empleo.

Además este hecho se corroborará porque la mayor parte de la fuerza de trabajo urbana se encuentra desarrollando actividades en unidades económicas de pequeña dimensión, con escasa vinculación con las empresas capitalizables.

Otra faceta de la capitalización será la fuerte concentración del poder económico en pocas empresas, la inversión extranjera será propietaria, aproximadamente, del 50% del Producto Interno Bruto y del 70% del excedente económico. En consecuencia, se pierde el control absoluto sobre la generación, apropiación y distribución del excedente económico. Se podría prever que las decisiones gubernamentales y la política económica estarán fuertemente asociadas a los intereses de las empresas privadas monopolísticas.

Debido al carácter heterogéneo de las relaciones económicas, las unidades productivas de pequeña escala continuarían desarrollando sus actividades en un escenario en el cual las políticas, medidas, instrumentos e instituciones no estarán orientadas a solucionar sus necesidades y demandas. En la medida de mantenerse este escenario, el aparato productivo se fracturaría en dos segmentos, uno de ellos presentaría signos de modernidad: dinamismo en el núcleo privatizado, elevados niveles de competencia y de productividad y buenas condiciones laborales, y el otro segmento, atrasado, con escasas posibilidades de superar los problemas que el obstaculizan dar el salto hacia adelante.

Este fenómeno no sería privativo de la parte económica, también lo social estaría asociado a esta mayor segmentación, una parte de la población con posibilidades de satisfacer más allá de sus mínimas necesidades y la mayoría con problemas en su reproducción familiar.