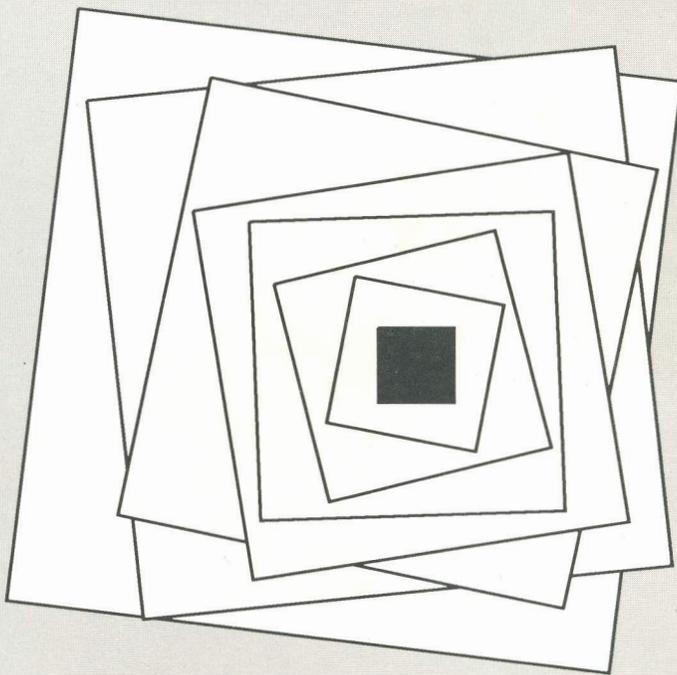


M-1531

CENTRO DE DOCUMENTACION
CEDLA

Políticas y Sector Informal Urbano

Hernando Larrazábal



cedla

**PROGRAMA
DE AJUSTE
ESTRUCTURAL**

1

Serie: Documentos de Trabajo

HERNANDO LARRAZABAL CORDOVA

Políticas y Sector Informal Urbano

con la colaboración de
GARY MONTAÑO O.

UEU-CEDLA

La Paz, 21 de septiembre de 1991

Larrazabal, Hernando

Políticas y sector informal urbano / por Hernando Larrazabal. -- La Paz : CEDLA, 1992

p. 61 -- (Programa de Ajuste Estructural, Documentos de Trabajo, N° 1)

I. t.

II. Serie

DESCRIPTORES:

<POLITICA ECONOMICA> <AJUSTE ESTRUCTURAL>
<SECTOR INFORMAL> <POLITICA LABORAL>
<ZONAS URBANAS>

DESCRIPTOR GEOGRAFICO:

<BOLIVIA>

Depósito Legal: 4-1-808-92
Edición: Rubén Vargas
Portada: Erick Butrón U.
Tel.: 340671

Diagramación e
Impresión: *Huellas Srl.*
Bolivar 624 Tel.:354987

*Esta publicación fue posible gracias al aporte de ICCO,
CEBEMO, NOVIB y del Ministerio de Cooperación de Holanda*

INDICE

PRESENTACION	7
INTRODUCCION	9
I. LA PROPUESTA GENERAL DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL	11
II. LA PROPUESTA DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN BOLIVIA	15
2.1 El diagnóstico según los diseñadores del Programa de Ajuste Estructural	15
2.2 Las políticas formuladas	16
2.3 La visión global del Programa de Ajuste Estructural	18
III. PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y POLITICAS RELACIONADAS CON EL SECTOR INFORMAL URBANO	21
3.1. El sector informal urbano en el marco del programa de ajuste estructural	21
3.1.1 Ubicación general del Sector Infomal Urbano (SIU), en el PAE.	21
3.1.2 Algunos supuestos relevantes de las áreas de política macroeconómica que inciden sobre el SIU.	22
i) Area de política fiscal	23
ii) Area de política crediticia y de financiamiento interno	23
iii) Area de política de financiamiento externo	23

iv) Area de política de comercio exterior	23
v) Area de política social	23
vi) Area de política institucional	24
3.2. Enfasis y principales orientaciones de las áreas de política macroeconómica relacionadas con el ámbito sectorial	24
3.2.1. Política Fiscal.	24
3.2.2. Política crediticia interna.	26
3.2.3. Política de financiamiento externo.	27
3.2.4. Política de comercio exterior.	27
3.2.5. Medidas de política relacionadas con el empleo en el Sector Informal.	28
3.2.6. Política social referida al Sector Informal	28
3.2.7. Política institucional.	30
3.3. Complementariedad entre áreas de política	31
3.3.1. Se advierte complementariedad nominal entre la Política Fiscal y la Política Institucional	31
3.3.2. Es previsible la ausencia de complementariedad real entre la Política Fiscal y la Política Institucional	31
3.3.3. Existe flexibilización de la Política Fiscal, en los propios términos de su formulación inicial	31
3.3.4. Existe complementariedad relativa entre la Política Crediticia y Financiera interna y la Política de Financiamiento Externo	32
3.3.5. Existe coherencia y complementariedad nominal entre la Política Crediticia y la Política Institucional	32
3.3.6. Se evidencia cierta complementariedad entre la Política Crediticia y la Política de Empleo	32
3.3.7. Existe complementariedad entre la Política de Comercio Exterior y la Política Crediticia y Financiera Interna y Externa	33
3.3.8. Existe complementariedad entre la Política de Comercio Exterior y la Política Institucional	33
3.3.9. Existe complementariedad entre las diferentes áreas de Política Macroeconómica formuladas por el PAE y la Política Social	34
3.4. El programa de ajuste estructural y su relación con las condiciones laborales del sector	34
3.4.1. Intencionalidad del PAE en relación al ámbito sectorial.	34
i) Desaparición del sector informal en el marco del fortalecimiento de la iniciativa privada	34

ii) Inclusión de trabajadores informales, como sujetos pasivos, en el ámbito de la Reforma Tributaria, reconociendo su menor capacidad contributiva	35
iii) Fortalecer al segmento productivo exportador del SIU.	35
iv) Facilitar la constitución legal de las unidades económicas del sector.	36
v) Constituir al sector informal en sujeto focal para la orientación del gasto social. Atenuar impactos de la aplicación de las medidas de estabilización y de ajuste estructural	36
3.4.2. Medidas relacionadas con las condiciones laborales	37
i) Respecto a las condiciones generales de funcionamiento.	37
ii) Respecto a condiciones específicas de funcionamiento del SIU.	38
ANEXO I EXPLICACION METODOLOGICA	43
ANEXO II DESCRIPCION DE OBJETIVOS Y MEDIDAS POR AREAS DE POLITICA ECONOMICA	49

PRESENTACION

El Programa de Ajuste Estructural propiciado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que se implementa en varios países de América Latina y también en Bolivia, implica cambios cualitativos substanciales en el orden económico, político y social.

En la actualidad, dichos organismos multilaterales, consideran a este programa como la única estrategia a partir de la cual los países atrasados encontrarán las vías expeditas para su desarrollo económico-social. Visto de esta manera, el Programa de Ajuste Estructural se convierte en un tema de estudio de vital importancia para el presente y el futuro de la sociedad boliviana.

En este sentido, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) ha tomado, como eje de su "Plan Trienal Institucional 1990-1993", el estudio del Programa de Ajuste Estructural. Indudablemente, en los últimos años se han dado a conocer diversos análisis y estudios en relación a la actual política económica y sobre sus efectos; sin embargo, los mismos se dirigen a aspectos específicos sobre un tema que, en realidad, tiene sus raíces en los cambios que se vienen operando en la economía mundial y que, por tanto, amerita un análisis de tipo integral que incluya el conocimiento de estas transformaciones, las condiciones económicas, políticas y sociales, previas a la aplicación del PAE en Bolivia, la concepción de este programa en el país, su implementación e impactos globales y sectoriales.

De esta manera, el CEDLA, a partir de su Serie: "Estudios e investigaciones", referida al Programa de Ajuste Estructural, hará conocer resultados de investigaciones que abarcan, en lo fundamental, cuatro grandes ámbitos.

El primero, está referido a las transformaciones económicas internacionales, los nuevos roles y funciones del FMI y del BM, la concepción del ajuste estructural en cuanto propuesta de desarrollo y sus implicaciones sobre el mundo laboral; también comprende el escenario económico, político y social en el país previo a la aplicación del PAE; la concepción de éste en comparación con la propuesta del BM y del FMI. Y el estilo de desarrollo que promueve.

El segundo hará conocer las transformaciones impulsadas por el PAE en la estructura económica nacional, con especial énfasis en aspectos que configuran el ámbito laboral y los impactos en el nivel de empleo e ingresos y en las condiciones materiales de vida de la población.

El tercero está dirigido a conocer las transformaciones en la estructura económica sectorial, en las condiciones laborales y en las perspectivas de desarrollo resultantes de la aplicación del PAE en la industria, agropecuaria, minería, hidrocarburos y sector informal urbano.

El cuarto gran tema está dirigido al seguimiento de la implementación de políticas económicas y sociales con el objetivo de elaborar análisis de coyuntura sobre los impactos reales y previsibles en las condiciones laborales y en la calidad de vida de la población.

El CEDLA se define como una institución de investigación aplicada; en este sentido, su trabajo no se circunscribe únicamente al área de investigación sino, además, a otro más importante, que es el propositivo, es decir, a la generación de propuestas que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida y de desenvolvimiento laboral de los trabajadores bolivianos. Para ello promoverá el debate sobre los resultados de las investigaciones y propuestas desarrolladas, con diferentes instancias de la sociedad boliviana: organizaciones laborales y empresariales, Instituciones Privadas de Desarrollo Social, y del sector artesanal, así como con otras instancias políticas y sociales del país.

En un proceso dirigido a articular esfuerzos y experiencias institucionales para el logro de objetivos compartidos, convergen en estas acciones la Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social, UNITAS, la Unión de Instituciones de La Paz, UNILAPAZ, y la Unión de Instituciones de Santa Cruz, UNICRUZ.

Como parte del trabajo destinado a conocer la concepción del Programa de Ajuste Estructural en Bolivia, el CEDLA presenta una serie de documentos de trabajo referidos al diseño, trayectoria y orientación de las políticas relacionadas con cuatro actividades económicas sectoriales (agropecuaria, industria, minería e hidrocarburos) y con el sector informal urbano.

La Paz, octubre de 1992

Enrique Ormachea S.
DIRECTOR DEL CEDLA

INTRODUCCION

En agosto de 1985, en el contexto del período más problemático de la crisis estructural de la economía, se dio inicio al Programa de Ajuste Estructural (PAE). La crisis se había expresado en el deterioro del aparato productivo y de la situación financiera, fenómenos que desembocaron en la recesión y en el proceso hiperinflacionario. La complejidad de la situación prevaleciente condujo a la formulación de un programa económico que, a tiempo de plantear una enérgica política antinflacionaria, contenía también medidas de reforma estructural. El conjunto de las disposiciones posteriores dieron continuidad al PAE.

La designación genérica de Programa de Ajuste Estructural alude al conjunto de medidas de política económica -global o sectorial- y social planteadas desde el Decreto Supremo 21060 del 29 de agosto de 1985. En realidad, los acuerdos para llevar a cabo el denominado Programa de Ajuste Estructural fueron suscritos posteriormente, el primero en diciembre de 1986 y, el segundo, en julio de 1988. Es evidente que la orientación y el contenido de las medidas diseñadas en el país, desde el Decreto Supremo 21060, aunque tienen los rasgos propios de la visión de los gobiernos, contienen los lineamientos esenciales de los programas de ajuste estructural que propician el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para ser aplicados en diferentes países.

En el transcurso de estos años, las medidas de política económica y social estuvieron relacionadas con los problemas concernientes a los dos tipos de objetivos que busca el PAE: la estabilización macroeconómica y la reforma estructural. Por una parte, se trató de mantener los equilibrios macroeconómicos básicos; en el ámbito de la reforma estructural se pretendió impulsar el crecimiento de la economía, apuntalando a los sectores productores de bienes transables, mediante las políticas de liberalización de los mercados, de apertura comercial, de reforma del Estado, de privatización de las empresas públicas, etc. Asimismo, en la política social se buscó aminorar la situación de pobreza a través de programas compensatorios; posteriormente, se plantearon medidas orientadas a mejorar las condiciones de salud y educación para que

la población pueda mejorar sus aptitudes y, así, insertarse productivamente en la economía.

El presente estudio acerca del diseño instrumental del PAE en relación al Sector Informal Urbano se realizó con base en información documental, circunscrita a las disposiciones de la política económica y social contenidas en decretos supremos y leyes emitidos en el período 1985-1991⁽¹⁾; en esa medida este trabajo tiene una orientación fundamentalmente descriptiva, si bien incorpora elementos de carácter analítico. Una parte consiste en la descripción de los objetivos y medidas rescatados del conjunto de disposiciones legales estudiadas y, otra, en el análisis de determinadas características que se remiten a la lógica del PAE.

Los resultados del trabajo en cuestión han sido organizados de la siguiente manera: El capítulo I analiza la propuesta general del Programa de Ajuste Estructural a partir de la concepción y estilo de desarrollo que promueven los programas de ajuste propiciados por el FMI y el BM. El capítulo II examina el Programa Global de Ajuste Estructural en nuestro país y las políticas formuladas, a partir de un diagnóstico establecido por los propios diseñadores de política económica. Ambos capítulos fueron redactados por Graciela Toro. El capítulo III analiza las políticas que atañen al Sector Informal Urbano, su relación con las políticas macro-económicas y los vínculos del Programa de Ajuste Estructural con el escenario laboral. En su elaboración este capítulo contó con los valiosos comentarios de Gary Montaña O. y Silvia Escóbar de Pabón, a quienes el autor expresa su agradecimiento.

Finalmente, en el último cuerpo del documento se incorporan dos anexos: el anexo 1 en el que se explica la metodología con la que se encaró el trabajo y el anexo 2; elaborado con el apoyo de Gary Montaña O., en el que se describen los objetivos, medidas e instrumentos de política económica cuyo diseño establece vínculos con el Sector Informal Urbano, resaltando las distintas áreas de política económica: fiscal, crediticia, de financiamiento interno y externo, de comercio exterior, social e institucional.

1. Este trabajo fue concluido en julio de 1992; la fecha de cierre del período de análisis correspondió a diciembre de 1991.

I. LA PROPUESTA GENERAL DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Al iniciarse la crisis de los años ochenta se manifestó la tendencia a identificar, como elementos causales de este fenómeno, a los diversos factores externos y coyunturales. Esta comprensión de la crisis como expresión de factores externos, y en su caso extremo como problema de iliquidez temporal, se agudizó debido a la presencia de una serie de elementos como la deuda externa y su dinámica, la reducción de los flujos externos, sumados al deterioro de los términos de intercambio.

La magnitud de la crisis, determinada por el incremento de las tasas internacionales de interés, la reducción de los precios de las materias primas y el lento crecimiento de los países industrializados facilitó esta comprensión. En consecuencia, los problemas internos fueron señalados, pero sólo como precipitadores de la crisis y se referían fundamentalmente a la adopción de políticas cambiarias inadecuadas que ocasionaban la sobrevaluación de los tipos de cambio.

Se esperaba que al producirse tendencias contrarias en el contexto de la economía mundial y establecerse políticas más adecuadas en las economías latinoamericanas, los factores negativos serían superados.

Esta comprensión determinó la formulación de políticas de ajuste diseñadas para generar superávits de balanza de pagos en períodos cortos de tiempo, de tal manera que permitieran sostener los pagos netos de los intereses y la transferencia de recursos al exterior.

Por esta razón, el diseño de políticas involucró un supuesto de transitoriedad, es decir, mientras se restableciera el equilibrio y la normatividad ante las restricciones externas; ello con una disposición adicional: la de pagar una cuota de sacrificios sociales, considerada insoslayable. Su contenido, explicado por la atención prioritaria a la situación de la balanza de pagos, buscó combinar una renegociación de la deuda externa con grados de contracción de las importaciones y cierto estímulo a las exportaciones. En consecuencia, sus acciones se definieron respecto de las variables internas que incidían sobre las cuentas externas, sobre la reducción del gasto público y los salarios reales.

Sin embargo, la implementación de estas políticas de ajuste en la primera mitad de los años ochenta y la forma en que se enfrentó el desequilibrio externo, implicaron un alto costo económico y social.

La transferencia neta de recursos, vista a través de los flujos netos de entrada de capitales y los pagos netos de intereses, fue cuantiosa. Se transfirió al exterior una considerable proporción del esfuerzo de ahorro interno provocando con ello una reducción de la inversión interna, determinada por la política de reducción de gastos públicos.

El peso de la corrección recayó sobre las importaciones; la contracción violenta de éstas imprimió al ajuste un carácter recesivo al afectar las importaciones de materias primas y de productos intermedios, indispensables para sostener la actividad económica interna.

Las primeras experiencias de ajuste mostraron resultados positivos para lograr superávits en saldos de la balanza comercial, pero ello fue posible a costa de una depresión profunda y de la acentuación de los problemas que las economías latinoamericanas mostraban con anterioridad: heterogeneidad estructural, desniveles en las productividades sectoriales e intrasectoriales, retraso tecnológico, concentración del ingreso, problemas de desempleo y subempleo.

Las dimensiones y características de la crisis mostraron la insuficiencia de las políticas de ajuste externo para enfrentarla. Por tanto, se hacían necesarias otras acciones.

La comprensión de estos límites originó un cambio de enfoque, el mismo que se expresó en las distintas propuestas surgidas desde el Plan Baker y el Plan Brady, desde los organismos internacionales.

A partir de estas propuestas se empezó a hablar de la necesidad de políticas de reactivación económica y de ajuste estructural; de incorporar políticas que en forma más directa y amplia influyeran sobre la oferta; de políticas centradas en la solución de sus desequilibrios, como complemento a la estrategia tradicional de gestión de demanda de corto plazo.

Se empezaron a valorar temas que sobrepasaban los límites de lo estrictamente económico, para situarse en las dimensiones sociales y políticas, de la concepción del Estado, de sus funciones y límites.

Al mismo tiempo, en un contexto restrictivo para el financiamiento externo, los organismos internacionales plantearon el "otro ajuste", constituido por un nuevo eje central referido a las actividades productoras de exportaciones. Se establecieron nuevos objetivos: la promoción del crecimiento, los cambios estructurales en la producción, y el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos más vulnerables de la población.

La perspectiva bajo este nuevo enfoque enfatizaba la superación de los desequilibrios a través de cambios en la estructura productiva y de cambios en la capacidad productiva de los sectores que producían bienes comerciables. Por tanto, se requerían de políticas de inversión, de liberalización comercial y de promoción de exportaciones.

La liberalización de la economía se constituyó en el factor clave, en el entendido de que ello permitiría eliminar las distorsiones que dificultaban la asignación adecuada de recursos productivos, además de la eliminación de la regulación estatal y la privatización económica.

Por tanto, en la formulación de las medidas adecuadas a estos fines, resaltaron la disminución de restricciones cuantitativas al comercio exterior, la reducción de la protección arancelaria, la promoción de exportaciones no tradicionales, la revisión de programas de inversión pública, la reducción de los controles de los precios y la reducción de los subsidios.

El papel de los organismos internacionales en este contexto resultó importante, no solamente por los programas que implementaron sino por las condicionalidades que establecieron para permitir el acceso a recursos frescos por parte de los países latinoamericanos.

El Fondo Monetario Internacional empezó a aplicar sus Programas de Facilidad Ampliada consistentes en créditos por tres años. El Banco Mundial, a su vez, estableció los Préstamos de Ajuste Estructural (SAL: Structural Adjustment Loan) con el propósito de lograr mayor eficiencia de las economías latinoamericanas a través de la eliminación de distorsiones e imperfecciones que, a su entender, impiden el libre funcionamiento del mercado y la adecuada asignación de recursos.

En torno a estos programas se establecieron nuevas prioridades basadas en la identificación de sectores clave en la economía, para canalizar hacia ellos las inversiones y los incentivos tributarios y crediticios.

Se definieron políticas económicas que otorgaban importancia a la inversión en capital humano, en el entendido de que al hacerlo se creaban las condiciones de largo plazo para incrementar la producción y la superación de la pobreza, a la calidad y la composición de la inversión, a la realización de gastos con fines convenientes, fijando prioridades y grupos objetivo, evitando las filtraciones de fondos, dando atención a la enseñanza primaria y la salud, así como a infraestructura.

II. LA PROPUESTA DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN BOLIVIA

2.1 EL DIAGNOSTICO SEGUN LOS DISEÑADORES DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Los elementos descritos estuvieron presentes en todos los programas de ajuste estructural diseñados en los países de América Latina; sin embargo, en cada país adquirieron características particulares en atención a los énfasis señalados en el diseño, la trayectoria establecida, la secuencia e intensidad así como los instrumentos utilizados.

En el caso boliviano, el punto de partida fue fundamental para la formulación de un programa de ajuste estructural particular: la crisis generalizada y profunda que se hizo evidente a mediados de los años ochenta, la visión predominante sobre ésta y las políticas económicas aplicadas con anterioridad posibilitaron el diseño de un programa radical que atendía a la solución de problemas de corto y largo plazo, así como a transformaciones de tipo estructural.

Desde la visión de los responsables de formular la nueva política económica, la crisis tuvo sus orígenes en factores estructurales como la caída persistente del producto y de los niveles de inversión, que en conjunto mostraron el deterioro de la capacidad productiva de la economía. Actuaron además otros elementos tales como la no rentabilidad de las empresas del sector extractivo y la dilapidación de recursos por parte de las burocracias privilegiadas.

Por otra parte, en el diagnóstico se resaltó la destrucción del aparato del Estado manifestada en la dilución del principio de autoridad, las instituciones feudalizadas, la corrupción generalizada y la no operatividad de los mecanismos de control y fiscalización.

Ahora bien, la crisis, a su vez, se expresaba en el deterioro persistente y simultáneo de un conjunto de indicadores como el creciente déficit fiscal, la evolución negativa de las reservas internacionales y los sueldos, la pérdida de capacidad del sector público para generar ingresos, los mismos que en consecuencia resultaban ser insufi-

cientes para cubrir los gastos. Además, de la presencia de expectativas inflacionarias y cambiarias que ampliaron la brecha cambiaria.

La hiperinflación era expresión del déficit fiscal creciente, de las distorsiones salariales y del conflicto social extremo. Por tanto, estaba estrechamente relacionada con la dilución del ejercicio de la autoridad estatal. Otro de los aspectos que se resaltó en el diagnóstico fue el manejo poco adecuado de políticas económicas implementadas en el pasado.

En este último sentido destacaron el manejo irresponsable que se tradujo en déficit fiscal, aunque también se reconoció el proceso de fijación de precios que contribuyó al ahondamiento de la brecha ingresos-gastos, el incremento de los gastos corrientes en salarios, el crecimiento de la burocracia y la emisión inorgánica, así como la insuficiencia de los ingresos fiscales, el desorden administrativo y falta de capacidad institucional para el cumplimiento de objetivos de política económica. También la instrumentación de políticas cambiarias contribuyó a la expansión monetaria y al fortalecimiento del proceso hiperinflacionario.

En este contexto se percibió que el tipo de cambio subvaluado era el detonante del desequilibrio monetario, la causa del déficit en la balanza de pagos y del consolidado proceso especulativo.

En el sector externo se identificó la existencia de una pesada carga de deuda externa como impedimento para obtener suficientes recursos que permitieran el financiamiento de la actividad económica; caídas en la producción exportable sumadas a descensos en los precios internacionales, lo cual ocasionó grandes desequilibrios en cuentas externas. Además cierta reducción de los ingresos fiscales debido a la defraudación de impuestos por importaciones.

Finalmente, se observó un alto nivel de protección de la industria nacional y poca competitividad internacional.

2.2 LAS POLITICAS FORMULADAS

La presencia de graves desequilibrios estructurales en la economía boliviana, además de un manejo poco adecuado de políticas económicas, señalados en el diagnóstico, plantearon la necesidad de cambios y reformas profundas.

Desde el ámbito gubernamental, la respuesta a esta problemática se encaró a través del diseño de distintas políticas y medidas que atendieron, en primera instancia, a la estabilización como condición importante pero no suficiente y, posteriormente, al ajuste estructural concebido como un proceso de transformación y crecimiento.

El contenido central del Programa de Ajuste Estructural global se sustentó en los siguientes aspectos:

- a) En la mejora sustancial de la situación fiscal, para lo cual ejerció una serie de esfuerzos tendentes a reducir el elevado déficit, tanto a través del gasto como de los ingresos.

En primer lugar, se racionalizaron los salarios, se redujeron los gastos corrientes del Estado y de las empresas públicas, se congelaron las inversiones públicas y, finalmente, se cambió la composición de los gastos. Además se diseñó un nuevo

régimen tributario por el cual se uniformaron los distintos impuestos existentes con anterioridad y se amplió el universo tributable, se fijaron nuevas regulaciones y reglamentaciones impositivas generales y específicas para casi todos los sectores de la economía, se crearon nuevos impuestos directos e indirectos, indexándolos al tipo de cambio vigente, y se establecieron regímenes especiales con el objeto de simplificar el pago y cobro de los impuestos.

- b) En el equilibrio de la base monetaria y la mantención de un tipo de cambio único y flexible. Para ello se fijó un encaje legal diferenciado para las operaciones en moneda nacional, se vinculó la expansión de medios de pago con el incremento del ahorro y la disponibilidad de reservas internacionales, así como se restringió el crédito al sector público no financiero.
- c) En la modernización del sector financiero y la estructura orgánica de la intermediación financiera. Para ello se liquidó la banca estatal, se liberó el mercado financiero y se autorizó a desarrollar cualquier tipo de transacción financiera en moneda nacional o extranjera; se señaló la vigencia de la Superintendencia de Bancos como órgano fiscalizador del sistema y se autorizó el funcionamiento de las casas bancarias.
- d) En la reducción de la brecha cambiaria y la mantención de su paridad. Como expresión de esta intención se explicitó la decisión de mantener un tipo de cambio único, real y flexible, para lo cual se dispuso la liberación de las operaciones cambiarias y la disponibilidad de divisas adquiridas por el Banco Central de Bolivia, la obligatoriedad de vender a éste las divisas provenientes de las exportaciones y la creación del comité de cambio y reservas encargado de establecer la oferta de divisas a través de un sistema de subasta pública .
- e) En la creación de los soportes financieros adecuados para la aplicación de las reformas de ajuste estructural, así como para sostener las bases de estabilidad. Para ello se establecieron negociaciones a nivel multilateral con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. A nivel bilateral con el Club de París, Brasil y Argentina. También con los bancos comerciales a través de la compra de la deuda externa y su canje por bonos de inversión.
- f) En el reordenamiento de los precios relativos a través de la liberalización o desregulación de éstos.
- g) En la creación de nuevas condiciones para el funcionamiento productivo. Para ello se eliminaron las regulaciones del mercado laboral y se otorgaron garantías a la inversión privada. Asimismo, se modificó la composición del salario.
- h) En la apertura de la economía nacional y la liberalización comercial. Para ello se otorgó énfasis a las medidas arancelarias y de incentivo a las exportaciones, entre las que resaltan los mecanismos de reintegro de los impuestos pagados por los exportadores, la liberalización del pago de impuestos a las importaciones de insumos y maquinarias y la reducción del Gravamen Aduanero Consolidado.
- i) En la reasignación funcional del Estado, la reestructuración de la administración pública y de gestión de política económica. Para ello se disolvieron algunas empresas públicas, se transfirieron los activos de otras a las Corporaciones Re-

gionales de Desarrollo, se creó el Ministerio de Recaudaciones Tributarias, se reestructuró el Ministerio de Finanzas así como el Banco Central de Bolivia, se estableció el Sistema Integrado para la Administración Financiera y el Control de Recursos, se creó el Comité de Financiamiento Externo Interministerial y se empezó el proceso de privatización.

Con el propósito de encarar los altos costos sociales derivados de la aplicación de la política de estabilización y de enfrentar el fenómeno de la pobreza y la marginación de amplios sectores de la población, se dispuso un conjunto de acciones de política social.

En primera instancia se creó el Fondo Social de Emergencia, el mismo que asumió la característica de instrumento de compensación por su objetivo de generar empleo temporal y de corto plazo, a través de la ejecución de proyectos con máxima utilización de mano de obra.

Posteriormente, en estrecha ligazón con el enfoque de ajuste estructural incentivado por los organismos internacionales, se dio prioridad a dos aspectos centrales: en primer lugar, las inversiones en capital humano, es decir, en salud, educación y saneamiento básico, en el entendido de que este financiamiento posibilitaría el incremento de la producción y la productividad; y en segundo término, la atención focalizada de los grupos ubicados en la extrema pobreza y los más vulnerables.

Con este nuevo enfoque se creó el Fondo de Inversión Social (FIS), se fortaleció y se reguló las funciones de la Junta de Solidaridad y Desarrollo Social, estableciéndose su rol de protección y asistencia al menor, al anciano y a los jóvenes y mujeres. Se integró a los niños, jóvenes y mujeres al Plan Nacional de Supervivencia, Desarrollo Infantil y Salud Materna y se reestructuró el Fondo Nacional para la Vivienda (FONVI).

La síntesis de esta percepción se expresó en la Estrategia Social.

2.3 LA VISION GLOBAL DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

A partir del anterior diagnóstico y de las políticas adoptadas, en la formulación del Programa de Ajuste Estructural se manifestó la intención de alcanzar un conjunto de objetivos, para lo cual se diseñaron medidas que tendieron, en principio, a provocar un shock para recuperar los equilibrios básicos de la economía, además de introducir reformas, de mediano y largo plazo, en la economía y el Estado.

Inicialmente, destacó la intención de encarar el desequilibrio fiscal, considerado el principal elemento perturbador de la economía. Para ello se diseñaron medidas destinadas a permitir el incremento de los recursos fiscales, entre las que resaltaban, en primera instancia, la elevación de ciertas tarifas públicas y, con posterioridad, esfuerzos tendentes a la captación de otros impuestos.

Con la intención de reducir el gasto público, otro de los objetivos inmediatos del programa, se dispuso el congelamiento de las inversiones de las empresas públicas, caídas en salarios reales y una drástica reducción del empleo del sector público.

A su vez, para el logro de las transformaciones estructurales se plantearon procesos de liberalización de mercados, eliminación de restricciones en el comercio interna-

cional, reducción y uniformización de aranceles y compensaciones a las exportaciones.

En la formulación del Programa de Ajuste Estructural estuvo presente la concepción de desarrollar un proceso de reconversión encaminado a generar nuevas áreas productivas a partir de la otorgación de prioridades al crecimiento y diversificación del comercio exterior, mediante medidas para el fomento a las exportaciones y reformas en el sistema financiero internacional.

Uno de los principales objetivos de política económica fue el de lograr la reactivación y reconversión económica buscando, simultáneamente, mejorar el superávit en cuenta corriente de la balanza de pagos y el control de la inflación.

En el entendido de que la presencia de políticas proteccionistas no generó incentivos para la renovación tecnológica, ni el incremento de los niveles de eficiencia y por tanto limitó el crecimiento, los elementos centrales del Programa de Ajuste Estructural fueron la apertura de la economía y la mayor internacionalización de ésta. Asimismo, se planteó el desarrollo de las exportaciones, tanto a través del crecimiento de su valor como de su diversificación; con éste motivo se diseñaron un conjunto de medidas que tendieron a su consolidación productiva y al fortalecimiento de las instituciones de fomento.

Las reformas diseñadas para el sistema financiero se elaboraron con el propósito de reforzar el sistema bancario comercial y el logro de una mayor participación de éste en el financiamiento de la reactivación y reestructuración del sector productivo, con base en el apoyo a proyectos de desarrollo privados.

Otro de los rasgos centrales del Programa de Ajuste Estructural fue la transformación de las funciones del Estado como agente económico y a la consolidación del sector privado como actor protagónico del nuevo proceso de cambio.

Con este propósito se diseñaron varias medidas que tendieron no solamente a iniciar procesos de desregulación, sino a establecer cambios institucionales profundos, los mismos que en última instancia, plantearon rearticulaciones entre el Estado y la sociedad, entre lo privado y lo público.

La consolidación del sector privado fue considerada el aspecto clave del nuevo modelo y la condición primaria de su éxito. Por esta razón, en la formulación de políticas desarrolladas en el marco del Programa de Ajuste Estructural, se dispuso varias medidas con este objetivo, entre las que destaca la privatización de las empresas públicas.

En el diseño se asumió que a través de la privatización se lograría cubrir varios objetivos del nuevo modelo, como la reconversión productiva basada en mayores inversiones privadas, desarrollo del mercado de capitales, mayor eficiencia, reducción del déficit fiscal del sector público y reasignación de los recursos derivados de este proceso hacia actividades consideradas propias del Estado, como salud, educación, infraestructura y acciones orientadas a eliminar la pobreza.

En conclusión, en el diseño de la política de ajuste estructural se hizo evidente la intención de administrar la economía a través de una combinación de políticas de ingresos y de restricción monetaria, pero también de políticas para enfrentar desequilibrios estructurales.

Las reformas consideradas indispensables para provocar un proceso de transformación y modernización de la economía boliviana se centraron en la liberalización del comercio exterior, del mercado laboral, del sector financiero, reajustes profundos en la estructura y las finanzas del sector público, reajustes institucionales, una menor participación del Estado en el sector productivo, aunque mayor en términos de su apoyo e incentivo al sector privado y acciones en torno a una nueva política social.

III. PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y POLITICAS RELACIONADAS CON EL SECTOR INFORMAL URBANO

3.1. EL SECTOR INFORMAL URBANO EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

3.1.1. Ubicación general del Sector Informal Urbano, SIU, en el PAE

Pese a la preocupación cada vez mayor sobre la importancia del Sector Informal Urbano en la economía nacional, se puede afirmar que no existen disposiciones legales de carácter integral que revelen la intencionalidad de un tratamiento específico del mismo, de tal modo que se determinen sus roles en una perspectiva articulada con la concepción global del ajuste.

De principio, resulta evidente la ausencia de criterios claros para la identificación de la población o de las unidades económicas que conforman el sector, al no existir una definición comprensiva del mismo *en tanto sujeto y destinatario de políticas*. Subsisten así fuertes confusiones, en las que un inadecuado reduccionismo de sus características a la condición supuesta de ilegalidad, ubica a un amplio sector de agentes económicos en pie de igualdad con las actividades delincuenciales, como el narcotráfico o el contrabando vinculado al blanqueo de dólares.

La noción de Sector Informal Urbano, acuñada por el enfoque del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, PREALC, a principios de la década de los setenta, y que ubica dentro del mismo a pequeñas unidades económicas auto-generadas por contingentes de población que forman parte del excedente de fuerza laboral, marca una distancia importante respecto a la noción anteriormente señalada; se trata, pues, más bien, de estrategias de sobrevivencia desplegadas por la población frente a la carencia de alternativas ocupacionales en el sector moderno de la economía urbana y a su escasa capacidad de absorción de empleo.

Sucintamente, en el marco de este enfoque se define operacionalmente al sector informal a partir de dos cortes analíticos: *desde la perspectiva de las unidades económicas* se considera parte de él al conjunto de microempresas (por lo general de menos de 5

ocupados), en las que existen como rasgos más característicos: bajas dotaciones de capital, ausencia de una clara división entre propietarios del capital y del trabajo y alto predominio del trabajo manual sobre la máquina. De otra parte, y desde la perspectiva del empleo, se incluye dentro de los "trabajadores informales" a los propietarios de microempresas -incluidos los trabajadores por cuenta propia-, a operarios y empleados de microempresas y a los trabajadores familiares no remunerados que trabajan en microempresas de sus parientes.

La información empírica disponible en Bolivia sobre el ámbito urbano, da cuenta de una importante concentración de este tipo de unidades económicas en las ramas del pequeño comercio, de los servicios y de la manufactura artesanal, y a las cuales se hace referencia, bajo la denominación genérica de sector informal urbano, al analizar, en lo que sigue, las medidas de política que les conciernen.

3.1.2. Algunos supuestos relevantes de las áreas de política macroeconómica que inciden sobre el Sector Informal Urbano

En este acápite del documento se pretende, de manera sucinta, presentar lo que puede considerarse supuestos implícitos o explícitos de las políticas analizadas para el período agosto de 1985 a noviembre de 1991 e instrumentadas a partir de disposiciones legales, seleccionando aquellas que tienen una incidencia más clara sobre el sector informal urbano.

Se ha entendido tal incidencia como el vínculo comprensible de las disposiciones legales -a través de las cuales se especifica la instrumentación de las políticas-, con algún tipo de *efecto previsible* sobre uno o varios de los aspectos que hacen al desenvolvimiento del sector en cuestión: su rol en el conjunto del aparato económico, sus condiciones generales de funcionamiento, aspectos más particulares de él, o bien, efectos previsibles sobre su estructura y composición interna.

Para una comprensión más apropiada por parte del lector, se ha ordenado la exposición según las principales áreas en las cuales se puede desagregar la política económica; siguiendo para su selección los criterios anotados en el párrafo anterior.

i) *Area de política fiscal*

Tanto desde la perspectiva de la estabilización, como del ajuste estructural que, se supone, debería sucederle, la política fiscal se propone la ampliación del universo tributario como base para sustentar el financiamiento del sector público, cuyos déficits acumulados contribuyeron al desencadenamiento del proceso inflacionario.

Con relación al sector informal, y a partir del objetivo de lograr una mayor captación de ingresos para el fisco, su incorporación bajo un sistema que se ajustara a las condiciones de desenvolvimiento económico de artesanos, comerciantes minoristas y vivanderas, suponía que éstos se constituyeran en parte de esa base tributaria más amplia, incorporándose, entonces, como contribuyentes regulares

Por otra parte, y desde la perspectiva de la restricción del gasto y sus efectos sobre el empleo, la existencia del sector informal puede considerarse un supuesto implícito y condición de posibilidad del ajuste fiscal, en cuanto válvula de es-

cape, o variable de ajuste a los problemas laborales generados por la aplicación de las políticas⁽²⁾.

ii) *Area de política crediticia y de financiamiento interno*

Desde una perspectiva orientada principalmente por los objetivos globales del ajuste, se supone que la liberalización del mercado financiero, la redefinición del rol de la banca estatal y, en general, el fomento del ahorro interno para su reorientación hacia actividades productivas, sobre todo de bienes transables, involucran al sector informal, particularmente productivo, al igual que las medidas conducentes al objetivo de democratizar el crédito.

iii) *Area de política de financiamiento externo*

El PAE supone la complementación de la política de crédito y financiamiento interno, a través del despliegue de una política de captación de recursos sea vía créditos o vía donaciones de organismos de cooperación, tanto para impulsar la reforma del sistema financiero y de la administración pública -facilitando así los procesos de democratización del crédito-, como la apertura de líneas de crédito para su orientación específica a la inversión en sectores productivos y la obtención de asistencia técnico científica.

iv) *Area de política de comercio exterior*

El programa de ajuste supone "generalidad" en la aplicación de los incentivos para el incremento de bienes transables y de las facilidades arancelarias para importaciones (insumos, bienes de capital) que favorezcan a este propósito.

La creación de condiciones complementarias y de similar generalidad en las posibilidades de su aprovechamiento suponen los mecanismos de segregación aduanera y fiscal: zonas francas comerciales y terminales de depósito, (ZOFRA-COT), zonas francas industriales, (ZOFRAIN) y el régimen de internación temporal, (RITEX), y maquila.

v) *Area de política social*

Un principio del que parte el diseño de la estrategia social es su concepción como parte indisoluble de la estrategia de desarrollo, entendiéndose por ello la integración de lo económico con lo social a partir del "capital humano".

Se supone así que, "desde el punto de vista estrictamente económico, (...) en la medida en que se fortalezca el capital humano, aumentará la productividad del recurso más abundante e importante en la economía. Desde el punto de vista social, permitirá mejorar los niveles y calidad de vida de aquellos sectores de la población que viven en condiciones de pobreza", incluido el sector informal urbano⁽³⁾.

Siendo esos los parámetros más generales, la estrategia social y las disposiciones legales con las cuales se instrumenta, definen principios y supuestos de

2. No debe olvidarse que a los relocalizados mineros se les otorgó indemnizaciones y compensaciones económicas que se suponía debían constituirse en la base para su reconversión en impulsores de la iniciativa privada, vía la apertura de negocios propios, pequeñas unidades económicas de producción o cooperativas.

3. *Estrategia Social Boliviana*. Mimeo, La Paz, septiembre de 1991.

mayor especificidad, atendiendo a los aspectos de orden programático, a la modalidad gestora en su ejecución, a las fuentes de los recursos y al marco institucional para su concretización.

vi) *Area de política institucional*

Se supone que en el marco del cambio estratégico de roles del Estado y en el de la modernización institucional que debe acompañarle, se procederá a mejorar su eficiencia y capacidad para cumplir roles reguladores y de administración adecuada de las políticas globales y sectoriales.

Desde noviembre de 1991 se supone, como parte de las disposiciones vinculadas a la estrategia social, la incorporación y/o adecuación del marco institucional más apropiado para la implementación de las políticas orientadas a los grupos objetivo seleccionados.

3.2. ENFASIS Y PRINCIPALES ORIENTACIONES DE LAS AREAS DE POLÍTICA MACROECONOMICA RELACIONADAS CON EL AMBITO SECTORIAL

A partir del marco anterior, resulta evidente que en ausencia de una política integral y específica, la política referida al SIU ha sido encarada, por lo general, de manera indirecta a partir ciertas medidas de la política macroeconómica, o bien, a partir de criterios de focalización enmarcados dentro de los lineamientos y estrategias de superación de la pobreza planteados con posterioridad a las primeras propuestas, y sólo recientemente, atendiendo a la presión ejercida por los organismos multilaterales en reconocimiento de la inutilidad de esperar que los costos sociales del ajuste se resuelvan por la vía de la recuperación del crecimiento económico.

En primer término, por tanto, el análisis se circunscribe a determinadas áreas e instrumentos de política macroeconómica a partir de los cuales sería expectable algún tipo de efecto sobre el sector informal, o bien, cuando existe alguna mención al mismo, como sujeto explícito ubicado dentro del campo de aplicación de las disposiciones. Desde esta perspectiva, en el período abierto desde agosto de 1985 al presente destacan, en particular, las siguientes áreas: a) la política fiscal, b) la política crediticia, interna y externa, c) la política de comercio exterior, d) las medidas de política relacionadas con el empleo sectorial y e) la política institucional.

En segundo lugar, será necesaria una referencia sucinta al carácter de las disposiciones que pretenden constituir al SIU en sujeto pasivo de políticas contra la pobreza, contrastándolas con las medidas de tipo macroeconómico.

3.2.1. Política fiscal

La política fiscal destinada al SIU se desarrolló en el marco creado con la Reforma Tributaria, impulsada a través de la Ley 843 (1986), algunos de cuyos propósitos centrales fueron la simplificación del frondoso sistema anterior y la generación de mayores ingresos que permitieran reducir el déficit fiscal.

Entre el conjunto de medidas orientadas a lograr los propósitos señalados, se promovió, a través de sucesivas disposiciones y en reconocimiento a la menor capacidad contributiva de los denominados "pequeños obligados" (comerciantes minoristas, vi-

vanderas y artesanos), el establecimiento de un régimen tributario diferenciado, basado en la definición de un monto imponible mínimo, que unificó los impuestos al valor agregado, a las transacciones, a la renta presunta de empresas y al régimen complementario al IVA, a fin de simplificar los trámites de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la norma.

Posteriormente, con el objeto de facilitar aún más el cumplimiento de las obligaciones fiscales, se agregaron dos categorías impositivas, a las cuatro inicialmente previstas en el decreto de creación del Régimen Tributario Simplificado (RTS), que establecían –con base en el mismo sistema anterior de límites de capital, ventas anuales y precios unitarios de venta–, dos niveles adicionales, por debajo de los preexistentes; es decir, inferiores en monto de tributación al fisco.

A pesar de las medidas anteriores –que si bien aminoran la carga tributaria para los sectores mencionados, se orientan por la idea de consolidar un universo de contribuyentes de amplia base– durante el gobierno del Presidente Jaime Paz Zamora, se promulga un decreto (el DS 22555 de junio de 1990), mediante el cual se excluye del RTS a los contribuyentes de menores ingresos, comprendidos todos aquellos cuyos niveles de inversión por unidad económica fueran iguales o menores a Bs 1000, eliminándose así las dos primeras categorías vigentes durante casi tres años en dicho régimen; suspendiéndose, complementariamente, el cobro de las deudas tributarias en mora, hasta la aprobación, por parte del H. Senado Nacional, de la respectiva exención.

Uno de los argumentos más importantes en respaldo a la disposición se basa en "...el hecho de que un apreciable porcentaje de sujetos pasivos del RTS deberían excluirse del universo de contribuyentes porque perciben ingresos que no alcanzan a satisfacer ni siquiera el mínimo imponible de uno de los impuestos..."⁽⁴⁾.

La situación descrita supone un salto mayor en relación al proceso gradual de flexibilización que venía observando previamente la instrumentación de la política fiscal, que, habiendo obtenido poco resultado (al acumularse deudas por incumplimiento), abre paso a la aplicación de medidas de excepción a la norma.

De tal manera, a raíz de la eliminación de las categorías A y B, por una parte, se excluye al "grueso" de los sujetos pasivos del sistema diferenciado; y, por otra, se amplía el límite superior de la escala, de modo que quienes contaban con capitales superiores al anterior de Bs 9.600, y hasta el nuevo monto establecido en Bs 10.800, son incorporados al campo de aplicación del sistema simplificado.

Desde la perspectiva de comerciantes minoristas, vivanderos y artesanos, la evidente ventaja de las nuevas disposiciones no supuso únicamente el favor estatal, sino una fuerte presión que, a través de diversos mecanismos como manifestaciones callejeras, obtuvo la aprobación del decreto de referencia⁽⁵⁾.

4. La cita corresponde a la parte considerativa del decreto de referencia.

5. Podría afirmarse que la preocupación generalizada y creciente por el problema social en el proceso de ajuste, además de las demandas callejeras del comercio minorista, crean, en el período en que se promulga el decreto, un marco propicio para la búsqueda de consenso y credibilidad respecto a la "sensibilidad gubernamental frente a los problemas que se debaten".

Por otra parte y desde la óptica del propio modelo, la flexibilización que implican los decretos de excepción en la aplicación de las normas que instrumentan la política fiscal, inciden en los objetivos centrales de la reforma tributaria ya mencionados, mostrándose, en primera instancia, contraproducentes.

Sin embargo, si la flexibilización es analizada desde la óptica de la eficiencia y racionalidad en la gestión estatal del sistema de recaudaciones, un análisis del costo que implica mantener un sistema diferenciado versus los ingresos generados por este concepto, probablemente entregue resultados que permitan suponer no tanto una concesión estatal, sino una combinación de los factores de demanda social presentes, con la conveniencia de racionalización de costos en el ejercicio de las funciones del ente recaudador.

3.2.2. Política crediticia interna

En el ámbito de la política crediticia dirigida hacia el pequeño productor urbano, se partió con un planteamiento ambicioso orientado a reducir la desocupación, a promover la "...desaparición de los sectores informales de la economía..." , promover y activar el sector artesanal junto a otros como la pequeña y mediana industrias, mediante la creación de microempresas o cooperativas.

Con el propósito anterior, se pretendió dar impulso a la "democratización del crédito" a partir de mecanismos como a) la apertura de líneas de crédito para el sector artesanal recurriendo a los fondos de desarrollo del Banco Central, encargado de fijar las tasas de interés en niveles que consulten la capacidad financiera de los sectores destinatarios; y b) la generación de condiciones de mayor competencia y modernización en las operaciones del sistema financiero, mediante la incorporación de nuevas Instituciones de Crédito Intermediarias, ICIs, y la creación de Casas Bancarias, coadyuvando así a una "sana competencia" y a la "paulatina disminución de las tasas de interés", tanto como del nivel de exigencias en las condiciones de acceso a los recursos financieros.

Según las disposiciones pertinentes, los diferentes aspectos relacionados con los mecanismos referidos en el párrafo anterior deberían ser contemplados en la nueva propuesta de Ley General de Bancos e Instituciones Financieras, cuya falta de concreción, empero, deja a prácticamente la mayor parte de aquellos mecanismos, en el restringido marco de las intencionalidades, sin perspectivas claras de implementación.

El fuerte rezago existente en materia de reformas del sistema financiero ubica a este mercado como una de las excepciones más notables en los propósitos de eliminación de barreras que obstaculizan el crecimiento económico. Ello se explica, en parte, por las fuertes presiones ejercidas por las organizaciones corporativas de la banca comercial y, también, al referir a la intermediación de recursos para la vivienda, por reticencias y presiones de la asociación de instituciones concernidas.

Finalmente, es importante remarcar que el énfasis en la formulación de la política crediticia orientada al sector informal se centró en su segmento productivo, dejando fuera de toda consideración las actividades del comercio minorista, de los servicios y la vivandería (elaboración y venta de alimentos de consumo inmediato).

3.2.3. Política de financiamiento externo

La política de financiamiento externo tiene como referente a una única experiencia de obtención de recursos de Alemania Federal, para que el Banco Industrial financie un programa de crédito dirigido al sector artesanal y a la pequeña industria.

Siendo éste un caso aislado, y sobre el cual no se conocen otros antecedentes, al menos expresados en los decretos supremos consultados en el período, resta la duda sobre la existencia real de una política específica y conscientemente encaminada a la búsqueda y obtención de recursos crediticios de origen externo para el sector, o bien, si ella existe como declaración de voluntad, sería justo dudar de la existencia de suficiente agresividad para proceder a su implementación.

3.2.4. Política de comercio exterior

Si bien el área de comercio exterior tiene carácter general, en tanto incentivo, tiene una orientación clara hacia los sectores exportadores. A partir de ello, podría entenderse que, sin importar la forma en la cual se organice la producción, cualesquier unidad económica se encuentra en el campo de aplicación de las normas, bajo las mismas condiciones que los demás. En este orden, la referencia a incentivos fiscales como el Certificado de Reintegro Arancelario, o la sustitución posterior por el Draw-back, como instrumento de la misma política, tienen que ser claramente distinguidos por sus efectos sobre las unidades económicas del sector informal, a pesar de que ambos instrumentos son diseñados bajo la lógica de la unidad económica empresarial, moderna y plenamente constituida.

En el caso del CRA, por ejemplo, al ser calculado sobre el valor total de las exportaciones, se abría la posibilidad de un acceso efectivo del sector informal al beneficio otorgado por el sistema; en cambio, con el Draw-back no parece existir margen para un incentivo real, pues, por un lado, su aplicación supone la presentación de información documentada sobre la importación de componentes que son incorporados en el procesamiento de bienes para la exportación; y, por otro, se excluye a las ramas que, siendo exportadoras, utilizan insumos y materia prima nacionales.

Corroborando la afirmación previa, los talleres artesanales que podrían acogerse al incentivo⁶ buscan alternativas de disminución de costos de producción e incremento de su competitividad, en condiciones en las cuales la carencia de capital es la norma, adquiriendo insumos y materiales de origen externo, siempre en comercios de venta al detalle; por tanto, sin la documentación de respaldo que podría facilitar el goce del beneficio.

En suma, si por un lado existen elementos de incentivo a la producción exportadora, cuyo efecto, como se vio, debe ser relativizado; por otro, las medidas orientadas a promover la libre importación tienden a generar, con la inundación de artículos similares a los nacionales, aunque producidos con tecnologías de mayor nivel, fuertes presiones sobre los precios de las unidades productivas del sector informal, principalmente aquellas dirigidas al mercado interno.

6. Es decir sin considerar un alto porcentaje de ellos que emplea, principalmente, materia prima de origen nacional —que de hecho no supone incentivo alguno.

3.2.5. Medidas de política relacionadas con el empleo en el Sector Informal

La creación del Comité Nacional del Empleo parecía orientada a constituirse en un elemento central de las medidas de política vinculadas con el empleo, dirigidas al SIU, debido al rol previsto para esta instancia en la solución de los problemas del subempleo, o la promoción y activación de la artesanía, con una concepción que trascendía la aplicación de estrategias únicamente compensatorias.

Sin embargo, este organismo, como se mencionó en la reconstrucción del área específica de "empleo", es "sustituido" por el Fondo Social de Emergencia, expresándose de esta manera la degradación que sufrieron los objetivos iniciales de lo que debía ser una política de empleo de mayor alcance.

Por último, debe mencionarse que en este proceso de recorte de las políticas quedan en pie, así sea como propósitos que no han tenido ejecución real aún, las disposiciones de creación de los mecanismos relacionados con la apertura de líneas de crédito dirigidas al sector informal manufacturero (la artesanía); líneas de crédito que debían coadyuvar, inicialmente, a este propósito de promoción más global en el que se hallaba inscrito.

3.2.6. Política social referida al Sector Informal

Pese a la existencia de disposiciones generales sobre la racionalización del gasto público, sobre la canalización de la inversión pública a proyectos y programas que conduzcan a la calificación de recursos humanos, etc. desde 1986, no se encuentran en la política social, antes del 1 de noviembre de 1991, elementos que evidencien la identificación clara del sector informal, dentro de su campo de aplicación y prioridades.

Es a partir de la promulgación del decreto de lucha contra la pobreza (DS 22964, del 1 de noviembre de 1991), que se incorpora dentro de los grupos hacia los cuales debería focalizarse el gasto social, a la población vinculada al sector informal.

La síntesis que sigue se basa tanto en el documento "Estrategia Social Boliviana" que sirvió de base para la posterior promulgación del decreto recién referido, como en las disposiciones contenidas en éste. El resumen en cuestión recoge los principales aspectos en el orden programático, de gestión, de asignación de recursos y los referidos al marco institucional.

En cuanto a la *concepción programática*, bajo el principio de aminorar las diferencias sociales, se pretende "...en el corto y mediano plazo... mejorar las oportunidades para los grupos más pobres y en el largo plazo elevar el bienestar de la población"; asignando para ello, al delineamiento de la estrategia, características de **selectividad** en la identificación de grupos objetivo e **integralidad** en las acciones, en el marco de una **participación institucional**, pública y privada, **coordinada y concertada**⁽⁷⁾.

Dentro del principio de selectividad de los sujetos de la política, se incorpora a la población ligada al sector informal como parte de los grupos focales hacia los que se dirigirán acciones destinadas a promover un mayor uso productivo de la mano de

7. *Estrategia Social Boliviana*. op.cit.

obra, apuntando a solucionar los problemas de ingreso y empleo en zonas urbano-marginales⁽⁸⁾.

Desde la perspectiva de la *modalidad de gestión*, se propugna una ejecución desconcentrada de la estrategia, en cuyo marco se pueda "hacer participar" (¡sic!) a los grupos objetivo, en el diseño, identificación y operativización de las políticas.

En consonancia con lo anterior, se dispone que los grupos objetivo reciban un tratamiento preferente en la *asignación de recursos* dentro del área social, sea éste proveniente de la recomposición del gasto público, de la privatización de empresas públicas o de los recursos obtenidos por concepto de reducción de la deuda externa.

Por último, el *marco institucional*, prevé la participación pública y privada en la ejecución de la política social, asignando a entidades especialmente creadas por el Estado el rol de la programación de los recursos públicos que se inviertan en el área social.

En el conjunto de disposiciones del decreto referido, sin embargo, no resultan explícitas ningún tipo de líneas, programas o acciones en las cuales debiera integrarse al sector en cuanto tal.

Ni los objetivos de generalización de la educación básica, ni los de atención prioritaria del binomio madre-niño o la generalización de la atención de los servicios de salud en el área rural, se orientan al sector informal urbano, como no sea indirectamente. Puede advertirse así que el objetivo que más se aproxima, desde el punto de vista del acercamiento territorial, es el de la priorización del saneamiento básico a nivel urbano marginal.

En este orden, y por exclusión, puede asimilarse de mejor manera que, en la medida en que se relacionan mucho más con el rol que cumple en el aparato económico, el sector será incorporado en los programas de: a) la promoción de mayor uso del trabajo a través de actividades de capacitación y reconversión laboral en función de las señales del mercado; b) acceso a mecanismos de apoyo a la comercialización; y c) acceso al crédito orientado a apoyar la producción.

Este ejercicio remarca, ciertamente, el nivel de generalidad existente en las disposiciones que conciernen a la formulación normativa de las políticas sociales vinculadas con el sector informal. Ello, a pesar de que en la "Estrategia Social Boliviana", que sirvió de base, existan menciones más específicas y precisas, como: "...las manifestaciones de pobreza en los grupos marginales urbanos, asociados a la creciente informalización de la economía, demandan acciones concretas de *apoyo productivo y capacitación de la mano de obra* a fin de superar la insuficiencia de ingresos".

Una contrastación de los contenidos de la política social con los de las políticas macroeconómicas, pone de relieve que el sector informal es considerado sólo parcialmente como agente económico, es decir, únicamente en tanto pueda articularse a programas e incentivos a la producción con orientación exportadora, a través de las políticas macro; mientras que, principalmente, es identificado a partir de carac-

8. El decreto menciona como grupos objetivo: a) a la población vinculada a la agricultura tradicional, b) a la población urbana vinculada al sector informal que realiza actividades por cuenta propia y/o unidades microempresariales con ingresos por debajo de la media nacional; y c) a los grupos vulnerables, como los pueblos indígenas.

terísticas de población, como grupo pobre al cual se deben dirigir programas de salud, educación y saneamiento, dentro de la política social.

3.2.7. Política Institucional

El subárea de política institucional diseñada para el sector dispuso, mediante DS 22407, que el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo ejecute programas de apoyo para la reactivación productiva del sector artesanal, en aspectos referidos a la capacitación, tecnología, mercados y financiamiento; se supone a través de las instancias operativas, como el Instituto Boliviano de la Pequeña Industria y la Artesanía, INBOPIA, cuya existencia data de mediados de los años setenta.

Por otra parte, con el propósito de desburocratizar los trámites de la administración pública y privada, se crea la Comisión de Evaluación de los Registros y Controles de la Pequeña Industria y Artesanía, con la función de racionalizar y modernizar los sistemas y procedimientos de registros, mediante la elaboración de un sistema único de clasificación de las actividades económicas vinculadas a dichos sectores.

El DS 22964, a través del que se pone en vigencia la lucha contra la pobreza, establece una nueva estructura institucional para la aplicación de la política social, creándose para el efecto, como primera instancia normativa y de decisión, el Consejo Nacional de Política Social (CONAPSO)⁹⁾, cuya Secretaría Técnica es la Subsecretaría de Inversión Pública y Cooperación Internacional del Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

Al mismo tiempo, se instruye que todas las instituciones públicas del área coordinarán sus acciones dentro del principio de centralización normativa y descentralización operativa; y de igual manera, que los actuales programas en ejecución deben iniciar un proceso de desconcentración o descentralización.

El decreto de referencia establece adicionalmente que las Corporaciones Departamentales de Desarrollo deberán reestructurarse en función de los requerimientos de atención de las áreas prioritarias de la política social.

Respecto al funcionamiento de los Fondos, se precisa que "...no definen políticas ni generan directamente programas sociales, limitándose a canalizar recursos a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las Alcaldías, la Junta Nacional de Solidaridad y Desarrollo Social, otras instituciones públicas, así como a las comunidades y a las *Organizaciones no Gubernamentales (ONGs)*..."

Finalmente, se dispone explícitamente que las instituciones del sector privado, como las ONGs y organismos de base, "...necesariamente deben coordinar la ejecución de programas sociales con los ministerios cabeza de sector e instituciones que componen el CONAPSO".

9. El CONAPSO está integrado por el Presidente de la República, el Ministro de Planeamiento y Coordinación, el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Ministro de Previsión Social y Salud Pública, el Ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, la Presidenta de la Junta Nacional de Solidaridad y Desarrollo Social y los Directores Ejecutivos de los Fondos.

3.3. COMPLEMENTARIEDAD ENTRE AREAS DE POLITICA.

3.3.1. Se advierte complementariedad nominal entre la Política Fiscal y la Política Institucional

La implementación de un régimen tributario diferenciado para los pequeños obligados y la elaboración de un sistema único de clasificación de las actividades económicas del sector artesanal, tienden a facilitar la constitución legal de las unidades económicas del sector informal urbano. Esta relativa complementariedad, se encuadra en los propósitos de modernización del Estado y es, en ambos casos, compatible con el reconocimiento de diferencias en la capacidad económica de los destinatarios en el diseño de las políticas.

3.3.2. Es previsible la ausencia de complementariedad real entre la Política Fiscal y la Política Institucional

Si los recursos tributarios se expresan en la contraprestación de servicios vía las instituciones estatales, la ya débil estructura del marco institucional vigente⁽¹⁰⁾ daría lugar a pensar que una menor captación de ingresos fiscales por parte del Tesoro General de la Nación, TGN, podría expresarse también, salvo el impulso de una seria voluntad política en sentido contrario, en una mayor desatención del sector y, por tanto, en el incumplimiento de los objetivos declarados en materia institucional.

3.3.3. Existe flexibilización de la Política Fiscal, en los propios términos de su formulación inicial

La incorporación de trabajadores informales como sujetos pasivos del régimen diferenciado, el RTS, tenía el propósito central de regularizar y consolidar su participación en la generación de ingresos fiscales, con la idea de lograr la universalización tributaria y la ampliación de las recaudaciones para el TGN.

Sin embargo, el gobierno del Presidente Paz Zamora excluye a la mayoría de los destinatarios de las referidas disposiciones, flexibilizando, de hecho, los objetivos iniciales.

Desde un punto de vista práctico, resultaba evidente que la existencia de un régimen diferenciado venía derivando en refugio para la evasión tributaria de un número apreciable de unidades económicas de mayor tamaño, ante la dificultad de establecer un control adecuado de su gestión.

En otros términos, la decisión comporta tanto el abandono de una costosa gestión del sistema diferenciado masivo, como el propósito de lograr mayores niveles de recaudación a través de la reclasificación de los beneficiarios inapropiadamente acogidos a él.

10. Debilidad claramente perceptible por la históricamente corta asignación de presupuestos, sea para el cumplimiento de roles fundamentales como la selección y diseño de políticas sectoriales, para el cumplimiento de funciones tributarias y de registro administrativo, o, más aún, para la promoción y atención del sector.

3.3.4. Existe complementariedad relativa entre la Política Crediticia y Financiera interna y la Política de Financiamiento Externo

La política crediticia y financiera interna, instrumentada a través de decretos, tendió a generar condiciones para el funcionamiento del sistema de intermediación crediticia en el marco de una mayor competitividad, promoviendo con instrucciones explícitas al BCB la apertura de líneas de crédito y mecanismos para facilitar a los trabajadores artesanos el acceso a recursos de los fondos de desarrollo (líneas de crédito refinanciado), incluida la disposición de crear un fondo de garantía dirigido al mismo propósito.

Entretanto, la política de financiamiento externo, al menos por su formulación, se supone que debería abocarse a la obtención de recursos del exterior para contribuir a la implementación de sus principales lineamientos en relación al sector y, principalmente, con apoyo de la política crediticia interna. Con referencia al tema existe un decreto que aprueba la contratación de un crédito alemán para la ejecución del "Programa de Crédito para Empresas de Artesanía y Pequeña Industria" a cargo del Banco Industrial.

La complementariedad destacable desde la perspectiva de la formulación de ambas políticas, no evidencia en su trayectoria una adecuada fuerza de implementación en los siete años de implementación del modelo. Podría considerarse que algunos elementos a favor de lo dicho se apoyan en la inexistencia, desde el ámbito de la política de financiamiento externo, de nuevas suscripciones de préstamos externos -excepto la señalada más arriba-, o la recepción de donaciones destinadas a la apertura de líneas de crédito para el sector.

Por último, en el propósito de ambas áreas de política parece coherente el peso otorgado al sector artesanal, debido al rol que puede jugar en la producción de "transables" y en la generación de empleo productivo.

3.3.5. Existe coherencia y complementariedad nominal entre la Política Crediticia y la Política Institucional

El objetivo de democratización del crédito, mediante la implementación de líneas de crédito dirigidas al sector artesanal, se complementa con la determinación referida a que el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo ejecute programas de apoyo para la reactivación productiva de la artesanía; y lo propio con la intención de viabilizar el sistema de registro y clasificación de las unidades económicas del sector, a fin de orientar las acciones resultantes de la aplicación de las políticas, en un marco de desburocratización del funcionamiento institucional.

De igual manera, la democratización del crédito se compatibiliza con la intencionalidad de que las organizaciones no gubernamentales jueguen un rol en la intermediación crediticia, en el marco institucional de la política social.

3.3.6. Se evidencia cierta complementariedad entre la Política Crediticia y la Política de Empleo

Las disposiciones de implementación de líneas de crédito tendentes a crear las condiciones para la generación de empleo productivo, mediante la creación de micro-

empresas o cooperativas, se vinculan estrechamente con el rol que debió jugar el Comité Nacional del Empleo, en términos de aprobar proyectos que permitan encarar la situación ocupacional afectada por las medidas de estabilización y de ajuste estructural.

No obstante ello, y pese a la existencia de previsiones normativas en este sentido, no se han creado aún las condiciones de una complementariedad real; es decir, no se observan resultados claros respecto a la movilización de recursos crediticios y su canalización efectiva a los sectores y actividades generadoras de empleo. Este parece ser un proceso todavía largo.

3.3.7. Existe complementariedad entre la Política de Comercio Exterior y la Política Crediticia y Financiera Interna y Externa

La orientación de recursos financieros de origen interno o externo hacia el componente productivo del sector informal, se complementa con el impulso a la producción de transables implementada a través de los estímulos fiscales a la exportación de productos no tradicionales, entre los que se cuenta potencialmente con una amplia gama de bienes de origen artesanal.

De igual manera, las disposiciones referidas a la creación de zonas francas y terminales de depósito, tanto como el sistema de importación temporal y maquila, se complementa con la política crediticia, en materia de fomento a inversiones en el área de "transables" y la posibilidad de aliento a los sistemas de subcontratación de unidades del sector con los mismos fines.

La combinación y complementariedad de ambas políticas en su ejecución podría generar procesos de transformación de la estructura productiva del sector, desincentivando la producción con orientación al mercado interno en favor de la producción para la exportación. Tales procesos implican la posibilidad de transformación-adequación de algunas unidades, lo que podría conllevar crecimiento y mejora de las capacidades de acumulación; en tanto que implicarían subordinación y tendencias a la proletarianización para los trabajadores de otras.

3.3.8. Existe complementariedad entre la Política de Comercio Exterior y la Política Institucional

Con similares propósitos a los del punto anterior, la política institucional, en su formulación, coadyuva y complementa el propósito de crear condiciones para la producción de bienes exportables, tanto a través de la desburocratización, como a través de los sistemas de registro y clasificación previstos, que podrían permitir una mejor canalización de los incentivos para los sectores productivos.

Cabe, sin embargo, de prevalecer condiciones indiferenciadas tanto para la gran empresa como para las unidades del sector informal, la posibilidad de mayores restricciones de acceso real de éstas últimas al goce de los incentivos previstos, principalmente, por su estatus jurídico -por lo general, persona natural-, su corta capacidad económica y poco acceso a la información.

3.3.9. Existe complementariedad entre las diferentes áreas de Política Macroeconómica formuladas por el PAE y la Política Social

La previsión de la estrategia social en términos de afrontar tanto los problemas de pobreza coyunturales derivados de la aplicación del Programa de ajuste, como las expresiones de pobreza de carácter estructural, tienen estrecha relación con los objetivos económicos del modelo, en tanto permiten mantener un margen de maniobra, evitando que los eventuales impactos negativos se manifiesten, necesariamente, en la explosión de demandas que pudieran incrementar el nivel de conflictualidad en el escenario social nacional.

3.4. EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SU RELACION CON LAS CONDICIONES LABORALES DEL SECTOR

3.4.1. Intencionalidad del PAE en relación al ámbito sectorial.

i) *Desaparición del sector informal en el marco del fortalecimiento de la iniciativa privada*

La intencionalidad más clara o manifiesta en la formulación del Programa de Ajuste Estructural, desde sus inicios, tiene que ver con una imagen satanizada del sector informal, por el supuesto erróneo, inadecuado y forzado de su relación con las actividades delincuenciales, particularmente el narcotráfico, el contrabando, etc.

Se entiende así y no a partir del reconocimiento de la posibilidad de asignarle un rol positivo⁽¹¹⁾, que de hecho lo juega al absorber grandes contingentes de población que de otra manera engrosarían el desempleo abierto, la voluntad de "promover la desaparición de los sectores informales..."

Bajo este criterio, la lectura que permite el análisis de las disposiciones expresadas mediante decretos supremos deja entrever la voluntad de formalizar, legalizar y "ajustar" al conjunto de actividades económicas productivas del SIU –nada hace referencia particular a las otras ramas de actividad que comprende: el pequeño comercio y los servicios–, al funcionamiento general del modelo de una economía de mercado. En otros términos, dejar que sea el mercado el que resuelva los problemas derivados de la precariedad en las condiciones de funcionamiento de la mayoría de las unidades económicas del sector.

Mención aparte, pero corroborando el mismo sentido de las políticas en el ámbito económico, puede hacerse del lugar reservado al "sector informal" en el marco de los grupos focales a los cuales debe dirigirse la estrategia de lucha contra la pobreza, la política de orientación del gasto social, etc., junto a la población vinculada a la agricultura tradicional y a los pueblos indígenas. Es decir, sometimiento a la "igualdad del mercado" en las reglas del juego económico, y tratamiento particularizado en materia social, para combatir la pobreza extrema y atenuar los impactos posibles en grupos de población vulnerable a partir de la aplicación del programa de ajuste.

11. Lo que no implica negar la prevalencia de condiciones de precariedad en las condiciones de funcionamiento de estas unidades económicas.

Desde la óptica señalada, el conjunto de medidas dirigidas al SIU, salvo en materia fiscal, se ciñen estrechamente a la concepción global del PAE.

Sin mayores especificaciones, se ubica su rol económico en el mismo rango de cualesquiera de las formas "privadas" de iniciativa y organización del trabajo; es decir en el mismo marco de competencia que las unidades de la gran empresa o del llamado capital privado.

- ii) *Inclusión de trabajadores informales, como sujetos pasivos, en el ámbito de la Reforma Tributaria, reconociendo su menor capacidad contributiva*

Con el objetivo de mejorar la base de sustento de las recaudaciones fiscales se implementa un régimen tributario diferenciado, para incorporar a los trabajadores artesanos, comerciantes minoristas y vivanderos en el sistema tributario nacional.

Posteriormente, se llega a un mayor grado de flexibilidad en el tratamiento de excepción del sector, a partir de la decisión de excluir del campo de aplicación jurídica del régimen tributario a un grueso contingente de los pequeños contribuyentes; pese a su carácter contraproducente con los objetivos que están a la base de la reforma tributaria⁽¹²⁾.

Junto a los esfuerzos por legalizar al sector, las exenciones tributarias podrían ser leídas como una voluntad real por levantar "barreras" al funcionamiento de las unidades del sector informal; sin embargo, y pese a la importancia que podría tener como estrategia de alivio a presiones contra el Estado, éstos no son los aspectos centrales en la definición del curso que podrán seguir, desde el punto de vista económico, las actividades informales.

En relación al tema, el material empírico existente da cuenta de la importancia de los aspectos vinculados al acceso a recursos productivos -crédito, información tecnológica, capacitación-, o la inserción en nuevos circuitos de mercado para los productos, mucho más que los relacionados a la legalidad o a las obligaciones fiscales. Por lo general, se observa que las unidades exitosas, conforme se consolidan, tienden y aspiran a cumplir a cabalidad con tales requisitos de constitución y funcionamiento⁽¹³⁾

- iii) *Fortalecer al segmento productivo exportador del SIU*

Los elementos que permiten vincular los roles generales que se explicitaron respecto al SIU, y la diferencia en el tratamiento de su segmento productivo con potencialidades exportadoras, se ordenan en el tratamiento asignado al subsector en diferentes áreas de política.

- a) Por un lado, en el marco de la política crediticia, a través de las disposiciones de apertura de líneas de crédito acordes a la capacidad financiera del sector artesanal, de la disposición de incorporar nuevas ICI's y la perspectiva prevista de apertura de Casas Bancarias.

12. De hecho, la promulgación del DS 22555, genera reacciones adversas a la medida, considerada política por parte de organizaciones empresariales.

13. Véase Larrazábal, Hernando. "Legalidad: ¿condición del éxito en el sector informal urbano?". En *Informalidad e ilegalidad una falsa identidad*. La Paz, Cedla 1989.

- b) Por otro, mediante la ejecución de planes, programas y proyectos de capacitación, de incremento en el uso de la capacidad instalada, de facilidades para la exportación, etc., de instituciones del Estado (Ministerio de Industria), dirigidas a las unidades manufactureras del SIU.
- c) Finalmente, a través de medidas de comercio exterior, instrumentadas a través de incentivos fiscales (arancelarios), como el Certificado de Reintegro Arancelario, en un principio; y, luego, con el Draw-back⁽¹⁴⁾.

Vale la pena recalcar la mención hecha a pesar de existir un goce, más nominal que real, del incentivo (del Draw-back) por parte de los productores artesanales, en tanto el componente importado en sus productos dista de ser el que pueden ostentar las unidades de la industria de carácter empresarial.

Este conjunto de medidas, insertas tanto en las áreas de política de financiamiento interno y externo, como también de los incentivos fiscales, del comercio exterior y las políticas institucionales, se enmarcan dentro del ámbito de la reactivación productiva y del nuevo rol que deberá tener la economía boliviana en el contexto del comercio exterior.

En este ámbito, y bajo la consideración de que un componente considerable de los productores del sector informal se dirigen hacia el mercado interno, si bien el incentivo a las exportaciones fortalece a una parte del sector, no se resuelven ni siquiera los problemas del conjunto de las unidades productivas; y ello sin aludir ya a las actividades de los servicios y al comercio ligado a la canalización de los bienes generados en el propio sector que elevan fuertemente su magnitud.

iv) *Facilitar la constitución legal de las unidades económicas del sector*

En el marco de la modernización del Estado, la racionalización y modernización de los sistemas de administración de registros se plantea la desburocratización de los mecanismos de registros y controles de las actividades productivas, a través de la implementación de un sistema único de clasificación de las unidades económicas vinculadas al sector productivo. Esto significa la simplificación de los trámites necesarios para la constitución legal de unidades económicas informales que, aunque aporta a una solución, no resuelve los problemas de carácter económico, tecnológico y de acceso a mercados.

v) *Constituir al sector informal en sujeto focal para la orientación del gasto social. Atenuar impactos de la aplicación de las medidas de estabilización y de ajuste estructural*

A partir de la creación de nuevas instancias u organismos estatales ya existentes, como la Junta Nacional de Desarrollo Social, las Corporaciones Regionales y los Fondos, se intenta orientar el gasto social a grupos que concentran situaciones de extrema pobreza, como la población asociada al sector informal.

14. Que, de hecho, disminuye el incentivo provisto por el instrumento anterior, aunque, para mayor beneficio fiscal, mejora los mecanismos de control en su aplicación.

Pese a la poca claridad respecto a los programas específicos que correspondería asimilar al sector, en el ámbito de la estrategia de lucha contra la pobreza, y en compatibilidad con el programa de ajuste, se infiere que existe el propósito de priorizar mecanismos de crédito relacionados con el apoyo a la producción, la capacitación técnica y la reconversión laboral del SIU, como parte de los grupos prioritarios a los cuales deberán ser reorientados recursos de instituciones del Estado concernidas en la implementación de la política.

El hecho de que la capacitación técnica y la reconversión laboral se planteen como respuestas a las señales del mercado, no muestra todavía posibilidades reales, en tanto no existe respuesta del sector privado, ni a los intentos de reactivar el aparato productivo, ni a los de promover el ajuste estructural, vía la transferencia de recursos hacia las actividades exportadoras. Es decir, las señales del mercado se muestran insuficientes para orientar procesos de capacitación de mano de obra que se ajusten a nuevas necesidades, así sea proletarizando a parte de los trabajadores informales.

3.4.2. Medidas relacionadas con las condiciones laborales

El análisis precedente permite afirmar la contingencia de elementos que reconfiguran las condiciones de funcionamiento de las actividades del sector informal a partir de la aplicación del Programa de Ajuste Estructural.

Se puede inferir al mismo tiempo que tal reordenamiento hace tanto a condiciones generales, como a condiciones de carácter específico, como se resume a continuación.

i) *Respecto a las condiciones generales de funcionamiento*

- Como resultado de la aplicación, en el marco de la política fiscal, de medidas que promovieron la racionalización del empleo y la relocalización en el sector público, se han generado procesos de acelerado crecimiento del sector informal acentuándose el nivel de competencia interna.
- Igual efecto es perceptible como resultado de medidas que alientan la flexibilización del mercado de trabajo y su aplicación en el ámbito privado de la economía; es decir, como resultado de la libre contratación y fijación del salario a través de la negociación entre partes, se han abierto las puertas al desplazamiento de mano de obra en tanto recurso empresarial para la racionalización de costos de funcionamiento, además de las posibilidades de mayor deterioro del salario.
- Otro componente de reforzamiento de presiones sobre el sector informal es perceptible a partir de la profundización de la crisis de la agricultura campesina, en la medida en que el modelo enfatiza la modernización y apuntalamiento del empresariado agroexportador reservando para ella un modesto rol como destinataria del gasto social focalizado.

De tal manera, es perfectamente factible que, además de la intensificación de los flujos de fuerza de trabajo rural hacia los centros productores de coca, se produzca la intensificación de flujos hacia las ciudades agrandando la crisis habitacional, laboral y, en general, de subsistencia en sus cinturones marginales; afectando, por tanto, también al desenvolvimiento de las actividades de tipo informal.

- Tales tendencias, en el marco de saturación del propio sector informal, permiten prever el deterioro del ingreso medio de las unidades económicas y trabajadores que aglutina.
- Las medidas vinculadas con el comercio exterior, en particular la apertura a los productos de otros países, ha generado una fuerte competencia con unidades productoras de bienes artesanales en condiciones de desigualdad, tanto por el nivel tecnológico inferior que incorpora el precio de los bienes nacionales, como por el "Dumping" que puedan promover los países vecinos.

ii) *Respecto a condiciones específicas de funcionamiento del SIU*

- Sobre la *otorgación de facilidades para la constitución legal* de las unidades del sector, la situación tiende a facilitarse en la medida en que existen esfuerzos, sobre todo en el ámbito de los gobiernos municipales, de promover un proceso de desburocratización. Sin embargo, persisten en materia de registros administrativos y las obligaciones sustantivas expresadas en impuestos, los problemas derivados de la existencia de gravámenes basados en "hechos generadores" similares, duplicándose cuando menos el pago de las obligaciones fiscales del sector.
- Las *condiciones de acceso a recursos productivos*, como el crédito y la capacitación técnica e información tecnológica, según el tenor de las políticas formuladas, parecen orientarse a una mejora sustantiva, en la medida en que las mismas tengan la suficiente fuerza de implementación.

Sin embargo, resulta muy evidente la diferenciación de la política, por su sesgo hacia las actividades productivas, principalmente con potencial exportador. Desde esta perspectiva, la ausencia de un criterio de integralidad, pese a la selectividad que debe orientar toda política, emerge, en particular, si se menciona la inexistencia de asignación de roles complementarios a ciertas actividades del pequeño comercio o los servicios orientados al mercado interno.

- La mejora en el nivel de inversión del sector, así como la mejora de su acervo tecnológico, dependerán de la efectiva implementación de los programas de acompañamiento previstos, como parte de las funciones de instituciones públicas, en el marco de la política de ajuste, sea para la capacitación laboral y reconversión productiva, como para la mejor utilización de capacidad ociosa, y otros similares y de apoyo.

En este mismo aspecto, tendrá importante incidencia el grado de coordinación que se logre con las instituciones privadas de desarrollo social y el estímulo efectivo que se dé a sus acciones.

- En materia de *empleo en el SIU*, éste depende centralmente del nivel general de la actividad económica, para las actividades orientadas al mercado interno, por tanto del nivel de inversión general; mientras que, en el caso de aquellas actividades con algún potencial exportador, depende del acceso real a los recursos productivos, para operar en el marco de los incentivos a la producción de transables.
- Aparentemente, la implementación de líneas de crédito acordes a la capacidad de pago del sector artesanal, en la perspectiva de reactivar la producción

de "transables", podría estimular la creación de empleo productivo e inclusive mejorar los niveles de ingreso de las unidades artesanales que puedan insertar su producción al comercio exterior.

- Por contrapartida, debido a la intención de realizar un uso racional de los recursos, podría existir una tendencia a fomentar sólo aquellas unidades que son capaces de producir bienes exportables o sustitutos de importaciones, lo cual determinaría, valga la reiteración, desatender a un segmento importante de unidades económicas informales, generando, en cambio, si no desempleo, sí una mayor precarización de la inserción laboral de los trabajadores en aquellas actividades, al abandonarlas a la pura lógica del mercado.
- En el mismo orden, conviene mencionar la existencia de supuestos vinculados con los problemas del mercado laboral en la formulación y contenidos de las políticas que, sin negar su importancia, expresan la intencionalidad de considerar al trabajador como factor de producción, como capital; es decir, se trata de promover la capacitación laboral en un marco en el cual se afirma que la precariedad en las condiciones de empleo se debe a las características personales de la población, en la cual hay que invertir.

Por tanto, la idea que prevalece es la de incentivar el incremento de la productividad en los sectores empresariales modernos, ubicando al sector informal como soporte a su desarrollo.

- Lo anterior haría suponer la perspectiva de que parte de los trabajadores del sector informal se conviertan en oferta laboral "acondicionada" para el proceso de reconversión en las unidades empresariales; o, al menos, en cuanto rigen medidas como la maquila, en condiciones de articularse vía sistemas de contratación a domicilio, o mecanismos de subcontratación, a las empresas de mayor tamaño, sin hacer mención ya a lo favorable o desfavorable de tal relación, en ausencia de reglamentaciones.
- Respecto a *los ingresos y a las condiciones de vida en el SIU*, puede afirmarse que los factores que impulsan el excesivo crecimiento del sector, al igual que el sometimiento a la competencia externa y la mantención de salarios deprimidos, promoverán el deterioro general de los ingresos laborales del SIU; y, con él, el deterioro de las condiciones medias de reproducción de la fuerza de trabajo.
- El proceso de modernización promovido a través de los incentivos a la exportación, supone cambios en la estructura productiva a fin de lograr niveles de competitividad internacional o bien la reducción de los costos de la fuerza laboral. En ausencia de altos niveles de asalariamiento, ello supone en el sector, lograr precios competitivos, principalmente, a partir de la extensión de la jornada laboral y de la subremuneración, tanto de propietarios de talleres, como de trabajadores.
- Sin duda, existen actividades cuyas peculiaridades permitirán incluso la elevación de ingresos en sus unidades, en la medida en que la productividad se asiente principalmente en las habilidades y destrezas de los trabajadores, antes que en la sofisticación de la maquinaria; o bien, en la medida en que se desarrollen las capacidades necesarias para promover cambios en los métodos y técnicas de trabajo.

- Habrán, tampoco hay lugar a dudas, grandes cantidades de trabajadores informales que quedarán excluidos de mejores oportunidades de empleo y obtención de ingresos, debido al carácter marcadamente selectivo del ajuste de la estructura productiva interna, que deberá regirse por las pautas del mercado internacional.

ANEXOS

ANEXO 1

EXPLICACION METODOLOGICA

El propósito de esta explicación metodológica es el de presentar los elementos conceptuales, los instrumentos para el análisis y el procedimiento del trabajo empleados para efectuar el estudio acerca del diseño instrumental del PAE.

1. Elementos conceptuales⁽¹⁵⁾

Se entiende como *Programa de Ajuste Estructural (PAE)* al sistema de políticas que buscan la adaptación de las economías nacionales a las nuevas condiciones de la economía mundial, que se caracterizan por un patrón tecnológico-productivo y circuitos comerciales y financieros en proceso de cambio⁽¹⁶⁾. Analíticamente, de acuerdo con el tipo de objetivos que tiene el PAE, se pueden distinguir dos *niveles*: *Estabilización Macroeconómica y Reforma Estructural*; en el nivel de la Reforma Estructural están comprendidos los ámbitos económico y social.

Los objetivos de la Estabilización Macroeconómica consisten en establecer los equilibrios macroeconómicos interno y externo, en el nivel de precios y en la Balanza de Pagos respectivamente, a través de políticas de reducción de la demanda agregada. La Reforma Estructural pretende desarrollar la eficiencia económica y el crecimiento en función de las ventajas comparativas que tiene cada país, a través de políticas de liberalización de los mercados, eliminación de subsidios, apertura comercial, privatización de las empresas públicas, etc.; mediante estas políticas se trata de inducir la transferencia de recursos hacia la producción de bienes exportables y sustitutivos de las importaciones.

15. Existe correspondencia en los aspectos fundamentales entre el PAE, diseñado en el país, con la formulación teórica que tienen los programas recomendados por el FMI y el BM. En este sentido, resulta pertinente utilizar este esquema conceptual. Sin embargo, el método de trabajo, incluyendo los elementos conceptuales, fue elaborado a partir de la consideración de las características de las políticas formuladas en el país.

16. Ver el trabajo: Dorado, H. (coau) *Economía Mundial y Organismos Multilaterales*. La Paz, CEDLA, 1992.

Los objetivos de la Política Social también están relacionados con los del ajuste estructural. Un primer tipo de enfoque tuvo como propósito contribuir a aminorar la situación de pobreza tras la introducción de políticas de ajuste en el contexto recesivo, a través de programas compensatorios (principalmente, generación de empleos transitorios con salarios reducidos). Posteriormente, se formuló una estrategia⁽¹⁷⁾ de mediano y largo plazo con el objetivo de combatir la pobreza, buscando adaptar la fuerza de trabajo a las nuevas condiciones generadas por el PAE; las políticas, para los países de bajos ingresos, consisten en promover el empleo eficiente de la mano de obra, mediante incentivos de mercado, y la dotación de servicios básicos a los pobres (atención básica en salud, educación primaria, planificación familiar), es decir, se pretende mejorar las condiciones de instrucción y salud para que los grupos sociales pobres se inserten productivamente en la economía. Además, durante el período de transición, se consideran programas de protección a los grupos con mayores carencias, sin que esto signifique la modificación del marco de la disciplina fiscal.

2. Instrumentos para el análisis

- i) *Matriz de Políticas del Programa de Ajuste Estructural*. Es un esquema para ordenar y clasificar las disposiciones contenidas en los decretos supremos y leyes⁽¹⁸⁾, según su naturaleza y objetivos (Esquema N° 1). El cuadro de doble entrada, funcional y flexible, se elaboró adaptándolo a los requerimientos del trabajo y permite relacionar las *áreas de política*, desde una perspectiva instrumental, con los *niveles de análisis* del PAE.

En las filas de la Matriz están las *áreas de política*: fiscal, monetaria, crediticia-financiera, cambiaria, de financiamiento externo, precios, empleo, salarial, comercio exterior e institucional. En los casos de las políticas fiscal, de financiamiento externo y de comercio exterior, se distinguen a sus componentes (denominados "subáreas" para finalidades operativas), que también son áreas específicas de política.

En las columnas están los *niveles de análisis* de Estabilización y de Reforma Estructural. La Reforma Estructural incluye los componentes global, sectorial y la política social. Los sectores considerados son: agropecuaria, industria, sector informal urbano, minería e hidrocarburos (denominados "subniveles").

Dada la flexibilidad del esquema de la Matriz, se incluyeron como columnas del nivel de la Reforma Estructural a la actividad de la coca-cocaína y a la inversión. Este tratamiento se explica, en el caso de la coca-cocaína, por la importancia que tiene en el contexto actual, aunque, por el contenido de sus disposiciones, es evidente que está más relacionada con el sector agropecuario; la inversión fue incluida, a su vez, además de su significación como una de las políticas fundamentales del PAE, porque fue instrumentada a través de las distintas áreas de política.

17. Los elementos de esta estrategia fueron trazados por el Banco Mundial (Ver B. Mundial "Informe sobre el desarrollo Mundial 1990; La Pobreza". Washington, 1990).

18. En el caso de la política de financiamiento externo, también se recurrió a otros documentos oficiales.

La política social tiene un componente global, que corresponde al ámbito de medidas que tienen ese carácter, y otros específicos, que también tuvieron una instrumentación efectuada a través de las áreas de política que figuran como filas en la Matriz.

La utilidad de la Matriz es que, además de posibilitar la clasificación de las disposiciones, permite examinar las relaciones que tiene una determinada política con un nivel específico; por ejemplo, la política fiscal con el nivel de estabilización, o con el de la reforma estructural global; pero, adicionalmente, también se puede percibir la relación de la misma política con los sectores económicos, o con la política social; siguiendo el ejemplo, se puede captar la vinculación entre la política fiscal con el sector de hidrocarburos, o con el tema de la seguridad social de la política social. Por otra parte, una lectura vertical orienta el análisis de la interrelación de políticas en un determinado nivel, o en varios niveles. Es decir, la articulación de elementos del esquema matricial ayuda a realizar estudios particulares, parciales y, desde luego, el análisis integral.

- ii) *Fichas de Análisis.* Son formatos que permiten representar el contenido de las disposiciones: decretos supremos y leyes. Los elementos del contenido son: los Objetivos, las Medidas, los Instrumentos de Política, las Variables Afectadas y Observaciones.

Para efectuar adecuadamente la descripción de los Instrumentos de Política y de las Variables Afectadas, se hizo una clasificación de estos elementos.

Las fichas forman parte del sistema de la *Base de Datos de Disposiciones de Política* y están ordenadas en función de la Matriz. También incluyen descriptores para tener referencias de las disposiciones y del sistema de clasificación de la Base de Datos.

- iii) *Base de Datos de Disposiciones de Política.* Es un sistema de información computarizada, que está contenida en las fichas, correspondiente a las disposiciones de política económica y social emitidas desde agosto de 1985. Está construida con la estructura de un modelo informático de códigos de interacción y un arreglo de variables de tipo matricial.

El sistema de la Base está relacionado con el de la Matriz, en este sentido es muy flexible. Una de las posibles formas de aplicación, con fines de investigación, es el análisis de las políticas del PAE que se efectuó en este trabajo.

3. Procedimiento de Trabajo

Dadas la amplitud e integralidad del objeto de análisis, que incluye a los niveles global y sectorial del PAE, el trabajo se realizó en las fases que se describen a continuación.

- 1º Formulación de los elementos conceptuales, categorías e instrumentos para el análisis que, posteriormente, fueron precisados hasta configurar los esquemas de la Matriz y de las Fichas de Análisis. Asimismo, se examinaron documentos acerca del contexto y el contenido de las principales disposiciones del PAE.

- 2º Elaboración de Fichas de Análisis, por áreas de política, para los diferentes niveles. Las Fichas incorporan, en forma sintética, la información proveniente de los documentos oficiales; suman un total aproximado de seiscientos registros correspondientes a otras tantas disposiciones contenidas en decretos supremos y leyes emitidos desde 1985. Esta información de las disposiciones de la política económica global y sectorial, está ordenada en la Base de Datos.
- 3º Descripción de la trayectoria de las disposiciones del PAE, por áreas de política, de los niveles de Estabilización y Reforma Estructural global y sectorial (agropecuaria, industria, sector informal urbano, minería e hidrocarburos y política social). La exposición de las disposiciones consiste en la descripción de los Objetivos y Medidas formulados en cada área de política; además, se hicieron Observaciones para examinar sus características, de acuerdo con la lógica de las medidas y en la perspectiva del análisis del diseño instrumental del PAE.
- 4º Análisis de las características de las políticas sectoriales específicas, buscando formular hipótesis acerca de sus intencionalidades básicas; en este sentido, también se examinó el énfasis y el grado de complementariedad de estas políticas. Simultáneamente, se completó la descripción de las políticas globales, efectuada en la fase anterior, incluyendo las sectoriales; además, se examinaron las relaciones de las políticas entre los niveles de estabilización y de reforma estructural, y de ambas con las condiciones laborales.
- 5º Análisis integral del PAE. Este análisis incorpora la información y los aspectos examinados anteriormente; comprende a la visión global del programa formulado en Bolivia, a sus relaciones con el tipo de programas propiciados por el FMI y el BM y a las relaciones con el escenario laboral.

ANEXO 2

SECTOR INFORMAL URBANO

DESCRIPCION DE OBJETIVOS Y MEDIDAS POR AREAS DE POLITICA ECONOMICA

I. POLITICA FISCAL

DESCRIPCION

Objetivo

La política fiscal dirigida al SIU tuvo como objetivo principal el establecimiento, en el marco de la Reforma Tributaria, de un régimen tributario diferenciado para los artesanos, comerciantes minoristas y vivanderos. Esto supone, además, la intención de establecer un monto mínimo imponible para los pequeños obligados.

Medidas

A través de la Ley 843 del 20 de mayo de 1986 se faculta al Poder Ejecutivo para que establezca el monto mínimo imponible dirigido a las actividades, que por el volumen de sus operaciones y de capital resulten pequeños obligados. Esta disposición legal, se constituye en un instrumento tendente a generar ingresos tributarios mediante la ampliación de la cobertura hacia el SIU.

Objetivo

Posteriormente, mediante DS 21521 del 13 de febrero de 1987, se pretende instrumentar un régimen diferenciado que establezca un método sencillo para el pago de las obligaciones fiscales de las actividades articuladas al SIU.

Medidas

Las medidas contenidas en la disposición señalada establecen un Régimen Tributario Simplificado (RTS) "transitorio" para la liquidación y pago unificado de los impuestos al valor agregado, a las transacciones, a la renta presunta de em-

presas y al régimen complementario al IVA. Adicionalmente, el RTS está compuesto por cuatro categorías, definidas en base a límites de capital (hasta 9.600 Bs), de ventas anuales (hasta 48.000 Bs) y de precio unitario de venta (hasta 100 Bs)

Por otra parte, el pago unificado deberá efectuarse en seis cuotas bimestrales iguales, además, quedan exentos del régimen los comerciantes de bienes electrónicos o electrodomésticos, los inscritos en el impuesto a los consumos específicos y los sujetos pasivos del Régimen General.

Finalmente, la obligatoriedad de inscripción y categorización según escalas definidas en el RUC tuvo la intención de generar ingresos tributarios.

Objetivo

El 28 de mayo de 1987 se promulga el DS 21612 con el propósito de incorporación de dos categorías adicionales al RTS.

Medida

La única medida de la presente disposición, modifica la tabla de categorías elaborada en el DS 21521, incorporando –en dicha tabla– las categorías A y B y definiendo la base imponible con la intención de incorporar a las pequeñas unidades del comercio minorista, de la artesanía y la vivandería al RTS. Esta disposición ratifica la intención de generar una mayor cobertura orientada a incrementar los ingresos tributarios del fisco.

Objetivo

Mediante DS 22555 del 25 de junio de 1990 se excluye del RTS a contribuyentes de menores ingresos.

Medida

Esta disposición deroga el DS 21612 mediante la exclusión del régimen a los sujetos pasivos que posean un capital menor a 1.000 Bs, además eleva el límite superior de la escala a 10.800 Bs, lo cual implica que los sujetos que sobrepasen tal límite deben sujetarse al Régimen General. Complementariamente, el decreto contiene una medida que suspende el cobro de deudas tributarias en mora a los gremiales, artesanos y vivanderos hasta que el Congreso sancione una ley de condonación.

OBSERVACIONES

- La política fiscal dirigida al SIU tendió a incrementar los niveles de ingreso tributario del fisco mediante el establecimiento de un monto imponible mínimo, a partir de la implementación de un régimen tributario diferenciado que unificó los impuestos al valor agregado, a las transacciones, a la renta presunta de empresas y al régimen complementario al IVA.
- El régimen establecido estaba compuesto por seis categorías impositivas definidas en base a límites de capital, ventas anuales y precios unitarios de venta. Sin embargo, en junio de 1990 se excluye del RTS a los contribuyentes que

perciben menores niveles de ingresos, mediante la eliminación de las dos primeras categorías del régimen. Esta situación denota un cambio en la política, puesto que se excluye del régimen diferenciado al "grueso" de los sujetos pasivos del SIU. Aspecto que incide, además, en el objetivo de política fiscal referido a una mayor generación de ingresos para el Tesoro General de la Nación, TGN.

II. POLITICA CREDITICIA FINANCIERA INTERNA

DESCRIPCION

Objetivo

El objetivo principal dentro del marco de la política crediticia dirigida al SIU pretendía reducir la desocupación, promover la desaparición de los sectores informales de la economía y promover y activar el sector artesanal y la pequeña industria mediante la creación de microempresas o cooperativas.

Medida

Para el cumplimiento de dicho objetivo, en el DS 21316 del 3 de julio de 1986 se decide que el BCB ponga a disposición de sectores productivos y de exportación líneas de crédito, incorporando entre las actividades prioritarias a la actividad artesanal; asimismo, el BCB fijará tasas de interés acordes con la capacidad financiera de los sectores destinatarios y con el costo del dinero en el mercado internacional. Esto supone que el instrumento vinculado con esta medida es el crédito interno.

Objetivo

El DS 21660 del 10 de julio de 1987 manifiesta la intención de llegar con crédito y asistencia técnica a los productores campesinos, mineros chicos, pequeños industriales y artesanos.

Medida

Dicha intencionalidad es encarada mediante instrucciones para la reformulación del programa monetario del BCB, a fin de consignar líneas de crédito destinadas a financiar la compra de concentrados de minerales, la producción agropecuaria y los requerimientos de artesanos y pequeños industriales. Por otra parte, los financiamientos serán concedidos a un plazo máximo de 12 meses, con una tasa efectiva para el prestatario final igual a la Libor más un máximo de 5 puntos porcentuales anualizados, es decir, que las medidas tienen como instrumento el crédito interno.

Objetivo

En correspondencia con las disposiciones anteriores, el 11 de enero de 1990 se emite el DS 22407, que incluye un conjunto de artículos cuyo propósito tiende

a la democratización del crédito mediante la modernización del Sistema Financiero.

Medida

Con base en el instrumento de Planes y Proyectos, las medidas asignan responsabilidad al Ministerio de Finanzas para la presentación de un Proyecto de Ley de Bancos e Instituciones Financieras que tome en cuenta la modernización del proceso de intermediación financiera para el desarrollo, sujeto a la conveniencia de incorporar como intermediarios financieros a otras entidades del sistema, asimismo, se dispone la creación de un Fondo de Garantía de Créditos a campesinos y pequeños productores urbanos y se instruye su reglamentación al directorio del BCB.

Objetivo

Posteriormente, el 20 de agosto de 1990 se promulga el DS 22586, que tiene el objetivo de definir mecanismos para la incorporación de nuevas ICI's, a fin de lograr la democratización del crédito y la liberalización total de la fijación de tasas de interés.

Medida

Las medidas contenidas en la disposición establecen la libre determinación de las tasas de interés de los créditos de desarrollo administrados tanto por el BCB como por las ICI's. De la diferencia resultante entre el costo financiero de los recursos externos que obtenga el país y la tasa de interés que paguen las ICI's al BCB, el Instituto Emisor descontará una comisión para cubrir los gastos de administración de cada préstamo y el saldo se destinará al fortalecimiento del Fondo de Aportes Locales, para la atención de nuevos préstamos o programas de asistencia técnica a pequeños productores. Finalmente, el BCB y la Superintendencia de Bancos definirán mecanismos para la incorporación de nuevas ICI's que, por sus características, permiten el acceso al crédito a pequeños productores. El conjunto de medidas detallado responde al instrumento de crédito interno.

Objetivo

En la perspectiva de "incentivar la apertura del mercado financiero, promoviendo una sana competencia en el sistema ...(y) posibilitar una mayor captación del ahorro financiero interno..." se autoriza la conformación de nuevas entidades financieras que promuevan la participación de sectores amplios de inversión y que estén administradas por gerencias idóneas.

Medidas

El DS 22734 de marzo de 1991 dispone, entre tanto se promulgue la nueva Ley General de Bancos, la organización de Casas Bancarias, cuyas actividades se desarrollarán bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos.

Su constitución, como sociedades anónimas, no puede ser menor en moneda nacional al equivalente de un millón de dólares para las que se establezcan en

las ciudades del eje (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), y de quinientos mil dólares para las que se establezcan en otras ciudades del país.

La diferencia que se establece respecto a la Banca comercial establecida tiene que ver con limitaciones en el campo de operaciones que les están permitidas, además de la restricción de localización al espacio departamental. Entre las principales funciones para las cuales están facultadas las Casas Bancarias se cuentan: recibir depósitos a plazo, emitir y colocar bonos, emitir y colocar acciones, contraer obligaciones con el Banco Central y entidades financieras del país y del extranjero, otorgar créditos y efectuar préstamos a corto, mediano y largo plazo; limitándose, en cambio las operaciones vinculadas con cuentas corrientes, la otorgación de avales, fianza o garantizar operaciones entre terceros, abrir o negociar cartas de crédito a la vista o a plazo, entre otras.

OBSERVACIONES

- La Política Crediticia dirigida al pequeño productor urbano se encaminó hacia la democratización del crédito, mediante la implementación de líneas de crédito acordes a la capacidad financiera del sector artesanal y la incorporación de nuevas Instituciones de Crédito Intermediarias, ICI's, además de la previsión de constituir Casas Bancarias, en el marco de la modernización del Sistema Financiero, con el propósito de disminuir las tasas de interés en base a la competencia de libre mercado.
- Por otra parte, el conjunto de disposiciones descrito tiende a facilitar el acceso al crédito a los trabajadores artesanos, con el objetivo de reducir el desempleo y de promover, al mismo tiempo, las condiciones para la generación de empleo productivo mediante la creación de microempresas o cooperativas.
- No obstante los rasgos positivos que pueden encontrarse en términos de la intencionalidad, no existen todavía hacia mediados de 1992, síntomas de que vayan a canalizarse efectivamente los recursos hacia el sector informal, y menos que puedan constituirse nuevas entidades financieras de mediano alcance, que faciliten el proceso de democratización decantado.
- Haciendo abstracción de la ausencia real de implementación de los mecanismos previstos para facilitar el acceso a los recursos productivos, es importante destacar en la política crediticia y financiera interna dirigida al sector informal un sesgo total hacia las actividades productivas, y dentro de ellas, sobre todo, a las que están orientadas al mercado externo, o a las que tienen potencialidades de vincularse a los circuitos de exportación.
- A partir de las orientaciones de la política, recién anotadas, llama la atención el objetivo referido a la desaparición de los sectores informales de la economía, en particular, si se analiza su composición interna; pues existe un marcado predominio de unidades pertenecientes al comercio minorista y a actividades de servicios personales y de reparación, dejando menos del 25% para las actividades productivas. Si el propósito fuera reconvertir al grueso de unidades económicas hacia las actividades productivas de exportación, éste sería un objetivo prácticamente inalcanzable por las limitaciones emer-

gentes de la modalidad y condiciones de inserción laboral en el sector: ¿será posible que el alto porcentaje de mujeres que componen el pequeño comercio puedan constituir unidades productivas, cuando, al no cambiar otras condiciones, ésta es una de las pocas opciones para su participación y desempeño económico combinando las responsabilidades del hogar?

III. POLITICA DE FINANCIAMIENTO EXTERNO

DESCRIPCION

Objetivo

En este subárea el objetivo central se refiere a la obtención de financiamiento para la ejecución del Programa de Crédito para Empresas de Artesanía y Pequeña Industria a cargo del Banco Industrial S.A.

Medida

El objetivo señalado se encuentra en el DS 21821 del 30 de diciembre de 1987. Las medidas contenidas en esta disposición, determinan la suscripción de un contrato de préstamo con Kreditanstalt Fur Wiederaufbau de Alemania Federal, por la suma de 5.206.000 DM, para ejecutar el programa señalado. Esto supone la utilización de crédito externo como instrumento tendente a obtener recursos para que el Banco Industrial ejecute un programa dirigido al sector artesanal y a la pequeña industria.

OBSERVACIONES

- En este ámbito se aprovechó la obtención de un crédito del gobierno alemán para que el Banco Industrial S.A. ejecute un programa de crédito dirigido a la pequeña industria y al sector artesanal.
- Sorprende que no existan disposiciones encaminadas a lograr la captación de recursos externos para el apoyo productivo al sector informal, después de haberse producido un conjunto de medidas encaminadas a generar un ambiente propicio para la democratización del crédito.

IV. POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR

DESCRIPCION

Aunque es inexistente una política específica referida al sector informal en materia de comercio exterior, existen aspectos que atingen al componente productivo, es decir, al sector artesanal.

Objetivo

En aspectos de orden general, la política de comercio exterior se planteó el objetivo de evitar el contrabando y la defraudación de impuestos en operaciones de importación.

Medidas

Mediante el DS 21752 del 5 de noviembre de 1987 se creó el Consejo Mixto de Represión al Contrabando, con la constitución de similares con vigencia en el ámbito departamental.

Con el mismo propósito señalado, se dispone establecer, a través del DS 22126 del 15 de febrero de 1989, regulaciones legales, que tipifican las operaciones ilegales del comercio exterior fijando las sanciones a las que deberán someterse.

Objetivo

Promover el crecimiento de las exportaciones, principalmente las no tradicionales, a través de incentivos fiscales.

Medidas

El DS 21060 del 29 de agosto de 1985, establece un régimen de incentivos a través del sistema arancelario y tributario, disponiéndose la liberación de todo tipo de impuestos y regalías de exportación a las exportaciones no tradicionales.

La misma perspectiva tiene la promulgación del DS 21660 del 10 de julio de 1987, que crea el Certificado de Reintegro Arancelario (CRA), como un sistema de compensación de gravámenes a la exportación.

En fecha 15 de marzo de 1991, y a través del DS 22753, se creó el Draw-back, como mecanismo sustitutivo del CRA. La disposición respectiva establece de esta manera el reintegro del pago de impuestos por importación, correspondiente al valor de las materias primas de origen externo utilizadas en la elaboración de los bienes exportados.

Objetivo

Liberalizar el comercio exterior y eliminar el régimen de protección prevaleciente, incentivando el incremento de la competitividad y la capacidad productiva de las empresas nacionales, en relación a bienes de origen externo.

Medidas

El DS 21060 del 29 de agosto de 1985, establece ya el régimen de liberalización del comercio exterior, a través de un nuevo sistema arancelario y la eliminación de los mecanismos de protección vigentes, suspendiendo además las listas de prohibición de importaciones. De tal manera, se establece un gravamen uniforme de 10% para todo tipo de bienes importados, más 10% al nivel existente en 1985. Un año después se crea el Gravamen Aduanero Consolidado (GAC), mediante el que se consolidan los derechos arancelarios elevando la tasa general al 20%.

Finalmente, existen sucesivos decretos orientados a estimular las inversiones en bienes de capital, sea a partir de diferimientos de pago de aranceles (DS 21660), o la implementación de medias orientadas a fortalecer el mismo propósito, como la reducción de la tasa arancelaria para los bienes de capital al 5% por el plazo de dos años (DS 22407 de 11 de enero de 1990) disminuyéndose también el GAC hasta el 10%.

Objetivo

Impulsar el crecimiento, la diversificación industrial y la inversión en actividades con potencialidad exportadora.

Medidas

Con antecedente en el DS 21660 de 1987, el año 1990, a través del DS 22407, se define, de manera más exhaustiva, la creación de las zonas francas industriales, zonas francas comerciales y terminales de depósito, y el régimen de internación temporal y maquila, utilizando para su vigencia mecanismos de segregación aduanera y fiscal, es decir, exenciones para el pago de derechos arancelarios e impuestos dentro del marco territorial circunscrito por cada Zona Franca.

OBSERVACIONES

- Las medidas referidas a la represión del contrabando, además de la tipificación del delito y el establecimiento de las sanciones, constituyen, en la medida en que logren eficacia en su aplicación, una manera de limitar las posibilidades de un crecimiento de la competencia de productos extranjeros mayor a la ya ocasionada por la liberalización de las importaciones y el levantamiento de las medidas protectivas.
- Con referencia a las medidas orientadas al fomento de las exportaciones, destaca el impulso que se pretende dar a las no tradicionales, entre las que se pueden incluir una gama de bienes producidos por el sector artesanal, particularmente vinculados al arte popular.
- El tipo de incentivos previstos para las exportaciones no tradicionales, como el CRA, inicialmente, y el Draw-back, después, muestran una evidente disminución del propósito promocional para el sector artesanal con potencialidades de exportación. En el primer caso, al calcularse el Certificado de Reintegro Arancelario sobre el valor total de las exportaciones, existía la posibilidad de un acceso efectivo del sector al beneficio otorgado por el sistema; en cambio, con el segundo mecanismo, el Draw-back, no parece existir la posibilidad de un incentivo real, en particular para aquellas ramas que utilizan insumos y materia prima nacionales.
- Respecto a importaciones, la política de desgravaciones se orientó sistemáticamente por el objetivo de desarrollar la capacidad competitiva de las empresas nacionales, sin diferenciar formas de organización del trabajo, la pequeñez relativa o la situación de indefensión en la que pudieran encontrarse unidades económicas con existencia, desde ya precaria y fuertemente

afectada por la crisis y el período hiperinflacionario, como las unidades productivas del sector informal.

- A pesar de la libre importación, puede destacarse, por contrapartida, el rol de incentivo a una mayor capitalización y posibilidades de innovación tecnológica en el sector informal, a partir de las disposiciones de desgravación arancelaria para los bienes de capital, así sea por tiempo determinado (dos años).
- Con la misma orientación exportadora y de incentivo a la diversificación industrial, destaca el rol que puede jugar la disposición de creación de Zonas Francas Industriales, (ZOFRAIN), Zonas Francas Comerciales y Terminales de Depósito, (ZOFACOT), además del Régimen de Internación Temporal, (RITEX), y Maquila, en el fortalecimiento de la capacidad productiva y exportadora de ciertas ramas del sector artesanal.
- Los efectos que podrían esperarse -en relación al sector informal- de las medidas aludidas en el párrafo anterior, pueden ser diversos; por un lado, puede ocurrir que se amplíen las posibilidades de ejercicio de sistemas de subcontratación, que vistos negativamente, podrían derivar en la conversión de unidades económicas del sector en un conjunto de trabajadores domiciliarios que pierda toda autonomía. Por otro lado, sin embargo, pueden generarse posibilidades de aglutinación de pequeñas unidades con potencialidades de exportación, ampliando sus perspectivas de crecimiento, sea en forma de cooperativas o de mecanismos de complementación de servicios entre ellas.

V. MEDIDAS DE POLITICA RELACIONADAS CON EL EMPLEO INFORMAL

DESCRIPCION

Objetivo

La Política de Empleo tenía como finalidad la reducción del desempleo y el subempleo, además de la desaparición de los sectores informales de la economía, promoción y activación de la pequeña industria y la artesanía, mediante la creación de microempresas y cooperativas. Dicho objetivo debía ser encarado por el Comité Nacional del Empleo.

Medida

Mediante DS 21316 del 3 de julio de 1986, se crea el Comité Nacional del Empleo, que tendrá a su cargo la aprobación de proyectos del sector público, privado y cooperativo tendentes a encarar la problemática ocupacional a través de la creación de microempresas y cooperativas.

OBSERVACIONES

- A partir de la creación de este organismo, se pretende atacar los impactos que desataron las medidas de estabilización y ajuste sobre el empleo. Sin em-

bargo, este conjunto de medidas no llega a implementarse al derogarse el Título III del DS 21316 que define la creación del Comité Nacional del Empleo, sus objetivos y prioridades, para ser sustituidas por la creación del Fondo Social de Emergencia

VI. POLITICA SOCIAL DIRIGIDA AL SECTOR INFORMAL

DESCRIPCION

Objetivo

Luchar contra la pobreza extrema delimitando los grupos objetivo y concentrando los esfuerzos de la política social, en el marco de un enfoque integral del desarrollo, que tome en cuenta tanto los aspectos económicos como los sociales en forma armónica y funcional, a partir de la constitución del capital humano, como nexo entre la política económica y la política social.

Medidas

El DS 22964, de lucha contra la pobreza, promulgado el 1 de noviembre de 1991, establece como grupos objetivo de la lucha contra la pobreza a: i) la población vinculada a la agricultura tradicional, priorizando a aquella cuyos indicadores sociales estén cualitativamente por debajo de la media nacional, ii) la población urbana vinculada al sector informal, que realiza actividades por cuenta propia y/o unidades microempresariales con ingresos por debajo de la media nacional y iii) los grupos vulnerables, como los pueblos indígenas con indicadores sociales por debajo de la media nacional y, en algunos casos, en proceso de extinción, los niños, los jóvenes, las mujeres, los ancianos y familias en condiciones especialmente difíciles.

Objetivo

Promover un mayor uso productivo de la mano de obra, apuntando a solucionar los problemas de ingreso y empleo en zonas urbano marginales.

Medidas

Mediante el mismo decreto del 1 de noviembre de 1991 se identifica al sector informal como parte de los grupos objetivo a los cuales se dirigirán acciones y programas de capacitación técnica y reconversión laboral, mecanismos de crédito asociados al apoyo productivo y otros vinculados con la salud, educación saneamiento básico e infraestructura productiva, mediante la focalización del gasto social.

Objetivo

Identificar fuentes de recursos financieros para incrementar el gasto social y promover la reprogramación presupuestaria y de los recursos que invierta el

Estado en el área social, en el marco de una nueva estructura institucional acorde a la aplicación de la política social.

Medidas

Se establecen disposiciones dirigidas a la reprogramación del presupuesto de las instituciones públicas relacionadas con el área social a fin de dar prioridad en incrementos y asignaciones a los grupos objetivo.

Se establece que la programación de los recursos que invierta el Estado en el área social será coordinada por el Consejo Nacional de Política Social, CONAPSO.

Tanto los recursos que se obtengan de la privatización de las empresas públicas, como los que se obtengan por la reducción de la deuda externa, sea en forma de bonos o premios, se destinarán en forma prioritaria y exclusiva a fortalecer el presupuesto de inversión dirigido al área social en los grupos objetivo, mejorando y no sustituyendo los recursos aprobados por el presupuesto general de la nación.

En el mismo sentido, se dispone que los recursos de donación y cooperación técnica internacional, que se reciban en forma directa o mediante mecanismos de apoyo a la balanza de pagos, se destinen exclusivamente al fortalecimiento institucional para el desarrollo de los programas vinculados con la educación formal y no formal, la salud, para la investigación, extensión, comercialización y mecanismos relacionados con el apoyo a la producción, entre los principales.

Orientación similar se instruye para los recursos procedentes de préstamos concesionales traspasados por el gobierno boliviano en las mismas condiciones de las fuentes.

Objetivo

Ajustar el marco institucional para llevar adelante una política social seria, coherente y eficiente.

Medidas

El decreto de referencia constituye el CONAPSO, como la primera instancia del gobierno nacional normativa y de decisión de la política social para la ejecución de la lucha contra la pobreza, siendo su Secretaría Técnica la Subsecretaría de Inversión Pública y Cooperación Internacional del Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

Complementariamente, se establece que todas las instituciones públicas que operan en el campo social coordinarán sus acciones dentro del principio de centralización normativa y descentralización operativa; se delimitan funciones de los Fondos, como canalizadores de recursos a instituciones públicas y privadas (ONGs); se decide adecuar, durante 1992, la estructura organizativa de las corporaciones, en concordancia con las necesidades de implementación de la política social.

OBSERVACIONES

- Resulta destacable la incorporación del sector informal como parte de los grupos hacia los cuales debe focalizarse la inversión y el gasto sociales. Sin embargo, existe un nivel de precisión menor en la disposición legal respecto al tratamiento que se le da al sector en el documento "Estrategia Social Boliviana" elaborado en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, donde se desarrollan tanto las nuevas bases conceptuales de la política social, como los principales supuestos y elementos programáticos de la lucha contra la pobreza instrumentados por el decreto.
- El conjunto de las disposiciones relacionadas con el sector enfatizan su consideración en tanto agente social, desde el corte poblacional, antes que como agente económico, lo cual puede desvirtuar los roles que puede cumplir el sector informal como tal y no como reservorio de fuerza de trabajo disponible para el capital, dentro del proceso de ajuste estructural y reconversión económica.
- En el marco de la concepción de lo social, como articulado e integrado con lo económico, que define además a la inversión en capital humano, como el nexo y elemento básico de la política social, resalta la previsión de programas de capacitación técnica y reconversión laboral para el sector informal. Puede decirse que, por la poca claridad en relación al tema, la consideración del sector en el desarrollo de mecanismos vinculados con apoyo a la producción, tienen menor relevancia; fortaleciendo la idea de la minimización del rol económico que como sector y no como conjunto de población laboral pueda jugar.

VII. POLITICA INSTITUCIONAL

DESCRIPCION

Objetivo

La Política Institucional dirigida al SIU, en principio, pretendió la ejecución de programas de apoyo para la reactivación productiva en aspectos referidos a la capacitación, tecnología, mercados y financiamiento.

Medida

El objetivo señalado fue encarado en el DS 22407 del 11 de enero de 1990, cuyas medidas disponen que el Ministerio de Industria ejecute programas dirigidos en favor de la artesanía, pequeña y mediana industria; además, dichos programas deberán promover el incremento del uso de la capacidad instalada ociosa, la capacitación de la mano de obra, la apertura de mercados de exportación a productos no tradicionales, la disminución de costos de comercialización y el financiamiento a estos sectores. El conjunto de medidas supone la utilización de planes y proyectos como instrumento central.

Objetivo

En otro aspecto, la política institucional que tendió a favorecer al SIU tuvo como objetivo principal la racionalización y modernización de los sistemas de administración de registros.

Medida

El 6 de marzo de 1991, mediante DS 22743, se crea la Comisión de Evaluación de los Registros y Controles de la Pequeña Industria y Artesanía, constituida por representantes del sector público y privado. Esta comisión tiene las funciones de: efectuar una evaluación y análisis de los diferentes registros y controles públicos y privados que afectan al sector productivo; proponer al Poder Ejecutivo un proyecto de modificaciones y racionalización; y elaborar un sistema único de clasificación de las actividades económicas vinculadas a dichos sectores.

El conjunto de medidas descritas tienen como instrumento principal la creación de instancias asesoras.

OBSERVACIONES

- Un primer aspecto que tocó la política institucional se refiere a la ejecución de programas de apoyo a la reactivación del sector artesanal y la pequeña y mediana industria. Otro aspecto vinculado con el área reconstruida pretende desburocratizar los trámites de la administración pública y privada, en la perspectiva de racionalizar y modernizar los sistemas y procedimientos de registros, mediante la implementación de un sistema único de clasificación de actividades económicas.
- La modernización de los procedimientos para la constitución legal de las unidades económicas artesanales resulta importante. Sin embargo, valdría la pena indagar si el sector artesanal cuenta con representantes en la comisión creada mediante el DS 22743 del 6 de marzo de 1991.

PUBLICACIONES DEL CEDLA

I. TEMAS ECONOMICOS

Serie: Análisis

Villegas, Carlos. *Reactivación económica en Bolivia: Análisis del D.S. 21660*. La Paz, CEDLA, 1987. 59 p.

Aguirre, Alvaro; Péres, José Luis y Villegas, Carlos. *NPE: Recesión económica*. La Paz, CEDLA, 1990. 171 p.

Aguirre, Alvaro; Del Granado, Hugo; Irigoyen, Igor; Vega, Oscar y Villegas, Carlos. *Privatización en Bolivia: Mitos y realidades*. La Paz, CEDLA, 1991. 235 p.

Serie: Estudios e Investigaciones

Villegas, Carlos; Aguirre, Alvaro. *Excedente y acumulación en Bolivia: 1980-1987*. La Paz, CEDLA, 1989. 248 p.

Serie: Documentos de Trabajo

Aguirre, Alvaro; Villegas, Carlos. *Deuda externa y política de ajuste en Bolivia*. La Paz, CEDLA, 1990. 52 p.

Dorado A., Hugo. *El modelo de mediano y largo plazo del Banco Mundial. Proyección para la economía boliviana*. La Paz, CEDLA, 1991. 64 p.

II. TEMAS URBANOS

Libros

CEDLA-FLACSO. *El sector informal urbano en Bolivia*. 2a. ed. La Paz, CEDLA, 1988. 325 p.

Peres, Antonio; Casanovas, Roberto; Escóbar de Pabón, Silvia y Larrazabal, Hernando. *Informalidad e ilegalidad: Una falsa identidad*. La Paz, CEDLA, 1988. 288 p.

Serie: Estudios e Investigaciones

Casanovas, Roberto; Escóbar de Pabón, Silvia. *Los trabajadores por cuenta propia en La Paz: Funcionamiento de las unidades económicas, situación laboral e ingresos*. La Paz, CEDLA, 1988 103 p.

Casanovas, Roberto; Rojas, Antonio. *Santa Cruz de la Sierra: Crecimiento urbano y situación ocupacional*. La Paz CEDLA-CIDCRUZ, 1988. 84 p.

Escóbar de Pabón, Silvia; Ledo, Carmen. *Urbanización, migraciones y empleo en la ciudad de Cochabamba*. La Paz, CEDLA-CIDRE, 1988. 103 p.

Beijaard, Frans. *Los conventillos: Vivienda en alquiler en el centro de La Paz*. La Paz, CEDLA, 1988. 78 p.

Escóbar de Pabón, Silvia. *Crisis, política económica y dinámica de los sectores semiempresarial y familiar: La Paz, Cochabamba, Santa Cruz 1985-1989*. La Paz, CEDLA, 1990. 171p.

Serie: Propuestas y Debate

CEDLA-CSTAB. *Anteproyecto de ley de regulación y promoción de la actividad artesanal*. La Paz. CEDLA, 1986. 74 p.

Manuales

Bautista, Darío Alberto. *Tallado en madera: Manual práctico*. La Paz, CEDLA, 1990. 105 p.

Cuadernos Populares

Serie: Artesanía, Participación y Cambio

CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos. *Problemática del sector artesanal*. La Paz, CEDLA, 1989. 24 p. -- (No. 1).

CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos. *Funcionamiento de los talleres artesanales*. La Paz, CEDLA, 1989. 28 p. -- (No.2).

CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos. *Las organizaciones artesanales*. La Paz, CEDLA, 1989. 39 p. -- (No. 3).

CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos. *Lineamientos de política para el desarrollo del sector artesanal*. La Paz, CEDLA, 1990. 26 p. -- (No. 4).

CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos. *Proyecto de ley de regulación y promoción de la actividad artesanal*. La Paz, CEDLA, 1990. 34 p. -- (No. 5).

Videos

CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos. *Los caminos de la unidad (proceso unitario de las organizaciones artesanales)* La Paz, CEDLA, 1990.

CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos. *Los artesanos*. La Paz, CEDLA, 1990.

III. TEMAS RURALES

Libros

Larrazabal, Hernando; Pita, Edgar y Toranzo, Carlos. *Artesanía rural boliviana*. La Paz, CEDLA-ILDIS, 1988. 384 p.

Urioste, Miguel. *La economía del campesino altiplánico en 1976*. La Paz, CEDLA, 1989. 238 p.

FIDA-CEDLA. *Propuesta para una estrategia de desarrollo rural de base campesina: Informe de la misión especial de programación a la República de Bolivia*. La Paz, CEDLA, 1989, 2 vol.

Serie: Estudios e Investigaciones

Schulze M., Juan Carlos. *Investigación aplicada para el mejoramiento de cultivo de papa*. La Paz, CEDLA, 1989. 22 p.

Quiroga T., José Antonio. *Coca, cocaína: Una visión boliviana*. La Paz, AIPE/PROCOM; CEDLA, 1990. 129 p.

Pacheco B., Pablo. *Integración económica y fragmentación social: El itinerario de las barracas en la amazonía boliviana*. La Paz, CEDLA, 1992. 295 p.

Serie: Documentos de Trabajo

Fernandez, Javier; Pacheco, Pablo y Schulze, Juan Carlos. *Marco de interpretación de la cuestión agraria en Bolivia*. La Paz, CEDLA, 1991. p.

Talleres Cedla

Urioste, Miguel. *Segunda reforma agraria: Campesinos, tierra y educación popular*. 2a. ed. La Paz, CEDLA, 1988. 291 p. -- (No. 1)

Bilbao la Vieja, Antonio. *El norte paceño y San Buenaventura: Desafiando la esperanza*. La Paz, CEDLA, 1987. 177p. -- (No. 2)

Ormachea, Enrique. *Beni y Pando: Latifundio y minifundio en el norte boliviano*. La Paz CEDLA, 1987 153 p. -- (No. 3)

Bojanic, Alan. *Tenencia y uso de la tierra en Santa Cruz: Evaluación de la estructura agraria en el área integrada de Santa Cruz*. La Paz, CEDLA, 1988. 213 p. -- (No. 4)

Schulze, Juan Carlos; Casanovas, Roberto. *Tierra y campesinado en Potosí y Chuquisaca*. La Paz, CEDLA, 1988. 282 p. -- (No. 5)

Urioste, Miguel. *Resistencia campesina: Efectos de la política económica neoliberal del Decreto Supremo 21060*. La Paz, CEDLA, 1988. 258 p. -- (No. 6).

Gutierrez, José Félix. *Tenencia y uso de la tierra en el departamento de Tarija*. La Paz, CEDLA, 1989. 245 p. -- (No. 7)

Calla, Ricardo; Pinelo, José Enrique; Urioste, Miguel. *CSUTCB: Debate sobre documentos políticos y asamblea de nacionalidades*. La Paz, CEDLA, 1989. 468 p. (No. 8)

Estudios Microregionales

Soriano López, Rodolfo. *Diagnóstico socio-económico: Alto Beni Area 4*. La Paz. AIPE/PROCOM; CEDLA, 1990. 95 p. -- (No. 1).

Casanovas, Mauricio; Pacheco, Pablo y Velasco, Consuelo. *Diagnostico socio-económico de la provincia Gualberto Villarroel*. La Paz AIPE/PROCOM; CEDLA, 1990. 94 p. --(No. 2)

Abrego. Ma. Guadalupe; Gaya, Edgar; Claure, Eduardo. *El impacto de la migración y la producción de coca en la zona de colonización Yapacaní-Puerto Grether*. La Paz, AIPE/PROCOM; CEDLA, 1990 189 p. -- (No. 3)

Tellería G., Gloria. *Perfil socio-económico de la provincia Zudañez*. La Paz, AIPE/PROCOM; CEDLA, 1990 189 p. -- (No. 4).

Tellería G., Gloria. *Perfil socio-económico de la provincia Chayanta*. La Paz, AIPE/PROCOM; CEDLA, 1990. 187 p. -- (No. 5)

Cuadernos Populares

Serie: Tierra y Poder Campesino

CEDLA-CENSED. *Segunda reforma agraria*. La Paz, 1987. 32 p. --(No. 1)

CEDLA-CENSED. *Desafiando la esperanza*. La Paz, 1987. 28 p. -- (No. 2)

- CEDLA-CENSED. *Beni y Pando: Latifundio y minifundio*. La Paz, 1988. 32 p. -- (No. 3)
- CEDLA-CENSED. *Santa Cruz: Uso y tenencia de la tierra*. La Paz, 1988. 28 p. -- (No. 4)
- CEDLA-CENSED. *Potosí: Tierra y pobreza campesina*. La Paz, 1988. 28 p. -- (No. 5)
- CEDLA-CENSED. *Chuquisaca: Tierra y pobreza campesina*. La Paz, 1989. 28 p. -- (No. 6)
- CEDLA-CENSED. *Tarija: Uso y tenencia de la tierra*. La Paz, 1989. 28 p. -- (No. 7)

Serie: Resistencia Campesina

- CEDLA-CENSED. *La nueva política económica y sus efectos en la economía campesina*. La Paz, 1990. 27 p. -- (No. 1).
- CEDLA-CENSED. *Movimiento campesino, legislación y políticas agrarias*. La Paz, 1990, 32 p. -- (No. 2)

Serie: Cuadernos de Formación Sindical

- Aguirre, Alvaro. *Crisis de la economía boliviana*. Riberalta, CEDLA, 1988. 25 p. -- (No. 1)
- Fernandez, Javier. *Crédito agrícola y campesinado*. Riberalta, CEDLA, 1988. 29 p. -- (No. 2)
- Ormachea, Enrique. *Sindicalización de siringueros y zafreros de la castaña empatronados*. Riberalta, CEDLA, 1988. 27 p. -- (No. 3)
- Fernández, Javier. *Anteproyecto de ley general de desarrollo agrario - Proyecto de ley agraria fundamental de la CSUTCB*. Riberalta, CEDLA, 1988 30 p. -- (No. 4)
- Gamarra Hurtado, Rubén. *Nociones básicas del derecho y la titulación de tierras*. Riberalta, CEDLA, 1988 50 p. -- (No. 5)
- Fernández, Javier. *Aspectos generales sobre la descentralización de la educación y la salud*. Riberalta, CEDLA, 1988 26 p. -- (No. 6)
- Gamarra, Rubén. *Qué es el convenio colectivo de trabajo*. Riberalta, CEDLA, 1988. 14 p. -- (No. 7)
- Durán, Telefor. *Realidad regional amazonia*. Riberalta, CEDLA, 1989. 20 p. -- (No. 8)
- Ormachea, Enrique. *Estado, clases sociales y democracia*. Riberalta, CEDLA, 1989. 9 p. -- (No. 9)
- Larrazábal, Hernando. *¿Cómo organizar un congreso campesino?*. Riberalta, CEDLA, 1989. 15 p. -- (No. 10)
- CSUTCB. *Estatuto orgánico Coraca*. Riberalta, CEDLA, 1989. 11 p. -- (No. 11)
- Fernández, Javier. *Guía para identificar necesidades y elaborar proyectos productivos*. Riberalta, CEDLA, 1989. 43 p. -- (No. 12)

Fernández, Javier; Pacheco, Pablo. *La amazonia boliviana: Una región en conflicto*. Riberalta, CEDLA, 1990. 35 p. -- (No. 13)

Pacheco, Pablo. *La situación socio-económica de los trabajadores asalariados de la goma y la castaña*. Riberalta, CEDLA, 1990. 29 p. -- (No. 14)

Serie: Fortalecimiento Sindical

Pacheco, Pablo. *Trabajadores asalariados agroforestales: El futuro organizativo del asalariado rural en la amazonia boliviana*. Riberalta, 1990. 22 p. (No. 1)

CEDLA. Unidad de Estudios Rurales. *Ley general del trabajo*. Riberalta, 1990, 22 p. (No. 2)

Pacheco, Pablo. *Las negociaciones obrero-patronales*. Riberalta, 1990, 16 p. (No. 3)

Fernández, Javier. *La organización y desarrollo de un congreso sindical de trabajadores agroforestales, fabriles y quebradores de castaña*. Riberalta, 1990 12 p. (No. 4)

Cabrerizo, Luis Antonio. *Nueva política económica y sector agropecuario*. Riberalta, 1991. 14 p. (No. 5)

Pacheco, Pablo. *El trabajador de la barraca es o no un asalariado*. Riberalta, 1991, 20 p. (No. 6)

Fernández, Javier y Pacheco, Pablo. *La quebradora de castaña es o no una asalariada*. Riberalta, 1991, 10 p. (No. 7)

IV. PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Serie: Estudios e Investigaciones

Dorado, Hugo; Grebe, Horst y Villegas, Carlos. *Transformaciones en la economía mundial e instituciones financieras multilaterales*. La Paz, CEDLA, 1992. 151p. -- (No. 1)

Lazarte, Jorge y Pacheco, Mario Napoleón. *Bolivia: Economía y Sociedad 1982-1985*. La Paz, CEDLA, 1992. 173 p. -- (No. 2)

CEDLA. *La intencionalidad del ajuste en Bolivia*. La Paz, CEDLA, 1992. 253p. -- (No. 3)

La presente edición se terminó de
imprimir en los talleres de

 *Huellas s.r.l.*
Imprenta

c. Bolívar 624, teléfono 354987, casilla 4168,
en febrero de 1993
La Paz - Bolivia

**centro de estudios para el
desarrollo laboral y
agrario**

El CEDLA es una Institución Privada de Desarrollo Social fundada el 21 de enero de 1985, su personería jurídica está reconocida en la R.S. 199912 de 22 de julio del mismo año.

DIRECCION

c. Abdón Saavedra N° 2180
Casilla de Correo N° 8630
Teléfonos : 354175 - 360223
Correo Electrónico: cdp@unbol.cedla
La Paz - Bolivia