

TALLER DE INVESTIGACIONES
SOCIO-ECONOMICAS

The cover features a light beige background with several thick, diagonal stripes. One stripe is a vibrant orange, another is a lighter shade of orange, and a third is white. These stripes intersect at a central point where a solid red circle is located. The stripes appear to be part of a larger, stylized graphic element that resembles a knot or a complex geometric shape.

12

PROGRAMA DE
REFORMA ESTRUCTURAL

TALLER DE INVESTIGACIONES
SOCIO-ECONOMICAS

02200

12

PROGRAMA DE
REFORMA ESTRUCTURAL

341.759
ISA p
No 12
S. 2.

Este es un obsequio del
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

ILDIS - BOLIVIA



Editor:

Carlos F. Toranzo Roca

00540
MFN - 469

Diseño Tapa:

Ana María Bravo

Impresores:

 **PUBLICIDAD
ARTE
PRODUCCIONES** (Promotores y Editores)
Teléfono: 312069 Casilla: 11006
IMPRESO EN BOLIVIA - PRINTED IN BOLIVIA

El ILDIS no necesariamente comparte las opiniones vertidas por los autores.

INDICE

Presentación 5

Programa de Reforma Estructural
(Jorge Quiroga) 7



Anexo 13

Comentarios y Reflexiones Sobre el Tema 21

PRESENTACION

La crisis económica y social que atraviesa nuestro país es profunda y compleja, se requiere un esfuerzo colectivo de investigación para esclarecer la especificidad de la misma y, fundamentalmente, para conocer hacia dónde apunta el futuro desenvolvimiento de la economía.

Con esos objetivos se ha creado EL TALLER DE INVESTIGACIONES SOCIO-ECONOMICAS, éste tratará de desagregar problemáticas e intentará profundizar en su manejo teórico-empírico.

El TALLER se reúne periódicamente para estudiar un tema determinado con base en las ponencias elaboradas por uno o más de sus miembros, las cuales sirven de marco de referencia para guiar el debate. La Secretaría del TALLER prepara un documento de síntesis que intenta reflejar el alcance de las discusiones, las diferentes ópticas de análisis y los posibles puntos de divergencia.

Esta publicación constituye un resumen del Duodécimo TALLER, sobre el Programa de Reforma Estructural desarrollado el día 29 de octubre de 1991, con base en la exposición del Lic. Jorge Quiroga. El responsable de la redacción de los Comentarios y Reflexiones Sobre el Tema, además de la publicación, es Carlos F. Toranzo Roca.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los miembros del TALLER DE INVESTIGACIONES SOCIO-ECONOMICAS por su interés en este

esfuerzo común y por sus valiosas contribuciones para la preparación de este documento.

*Heidulf Schmidt
Director del ILDIS*

La Paz, Marzo, 1992.

PROGRAMA DE REFORMA ESTRUCTURAL

Jorge Quiroga

El Programa de Reforma Estructural de la economía boliviana tiene como objetivo incrementar el nivel de eficiencia de la inversión para lograr una tasa de crecimiento de la economía superior al de la población, y así mejorar el nivel de vida del los bolivianos. El Gobierno, para poder lograr estas metas, se ha comprometido con este Programa que pretende, por una parte, mantener la estabilidad macroeconómica del país y, por otra, profundizar las reformas para alcanzar una economía de mercado.

I. ESTABILIDAD ECONOMICA

La política del Gobierno está enfocada a mantener la estabilidad macroeconómica y a no interferir en las decisiones económicas del sector privado. El objetivo central de la actual política económica es el de incrementar el nivel de inversión, del nivel actual del 11% sobre el Producto Interno Bruto (PIB) a un 18 % para el año 2.000, buscando así alcanzar una tasa de crecimiento anual de la economía de entre 4 y 5% (en términos reales), durante la década de los 90.

Para lograr estas metas, el Gobierno está comprometido a mantener la estabilidad macroeconómica a través de: (i) la determinación del tipo de cambio y de las tasas de interés con base en el mercado (actualmente, el tipo de cambio y las tasas de interés son establecidas con base en el sistema de subasta pública del Banco Central de Bolivia); (ii) el mejoramiento de la administración de impuestos y la reducción del gasto corriente; (iii) el incremento de incentivos a la inversión del sector privado acorde con las políticas de libre mercado; (iv) la implementación de reformas al sistema financiero y al sector de empresas públicas; y (v) el incremento de la provisión de infraestructura y otros bienes públicos

necesarios para el crecimiento de la economía (dirigidos principalmente a los sectores económicos menos privilegiados).

Para llevar a cabo tales medidas, el Gobierno necesitará no solamente la asistencia y apoyo técnico de organismos internacionales, sino también de un fuerte monto de recursos financieros. En este sentido, se han firmado convenios con el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional y países amigos que aseguran un flujo de recursos al sistema de aproximadamente \$us 320 millones durante los próximos tres años.

II. PROFUNDIZACION DE LA ECONOMIA DE MERCADO

La estructura actual de la economía boliviana es el resultado de más de cien años de políticas gubernamentales con una fuerte tendencia hacia el capitalismo de Estado. El resultado es un inmenso aparato estatal que participa en forma ineficiente en actividades productivas que no le corresponden, desviando así, los recursos escasos del Estado que deberían ser destinados a infraestructura básica y servicios sociales.

El Programa plantea reestructurar la economía a través de implantar reformas en el sector financiero y las empresas públicas además de incentivar la inversión privada.

a) Reformas al Sector Financiero

El Gobierno, de acuerdo al Programa, está llevando a cabo reformas en el sector financiero que son esenciales para desarrollar una economía de mercado.

Primero, se busca mejorar la intermediación financiera del sistema mediante la expedición de nuevas leyes y regulaciones bancarias que establezcan, por una parte, los requerimientos y mecanismos financieros para el funcionamiento de las intermediarias (ICI's) y, por otra, los reglamentos prudenciales para la supervisión y prevención de crisis bancarias. En este sentido, la nueva Ley Bancaria fue presentada al Congreso a principios de agosto del 1991 para su respectiva aprobación.

Segundo, para incrementar la eficiencia y crear mayor competencia en el mercado de créditos de desarrollo, se busca incrementar el número de ICI's elegibles para la intermediación de dichos préstamos y optimizar los mecanismos de subasta de créditos. En este sentido, las funciones y tareas

de la Gerencia de Desarrollo y la Gerencia del Sistema Financiero del Banco Central están siendo revisadas y reestructuradas para ajustarlas a las nuevas exigencias. Se están desarrollando además nuevos mecanismos de pago y administración de créditos de desarrollo para incrementar el universo de las ICI's y los subprestatarios finales.

Tercero, el Gobierno está comprometido a eliminar su papel de intermediario financiero directo para prestamistas del sector privado y a no establecer nuevas instituciones con dicho objetivo. Para este fin, se ha iniciado el proceso de cierre o traspaso al sector privado de las entidades crediticias del Gobierno, como son el Banco Agrícola de Bolivia, el Banco Minero y el Fondo Nacional de Exploración Minera; además, se está revisando y reestructurando las funciones del Banco del Estado y del Fondo de Desarrollo Campesino, estas instituciones ya no realizan intermediación directa de préstamos al sector privado.

Finalmente, el Gobierno ha emprendido las acciones para mejorar la competitividad, eficiencia y transparencia del mercado de capitales y para estimular el desarrollo de nuevos instrumentos bursátiles. Por otra parte, se iniciaron los estudios para mejorar los sistemas de ahorro, seguridad social y fondos de pensión, y para modificar las leyes y regulaciones relacionadas con la operación y supervisión de las compañías aseguradoras.

Este programa incluye una línea de crédito multisectorial (por primera vez) para la subasta del BIB, que permita dinamizar este mecanismo y bajar las tasas de interés.

b) Reformas en las Empresas Públicas.

Las reformas que postula el Programa y que ya se están realizando en las empresas del sector público para disminuir la participación del Estado en los sectores productivos y competitivos de la economía, se dividen en dos tipos. Por una parte, está el incremento de la eficiencia de las empresas estatales más importantes que aún no son sujetas a ser privatizadas y, por otra, está el programa de privatización que contempla al resto de las empresas del Gobierno que se encuentran en mercados competitivos.

El Gobierno ha iniciado un programa para mejorar el desempeño, eficiencia y autosuficiencia financiera de las empresas estatales que son monopolios naturales. Contratos de rendimiento se han firmado con: Empresa Nacional de Electricidad, Empresa Nacional de Ferrocarriles, Empresas Nacional de Telecomunicaciones y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. Los contratos establecen las metas de rendimiento y

los incentivos para la administración de las empresas, prevén un incremento en la autonomía y responsabilidad gerencial, y facilitan un incremento en la participación del sector privado en las actividades controladas por las empresas. Otras empresas que también firmarán contratos de rendimiento son: Administración Autónoma de Almacenes de Aduana, Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea, Empresa de Correos de Bolivia, Empresa Metalúrgica de Vinto, Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Cochabamba y Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de La Paz. Adicionalmente, el Gobierno se comprometió a empezar la desregulación de estas áreas monopólicas.

El Gobierno ha iniciado un amplio programa de privatización con el objetivo de vender, en un mediano plazo, todas las empresas públicas que operan en mercados competitivos (con excepción de los sectores de minería e hidrocarburos donde existen restricciones constitucionales contra la venta de activos del Gobierno). El proceso de valuación y definición de estrategias para la venta del Lloyd Aéreo Boliviano ya ha sido iniciado. El Gobierno venderá las empresas y buscará la legislación pertinente para este propósito.

c) Promoción de Inversiones Privadas

En los sectores de minería e hidrocarburos, donde restricciones constitucionales impiden la privatización absoluta, nuevas leyes se han promulgado para incrementar la participación e inversión del sector privado a través de operaciones de riesgo compartido (*joint venture*). En hidrocarburos, se han firmado contratos de exploración y desarrollo con empresas extranjeras, y se mantienen negociaciones para nuevos contratos. En el sector minero, el Gobierno firmó contratos de arrendamiento con firmas extranjeras para la explotación de propiedades y se ha licitado 13 minas y otras operaciones metalúrgicas para firmar contratos de riesgo compartido con inversionistas privados. El Gobierno está comprometido a cerrar todas las operaciones de la Corporación Minera de Bolivia que no sean rentables y firmar contratos de riesgo compartido para el resto de sus operaciones, estableciendo así su nueva función como empresa controladora (*holding*).

Se ha progresado sustancialmente en el establecimiento de un marco adecuado para la inversión privada. La Ley de Inversiones garantiza reglas de participación estables para los inversionistas privados, asegura tratamiento igual para inversionistas nacionales y extranjeros, y elimina todas las restricciones de repatriación de capital y ganancias.

El gobierno se ha comprometido a buscar mejoras en las condiciones y servicios comerciales disponibles para inversionistas y exportadores a través del desarrollo continuo de facilidades para la promoción de exportaciones, tales como el establecimiento de zonas francas, terminales de almacenamiento, programas de entrenamiento de personal y desarrollo de servicios de transporte. También se tiene el compromiso de mejorar y modernizar los procedimientos bajo los cuales las firmas del sector privado conducen el comercio y operan en el mercado nacional, muchas medidas se han iniciado con este objetivo en mente. el Decreto Supremo 22407 preve la simplificación de procedimientos de exportación y el Ministerio de Finanzas ha completado recientemente recomendaciones para mayores simplificaciones, que incluye reformas del sistema de aduanas y aranceles.

El Gobierno llevará a cabo estudios para mejorar la organización y operación de las oficinas responsables de mantener registros requeridos por las leyes de propiedad intelectual, patentes y marcas, para evaluar las leyes aplicables en relación con la protección dada por el Código Penal en estas áreas, y para evaluar la suscripción de Bolivia a los estándares internacionales respectivos.

El Gobierno se ha comprometido a mejorar el acceso de los pequeños y medianos empresarios a los mercados formales de crédito. Reconociendo la limitada disponibilidad de financiamiento para este sector importante de la economía boliviana, el Gobierno tocará el problema en el mercado de exportación y el nacional. En el campo de exportaciones, el Gobierno emprenderá un estudio para determinar la factibilidad de proveer garantías para créditos a la exportación, con la posible participación del sector privado. En el ámbito nacional, el Gobierno intentará desarrollar mecanismos de ampliación de créditos que servirán para elevar la calificación como sujetos de crédito de las pequeñas y medianas empresas y así inducir su acceso al mercado formal de crédito. El Gobierno está participando activamente con varias organizaciones del sector privado en el diseño e implementación de esta iniciativa. Este esfuerzo complementará las acciones ya tomadas para incrementar el alcance de la competitividad en el sector bancario para lograr un mercado financiero más expandido y necesariamente serán compatibles con la política económica del Gobierno.

ANEXO ESQUEMATICO

1. OBJETIVO CENTRAL

INCREMENTAR NIVEL DE EFICIENCIA DE LA INVERSION (del 11% del PIB en 1990 a 18% del PIB en 2000) PARA PODER CRECER 4-5% AL AÑO.

2. MARCO ECONOMICO ESTABILIDAD

- **INFLACION**

- **DEFICIT**

- 1988 = 6.5% del PIB
 - 1991 = 2.6% del PIB

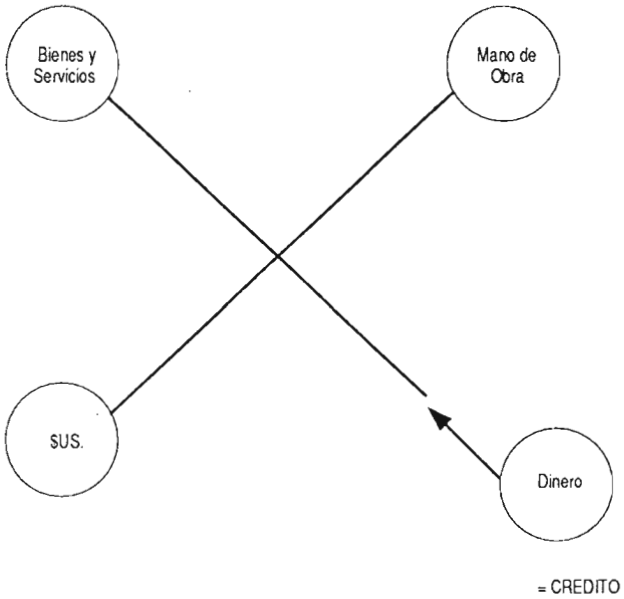
- **IMPUESTOS / ARANCELES**

- **REDUCCION DEUDA**

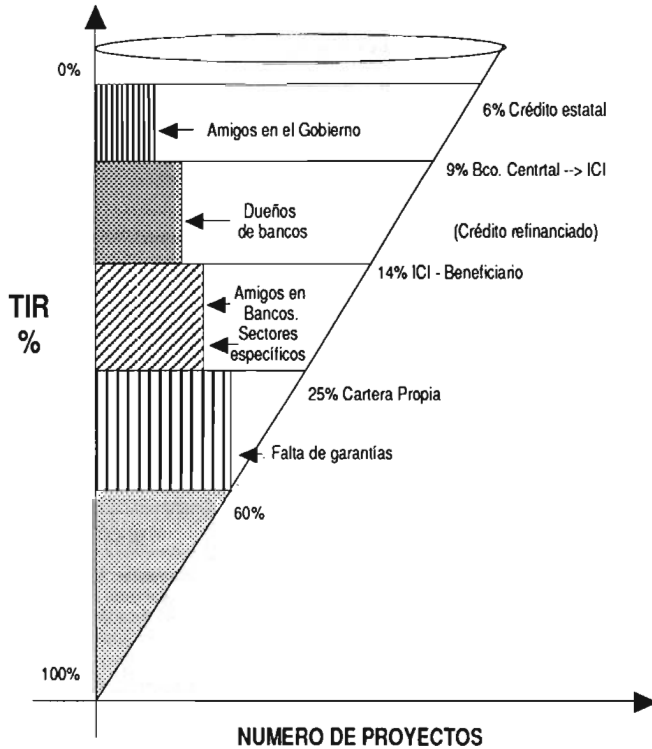
- 1987 = 102% PIB; Serv 72% Exp
 - 1991 = 71% PIB; Serv 40% Exp

- **LIBERTAD DE PRECIOS**

2. MARCO ECONOMICO
LIBERTAD DE PRECIOS Y FLUJOS (ECONOMICA DE MERCADO)



3. SITUACION DEL SECTOR FINANCIERO TEORIA DEL "BARQUILLO" FINANCIERO



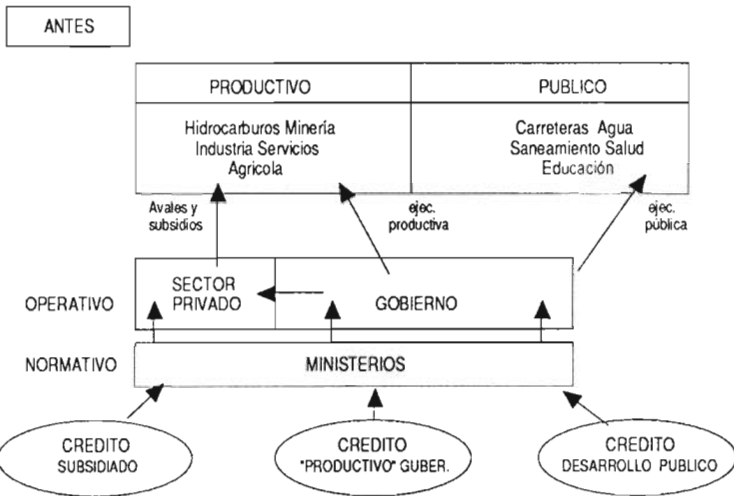
NOTAS:

- 38% de insiders tenían refinanciado v.s. 23% de outsiders
- Bancos "plagiaban" proyectos con créditos refinanciados
- Alta concentración de depósitos (88% > \$ 5000) y préstamos (76% > \$ 25000)
- 13 Bancos Privados
- mercados de capitales inexistentes
- Necesidad de mejorar supervisión/regulación
- Crédito refinanciado -> 26% del total disponible

3-A. SITUACION DEL SECTOR FINANCIERO BANCA ESTATAL

- BAMIN (1936)
 - 49% de Cartera en Mora
 - Capital Neto \$15.7 M
 - Recup. Capital para Gastos
- BANEST (1970)
 - Casi toda su Cartera en Mora
 - Capital Neto \$ 42.4 M
- FONEM
 - Financia Capital de Riesgo
- BAB (1942)
 - Cartera en Mora 68% a Nov. '90
 - Capital Neto \$ 17.4 M
 - Ultima Subrogación al TGN de \$ 51 M
 - D.S de Condonación

4. SITUACION DEL SECTOR EMPRESAS

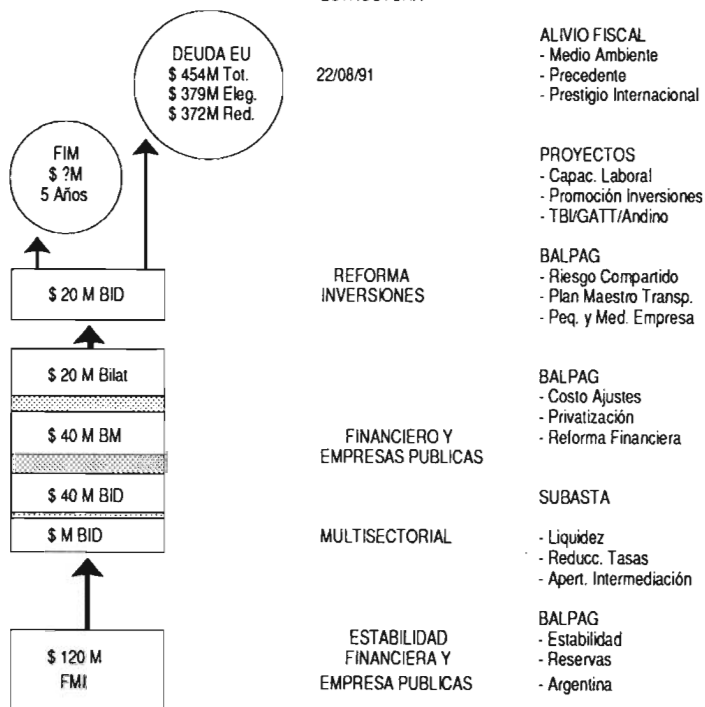


- Década '80s, Inv. Privada en Bolivia = 4% del PIB
v.s. 8-12% en América Latina y 16-20% en "Tigres del Asia"
- YPFB y ENTEL realizan 99% de transferencias empresariales al TGN

5. PROGRAMA DE REFORMA ESTRUCTURAL
Componentes

- 1. Estabilidad Macroeconómica
 - + Déficit, Inflación, Reservas, Precios
- 2. Sector Financiero
 - + Intermediación Estatal
 - + Subasta de Créditos de Desarrollo
 - + Acceso al Crédito
 - + Supervisión
 - + Mercados de Capitales (SRLs)
- 3. Crédito Multisectorial
- 4. Empresas Públicas e Inversión Privada
 - + Riesgo Compartido
 - + Contratos de Rendimiento
 - + Privatización
 - + Registros, Peq. y Med. Empresa

5. PROGRAMA DE REFORMA ESTRUCTURAL
ESTRUCTURA



**5. PROGRAMA DE REFORMA ESTRUCTURAL
COMPARACION CON OTROS PAISES**

PAIS	COMP. POBLACION		COMP. PIB		COMP. RESERVAS	
	POBL. en M	SAC Compar.	PIB en M\$US	SAC Compar	RESER. en M\$US	SAC Compar
Argentina	31.9	\$ 1,078	\$ 68,904	\$ 3,757	\$ 3,217	\$ 1,371
BOLIVIA	7.1	\$ 240	\$ 4,402	\$ 240	\$ 563	\$ 240
Brasil	147.3	\$ 4,979	\$ 374,142	\$ 20,398	\$ 10,505	\$ 4,478
Chile	13.0	\$439	\$ 23,010	\$ 1,255	\$ 3,500	\$ 1,492
México	84.6	\$ 2,860	\$ 170,046	\$ 9,271	\$ 6,740	\$ 2,873
Paraguay	4.2	\$ 142	\$ 4,326	\$ 236	\$ 447	\$ 191
Uruguay	3.1	\$ 105	\$ 8,122	\$ 443	\$ 1,548	\$ 660
Venezuela	19.2	\$ 649	\$ 47,040	\$ 2,565	\$ 8,702	\$ 3,710

Nota

Bolivia está recibiendo \$ 240 M de libre disponibilidad del FMI, BM, BID, Alemania, Suiza y Holanda para la Reforma Estructural

**5. PROGRAMA DE REFORMA ESTRUCTURAL
DESEMBOLSOS (EN MILLONES DE DOLARES AMERICANOS)**

	MULTISECTORIAL BID	BALANZA DE PAGOS			
		BID	BM	FMI	BILATERALES
ESTABILIDAD					
SEC. FINANCIERO				\$ 120	
REFORMA		\$ 40	\$ 40		\$ 20
- EMPRESAS PUBLICAS					
- INVERSION		\$ 20			
MULTISECTORIAL	\$ 80				
TOTAL \$ 320	\$ 80	\$ 60	\$ 40	\$ 120**	\$ 20

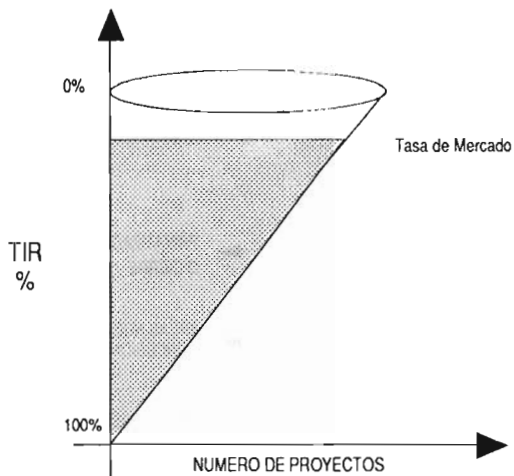
DESEMBOLSOS

A NOV/91 (\$ 40+\$ 100) = \$ 140	\$ 40*	\$ 30	\$ 20	\$ 30	\$ 20
A NOV/92 (\$ 20+\$ 85) = \$ 105	\$ 20*	\$ 15	\$ 10	\$ 60	\$ 0
A NOV/93 (\$ 20+\$ 55) = 75	\$ 20*	\$ 15	\$ 10	\$ 30	\$ 0

* DEPENDERA DE LA DEMANDA DE CREDITOS

** FECHAS NO COINCIDEN CON BID/BM

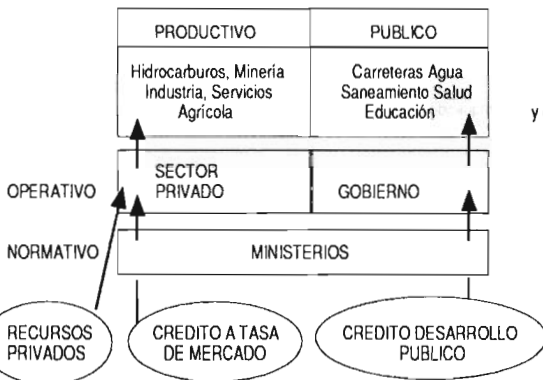
6. RESULTADOS EN EL SECTOR FINANCIERO



- Democratización del crédito y diversificación de intermediarios
- Leyes para BCB/SBEF y de Bancos
- Desarrollo de Mercado de Capitales

7. RESULTADOS EN EL SECTOR EMPRESAS

HOY Y HACIA EL FUTURO



Requiere fortalecer capacidad normativa y ejecutiva del sector social (Servicio Civil)

7. RESULTADOS EN EL SECTOR EMPRESAS



8. CONCLUSIONES

- PRE* es el peldaño final en cambio de Capitalismo de Estado a Economía de Libre Mercado
- PRE consigna recursos requeridos para el proceso
- Inmediata aprobación permitirá desembolsos de \$ 140 M durante 1991.

*PRE = Programa de Reforma Estructural

COMENTARIOS Y REFLEXIONES SOBRE EL TEMA

1. Aspectos Generales de la Reforma Estructural

De acuerdo a la visión más general, los objetivos del programa de reforma estructural tendrían que ver con la necesidad de subir los niveles de inversión, incrementar la eficiencia de la misma, además de cambiar la dirección de dicha inversión, en especial pública; las precondiciones para cumplir estos objetivos se relacionarían con el requisito de mantener la estabilidad y con la profundización de los mecanismos de mercado.

En realidad las exigencias son mucho más amplias para hablar de reforma estructural, dado a que ésta implica también reformas profundas en el sistema financiero, aumento de la eficiencia de las empresas estatales, desregulación de los mercados monopolicos, privatización de empresas públicas, apertura a los *joint ventures*, estabilidad del tipo de cambio y, claro está, inflaciones pequeñas. Como se puede advertir, todo esto tiene conexión con el despliegue del mercado y con la aceptación de las normas que impone este último.

Para el caso de Bolivia, la discusión radica en saber si, en principio, el programa de reforma estructural es un esfuerzo típicamente boliviano o si, por el contrario, hace parte de las políticas económicas globales sugeridas e impulsadas por los organismos internacionales de financiamiento. Lo cierto es que, más allá de la polémica, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que, en un inicio, estuvieron comprometidos con la estabilización y el programa de ajuste estructural, ahora también apuntan hacia las reformas estructurales, para las cuales están convencidos de otorgar financiamientos.

Lo que se haría en el plano nacional es matizar las sugerencias generales de política económica con las especificidades bolivianas y con las particularidades que muestra nuestra economía, empero, siguiendo los trazos globales de la reforma estructural que se pretenda implantar en la mayoría de los países de América Latina. Está claro que el reto es

complicado pues el país, posee una estabilidad precaria debido a la fragilidad fiscal y, además, los crecimientos obtenidos son todavía débiles.

De otra parte, se cree que conocidos los múltiples matices de singularidad que posee nuestra economía, sería conveniente que la reforma estructural no sea impulsada solamente por los organismos internacionales sino que, simultáneamente, reciba el soporte de agentes de la sociedad, pues hasta hoy la labor de acompañamiento la habría hecho el gobierno sólo a través de sus cuadros públicos más salientes. Se entiende que si la reforma estructural implica la modernización del Estado, entonces, sería obligación de toda la sociedad y no sólo del aparato estatal impulsarla.

Existe convencimiento en fuentes gubernamentales en torno a que el programa de reforma estructural es el instrumento más idóneo para alcanzar el rápido crecimiento, pues él sería el mejor camino para vencer las limitaciones del estatismo que habría sido el causante del débil desarrollo o de la involución económica que tuvo el país. Se confía en el rol progresivo que poseería la privatización de las empresas públicas o de la seguridad social, asimismo, se cree en las bondades de la reforma financiera y de la desregulación de la economía.

Empero, si bien hay confianza en esos elementos, a la par, muchos sugieren que los beneficios de la privatización son muy dudosos, para comenzar no habría que exagerar las cifras que se obtendrían del proceso privatizador y tampoco se puede creer que con esas sumas se alcanzaría un desarrollo ágil. Lo que muchos sugieren es no absolutizar la idea de la privatización, para así sacar provecho a aquellas actividades estatales que demuestren eficiencia en su operación; el ejemplo coreano sería aleccionador en esta materia, dado que en Corea mediante una asociación creativa entre Estado y sector privado se habría logrado un desarrollo y crecimiento excepcional.

De hecho, uno de los problemas cruciales que debería despejar el programa de reforma estructural es el que se relaciona con el nuevo rol del Estado, pues si bien hay consenso en que es negativo el exceso del intervencionismo estatal, a la par, se entiende que su opuesto, la ausencia total del Estado en la actividad económica, también sería erróneo. Entonces, es probable que los puntos de contacto y de acuerdo, que además estarían cargados de racionalidad, tendrían relación con una disminución del rol del Estado empresario que, por otro lado, abriría espacios a un papel más regulador y de fiscalización del Estado.

2. Precondiciones de la reforma estructural y política social

Está claro que cualquier escenario económico no es apto para efectuar un programa de reforma estructural, por otra parte, tampoco todo ámbito político es el ideal para su ejecución. Para comenzar no puede haber cambio estructural si no se lo procesa en un marco de transparencia; esta idea no debiese susceptibilizar a nadie, porque cualquier gobierno, a su turno, está obligado a hacer transparentes sus acciones si pretende avanzar a la reforma estructural.

Todo proceso como el que analizamos requiere del convencimiento de las fuerzas políticas y de la sociedad en su conjunto, pero, de modo especial precisa de una gran mística del empleado público, el cual debe funcionar para el Estado y el país, y no de modo clientelar como ha sido la costumbre de la burocracia boliviana. Estos elementos deben ser perceptibles para al ciudadano común, debe generarse una situación en la cual la reforma estructural no sea un documento gubernamental sino, más bien, un proceso advertido en lo concreto por toda la ciudadanía.

La voluntad política, no sólo de los partidos, sino también de la sociedad es una exigencia del programa de reforma estructural, a ella se le debe añadir de modo insistente la presencia de transparencia en los actos del Estado, pues, aspectos tan vitales como la privatización de las empresas públicas son imposibles sin transparentar la acción del Estado. No se olvide que una privatización para ser exitosa debe ser operada de manera transparente; otro tanto debe suceder con la reforma financiera.

Tanto la voluntad política como la transparencia tomadas como bases para la reforma estructural no son requisitos que deban ser cubiertos por un gobierno, sino más bien son tareas continuas que tendrán que ser llenadas por varios gobiernos y, claro está, por los actores y agentes de la sociedad, pues, por ejemplo, la transparencia y la fiscalización no son resultados exclusivos de la decisión estatal sino, simultáneamente, exigencias de una sociedad consciente de sus derechos.

Otro requisito para lograr los objetivos que se buscan es el de dotar de capacidad administrativa al Estado, lo cual es difícil de lograr, pues se suele malentender que la reforma estructural al confiar más en el mercado y al tratar de huir del estatismo tendría que achicar al Estado, empero, adelgazar al Estado no debe entenderse como sinónimo de debilitarlo, al contrario, el cambio estructural no podrá efectivizarse sin fortalecer la capacidad de gestión estatal.

Hasta hoy es nítido el vacío institucional y la obsolescencia de las instituciones para cumplir las tareas de la reforma estructural, es más, hasta el presente el Estado no posee siquiera capacidad de desembolsar los recursos o financiamientos que obtiene del exterior, por tanto, es necesario superar esa incapacidad, máxime, sabiendo que los recursos comprometidos para el programa de reforma estructural son elevados, por de pronto alcanzan a alrededor de 320 millones de dólares que deberán ejecutarse en tres años.

Aunque es cierto que hay casi una aceptación global respecto de la necesidad de la reforma estructural, entendido este proceso como la posibilidad de eliminar los obstáculos para el crecimiento, sin embargo, al mismo tiempo se percibe que en él no se enfatizan los aspectos sociales, es más, se podría decir que estos últimos están descuidados u olvidados. Se piensa que atención de las necesidades básicas, de la pobreza y de la deuda social tendrían que ser elementos nodales de una política que tienda al cambio estructural.

Se advierte que aunque existe algún discurso ligado a la atención de la pobreza o a la cobertura de lo social, sin embargo, en comparación con el período 1982-85 los recursos canalizados vía sector público no financiero al sector social habrían caído en dos puntos, lo cual no sería condicente con la interpelación que usa el gobierno.

Buena parte del raciocinio que existe sobre el programa de reforma estructural parece descuidar que uno de los aspectos fundamentales de ésta radica en la mejora del capital humano, es más, para lograr este objetivo se debe apuntar que el mercado por sí sólo no podrá llevar esa meta, por tanto, es imprescindible una acción deliberada del Estado para alcanzarlo. Un cambio estructural bien orientado debería estar anclado en el privilegio de la atención del capital humano.

No se trataría de encarar la política social, la atención de los pobres o la cobertura de las necesidades básicas como un acto de justicia social, sino más bien tendría que enfocárselo como un punto nodal de una política de desarrollo, encaminada a convertir a la fuerza de trabajo en un factor de producción activo, esto significa que lo social no deberá ser mirado con el lente del gasto y del asistencialismo, antes bien, requerirá ser observado desde la óptica de una inversión rentable, por tanto, la política social deberá imbricarse y confundirse con la política económica global.

3. Algunos problemas de la reforma estructural y del crecimiento.

Las metas de crecimiento buscadas por la reforma estructural son del orden del 4 o 5% anual, para su cumplimiento se requieren llenar muchos requisitos entre otros está la reforma del sistema financiero, de la cual ya se han dibujado algunos elementos, por ejemplo, la eliminación o cierre de la banca estatal de crédito que estaba encargada, con malos o buenos resultados, de intermediar los préstamos para los pequeños productores; los motivos de esta salida del Estado podrían ser buenos, pero lo que sucede en la realidad es que hasta hoy ni la banca comercial ni otros mecanismos financieros han demostrado voluntad y capacidad para hacerse cargo de la intermediación crediticia para los pequeños productores urbanos y rurales. Es claro que hay unas pocas instituciones que marcan la excepción, pero, esa no es la norma.

Es probable que las casas bancarias, las ONG's u otras instituciones puedan entrar al campo de la intermediación del crédito, empero, todavía eso no sucede por diversas razones, incluidas las trabas burocráticas y la falta de claridad de los instrumentos jurídicos de la esfera financiera. De otra parte, la política de donaciones o la existencia de créditos a fondo perdido estaría limitando las posibilidades de despliegue de una política de crédito dirigida a los pequeños productores, en especial, rurales; un papel negativo similar estaría jugando la presencia de algunos créditos subsidiados o refinanciados, con los cuales no podría competir un intento comercial de política de créditos dirigida al campo.

Por otro lado, para alcanzar las metas de crecimiento se requiere hacer esfuerzos extremos en materia de inversión; para 1990 los guarismos eran de 11% el coeficiente I/PIB, compuesto por 8% de inversión pública y 3% de inversión privada, pero, para alcanzar una tasa de crecimiento de 4 o 5% se precisa tener un coeficiente de inversión que fluctúe entre 18 y 20%, de tal modo que la inversión pública se mantenga en 8% y la inversión privada pase a 10 o 12%. Queda, pues muy claro que la inversión privada debe crecer demasiado, lo cual implicaría cambiar las pautas de conducta de los grupos empresariales bolivianos.

En lo que atañe a la inversión privada se estaría hablando de multiplicar por tres o por cuatro su cifra actual, vale decir que ella, en términos absolutos tendría que pasar de 200 millones (que sería la cifra supuesta para 1991) a 600 u 800 millones de dólares. Visto el reto en términos cuantitativos, se demuestra una vez más la dificultad de su cumplimiento, así pues la suerte de la reforma estructural, si está basada en la inversión privada, es muy difícil, máxime, si se sabe que está última históricamente

seguía al motor de la inversión pública, la cual según los requisitos del cambio estructural deberá mantenerse constante, cuando menos en términos relativos.

En el campo de la inversión privada existe un problema adicional que consiste en que todavía las normas del país no parecen ser claras y permanentes para que el inversor privado del exterior tome la decisión de invertir en Bolivia, de otra parte, el servicio exterior boliviano no hace una tarea consistente y sistemática para promover la inversión en el país.

En el campo de la inversión pública no se piensa en subir sus cifras relativas, empero, incluso el monto absoluto que posee ahora, alrededor de 400 millones de dólares, es difícil de ejecutar por la falta de agilidad de los mecanismos estatales para desembolsar los recursos provenientes del financiamiento internacional.

De otra parte, se choca con el problema de cambiar la estructura de la inversión, pública, pues no se puede modificar la focalización de la misma debido al gran peso de la inercia que poseen los proyectos heredados, los cuales, para 1991, absorben un 90% de la inversión pública. Si la base del programa de reforma estructural, en lo referente a la modificación de la composición de la inversión pública, exige otra focalización, pareciera que eso no se puede lograr en el corto plazo, ni en los tres años que se proponen para la ejecución de dicho cambio estructural.

La agilidad del crecimiento de la inversión pública está comprometida por la débil presión tributaria que posee el país, la misma que no llegaría al 8% del PIB; más todavía, el ahorro interno no rebasa el 4 o 5% del PIB, con el agravante de que es absorbido por el servicio de la deuda externa, el cual, a pesar de haber disminuido el stock de deuda, sigue conspirando contra el crecimiento de la inversión pública.

Así pues, los desafíos del crecimiento ágil que propone el programa de reforma estructural son variados, enfrentarlos significará una labor muy esforzada de quienes tienen la responsabilidad gubernamental.

