

**Las causas de
la persistencia
de la economía
de base estrecha**





8

Los estudios de caso, presentados en los cuatro capítulos precedentes, sugieren la presencia de tres hechos en la economía boliviana, todos ellos relacionados con la persistencia de lo que hemos denominado como economía de base estrecha (tabla 8.1). El primero se refiere a las prácticas individuales o familiares de diversificación ocupacional sin una concomitante especialización productiva. El segundo hecho es la coexistencia entre una alta reciprocidad, confianza y cultura asociativa en las esferas social y política, junto al bajo nivel de confianza y las incipientes prácticas de cooperación en la esfera económica. El tercero tiene que ver con un andamiaje institucional diseñado desde y para pocos actores económicos. En la tabla 8.1, perseguimos el objetivo de esquematizar estos tres fenómenos, estrechamente relacionados con las dificultades de la economía popular para articularse positivamente con la plataforma exportadora nacional, y por consiguiente, con mayores oportunidades de ingreso y redistribución.

Diversificación sin especialización

La diversificación ocupacional

Entendemos por diversificación ocupacional la combinación de distintas actividades laborales y productivas, realizadas al mismo tiempo por los miembros de las unidades económicas domésticas¹. La participación en más de una actividad económica es una estrategia de las familias para lograr su reproducción física, psicológica y social frente a las oportunidades y limitaciones de su entorno inmediato. Esta forma de inserción laboral responde a la necesidad de diversificar la cartera de ingresos del hogar y suavizar así los efectos de impactos adversos en el corto plazo.

Sin embargo, la participación de los miembros de los hogares en diversas actividades

no sólo persigue mejorar la estabilidad de ingresos y minimizar los riesgos para la supervivencia del núcleo familiar, sino que es también una manera propia y deliberada de organizar la vida cotidiana por la que amplios sectores sociales trascienden la dimensión estrictamente económica. Esta combinación de restricción, pero también de posibilidad u oportunidad ha hecho que se convierta en una práctica generalizada en las áreas urbanas y rurales de Bolivia y que esté presente en los distintos estratos sociales.

Los factores socioculturales tienen tanta influencia como los económicos en las oportunidades y motivaciones de los hogares. Las instituciones sociales como el parentesco, la familia, la comunidad, así como los derechos de propiedad, el acceso a servicios públicos como la educación, los servicios de salud, los caminos y la provisión de agua condicionan las estrategias ocupacionales.

Las actividades económicas cotidianas para la reproducción del grupo doméstico incluyen tanto aquellas que generan un ingreso monetario para la compra de bienes y servicios en el mercado como aquellas dirigidas al procesamiento de bienes y servicios para consumo directo en la esfera del hogar.² Muchas veces las actividades dirigidas al mercado y aquellas para el consumo directo se superponen inclusive en el mismo espacio físico. En estos casos se trata de una “unidad doméstica campesina” o “empresa familiar”, en la que los miembros están involucrados en los procesos productivos y desarrollan diferentes actividades al mismo tiempo. Además del conjunto de actividades productivas y de comercialización para la oferta de productos o servicios en el mercado, los miembros realizan actividades para la reproducción del hogar, migran temporalmente, complementan con trabajo asalariado en épocas recesivas e intercalan distintas ramas de actividad como el comercio, la artesanía o el trabajo agrícola, entre otras. Así, es

¹ La unidad doméstica está formada por individuos que conviven en una vivienda y comparten la totalidad o parte del presupuesto y que, por lo general, tienen lazos de consanguinidad.

² Para un análisis sobre la interdependencia entre actividades mercantiles y no mercantiles en los hogares bolivianos, ver Wanderley (2003).

poco común la especialización del trabajo al interior de las familias.

La tendencia a la participación en múltiples actividades asume varias modalidades: 1) la complementación entre actividades de producción (trabajo mercantil) y reproducción (trabajo no mercantil), 2) la combinación entre trabajo asalariado como obrero

o empleado y trabajo independiente como trabajador por cuenta-propia o empleador y 3) la intercalación de distintas ramas de actividad como el trabajo casual, agrícola, las labores de transformación (producción y artesanía) y el comercio, entre otras.

La diversificación ocupacional no es parte de la idiosincrasia de la sociedad boliviana y

TABLA 8.1 **Tres hechos de la economía boliviana**

Diversificación sin especialización	Solidarios, pero solitarios	Institucionalidad para algunos pocos
<p>El profundo cambio demográfico y social en la segunda mitad del siglo XX concentró la población en áreas urbanas del país. La proliferación de pequeños emprendimientos familiares se ha estructurado a partir de redes sociales de inmigrantes de primera y segunda generación en las ciudades y áreas metropolitanas como parte de estrategias de diversificación de actividades. Argumentamos que la pluriactividad no responde sólo a la necesidad de estabilizar los ingresos en un contexto de limitadas oportunidades de trabajo asalariado. Encontramos que las prácticas de diversificación ocupacional forman un modo de organización de las actividades económicas en que los factores sociales y culturales son tan importantes como los estrictamente económicos. Las condiciones socio-económicas y culturales garantizan la reproducción endógena y espontánea de unidades económicas de tamaño reducido y, al mismo tiempo, definen sectores económicos con bajos niveles de especialización de las empresas en una etapa, producto o servicios y, por lo tanto, con niveles también bajos de complementación productiva.</p>	<p>La literatura reciente sobre capital social propone que las sociedades que cuentan con un conjunto de relaciones sociales signadas por la confianza, la solidaridad, la cooperación y la reciprocidad, estarían en mejores condiciones para encarar los desafíos productivos y competitivos en un mundo cada vez más globalizado. Es en el contexto de este debate que se configura la paradoja boliviana - baja confianza en la esfera productiva y alta confianza en las esferas social y política -. La experiencia boliviana expresa la coexistencia entre, por un lado, alta reciprocidad, confianza y cultura asociativa en las esferas social y política y, por el otro, bajo nivel de confianza, incipientes prácticas asociativas y limitados esfuerzos colectivos para lograr beneficios comunes en la esfera económica. Nos inclinamos a buscar la explicación para la baja confianza en la esfera económica principalmente en la inadecuación e insuficiencia de reglas formales e informales que propicien las condiciones e incentivos para la socialización de riesgos.</p>	<p>Una economía de base estrecha se sostiene sobre la continuidad de una sociedad y una política de base estrecha. El colapso del patrón estaño en 1985 no produjo cambios automáticos en el conjunto de las relaciones políticas y sociales ni en las expectativas colectivas consolidadas a lo largo de la historia del país. Entre esas continuidades están: 1) la apuesta al crecimiento con base en los recursos naturales, 2) la cultura rentista y patrimonial basada en la explotación de recursos naturales, 3) la posición ambigua otorgada por el Estado a los pequeños empresarios, productores y artesanos, 4) la ausencia de una normativa adecuada y la insuficiencia de políticas económicas orientadas a fortalecer las articulaciones entre la economía popular y la diversificación de exportaciones, 5) las reglas "informales" de la economía popular que generan cierta estabilidad para las transacciones económicas, pero no sustituyen un orden económico y jurídico transparente e inclusivo.</p>

ha sido identificada en muchos países y momentos históricos distintos (Comitas, 1974, White, 1976, Long, 1979, Long y Roberts, 1978). Sin embargo, las estrategias económicas y la diversificación surgen en contextos socioeconómicos y geográficos específicos. En Bolivia, la heterogeneidad de las estrategias de diversificación en las distintas regiones y estratos sociales hace difícil la comparación y la generalización de un único portafolio de alternativas. De todos modos se puede identificar algunos factores socioeconómicos y culturales importantes que estructuran la tendencia a la multi-actividad de la economía popular en el país. El primero es el limitado mercado de trabajo, el segundo es la organización campesina familiar, el tercero se refiere a los procesos migratorios, principalmente del campo a la ciudad y el cuarto es la proliferación de pequeñas empresas familiares en las áreas urbanas del país.

El mercado de trabajo

La historia económica boliviana se caracteriza por tener un alto porcentaje de trabajadores por cuenta-propia concentrados en actividades agropecuarias, manufactureras y de comercio. Aunque en los últimos 50 años se observa el crecimiento relativo del trabajo asalariado en el país, éste no llega a sobrepasar el 40% del total de la población ocupada en 2001. En el censo de 1950, los trabajadores asalariados ascendían a 24% del universo total de ocupados, en el censo de 1976 se contabilizó 26% de trabajadores asalariados, porcentaje que subió a 32% en 1992 y a 39% en el censo de 2001. Es importante notar que las unidades económicas de pequeña escala contribuyeron constante y significativamente a la generación permanente de empleo y a la absorción de desempleados desplazados por las reformas estructurales en los últimos 20 años.

Muchas explicaciones asocian la diversificación del ingreso, la combinación entre auto-empleo y empleo asalariado y, el crecimiento de las pequeñas empresas familiares a los contextos donde la industria, la explotación de recursos naturales y el sector de servicios no absorben en forma asalariada y estable a la gran mayoría de la población económicamente activa (PREALC, 1974, 1978; Mezzera, 1988 y Carbonetto, 1985).

Según estos estudios, en contextos de incertidumbre laboral, los hogares buscan la diversificación como el medio para reducir el riesgo del fracaso completo de una fuente de trabajo y para estabilizar los flujos de ingresos a lo largo del año. Si bien el control del riesgo es un importante objetivo de la multi-actividad, este no es la única motivación para diversificar. Si fuera así, los ciclos de expansión de la demanda de trabajo asalariado darían lugar a la contracción significativa del número de unidades pequeñas y del auto-empleo. Sin embargo, esta correlación no se confirma.³ El análisis que sigue muestra que la tendencia a la diversificación en Bolivia está asociada también a la valoración social de la autonomía e independencia económica de las familias, la cual tiene una larga tradición en las áreas rural y urbana del país.

La unidad familiar campesina

La unidad familiar campesina es una de las formas predominantes de organización de las actividades agropecuarias que se sostiene en la participación de los miembros familiares en una diversidad de actividades simultáneas. La gestión de las actividades de producción, distribución y consumo se realiza a partir de unidades domésticas independientes que mantienen relaciones de interdependencia social y económica en el ámbito de la comunidad (Molina Rivero, 1987).

³ Hernando Larrazábal, desde el CEDLA, detectó en los años 80 que el sector de la microempresa crece con la igual fuerza en tiempos de estabilidad o crisis. Las diferencias estarían en la intensidad. En periodos de expansión, se da un ensanchamiento de las unidades ya existentes que contratan más operarios, mientras en tiempos de recesión, se genera una proliferación mayor de unidades pequeñas. En ese sentido, resulta hoy rebatible afirmar que los pequeños emprendimientos son síntoma automático de pérdida de dinamismo económico y atraso.

TABLA 8.1 Actividades de hogares campesinos por tiempo empleado (por ciento)

Actividad	Agricultura	Cría domestica de animales	Migración temporal	Procesamiento (incluida la artesanía)	Comercio	Actividades sociales	Actividades reproductivas	Otras	Total
Porcentaje total*	13	23	12	6	5	20	20	1	100

Fuente: Pied-Andino, Zoomers (2002)

* Todos los miembros familiares mayores a 16 años de edad.

La condición de miembro de una comunidad es la que asegura el acceso a la tierra, a mano de obra extra-familiar, a bienes y servicios públicos como son mecanismos de resolución de conflictos y asistencia en momentos de vulnerabilidad como enfermedad y muerte. La organización del trabajo se establece al interior de la unidad doméstica con la división de las tareas basada en el sexo y edad de los miembros. Esta división depende además del tipo de trabajo y el período agropecuario (Spedding y Llanos, 1999, Dandler 1987). La siembra y la cosecha son los momentos que más demandan mano de obra de hombres y mujeres. Después de la cosecha, los hombres adultos se ausentan para realizar los viajes inter-ecológicos y a vender su fuerza de trabajo en otros lados. El pastoreo es responsabilidad principal de las mujeres adultas y los niños de ambos sexos. En las actividades de comercio, hombres y mujeres participan por igual, aunque predominan estas últimas. La divi-

sión de las actividades agropecuarias entre los miembros del hogar y la combinación con otras ramas de actividad en otros espacios geográficos es una práctica tradicional que se ha intensificado en las últimas décadas debido a la fragmentación y erosión de la tierra. La migración temporal o definitiva se convierte cada vez más en una estrategia importante de diversificación ocupacional de la población rural (tabla 8.1).

La migración rural-urbana

La migración temporal y el traslado definitivo a otros espacios territoriales es una alternativa tanto para superar los problemas de restricción de ingresos en el lugar de origen como para la acumulación de recursos monetarios y educativos en el lugar de llegada. Otras razones también dan lugar a la decisión de migrar como el acceso a servicios y bienes públicos como salud y saneamiento básico (Zoomers (2002). La movilidad es-

TABLA 8.2 Las principales ramas de actividad de las mujeres inmigrantes entre 1996 y 2001 en las ciudades Santa Cruz, Cochabamba y La Paz

Ramas de actividad	Santa Cruz	Cochabamba	La Paz
Agricultura, ganadería, pesca, caza y sicultura y explotación de minas	0,9%	1,6%	1,7%
Industria Manufacturera	7,2%	8,2%	5,7%
Comercio al por mayor y al por menor	25,8%	24,2%	18,0%
Servicios domésticos y servicios a los hogares	41,1%	36,7%	46,6%
Hoteles y restaurantes	11,1%	11,6%	7,8%
Otras ramas de actividad en el sector servicios	13,2%	17%	19,5%
No responde	0,7%	0,7%	0,7%
Total	100%	100%	100%

Fuente: CIDES 2001, con base en el censo 2001.

pacial ocurre dentro de las fronteras nacionales y también hacia otros países.⁴ La búsqueda de trabajo se concretiza en un primer momento bajo la forma asalariada, aunque principalmente sin un contrato formal. La inserción por rama de actividad varía de acuerdo al sexo, la edad, el nivel de instrucción y la formación laboral del individuo. En el caso de las mujeres procedentes del área rural, dos de las principales ocupaciones en las ciudades son el servicio doméstico remunerado y el comercio. En el caso de los hombres, las principales ocupaciones cuando ellos llegan a la ciudad son el comercio, la industria y la construcción (tablas 8.2 y 8.3).

En el caso de la migración estacional, se verifica la doble residencia en espacios territoriales distintos, lo que permite a las familias consolidar la diversificación económica a lo largo del año (Cortes, 2004). Muchas veces, la ciudad es percibida como un espacio transitorio que además de facilitar el acceso a la educación, también permite la realización de actividades no agrícolas como el comercio y el transporte. La compra de una casa en la ciudad no necesariamente tiene por objetivo la instalación definitiva, sino que permite disponer de un lugar para el comercio de los productos agrícolas, para la estadía de los hijos mien-

tras estudian o para la realización de otras labores propiamente urbanas. La ciudad no se convierte en un punto de llegada con el abandono de las comunidades de origen, es más bien el lugar de paso de movimientos circulares entre el campo y la urbe (Cortes, 2004).

Las redes de parentesco que se extienden desde las comunidades de origen hasta los centros urbanos u otros puntos geográficos de llegada son canales que estructuran la movilidad espacial de la población. La típica trayectoria de migración rural-urbana incluye la llegada a la casa de un pariente en la ciudad, el cual introduce al recién llegado a una nueva red de relaciones y oportunidades de trabajo. Los inmigrantes están dispuestos a trabajar en la ocupación que se presente antes y, normalmente, la primera oportunidad proviene de la actividad del pariente que lo recibió. Aquí las principales alternativas son dos: 1) Cuando el pariente es dueño de su propio negocio, el inmigrante empieza a trabajar como ayudante con o sin contrato o remuneración y 2) Cuando el pariente es empleado, el inmigrante empieza como ayudante con o sin remuneración en el lugar de trabajo del pariente.

El aprendizaje ocurre en el propio trabajo. La disponibilidad de aprender cualquier ocu-

TABLA 8.3 Las principales ramas de actividad de los hombres inmigrantes entre 1996 y 2001 en las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz

Ramas de actividad	Santa Cruz	Cochabamba	La Paz
Agricultura, ganadería, pesca, caza y sicultura y explotación de minas	6,3%	3,7%	3,9%
Industria Manufacturera	18,8%	20,6%	14,9%
Comercio al por mayor y al por menor	25,5%	19,9%	17,9%
Construcción	13,2%	18,4%	12,7%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	12,1%	10,4%	10,9%
Otras ramas de actividad en el sector servicios	23,5%	26,4%	39,3%
No responde	0,6%	0,6%	0,4%
Total	100%	100%	100%

Fuente: CIDES 2001 con base en el censo 2001.

4 La migración hacia la Argentina es analizada en el estudio de Hinojosa, Pérez y Cortez (2000).

pación manual como aprendiz facilita la adaptación ágil a diferentes trabajos, la cual es una capacidad altamente valorizada. Los recién llegados se describen como carentes de conocimientos suficientes (información técnica sobre el nuevo espacio territorial y contactos) para orientar la búsqueda de un trabajo específico. Por eso dependen de la ayuda de los familiares para insertarse en el nuevo ambiente laboral. En las ciudades, este tipo de trayectoria laboral restringe a los migrantes a ciertos tipos de actividades como el comercio y los servicios, la producción en pequeña escala y empleos temporales como obreros. Cuando los migrantes no cuentan con la ayuda de redes personales para acceder al primer trabajo y realizan la búsqueda vía canales impersonales como periódicos y anuncios, el trabajo al que acceden es en general peor en términos de remuneración y calidad al que consiguen mediante las relaciones personales. La importancia de las redes de relaciones personales en la reproducción de espacios económicos segmentados fue descrita hace décadas por Albó, Greaves y Sandóval (1982) y más recientemente por Burgos (2000).

Los recién llegados así como los jóvenes residentes en las ciudades conocen otras alternativas de trayectoria laboral como, por ejemplo, la adquisición de una profesión a través de centros educativos y de formación para después entrar al mercado de trabajo. Esta trayectoria abre la posibilidad de acceder a profesiones de más prestigio social y mejor remuneradas como, por ejemplo, la abogacía y medicina. Sin embargo, esta alternativa no es realista para la mayoría de los recién llegados a la ciudad y para muchos jóvenes que están ingresando al mercado de trabajo debido a que necesitan generar ingresos inmediatos en sus vidas. Con el nivel de instrucción alcanzado por los migrantes, la vía de aprendizaje contiene la expectativa de ingresos futuros superiores a lo que uno podría alcanzar vía trabajo asalariado. La futura posibilidad de acumulación de bienes, mejores condiciones de vida y más prestigio social está rela-

cionada a la aspiración de “independizarse”, o sea, de abrir el propio taller cuando se logre la acumulación necesaria de capital, conocimiento y contactos.

La empresa familiar

“Independizarse” implica ingresar a un momento de transición de aprendiz/empleador a maestro/empleador, que en muchos casos está asociado a la formación de una familia y la llegada de los hijos. La asociación entre la propiedad de un negocio y la formación de una familia se consolida con el significado mismo de la empresa familiar, cuyo valor reside en la cooperación mutua entre esposos (y después con los hijos) y la distribución de responsabilidades y riesgos en la generación de ingresos y otros recursos para todo el grupo emparentado. La necesidad de independizarse expresa la aspiración por autonomía en la generación de ingreso. La autonomía familiar en la organización del trabajo y en la vida cotidiana permite al grupo controlar el tiempo y el espacio, así como de los recursos materiales acumulados.

Esta autonomía sobre el proceso productivo no sólo es una forma de continuar o preservar los rasgos de las actividades rurales, sino que también permite combinar el trabajo no mercantil para la reproducción familiar con el trabajo generador de ingreso en el contexto urbano. Esto es muy importante para las familias, la mayoría con niños, y particularmente para las mujeres que asumen la responsabilidad de cuidado de los hijos y de la casa. La empresa familiar es además una alternativa efectiva para la diversificación de riesgo al permitir que todos los miembros contribuyan a la generación de ingreso mientras también se dedican a otras actividades como el estudio, el comercio, las tareas temporales y el cuidado del hogar. El control en el uso del tiempo no sólo facilita la compatibilidad de múltiples actividades económicas en el campo y la ciudad, sino también la participación en otras actividades sociales y culturales a lo largo del año.

Una de las ventajas de las empresas familiares es la adaptación rápida y flexible a los cambios de circunstancias. La contracción de la demanda es confrontada con la disminución y, en caso extremo, con la interrupción de la producción, la cual es posible gracias al uso de trabajo familiar. Siempre existe pues la posibilidad de jugar con diferentes combinaciones y proporciones entre trabajadores contratados y familiares, dependiendo de los vaivenes del mercado. Esta es una estrategia importante para mantener el flujo constante de ingresos y adaptar las diferentes necesidades de la familia y del negocio. Sin embargo, la diversificación laboral, en respuesta a la fluctuación de la demanda, debilita a su vez la especialización de oficios en beneficio de habilidades generales de los trabajadores y de los gerentes/propietarios.

Una de las desventajas de las empresas familiares es la interferencia del trabajo doméstico en la organización de la producción. Como se sabe, es necesario un mínimo de aislamiento de la unidad productiva para permitir el flujo constante de trabajo y la adecuada administración del negocio. También es cierto que no siempre coinciden las capacidades de los miembros con las necesidades del negocio. La dificultad para separar los roles familiares de los de la productividad también pueden echar por tierra la calidad del trabajo, de los parámetros de compensación y de instrumentos sofisticados para la toma de decisiones. Además las relaciones familiares pueden generar demandas redistributivas, que limitan la acumulación de capital y, por tanto, el crecimiento del negocio. Estos son algunos de los elementos de la gestión familiar que restringen el crecimiento sostenido de las empresas.

Especialización y complementación productiva

Más allá de las ventajas y desventajas de las unidades económicas familiares, es im-

portante enfatizar que la diversificación ocupacional y la apertura de negocios propios son parte de una estrategia de control de riesgos en contextos de alta incertidumbre económica y laboral. Al mismo tiempo, tienen su razón de ser en la alta valoración social de la autonomía e independencia en la esfera económica. Las dos condiciones se retroalimentan reforzando prácticas económicas, que demuestran su eficacia para la supervivencia de los grupos familiares y al mismo tiempo confieren prestigio y reconocimiento social. Estas acciones se inscriben en expectativas y aprendizajes que son transmitidos a las nuevas generaciones en ambientes económicos con escasas oportunidades laborales.

Estas prácticas hacen que en Bolivia exista una “reproducción espontánea” de unidades económicas muy similares. Así, las condiciones sociales permiten la creación endógena de negocios. El acceso a los factores básicos como el capital, el conocimiento y la mano de obra es regulado por relaciones sociales estables y convenciones culturales sólidas. Por ejemplo, el capital para comprar maquinarias e insumos, alquilar/comprar un espacio físico y empezar un negocio propio, proviene principalmente del ahorro logrado durante el proceso de funcionamiento como aprendiz y trabajador asalariado. También se consigue ayuda financiera de parientes y amigos que pueden tomar la forma de un préstamo de dinero, la transferencia de maquinaria o el acceso a un lugar propicio para empezar el negocio. Una vez que el taller o unidad productiva está funcionando, la principal fuente de ingreso son las ganancias del propio negocio. También se consigue capital en medio de las redes de relaciones personales o sistemas más impersonales como el micro-crédito o los prestamistas.⁵ La banca formal es una alternativa sólo para una minoría.

En relación al reclutamiento de fuerza laboral, la familia nuclear es la principal fuente

⁵ Uno de los primeros estudios sobre el micro-crédito fue escrito por Rivera (1997).

de trabajo. Cuando el negocio empieza a prosperar, entonces otros trabajadores son contratados. Como ya mencionamos, una vía de contratación es la red de parentesco extendida a través de la cual migrantes recién llegados a la ciudad son incorporados al negocio. Esta vía se enmarca en una institución de reciprocidad, que ofrece un canal para la movilidad geográfica del familiar inmigrante, y le provee de un lugar para llegar, lo introduce a una nueva red de relaciones, le abre la capacitación laboral y consigue para la familia receptora, una facilidad de acceso a mano de obra barata. Otra forma de reclutamiento se realiza a través de vecinos y conocidos de los empleados.

Sin embargo, la proliferación de unidades de pequeña escala en Bolivia no genera una economía popular que se destaque por su capacidad competitiva en mercados crecientemente abiertos. Por otra parte, la facilidad para generar nuevos negocios estructura mercados locales y fronterizos con niveles bajos de especialización de las empresas en una etapa y, por lo tanto, con niveles también bajos de complementación productiva. La estrategia empresarial dominante en el país es la auto-suficiencia autónoma a través de la internalización de todo el proceso de agregación de valor, desde la compra de materia-prima hasta la comercialización. El bajo nivel de especialización de las empresas es acompañado por niveles también incipientes de complementación entre empresas tanto dentro de la economía popular como entre ésta y el sector exportador. Es así que la diversificación ocupacional sin especialización económica establece mercados con precarios eslabonamientos productivos, que limitan la innovación, la productividad y la competitividad global de la economía.

Para comprender mejor la dinámica de diversificación sin especialización en la economía popular es importante analizar algunos rasgos de las relaciones laborales dentro de las unidades económicas. Pese a que muchos de los trabajadores en las unidades de pequeña escala son parte de las

redes personales y familiares de los propietarios, la expectativa generalizada de ambas partes es que la relación laboral no dure mucho. Esto se da, debido a la inestabilidad económica y a la tendencia de los trabajadores a independizarse como nuevos propietarios. El salario en el sector es normalmente bajo y los derechos laborales son mínimos. Bajo estas condiciones, el compromiso de los trabajadores con la unidad productiva es también reducido, lo que afecta la transferencia de conocimiento y la inversión en capacitación y consecuentemente la especialización de la mano de obra y de los procesos productivos.

La competitividad basada en los bajos precios al interior de mercados locales hace que perdure la búsqueda de ventajas con ayuda de la mano de obra barata y el trabajo flexible, las cuales son promovidas por prácticas tradicionales y una regulación laboral deficiente y confusa. Los trabajadores se encuentran en una situación de desventaja toda vez que pueden ser contratados y despedidos en cualquier momento y no cuentan con ninguna protección contra el incumplimiento de contrato. Estas condiciones hacen más alentadora la diversificación ocupacional y la apertura de negocios nuevos, a pesar de la creciente saturación de los mercados locales. Muchos de los negocios inaugurados por ex operarios reproducen todas las características de las unidades económicas en las que los nuevos propietarios obtuvieron su aprendizaje y acumulación inicial. Esta "clonación" de unidades auto-suficientes y de producción restringida de bienes y servicios es la que domina en los mercados locales de Bolivia. Son usuales las historias de comerciantes, productores y proveedores de servicios que cuentan cómo el éxito de su iniciativa económica "pionera" generó la apertura de negocios idénticos en la misma calle o zona, causando el fracaso generalizado de todos los competidores por la pulverización de los núcleos de clientes. Este fenómeno es descrito con la frase: "Ya hay mucha competencia".

Aunque la diversificación sin especialización caracteriza a un segmento significativo de la economía popular, se advierten otras soluciones como, por ejemplo, la apertura de unidades más especializadas en una etapa, producto o servicio en procesos productivos más integrados. La estrategia empresarial en esta segunda vía no consiste en acaparar en una empresa toda la agregación de valor desde la compra de la materia prima hasta la comercialización. Más bien se busca una mayor especialización de la empresa, es decir, espacios más vinculados con otras empresas, tanto dentro de la economía popular como con el sector exportador. Con esta vía se vislumbra la posibilidad de crear eslabones productivos más sólidos y capaces de articularse a los distintos sectores económicos.

Solidarios, pero solitarios

Las prácticas rurales y comunitarias

Los sujetos abordados en la mitad de los estudios de caso que conforman este Informe habitan en la zona andina de Bolivia. Comparten, por ello, una tradición productiva que se remonta a la agricultura, en inicio; y a la minería, la artesanía y la manufactura, después. Los mundos del trabajo surgidos en esta área geográfica tuvieron como cuna la comunidad campesina previa a la conquista española y allí corresponde remitirse para comprender su experiencia histórica, es decir, lo que Silvia Rivera llamaría su “memoria larga”.

De acuerdo a los estudios clásicos de la cultura productiva andina (Albó, Carter, Mamani, Murra, Platt), la comunidad, núcleo fundamental de las civilizaciones construidas en esta parte de América, descansó sobre dos cimientos materiales muy concretos: la propiedad comunal de los recursos y el usufructo individual o familiar de los mismos. Vale decir que ya de partida encontramos un equilibrio conflictivo entre comunidad e individuo. El colectivo distribuye igualitariamente los dispositivos, los activos o las condiciones

para generar riqueza, pero su aprovechamiento pierde de inmediato el sentido comunitario y empieza a depender privativamente de cada uno de sus miembros. Así, el punto de arranque es el mismo, pero los sitios de llegada difieren en función del esfuerzo personal de cada productor. Todos reciben similares herramientas y recursos al partir, pero al concluir el ciclo, cada uno le habrá sacado distinto provecho a las dotaciones iniciales.

Esta forma peculiar de distribuir recursos y no ganancias, llevó a Xavier Albó a sostener en los años 80 que el modo andino de producción generaba una especie de “tercera vía” entre el esquema socialista y el capitalista. En el mismo sentido, esta manera de organizar la producción también se distingue de la forma asociativa más conocida como cooperativa. Así, las comunidades le exigieron o exigen a cada quien según su capacidad, pero no repartieron o reparten de acuerdo a su necesidad. Estamos hablando entonces de una manera de creación de la riqueza sólo parcialmente compartida y en la que sólo las oportunidades deben quedar bien distribuidas, mientras no ocurre lo mismo con el fruto de las mismas.

Sin embargo, esta máxima distributiva tan simple no estaría íntegra si no aludimos también a los lazos de reciprocidad que lo completan. En efecto, la desigualdad de salida, provocada por las distintas productividades al uso, tuvo que ser y es un potencial claro de tensiones. Las sociedades andinas eran muy conscientes de ello. Como fruto no deseado del sistema productivo de Los Andes, era previsible esperar la consolidación de disparidades sociales duraderas, si es que se permitía que éstas persistan indefinidamente. A la larga, de no mediar intervención social alguna, quienes hubiesen logrado triunfar con distancia en el usufructo de las oportunidades igualitarias, iban a terminar conformando una clase social dominante, capaz de quebrar el sistema productivo y reemplazarlo por otro de rasgos, probablemente, asalariados. Es por eso que a fin de preservar un

cierto equilibrio y eludir la conformación de una sociedad tradicional de clases, bajo la forma de una pirámide; las sociedades andinas desarrollaron prácticas generalizadas de reciprocidad. Su objetivo era reducir la cantidad de “pobres muy pobres” en la base y también el número de “ricos muy ricos” en la cúpula. Albo usa por ello la figura de rombo para graficar las jerarquías del mundo andino. Así, distintos mecanismos de redistribución impedían que los más depauperados fueran arrojados a la indigencia absoluta, manteniéndose así en la competencia, y que los más prósperos se apartaran demasiado del promedio hasta el extremo de romper sus lazos comunitarios en virtud de su poder económico individual. Con ello, no afirmamos que las sociedades andinas fueran refractarias a la conformación de clases sociales; simplemente damos cuenta de una tendencia hacia la moderación de las desigualdades, ejecutada a través de mecanismos sociales y culturales de generosidad generalizada. Tampoco proponemos que esta dinámica sea única o exclusiva de las sociedades andinas. Como lo ha demostrado Temple, los trabajos de Marcel Mauss detectan realidades similares en pueblos tan lejanos como los de Polinesia o próximos como los de América del Norte.

Dos mecanismos fueron los más recurrentes para evitar la pirámide y provocar el rombo. Hacia abajo, a fin de prevenir caídas muy profundas, se optó por infundir prácticas de solidaridad hacia los más desvalidos. Un ejemplo de ello sigue siendo el *ayni* o la *minka*. Cuando alguien cae en desgracia y pierde sus medios de subsistencia básicos, la comunidad se moviliza rápidamente para mantenerlo en carrera. La viuda o el discapacitado; el accidentado o la víctima de una catástrofe natural son auxiliados de inmediato. Rolando Sánchez Serrano (2003) describe con claridad dichos actos vigentes hasta hoy en los segmentos andinos de la población boliviana. Es, dice él, el capital social que se moviliza para garantizar la supervivencia. Por ello es muy difícil que alguien muera de hambre en Los

Andes. Los resortes sociales se encargan de cada miembro tenga una plataforma mínima, esencial o básica para no desfallecer y mantenerse a flote. Es la red que impide las caídas irrecuperables.

Hacia arriba, a fin de prevenir despegues o desmarques demasiado acelerados, se generalizaron mecanismos sociales por los cuales los más acaudalados tuvieron que verse motivados a redistribuir su riqueza entre los menos favorecidos a cambio de valores inmateriales y decisivos como el prestigio. De ese modo, el derroche en actividades comunales, entre las que sobresalen las fiestas, era y aún es, premiado con el reconocimiento social para quien realiza las ofrendas. Dicho atributo, es decir, el respeto generalizado por quien es capaz de distribuir lo ganado individualmente, fortalece los lazos entre los miembros de la comunidad y garantiza que el más próspero sea capaz de movilizarla en su beneficio. En ese sentido, no estamos hablando de una generosidad plenamente desinteresada y trascendente, sino del cálculo económico más mundano. Los más ricos intercambian sus bienes materiales a cambio de poder social, liderazgo y legitimidad; convierten capital material en capital simbólico o social. Se trata de una transacción alentada por la racionalidad instrumental más vulgarizada. En ese sentido, no pretendemos recuperar una mirada idealizadora de la realidad andina; al contrario, esperamos en este estudio situar estos rasgos sobre los resortes materiales y concretos de la vida colectiva.

Gracias a la rápida explicación precedente ya contamos con algunos rudimentos iniciales para comprender los orígenes de prácticas productivas y construcción de sentidos comunes en la sociedad, que habría proliferado en esta zona de América. Señalan los autores clásicos de la antropología andina, que estos resortes de racionalidad económica habrían desarrollado una competencia productiva notable. En pos del prestigio y del reconocimiento social, los productores, siempre individualizados o atomizados, pugnaban por obtener la ma-

yor cantidad de excedentes que les permitiera hacerse visibles socialmente, es decir, adquirir poder simbólico. Todos estos “solitarios” engendraban frenéticamente riqueza para luego poder ser “solidarios” y así reforzar su papel jerárquico entre sus semejantes con el propósito final de edificarse un entorno altamente “amigable”, seguro y confiable. Es por eso que Dominique Temple habla de sociedades de “sobre-consumo”, prósperas, abundantes y hasta dispendiosas, pero no por ello menos individualistas y recelosas de su autonomía personal.

Si se observa con precisión, el sistema andino de producción⁶ colocó mucho énfasis en las cuentas claras a la hora del arqueo final. Este matiz es central para la presente reflexión. Debía quedar entonces muy visi-

ble cuánto obtuvo cada miembro individual, pues de acuerdo a ese balance, se repartían y reparten las recompensas, muchas de ellas, inmateriales, pero no por eso menos lucrativas. El peso específico que adquiere el recuento de las ganancias se pone de manifiesto en investigaciones sobre hechos contemporáneos como la impulsada por Sánchez Serrano (2003). En su estudio sobre los comportamientos económicos de los habitantes de Pucarani, Patacamaya y la zona 16 de Julio de El Alto, este autor señala que “cuando aparece la posibilidad de que surjan ganancias colectivas, brota la desconfianza entre los productores quienes rompen generalmente sus lazos asociativos”.

La pulsión por dividirse cuanto antes lo obtenido parece fundamentarse en lo señalado

RECUADRO 8.1

Asociarse para producir es posible

No todas son malas noticias cuando se habla de asociarse para producir en Los Andes. En nuestros estudios de caso, presentados en los anteriores capítulos, se detectan experiencias distintas a la tendencia general. Así, por ejemplo, los socios de la cooperativa Multiactiva de Catavi se han visto “obligados” a explotar las colas y desmontes de modo colectivo (o empresarial como ellos prefieren decir), porque las características de la explotación no da lugar a prácticas individualistas. Es decir que si los pequeños agentes económicos son propensos a la producción individualizada, esta propensión no llega hasta el extremo de ser una pulsión suicida.

En la misma lógica, los productores de San Pedro han constituido, de modo exitoso, un Comité Impulsor de Caminos y un Grupo de Comercialización de la soya. En el primer caso, los productores han aceptado dedicar un porcentaje de su producción a la construc-

ción de caminos, porque el municipio nunca lo hizo y porque, sin caminos esta producción no iba a salir por ninguna parte. El caso del Grupo de Comercialización es aún más interesante, puesto que este grupo de medianos productores se constituyó gracias a la iniciativa de las grandes empresas acopiadoras de soya que empezaron a ofrecer precios diferenciados por volúmenes de oferta. Es decir que un pequeño productor de San Pedro logra vender una misma cantidad de soya a mejor precio si se asocia con otros productores a fin de mejorar su oferta global a las acopiadoras. Si este mecanismo dio buenos frutos en el mundo de la soya, ¿no podría resultar interesante en el universo de las prendas de vestir o de las puertas de madera? Es decir que si una empresa exportadora hace una oferta realmente interesante, ¿encontrarían quizás allí los microproductores una motivación para asociarse?

Fuente: Elaboración propia

⁶ Saliendo del contexto andino, en San Pedro, dentro del corazón sojero del país, hemos visto que los productores lograron asociarse para construir caminos, así como para producir más soya y desde allí venderla a mayor precio. En la misma región, hemos estudiado el caso de una familia de migrantes potosinos que logró diversificar su oferta de productos y servicios sin salir de su especialización ligada al universo sojero. Además de producir soya, los miembros de esta familia ofrecieron servicios vinculados con la reparación de tractores y selección de semillas para así llenar nichos libres en el mercado local (ver capítulo 6).

antes. Apenas queda en duda la propiedad singularizada de los frutos del trabajo, los actores productivos rompen amarras y optan por seguir caminos separados. Y es que sólo se sabe con exactitud cuánto corresponde a cada quien, mientras más atomizado o segmentado esté el proceso productivo. Sánchez Serrano lo expresa bien en una frase: “Cada cual quiere su propio tesoro”. Es decir que una vez que se ha ganado en solitario, a fin de asegurarse una red social de protección, recién se procede a ser solidario.

Por todos los indicios recogidos en este Informe, prácticas productivas como el que aludimos, desincentiva la asociatividad a la hora de generar ganancias y la desplaza a los planos festivo o caritativo. La gente se organiza para impulsar fines no lucrativos, porque sabe que en ellos no corre el peligro de beneficiar injustamente a nadie. Ese parece ser hoy el meollo de la discusión académica que vincula racionalidades económicas y comportamientos socio-culturales en Los Andes. Este Informe y nuestros estudios de caso ayudaron precisamente a avanzar en este debate.

La importancia del capital social

La cultura sí importa. La frase resume una de las constataciones más recientes de la economía. Peyrefitte (1996) advierte que junto al capital y al trabajo, habría que colocar a la cultura como un factor clave para el crecimiento y la generación de la riqueza. Sería entonces la fuerza subjetiva e inmaterial la que motoriza la movilización de los recursos en una u otra dirección. Por su parte, el premio Nóbel Douglas North (1998) fue el encargado de subrayar la importancia de las instituciones en las economías. Con él comprendimos que la producción de bienes públicos está en manos de actores sociales concretos, orientados por certidumbres, vivencias, pautas de conducta y entornos legales restrictivos o ampliatorios. Queda claro, por ejemplo, que una red social confiable reduce los costos de transacción, aproxima a los productores

y los ayuda a tomar riesgos que solos no podrían enfrentar.

Francis Fukuyama (2001) también ha puesto el acento en la confianza entre actores económicos. Gran parte de la eficiencia y desempeño de una economía descansaría justamente en estos factores socio-culturales. La siguiente cita de Fukuyama (1996) ilustra su pensamiento al respecto: “La mayor eficiencia económica no ha sido lograda, en la mayor parte de los casos, por individuos racionales y egoístas, sino, por el contrario, por grupos de individuos que, a causa de una comunidad moral pre-existente, son capaces de trabajar juntos en forma eficaz”. Estamos entonces ante una manera sugerente de remodelar el pensamiento liberal, generalmente centrado en las capacidades y derechos de los individuos. Ahora se prefiere aludir a los entornos sociales y a los contextos culturales o institucionales a fin de promover las economías.

Los autores citados y muchos otros han ido labrando un relativo consenso acerca de la importancia de las variables culturales en el rendimiento de las economías del mundo. Es cierto que la tendencia no es nueva, sin embargo ha recibido renovados impulsos con el surgimiento de algunos “milagros” productivos en ciertas regiones, muchos de ellos atribuibles a redes de contactos interpersonales, a rituales de confianza, a modos de cooperación y arreglos solidarios. Desde entonces, los frutos de la acción social son un dato igual o más relevante tanto para economistas como para antropólogos o sociólogos.

Convengamos entonces que una sociedad que cuenta con un conjunto de relaciones sociales signadas por la confianza, la solidaridad, la cooperación y la reciprocidad, estaría en mejores condiciones para encarar los desafíos productivos. Por lo tanto, la asociatividad de los actores económicos ocupa hoy un lugar central en la literatura sobre condiciones competitivas. Es en el contexto de este debate que se configura la paradoja boliviana - baja confianza en la esfera productiva y alta confianza en otras esferas sociales -. La

experiencia expresa la coexistencia entre, por un lado, alta reciprocidad, confianza y cultura asociativa en las esferas social y política y, por el otro, bajo nivel de confianza e incipientes prácticas asociativas en la esfera económica.

En otras palabras, importantes segmentos de la economía popular están formados por unidades económicas de reducido tamaño que tienen como estrategia principal evitar, en lo posible, la interdependencia que acompaña la especialización de unidades productivas, a la vez que están inmersas en densas redes de relaciones sociales caracterizadas por una activa vida asociativa y una formidable capacidad de organizar y desplegar acciones colectivas en la esfera social y política. La propensión al aislamiento de unidades económicas autosuficientes contrasta con la enorme capacidad de acción colectiva y asociativismo en otras esferas sociales y políticas. La realidad boliviana cuestiona la suposición implícita en la literatura sobre capital social en el sentido de que una “cultura local de cooperación”, en la que lazos sociales, normas de reciprocidad y confianza generados en ciertas esferas de la interacción social, pueden convertirse automáticamente en un ingrediente positivo para potenciar economías de escala, generar conocimientos e innovación productiva en un proceso de creciente eficiencia económica colectiva.

Reglas tácitas y formales en la economía popular

Visto todo ello, nos inclinamos a buscar la explicación para la baja confianza en la esfera económica en reglas compartidas que permiten a los actores organizar actividades, establecer transacciones, competir y cooperar. Estas normas incluyen expectativas y prácticas colectivas sostenidas por costumbre y tradición, las cuales son reforzadas por los incentivos que emanan de leyes y políticas económicas restrictivas. El entorno institucional de la economía boliviana se caracteriza por re-

glas formales e informales insuficientes e inadecuadas para aproximar a los actores e incentivarlos a encarar riesgos comunes. La carencia de mínimas garantías, de mecanismos accesibles de resolución de conflictos y de legítimos espacios de control social en la esfera económica impide que los actores cuenten con condiciones favorables para socializar y amortiguar riesgos. De esta manera, nos apartamos de las corrientes que le imputan a la cultura andina la explicación exclusiva para la continuidad de ciertas prácticas económicas en los mercados locales. Los arreglos institucionales y las políticas vigentes en el país son factores importantes en la estructuración de los comportamientos socio-culturales registrados.

El Estado participa de manera directa e indirecta, por acción u omisión, en la formación del conjunto de reglas y expectativas compartidas que permiten a los actores organizar actividades, establecer transacciones, competir y cooperar. En relación a las reglas tácitas, el Estado puede apoyar, no asumir el protagonismo u oponerse. Cada una de estas alternativas tiene consecuencias en la estructuración de los mercados. Aunque la economía popular cuenta con regulaciones propias basadas en normas, expectativas, prácticas y controles sociales, estas transacciones no son inmunes a la obligatoriedad y a las sanciones impartidas por las leyes oficiales. También es importante considerar el alcance que los marcos regulatorios no oficiales pueden lograr cuando contradicen o no son reconocidos por las leyes oficiales. Una de las limitaciones es que su capacidad para estabilizar las transacciones económicas y solucionar los posibles conflictos, se restringe a los círculos de relaciones personales. Al limitar la confianza a las relaciones más cercanas, se dificulta la expansión de las transacciones económicas en cadenas de agregación de valor que vayan más allá de las redes familiares.

En la economía popular boliviana, una de estas reglas tácitas es la alta confianza en las

redes de relaciones personales directas; en específico, la familia nuclear y extendida. La mayoría de los negocios en Bolivia se estructura bajo el principio de lealtades de parentesco que incluye lazos de consanguinidad y de compadrazgo. Si bien la confianza familiar permite la creación de negocios, ella no promueve, a su vez, la ampliación de las transacciones económicas más allá de los círculos personales. Es así que la confianza generada en redes de relaciones cercanas no es necesariamente un factor propiciador de la confianza ampliada en una “comunidad de negocios”, condición importante para que la apuesta por la especialización productiva con niveles crecientes de complementación entre empresas, se convierta en la estrategia dominante.

Otra importante característica de la institucionalidad no oficial es la organización corporativa de los espacios de producción y comercialización. La organización gremial es una vía conocida y utilizada para lidiar con leyes adversas, que establecen más incertidumbres y riesgos que ventajas en los mercados locales y fronterizos. Los productores se organizan para estabilizar el contexto institucional y económico a fin de

dar continuidad a sus actividades. Las principales funciones de las asociaciones de productores son: 1) controlar las interferencias de parte de los funcionarios públicos, 2) influir en la formulación de las leyes y obtener privilegios y rentas del Estado, 3) acaparar y regular los territorios de comercialización, 4) acceder a información y oportunidades económicas y 5) contar con una red de seguridad para determinadas crisis personales como enfermedad, accidentes y muerte.

Aunque los gremios juegan un rol fundamental en la organización de los territorios de comercialización, lo cual incluye la garantía de “propiedad” sobre espacios en vías públicas (Morales, 1992). Las asociaciones no han desarrollado medios para resolver otro tipo de conflictos en la esfera de la producción o de la transacción entre empresas. La baja confianza en el sistema judicial, supuestamente encargado de garantizar los contratos y acuerdos de negocio, no fue sustituida por la fe en otros mecanismos de control, arbitraje y resolución de problemas dentro de la comunidad de negocios. La confianza en las asociaciones y gremios está estrechamente vinculada a ciertas actividades y

RECUADRO 8.2

Razones para asociarse

Los siguientes testimonios de pequeños productores giran alrededor de sus motivaciones para suscribir acuerdos estables en pos de la cooperación productiva. Son las razones que aducen para confiar en sus similares a la hora de hacer negocios:

“Todos sabemos que es mejor pertenecer a una organización para no quedarse solitarios en algún reclamo, puede ser la renta, la alcaldía... siempre por eso los mercados cuando se forman en sindicato tiene más fuerza, uno solo no tiene la unidad que hace la fuerza.” *Miembro de la asociación de prendas de ropa.*

“La asociación se ha fundado en función a los abusos de autoridad de la Alcaldía, de ex-

torsiones de parte de la PTJ, de la renta interna; en este sentido es que se ha fundado esta organización, para poder defendernos, porque muy individual no se puede, así en frente de estas autoridades, porque son abusos prácticamente, se pasan de su autoridad, y así hemos nacido”. *Miembro de una asociación del sector de prendas de vestir.*

“Después de la asociación, la renta ya no nos molestan, antes venían a molestarnos, dábamos plata con engaños, ahora les decimos que somos una asociación, ya no nos molestan... ahora pagamos simplificado”. *Miembro de una asociación de muebles de madera.*

Fuente: Wanderley (2004)

momentos como, por ejemplo, el control de territorios para la comercialización, eventuales crisis personales y la amenaza de agentes externos (funcionarios responsables de la fiscalización o actores económicos con más poder de control de los mercados). Las asociaciones no asumen un rol significativo en la construcción de comunidades de negocios, porque, por ejemplo, no facilitan la transparencia de acuerdos entre partes, ni implementan mecanismos de control social que garanticen los acuerdos, no promueven los contactos entre empresas, universidades y centros de investigación, y tampoco formulan iniciativas entre las áreas pública y privada para impulsar la creciente productividad y competitividad colectiva (Wanderley, 2004).

La baja confianza en la institucionalidad oficial y la insuficiencia de reglas tácitas orientadas a socializar y compartir riesgos en la esfera económica que puedan además ser garantizadas por organizaciones que gocen de legitimidad, crea un ambiente de negocios en el que la confianza se limita al círculo familiar. Esta insuficiencia institucional (oficial y tácita) establece los incentivos para internalizar el proceso productivo dentro de las empresas familiares en lugar de dar paso a una mayor especialización y complementación productiva entre empresas. En otras palabras, cuando se carece de mecanismos para facilitar la transparencia de los negocios, de control de los acuerdos entre partes, de opciones directas para resolver conflictos, de sanción al incumplimiento de las transacciones y de espacios de facilitación de los contactos dentro de la comunidad de negocios, toda estrategia de socialización de riesgos se torna poco atractiva y puede acarrear más pérdidas que ganancias.

También es importante considerar que los cambios continuos en la legislación y en las políticas y la ausencia de canales de coordinación con quienes toman las decisiones obligan a los actores a adaptarse de manera ágil y sin previo aviso a estas nuevas reglas del juego. Esta adaptación es

más fácil de manejar individualmente que en coordinación con otros actores productivos, lo que refuerza la tendencia a la baja especialización y baja integración de las cadenas de agregación de valor.

El entorno institucional y las decisiones empresariales

Por todo lo mencionado antes, se puede afirmar que la institucionalidad real en que funcionan las actividades económicas está formada por reglas, expectativas y comprensiones tácitas, respaldadas o no por el Estado, que sostienen la toma de decisiones. Ese conjunto de elementos descansa sobre las percepciones compartidas de cómo funciona el mercado, las oportunidades que dependen de las acciones de otros actores y las posibles consecuencias de las distintas alternativas. Los actores necesitan contar con una visión global del mundo en que están insertos para interpretar lo que otros hacen, así como entender la estructura del mercado en que están insertos. Estas visiones conforman los conocimientos locales que se materializan en las tácticas de competición y cooperación, en la identificación de los competidores y aliados, en la definición de las fronteras de los mercados o de las bases de competición, entre muchos otros aspectos importantes para la toma de una decisión empresarial.

En algunos sectores de la economía boliviana, varias de estas prácticas son creadas y transmitidas por organizaciones como las escuelas de negocios, los gremios empresariales, las empresas de consultorías y el flujo de profesionales entre diferentes empresas. En estas relaciones emergen maneras de hacer las cosas que se estabilizan en reglas de cómo organizar las interacciones dentro y entre unidades económicas, cómo establecer relaciones de trabajo, cómo delimitar las fronteras de la empresa y los comportamientos adecuados para dirimir conflictos. Al contrario, en la economía popular, los conocimientos y prácticas empresariales son formados más desde adentro y menos por la vía ex-

Baja confianza en la producción

Otros testimonios orales de los pequeños productores se refieren al recelo que existe entre ellos, cuando se perciben como adversarios o competidores:

“¿Producir en forma conjunta? Tendríamos que mostrar nuestro catálogo especial, modelos especiales y trabajar con ellos ya sería hacerme competencia y no estaría bien.” *Productor de chamarras de cuero.*

“Yo no puedo mostrar a ti porque tú eres mi competencia, yo no te voy a mostrar, por ahí tú te vas a comprar mañana la misma máquina que yo tengo”. *Productor de chamarras de tela.*

Fuente: Wanderley (2004)

terna de sistemas educativos y de formación profesional.

En importantes segmentos de la economía popular se comprende al **mercado** como el lugar de acceso y control de espacios físicos de comercialización. Estos territorios son descritos como construcciones colectivas, por las que un grupo de productores asumieron los costos de su consolidación, por lo cual tienen el derecho a regular la entrada de nuevos actores a través de una organización corporativa que establece las reglas y controla su cumplimiento. Las asociaciones gremiales privatizan los espacios públicos y disputan el derecho de control de los mismos con el Estado y otras organizaciones.

En estos mismos segmentos de la población económicamente activa, la **competencia** es entendida como la llegada de nuevos productores o comerciantes a estos territorios económicos. Los que pertenecen a la misma organización gremial y que, por lo tanto, comparten un mismo ámbito de producción o comercialización son identificados como los principales competidores. En estos segmentos, se guarda bien el “secreto” sobre las fuentes de insumos, catálogos y conocimientos a fin de evitar la imitación de nuevos modelos o de las prácticas que ofrecen ventajas sobre los competidores. Por ello, prevalece una dinámica competitiva basada en precios bajos y poca innovación.

En mercados locales cerrados y crecientemente saturados no es sorprendente que los ingresos individuales sean decrecientes. La dinámica competitiva que se impone funciona como una profecía que se auto-realiza toda vez que el concepto de **mercado** compartido por muchos empresarios es un juego de suma cero en que las oportunidades de venta son estáticas y lo que uno gana está en proporción directa a lo que el otro pierde. En estos entornos económicos, los intereses comunes entre los actores se limitan a poder controlar los canales de comercialización, a defender y reclamar privilegios a ser concedidos por la administración pública y a crear una red de seguridad para momentos de crisis. En síntesis, el **asociativismo** de los pequeños productores se restringe a la protección de activos y no se extiende, por ejemplo, a la promoción de ganancias económicas comunes.

Instituciones oficiales desde y para algunos pocos

La caída de los precios internacionales del estaño marcó el agotamiento del modelo de capitalismo de Estado y el inicio de una nueva fase de economía de mercado en Bolivia. Las reformas estructurales posteriores a 1985 apostaron a una estrategia de crecimiento económico basada en la atracción de inversión extranjera en un contexto macroeconómico estable. Sin embargo, la diversificación de las exportaciones en los últimos 20 años no estableció un nuevo patrón de crecimiento.

Otras experiencias internacionales como por ejemplo la de Colombia o la de Chile, en que condiciones internacionales desfavorables, (en el primer caso la crisis del café y el segundo del cobre), dieron paso al surgimiento de nuevos actores económicos y la consolidación de la exportación de productos no tradicionales, nos obligan a indagar cuáles fueron los factores que propiciaron la redefinición de una nueva vía de desarrollo en estos países y no así en Bolivia.

En el caso boliviano, el principal factor para

explicar la continuidad de una economía de base estrecha, pese al colapso del patrón estaño en 1985, es que se ha preservado el andamiaje institucional, las prácticas y estrategias económicas y las expectativas y relaciones construidas alrededor de la explotación de recursos naturales. El pasado permaneció en el presente no sólo de manera inercial a través de los resultados de decisiones pasadas, sino también de manera activa mediante nuevas iniciativas públicas y privadas. La apuesta por el crecimiento con base en los recursos naturales perduró durante el corto intervalo

entre el fin de la era del estaño y la naciente era del gas.

La continuidad de la apuesta por los recursos naturales

El Estado boliviano nunca dejó de ser un agente central en el desarrollo económico del país. Antes de la Revolución de 1952, promovió consistentemente políticas económicas liberales acordes a la exportación de recursos naturales, principalmente el estaño, en asociación con una oligarquía liderada por tres familias: Patiño, Hochschild y Aramayo. Entre los años 50 y 80, el

RECUADRO 8.4

Revisando casos: poco músculo, bajo respaldo

Como fue planteado en el capítulo 6 de este Informe, uno de los problemas centrales de las pequeñas empresas es que no tienen “el suficiente músculo” para competir en licitaciones internacionales, así sea en el propio país. Es la experiencia de la empresa tarijeña Petrosur en el duro mundo de los negocios gasíferos. Por ello, si esta lección vale para una empresa apoyada por la banca nacional, valdrá también y con mayor razón para los microempresarios. Esta realidad muestra una vez más la debilidad de las instituciones para reforzar los rasgos competitivos de las empresas bolivianas.

Al mismo tiempo, es importante reconocer algunas excepciones que muy probablemente confirmen la regla. Como se observa en uno de nuestros estudios de caso, es innegable que el complejo sojero cruceño contó con sólidos apoyos institucionales, expresados en la exitosa negociación de acuerdos arancelarios con los mercados vecinos del Pacto Andino, que mejoraron mucho las condiciones productivas de las grandes empresas, pero también de los medianos y pequeños productores de soya. En este caso, debemos entonces admitir que la institucionalidad funcionó para mayor beneficio de un conjunto de agentes económicos

cruceños y que la *institucionalidad para algunos pocos* fue aprovechada por *algunos muchos*.

En ese sentido, es fundamental reconocer el hecho, tal como lo hacen Montenegro et al (1999), que el cluster cruceño de las oleaginosas es un ejemplo clásico de alianza entre productores, agroindustriales y organismos estatales. Los sojeros cruceños serían maravillados si no reconocieran la visibilidad efectiva del apoyo estatal a favor de su industria. Sin embargo, en el plano muy concreto del acceso al financiamiento de sus operaciones por parte de los pequeños y medianos productores de San Pedro, la situación es otra. En este caso, tanto el Estado como el sistema bancario son, de modo unánime, calificados como inaccesibles, un sinónimo de invisible en la perspectiva de los actores entrevistados en este municipio. Fueron entonces las grandes empresas, lideradas por ADM-SAO, Gravetal, IASA e IOL, con un claro predominio de capital extranjero en su estructura accionaria, las que asumieron el papel de intermediarios de los productores entre el sistema financiero con lo cual aseguraron más del 60% del capital operativo requerido para encarar las labores de siembra y manejo de los cultivos de soya.

Fuente: Elaboración propia.

Estado asumió el rol de empresario a través de la nacionalización de las minas y la gerencia de empresas en varios sectores como energía, telecomunicaciones e infraestructura. Durante este periodo, también asumió el rol de promotor de una clase empresarial incipiente mediante la creación de bancos nacionales de inversión con subsidios, políticas de protección y otros instrumentos de estímulo a la producción nacional.

Después de la crisis política y económica de fines de los años 70 e inicios de los 80, caracterizada por sucesivos golpes de Estado, el incremento vertiginoso de la deuda externa y la caída de los precios del estaño en el mercado internacional, Bolivia volvió al régimen democrático y enfrentó el reto de controlar una hiperinflación que llegó a 8.000% anual. En 1985, a través del decreto supremo 21060, el modelo de capitalismo de Estado fue sustituido por uno de economía de mercado. Las medidas anti-inflacionarias incluyeron la estabilización de las tasas de intercambio, políticas monetarias restrictivas, el incremento de los ingresos del sector público vía reforma del sistema impositivo y de las rentas provenientes principalmente del petróleo y gas. El primer resultado de esta nueva política fue la reducción de las tasas de inflación. Entre 1987 y 2005, ésta se estabilizó alrededor del 4% anual.

Las reformas económicas posteriores a 1985 respondieron a una estrategia de sustitución de la explotación de estaño por la diversificación de las exportaciones con base en las inversiones extranjeras. La liberalización de la economía incluyó la atracción de inversión extranjera vía privatización/capitalización de las empresas estatales, la apertura del mercado interno a productos importados, la eliminación del control gubernamental sobre precios y salarios y la derogación de las disposiciones laborales que garantizaban la estabilidad laboral. Las reformas del sector público consistieron en el congelamiento salarial y el

despido masivo de empleados públicos. La prescripción de disminuir la participación económica del Estado y su responsabilidad en la provisión de bienes y servicios públicos no restringió, sin embargo, el rol del Estado como promotor de la exportación de recursos naturales, principalmente del gas y la soya.

Las políticas comerciales estuvieron orientadas a proveer incentivos y reubicar recursos para la promoción del crecimiento y la diversificación de la exportación. Algunos de estos mecanismos fueron: 1) la creación de un arancel único y uniforme para los bienes de capital (primero de 20% y después de 5%) y de 10% para todos los otros bienes importados, 2) la eliminación de otras barreras para-arancelarias y licencias previas de importación, 3) nuevos mecanismos para garantizar la neutralidad impositiva a través de la autorización de devolución de impuestos indirectos pagados por los exportadores de productos no tradicionales en la compra de insumos y otros componentes incluidos en los costos de bienes exportados, 4) la formación de un Consejo nacional de comercio exterior (COMEX) con la participación de representantes del sector público y privado, 5) acuerdos multilaterales y bilaterales y la expansión de los acuerdos ya firmados como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común de Sudamérica (MERCOSUR).⁷

Durante la década de los 90, el Estado concentró esfuerzos en rediseñar el marco institucional y las políticas económicas adecuadas para el sector de las empresas privatizadas y capitalizadas en los rubros de electricidad, transporte, comunicaciones, gas, agua y servicios financieros. Varias disposiciones fueron aprobadas como el Código Minero, la Ley de Hidrocarburos y la Ley forestal. En 1994, se estableció el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) a fin de normar, controlar y supervisar las actividades económicas en los sectores de

7 Para un análisis más detallado de las políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985, ver Antelo (2000).

telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transporte y agua. La ley 1.600 estableció disposiciones para la competencia y el control de monopolios. El SIRESE es conducido por una Superintendencia General y por Superintendencias sectoriales con autonomía técnica, administrativa y económica.

En el área financiera, varios bancos públicos fueron cerrados como, por ejemplo, el Banco Agrícola, el Minero y el del Estado. Nuevas leyes fueron aprobadas y nuevas entidades creadas para fortalecer el sistema bancario y promover la competencia. En abril de 1993, la ley 1.488 de Entidades Financieras y Bancarias fue aprobada y se consolidó la flexibilización de las tasas de interés y la libre disposición de recursos por parte de intermediarios financieros. Esta ley fue complementada por la aprobación, en octubre de 1995, de un nuevo Banco Central independiente y con autonomía para garantizar el poder de compra de la moneda nacional. En los años siguientes, varias entidades financieras fueron fundadas como por ejemplo el Fondo de Desarrollo financiero y de apoyo al Sector financiero (FONDESIF).

Mientras el reducido sector de las empresas privatizadas/capitalizadas pasó a contar con instituciones diseñadas específicamente para ellas, otros sectores económicos y, particularmente aquellos orientados al mercado interno y fronterizo, no fueron percibidos por las políticas económicas y, por lo tanto, no contaron con incentivos y apoyos para su crecimiento. En este contexto, las pocas empresas grandes y medianas existentes siguieron participando del diseño de leyes y políticas que les afectan y estableciendo acuerdos privados para beneficios específicos. En contraposición, las empresas de pequeña escala y la producción para el mercado interno y fronterizo siguió sin contar con un marco institucional ni políticas económicas adecuadas para su crecimiento. De hecho, no hubo esfuerzos para superar los problemas

estructurales de amplios sectores económicos, traducidos en medidas como, por ejemplo, el establecimiento de garantías para el cumplimiento de los contratos, un acceso adecuado a recursos financieros, información y conocimiento para la innovación, apertura de oportunidades de negocios y apoyo a la exportación.

En las últimas dos décadas, las iniciativas públicas para beneficiar al sector económico de los negocios de pequeña escala en mercados locales y fronterizos se restringieron a tratar de cumplir con tres objetivos: la legalización vía cumplimiento impositivo, el acceso a capital vía sistema de micro-crédito y la generación de empleo aunque de baja calidad. Durante este periodo no se logró consolidar un liderazgo político capaz de impulsar una nueva visión de desarrollo, en el que la integración de la economía popular a la estrategia de diversificación de las exportaciones se convirtiera en un factor imprescindible en lo económico y social. Pese los avances en los discursos oficiales a fines de los años 90⁸, la estrechez del enfoque dominante sobre la economía popular explica muchos de los resultados negativos generados por las iniciativas públicas orientadas a los tres objetivos mencionados. Así:

- 1) El objetivo de ampliación de la base impositiva nacional fue alcanzado mediante la implementación del registro único simplificado (RUC), el cual diferenció las actividades económicas por niveles de transacción para el sistema de cobro de impuestos. Esta política ha logrado la ampliación de los inscritos en el sistema de impuestos, aunque sin aumentar significativamente la recaudación total.
- 2) Las dificultades de acceso de amplios sectores sociales a la banca formal fueron enfrentadas con la creación de sistemas paralelos de oferta de capital. Los servicios de "micro-crédito" que proliferaron en el país ofertan capital con tasas de interés que oscilan entre 25% y 35%, mientras que los intereses en el sistema bancario formal

⁸ Abordamos estos esfuerzos más adelante.

son de 8% a 15%. Este sistema ha favorecido sobre todo al comercio. Se calcula que 70% de los clientes de Banco Sol son comerciantes. Al ser concebidos primordialmente como medidas sociales de reducción de la pobreza y al responder paradójicamente al principio de rentabilidad, el sistema de micro-crédito (tasas de interés muy alta, montos de préstamo reducidos y plazos cortos de retorno) se concibe como financiamiento de consumo y no como fomento a la producción. Es importante que en estudios futuros se evalúe los resultados del sistema de micro-crédito en comparación con otros instrumentos financieros en términos del impacto directo e indirecto sobre el crecimiento sostenible de las acti-

vidades de agregación de valor y sobre la consolidación de los tejidos productivos.

3) Hacia fines de los años 90, con la creciente evidencia de que el desempleo y la pobreza no serían resueltos por el sector de las empresas capitalizadas/ privatizadas y de la exportación de la soya, las actividades de pequeña escala, principalmente en las ramas de comercio y de servicio, se convirtieron en la solución para amortiguar los efectos negativos de las reformas económicas. Dichas empresas chicas, afinadas en los mercados locales, pasaron a ser comprendidas como importantes generadoras de empleo y fueron objeto de varias políticas sociales. Las medidas económicas en este período siguieron apos-

RECUADRO 8.5

El caso de la ropa usada: comerciantes versus productores

Durante la década de los 90, en relación a la importación ilegal y legal de ropa, los productores de prendas de vestir realizaron varios esfuerzos para discutir con las autoridades los efectos negativos para la producción nacional de la llegada y venta de la ropa usada. Estos esfuerzos aprovecharon todas las vías disponibles para acceder a las autoridades: seminarios organizados por los gobiernos municipal y central, los diálogos nacionales (1997, 2000 y 2003), la elaboración de los planes de los municipios, comunicaciones escritas, audiencias personales así como marchas y manifestaciones públicas. Sus preocupaciones sobre la competencia injusta de ropa donada a precios inferiores al costo de producción y la amenaza a la producción nacional dirigida a los consumidores de ingresos medios y bajos no resultaron en medidas favorables para el sector manufacturero de prendas de vestir.

Los productores demandaron la prohibición de la importación o, por lo menos, un mejor sistema de aduana y control sanitario. En la segunda mitad de la década pasada, sus iniciativas empezaron a ser contra-

restadas por el sector gremial de pequeños comerciantes, los beneficiarios directos de la llegada de ropa usada al mercado. Estos protagonizaron manifestaciones en las calles para defender sus fuentes de trabajo y frenar cualquier iniciativa de control de la importación de prendas de vestir. En 1997, el decreto supremo 24691 favoreció el comercio interno de ropa usada y regularizó su importación. Los productores de prendas de vestir interpretaron esta decisión como beneficiosa para los importadores que tienen conexiones personales con los políticos y para los comerciantes debido a su capacidad de presión en manifestaciones masivas en la sede de gobierno. En diciembre de 2002, los productores de prendas de vestir organizaron una nueva ola de manifestaciones demandando mayor control de la ropa usada. Ellos denunciaron la poca voluntad política para proteger la producción nacional y cuestionaron la falta de prioridad otorgada a la manufactura en relación al comercio. Actualmente el comercio de ropa usada con los Estados Unidos es un tema no negociable en el Tratado de Libre Comercio.

Fuente: Wanderley (2004)

tando más que nada a las actividades de explotación de recursos naturales, las cuales presentan una limitada capacidad de articulación con el resto de la economía nacional. Por ello, durante estos últimos 20 años, no se priorizó a los mercados nacionales y fronterizos como sectores importantes para sostener la diversificación de las exportaciones y, por lo tanto, no hubo iniciativas para articular las empresas exportadoras con las labores de la economía popular.

La ausencia de respuestas favorables a las demandas de apoyo a la producción de bienes para los mercados locales y fronterizos en los últimos 20 años refleja la marginalidad de estos sectores con respecto a la estrategia de crecimiento económico. Para comprender mejor la continua falta de atención de quienes toman decisiones para este sector, es interesante mencionar dos ejemplos recurrentemente citados por los pequeños empresarios. El primero se refiere a la regularización del ingreso de ro-

pa usada al mercado boliviano y el segundo, a la aprobación de la ley forestal, que prohibió el uso de madera cortada con moto-sierras (ver recuadros 8.5 y 8.6).

La inadecuación del arreglo de las políticas y reglas formales para la producción en pequeña escala es probablemente una de las principales condiciones para el crecimiento del comercio en detrimento de la producción manufacturera en la economía popular. En 1992, 51% de las pequeñas unidades productivas estaba en el sector de comercio, 29% en el de los servicios y 25% en la manufactura. En 2000, las unidades comerciales ascendieron a 56%, las de servicio continuaron ocupando el 29% del universo total y las de producción manufacturera bajaron a 20% (viceministerio de la micro empresa, 2001).

En contraste, el soporte del Estado a sectores relacionados con los servicios y la exportación de recursos naturales como gas, soya y sus derivados, explica, por lo menos en parte, el crecimiento de estos sectores du-

RECUADRO 8.6

Sector madera: decisiones sin consulta

Otro ejemplo de cómo la institucionalidad boliviana no defiende los intereses de los pequeños productores fue la discusión y aprobación de la Ley Forestal. En torno a ello, existe un reclamo generalizado entre los productores de muebles y artefactos de madera debido a que fueron marginados de la elaboración de dicha ley, que prohibió la comercialización de la madera cortada con moto-sierra.

Los productores señalan que sólo fueron informados sobre esta nueva disposición legal cuando ésta ya había sido aprobada. La consulta y negociación, que ocurrió antes de la aprobación en 1996, incluyó a los actores que el gobierno de turno identificó como los que tenían intereses directos en la modificación de la legislación en curso, aprobada en 1974. Estos actores fueron los partidos políticos, los empresarios del sector maderero,

las organizaciones ecológicas, las poblaciones indígenas localizadas en la amazonía, las organizaciones internacionales, de campesinos, comités cívicos, alcaldías y la prensa (CEDLA, TIERRA y Promab, 1998). Los relatos expresan la percepción generalizada de los productores en el sentido de que no fueron tomados en cuenta por el Estado al no estar vinculados a las organizaciones incluidas en los procesos de consulta y negociación. Según ellos, su invisibilidad pese a sus actividades económicas y la no participación en el proceso les impidió anticipar el impacto de esta legislación sobre sus actividades económicas. De la misma manera, la ausencia de iniciativas públicas para preparar o facilitar la adaptación de este sector al cambio de la legislación es, según ellos, otra prueba de su invisibilidad como agentes económicos importantes para el Estado.

Fuente: Wanderley (2004)

rante los últimos años. Si en el periodo comprendido entre 1989-1996 el crecimiento de la economía alcanzó un promedio anual del 4%, no sólo la contribución del sector externo fue globalmente positiva, sino que las exportaciones, que se expandieron a un promedio anual del 10%, se constituyeron en la fuente principal del crecimiento. En apenas 8 años, las exportaciones no tradicionales sustentadas en el dinamismo del complejo agroindustrial cruceño se multiplicaron por cinco, y por primera vez en la historia económica nuestro perfil exportador no estuvo marcado por el predominio de un solo producto. En contraste con ello, el periodo 2000-2004 marca la entrada en escena de las exportaciones de gas natural como determinante fundamental del crecimiento económico y a partir de 2002, el auge de las exportaciones de gas –cuyo valor se multiplica por 11- se combina con un incremento del 50% de las exportaciones de productos no tradicionales para elevar la contribución global del sector externo al crecimiento de la economía en cuatro puntos porcentuales por año. Sin embargo, las exportaciones están todavía concentradas en pocos productos relacionados con los recursos naturales y la producción agrícola como por ejemplo el gas natural, la soya, el estaño, el oro, la plata y la madera, entre los más importantes.

Cultura rentista y patrimonial

A pesar de los distintos modelos de administración a lo largo del tiempo, es decir, el liberalismo antes de la revolución de 1952, el capitalismo de Estado de 1952 a 1985 y el modelo de mercado después de 1985, la relación entre el Estado y el sector privado (grandes, medianas y pequeñas empresas) continuó estando marcada por una cultura rentista y patrimonial, típicas de una economía centrada en la explotación de los recursos naturales. La búsqueda de ayuda estatal por parte de los empresarios fue una práctica recurrente y formó parte de la cultura empresarial predominante en el país.

Para una parte importante del empresariado boliviano, la gestión de los contactos e influencias es uno de los principales medios para garantizar seguridad y oportunidades de inversión (IIG-PNUD, 2003).

A través de relaciones personales entre algunos hombres de negocios y los líderes políticos en función gubernamental, se intercambian favores económicos y políticos que pueden consistir en la transferencia directa de riquezas (tierras, subsidios o condonaciones de impuestos) y en la provisión de posiciones económicas. Los ejemplos incluyen la transferencia de la propiedad o el derecho a operar una empresa que se privatiza, la concesión de posiciones de monopolio o cuasimonopolio así como créditos a tasas de intereses altamente subsidiadas y contratos gubernamentales. Las empresas con nexos directos con las élites políticas, principalmente las grandes y medianas, resuelven el problema de las garantías de que los contratos e inversiones serán respetados por el gobierno y por terceros a través de acuerdos privados, que no se convierten en reglas universales (IIG-PNUD, 2003 y Krueger, 2002).

La “governancia” económica entendida como la vigencia de estructuras de confianza y seguridad para las inversiones se establece a favor de un grupo selecto que puede continuar sus actividades si logra renovar los acuerdos con los gobiernos de turno (IIG-PNUD, 2003).

Este tipo de estructura se sostiene sobre arreglos institucionales formales e informales con una larga tradición en el país y se redefine gracias al nuevo modelo de gobernabilidad política ejecutado después de 1985. La lógica de poder predominante radicó en el reparto de los espacios de decisión y de los recursos políticos y económicos entre algunos partidos que bajo la conducción personalista y discrecional los distribuía a su red clientelar y patrimonial. Debido a la baja institucionalidad y opacidad de este modelo de gobernabilidad, la distribución de recursos y las garantías para la inversión fueron resueltas mediante acuerdos personales y no en espacios ins-

titucionales transparentes. Este sistema fue denominado por varios analistas como capitalismo de camarilla, porque es adverso a un sistema de derechos económicos universales (recuadro 8.7).

Para las actividades de pequeña escala, que conforman gran parte de la economía popular, el Estado continuó siendo un ente distante, hostil y, sobre todo, una fuente de beneficios puntuales. Pese al esfuerzo de organizaciones gremiales como la Federación Boliviana de la Pequeña Industria (FEBOPÍ), la Federación de la Micro y Pequeña Empresa (FEMYPE), el Comité Enlace de los Pequeños Productores, entre otros, estos actores todavía no logran abrir espacios institucionalizados para expresar sus demandas y coordinar respuestas.

Su marginalidad política tiene efectos perversos, porque debilita las iniciativas de diálogo e incentiva los mecanismos de presión en las calles. La marginalidad política genera una cultura de desconfianza en relación a las instituciones formales fortaleciendo un capital social defensivo y prebendal al limitar la relación con el Estado a la búsqueda de protección contra prácticas abusivas y de beneficios puntuales como recursos financieros, liberalización de impuestos, entre otros. Estas acciones llevan a que las organizaciones gremiales y los propios empresarios prioricen la captura de rentas y no vean la importancia de las políticas públicas y leyes en la formación de un entorno empresarial que propicie incrementos sostenibles

RECUADRO 8.7

El capitalismo de camarilla

De acuerdo a una definición de Joan Prats, capitalismo de camarilla es un sistema: “sujeto a reglas, pero no se trata de reglas universales, sino elaboradas concertadamente por y para la camarilla. La gobernanza económica en que se expresa es creada por los miembros de la camarilla en beneficio propio, aunque se impone su respeto al conjunto de la población. De esta manera el gobierno resuelve el problema de compromiso generando estructuras de confianza entre los compinches que de esta manera ya pueden invertir y tener una cierta seguridad para sus inversiones mientras se mantengan en la camarilla. Así, cuando es capaz de reacomodarse al cambio de sus miembros y de los sucesivos gobiernos, la camarilla se institucionaliza. En realidad la gobernanza política y económica que resulta expresa un proceso iterativo de contratos y recontractos entre los compinches.

Este sistema es desde luego incompatible con el estado de derecho y la economía de mercado institucionalizada. Los capitalistas privados de este sistema no pueden calificarse propiamente como burgueses, porque no aspiran a crear un orden económico y jurídico

universal ni a separar el Estado de la economía y la sociedad. Los compinches aspiran a controlar el proceso político, porque si pierden el control, falla la solución del problema de compromiso y pierden la seguridad (no jurídica sino política y de poder) de sus derechos de propiedad. La integración de política y economía que se produce, sólo es posible bajo liderazgos presidenciales fuertes y altamente discrecionales. De ahí que cuando la camarilla tiene que aceptar la democratización sólo puede hacerlo controlando el proceso político (las élites de los partidos se integran con las élites económicas y controlan patrimonial, prebendal y clientelamente a sus partidos), es decir, manteniendo una democracia de baja intensidad o delegativa. En definitiva, el capitalismo de camarilla expresa una fórmula de toma de decisiones y de solución de conflictos entre actores estratégicos que no puede transparentarse, sino muy parcialmente y que por ello está impregnada de informalidad. Es decir, en el capitalismo de camarilla los empresarios formales también son en gran medida informales, son los compinches de sus compinches políticos”.

Fuente: Prats, (2003)

de la productividad y competitividad colectiva (Wanderley, 2004).

Heterogeneidad institucional, debilidades estatales y la semi-legalidad

La ausencia de reglas universales y mecanismos institucionales de definición y aplicación de políticas genera y, al mismo tiempo, es resultado de una economía de enclaves (entendidos como espacios económicos, sociales y políticos aislados entre sí, que no generan articulaciones virtuosas entre los distintos sectores económicos, ni acumulan esfuerzos y recursos productivos en dinámicas de creciente productividad y competitividad). Una de las características de este andamiaje político es la segmentación institucional en el que algunos sectores cuentan con un marco legal y políticas económicas, mientras otros estructuran sus actividades bajo arreglos informales con el poder político y a través de corporaciones gremiales en el esfuerzo de garantizar ciertos niveles de seguridad para sus inversiones.

A la heterogeneidad de reglas formales e informales se suman las debilidades institucionales propias del Estado boliviano. Una de ellas es la duplicidad de responsabilidades entre las distintas instancias gubernamentales, las cuales compiten por los mismos recursos y multiplican los requisitos formales para el funcionamiento de las empresas (es el caso del Viceministerio de Industria y Comercio, VICI y el del Viceministerio de Microempresas citado antes). La ineficiencia y la falta de transparencia en la administración pública ha traído más costos que beneficios para la legalización de las empresas. El costo de constituir una

empresa en Bolivia era 44 veces el salario mínimo vital y 3 veces el PIB per cápita en 2001 (cuadro 8.1), (SBPC, 2001).

A partir de 2002 se han impulsado iniciativas para simplificar algunos de los trámites de legalización de las empresas. Una es la delegación del anterior Sistema Nacional de Registro Comercial (SENAREC) a una organización sin fines de lucro, FUNDEMPRESA, cuyo directorio está compuesto por representantes de las principales Cámaras de Industria y Comercio del país. Otra importante decisión fue poner en marcha la ventanilla única por la alcaldía municipal de la ciudad de La Paz. Estas iniciativas ya muestran resultados positivos hoy en día. Sin embargo todavía hay mucho por hacer en el conjunto de registros, licencias y permisos vigentes en el país para que la legalización de las empresas sea accesible y ofrezca más ventajas que costos para las empresas.

Las unidades económicas en general y, más específicamente, las de tamaño reducido, están obligadas a mantenerse en una zona gris de cumplimiento de algunos requisitos y de no cumplimiento de otros. Los empresarios excluidos del círculo social de las élites políticas y económicas no cuentan con las “garantías personales”, mientras la legalidad genera más costos que beneficios. La legalidad incompleta tampoco los libera de gastos financieros y, más bien, les agrega otros costos de producción y transacción. El incumplimiento de una sola norma legal puede llevar a sanciones severas, incluso al cierre de la empresa, principalmente para los que no cuentan con el sistema de “seguridad informal” otorgado por la membresía en los círculos de poder. La salida para las empresas en la condición de semi-legales es el pago de coimas a funcionarios públicos encargados de la fiscalización.

El bajo control dentro del Estado ha provocado que la fiscalización tenga como meta generar ingresos extraordinarios por parte de los funcionarios encargados de la fiscalización. La probabilidad de encontrar problemas que les permitan exigir un pago o

CUADRO 8.1 Costos de construir una empresa en Bolivia

	Banco Mundial	Of. Nal. de Inv. Eco.
Pasos	—	27
Tiempo	66 días	80 días
Costo	US\$ 3.396	US\$ 2.696

Fuente: Banco Mundial, 2000 y NBER, 2001, Cambridge, citado por SBPC, 2001.

soborno a cambio de su silencio es muy alta, debido a que el cumplimiento de todas las reglas es casi imposible. De modo que los funcionarios ya saben lo que pueden encontrar. Los posibles problemas son la ausencia de licencias de funcionamiento, ciertas conexiones ilegales a los servicios de electricidad y agua o el incumplimiento de las regulaciones laborales entre otros registros. El resultado de la semi-legalidad es la corrupción y el desvío de estos recursos hacia bolsillos privados en vez de destinarlos a la oferta de bienes y servicios públicos para el mismo sector.

Además, la semi-legalidad mantiene la necesidad de los empresarios y productores de seguir adoptando la estrategia de permanecer invisibles para prevenir las sanciones y abusos por parte de los funcionarios responsables de la fiscalización. Esta estrategia afecta la organización física de la producción al imponer la lógica de camuflaje antes que de la eficiencia en la ubicación de las máquinas y los trabajadores. De la misma manera la estrategia de invisibilidad disminuye los contactos con otras empresas y organizaciones dentro de la comunidad de negocios, reforzando la baja integración del tejido productivo y, consecuentemente, el incremento de los costos de transacción y producción.

La mirada ambigua del Estado

Las relaciones entre el Estado y los actores sociales a lo largo del tiempo han configurado espacios de interlocución y de selección de grupos de interés con legitimidad para participar en ellos. En estas interacciones se consolidaron, por un lado, las identidades colectivas y, por el otro, las visiones de desarrollo nacional.⁹ Algunos actores colectivos han sobresalido en la arena pública, mientras otros se mantuvieron marginales y hasta invisibles en la historia boliviana. Estas diferencias se expresan tanto en la ca-

pacidad de presión e interlocución con el Estado, como en la ambigüedad de sus identidades como actores económicos.

El Estado no ha otorgado un trato consistente a los productores y artesanos, los cuales ocuparon siempre una posición ambigua en el escenario público. En los últimos 50 años, el Estado los reconoció sucesiva o simultáneamente como comerciantes, trabajadores que generan sus propias fuentes de ingreso, emprendedores sin capacidad de crecimiento, informales que se rehúsan a cumplir con la normatividad y pagar impuestos y, masa empobrecida formada por inmigrantes recientes del área rural. Estas distintas miradas se reflejaron en las distintas políticas públicas y espacios institucionales de coordinación con el sector.

La ambigüedad del Estado frente a los productores y artesanos ha contribuido a la actual inconsistencia en su auto-identificación como grupo colectivo con intereses económicos y sociales específicos. Existe una enorme confusión entre ellos mismos sobre si deben auto-denominarse empresarios, productores, artesanos, trabajadores, informales, micro-empresarios o pequeños empresarios. Esta confusión se expresa en la fragmentación de organizaciones representativas, las cuales utilizan diferentes categorías para calificar a sus asociados. Un rápido recorrido por los últimos 50 años nos da una idea de las oscilaciones del Estado entre las distintas categorizaciones en boga.

Los productores cercanos a los comerciantes

Después de la revolución del 52, la alianza entre el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Central Obrera Boliviana (COB) fomentó la asociación entre los productores y comerciantes, mediante la nueva Confederación de artesanos y comerciantes, creada en 1955. Con esta nue-

⁹ Tanto las fuerzas de derecha como de izquierda contribuyeron desde la discusión académica y política a consolidar la visión de desarrollo económico que asigna a las grandes empresas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, principalmente las asociadas al sector de recursos naturales, el rol de "motores del desarrollo". Según esta perspectiva las empresas pequeñas desempeñan, en el mejor de los casos, un rol secundario en la generación de riqueza del país. Para una lectura sobre el debate académico en Bolivia y su relación con las organizaciones representativas de los pequeños productores y la formulación de políticas económicas, ver Wanderley (2005).

va organización, los productores y artesanos buscaron abrir un espacio para canalizar sus demandas hacia las políticas gubernamentales de desarrollo económico y seguridad laboral. En ese momento, la prioridad para ellos era el control de la importación de bienes manufactureros. Esta asociación se mostró como desventajosa para los productores y artesanos. No sólo no lograron la atención gubernamental a sus demandas específicas, sino que, con el tiempo, los comerciantes sobrepasaron en número e influencia a los productores y artesanos y ofuscaron así la comprensión de sus intereses específicos.

Productores-artesanos

Durante los años 60, se ejecutan algunas medidas legales que benefician a los artesanos y productores, aunque aisladas de los planes de desarrollo nacionales. En 1961, el Decreto 05918 estableció la protección de la cultura artística y en 1969, con el decreto supremo 08844 se creó el comité de soporte a la pequeña industria y la producción artesanal. En 1976, estas iniciativas resultaron en la creación del Instituto Boliviano de la Pequeña Industria (INBOPIA), fundado con la misión de facilitar y regular las actividades artesanales. En los años siguientes, otras disposiciones legales dispusieron la liberalización de impuestos de importación de maquinaria, herra-

mientas y materia-prima con el certificado de IMBOPIA y lo mismo de otros impuestos. También se expanden las atribuciones de IMBOPIA, que pasa a ser intermediaria de crédito y otros tipos de ayuda financiera. Sin embargo, las actividades concretas de esta entidad se limitaron a registrar a los artesanos y promover algunas ferias. Según los registros, sólo tres artesanos y pequeños industriales se beneficiaron de la liberalización de impuestos hasta 1983, con lo cual esta instancia no pudo ser un espacio de formulación de políticas. En este periodo se advierte el peso de la visión que separa a los artesanos de los empresarios.

Sector informal

Durante los años 70, el concepto de sector informal fue introducido en los círculos intelectuales y políticos y se convirtió en el marco para las políticas públicas relacionadas con la producción artesanal de pequeña escala. Este marco reforzó la identificación de este sector con los pobres y marginados y su descalificación como agentes del desarrollo. Según esta mirada, su condición principal era la de “informales” que se refería tanto a la condición de marginalidad en relación al marco legal y, específicamente, al sistema impositivo, como en relación al sector moderno de la economía. En las siguientes décadas las políticas públicas continuaron percibiendo a estas actividades como en la periferia de los sectores dinámicos de la economía. Esto, a su vez, volvió a limitar, de renovadas maneras, la institucionalización de espacios de interlocución con el Estado.

Empresarios o trabajadores

En los años 80 y 90, la ya consagrada condición de informales se entremezcla con la oscilación de parte del Estado entre posicionar al sector como de empresarios o trabajadores. Esta mirada dual se ha expresado en la yuxtaposición de instancias gubernamentales con idéntico mandato a fin de diseñar e implementar políticas para el

RECUADRO 8.8

Categorías de auto-identificación

La pregunta sobre la identidad de los pequeños productores es central para trazar políticas públicas e interlocutores responsables de las mismas. Aquí hay algunas respuestas al cuestionamiento íntimo de ¿quién soy?:

“No soy microempresario, porque el término no me gusta mucho y otro es que yo no lo enfoco muy bien ese tema y el de artesano si lo enfoco desde mis raíces”. *Miembro de ADEPI – La Paz (2000)*

“He imaginado una forma digna de vivir, sin pedir prestado ni robar al Estado... ¡He decidido ser empresario!!” *Slogan de ADEPI – El Alto (2000)*

Fuente: Wanderley (2004)

sector de las micros, pequeñas y medianas empresas. Del año 1998 hasta el 2003 coexistieron dos viceministerios en distintas carteras: el de Industria y Comercio en el Ministerio de Desarrollo Económico y el de la micro-empresa en el Ministerio de Trabajo. Al principio el primero estaría a cargo de políticas orientadas al desarrollo general del sector, mientras que el segundo se-

ría el responsable de los temas de empleo. Sin embargo, el viceministerio de la micro empresa fue creado precisamente, porque el Viceministerio de Industria y Comercio no estaba cumpliendo su mandato. Una vez que empezaron a coexistir y, porque las responsabilidades de la oficina antigua no fueron redefinidas, los dos reclamaron la autoridad sobre los recursos cada vez

RECUADRO 8.9

¿Quién representa a los pequeños productores?

Los pequeños productores viven un dilema de identidad muy particular. Van cabalgando sobre dos monturas y no saben bien cuál de ellas es la más próxima a sus intereses. A momentos se perciben a sí mismos como empresarios en ciernes, pero más adelante, sienten que su compromiso está con los obreros o los trabajadores. Esa ambivalencia tuvo efectos devastadores sobre su capacidad para convertirse en actores políticos, puesto que ninguna de dichas identidades, ni la obrera ni la empresarial, calza perfectamente con sus atributos propios.

Baste como ejemplo lo que sucedía con los cooperativistas mineros bolivianos entre 1952 y 2003. Después de la nacionalización de las minas, las direcciones sindicales observaron con fuertes recelos políticos a los cooperativistas. Sabían, por el pasado, que éstos conformaron sindicatos de desocupados, es decir, eran mineros sin trabajo que explotaban vetas marginales bajo condiciones de alta precariedad. Más adelante, arrendaron parajes a Comibol. Por su situación social, eran y son tan o más pobres que los propios obreros, pero por su independencia económica y al no estar sujetos a un salario, se asemejan, en algo, a los empresarios.

Este último dato fue suficiente para que los mineros sindicalizados sintieran desconfianza de sus similares. Pese a ello, hasta 1968 los incluyeron en su organización dándoles una cartera al interior del comité ejecutivo de

la Federación de Mineros. Era mejor tenerlos cerca, que enfrentados. Sin embargo, a partir de 1968, los cooperativistas organizaron su propia Federación. La historia de la relación entre ambos sectores está llena de tensiones y acercamientos. En ciertas etapas de la lucha social, combatieron juntos por las mismas metas, pero en otras, sufrieron distanciamientos. En lo político, convivieron bien defendiendo la Revolución y la democracia, mientras en lo económico, se articularon perversamente saqueando vetas estatales. No obstante, una diferencia central los separó de forma insalvable. Para las cooperativas, el cierre de la Comibol significó, por ejemplo, reemplazarla, distribuirse sus despojos. La gran empresa nacionalizada poseía entonces la riqueza que los cooperativistas requerían para convertirse en actor económico central. Y así pasó, tanto que muchos obreros de Comibol vieron la manera de convertirse en cooperativistas para seguir viviendo de los socavones. Una vez reemplazada la fuerza laboral asalariada, los nuevos mineros recuperaron un rol político importante, aunque jamás equiparable al de sus antecesores. En octubre de 2003 se movilizaron hacia La Paz para acompañar la caída del entonces presidente Sánchez de Lozada. A cambio, una persona afín a ellos ocupó la Prefectura de Oruro. En julio del 2005 se movilizaron hacia La Paz y Sucre para apoyar la renuncia de los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados tras la renuncia del Presidente Mesa. Quizás, ahora sí, ha llegado su momento político.

Fuente: Elaboración propia

mayores para el sector de la micro y pequeña empresa (para un análisis más completo ver SBPC, 2001).

La duplicidad de jurisdicciones no es sólo un problema de organización interna del Estado central, expresa también las ambigüedades en cuanto al tratamiento que se otorga al sector para el cual se dirige las políticas. Mientras en el Ministerio de Desarrollo Económico no se pudo avanzar políticas económicas para el sector, probablemente por la fragilidad de la definición de estos actores económicos como empresarios, la nueva instancia es ubicada bajo el Ministerio de Trabajo, la cual relaciona a los micro y pequeños empresarios con los trabajadores en general.

En 2000, se realizó el Dialogo Nacional, que reunió 500 representantes de las organizaciones de los pequeños productores. Uno de los resultados de este proceso fue la elaboración de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, que expresó la necesidad de crear un contexto más favorable para estas unidades. Este fue el primer documento que reconoció la importancia de tener un marco legal, financiero e impositivo favorable y acorde a las características del sector. Sin embargo, las acciones estatales continúan considerando a las pequeñas unidades productivas como marginales o periféricas a la vía seria del desarrollo económico y, por lo tanto, como sujetos de políticas sociales más que de políticas económicas.

En el mismo año, el Viceministerio de la micro-empresa lanzó un Plan Nacional de Desarrollo del sector, que muestra un importante cambio en el discurso estatal al proponer que la creación de empleo digno está relacionada con la capacidad productiva y competitiva de las pequeñas unidades. Sin embargo esta nueva visión no fue compartida por las otras instancias decisio-

rias dentro del gobierno. Los intentos de transformar esta propuesta en políticas concretas encontraron obstáculos desde la propia ubicación física de los responsables en el Ministerio de Trabajo que no facilitaba la coordinación con las instancias responsables de la formulación de políticas económicas. El Viceministerio de la micro-empresa reconoció esta debilidad y lideró la creación de un nuevo comité formado por viceministerios del área (de comercio, micro-empresa y finanzas), agencias privadas, gobiernos locales, la Cámara de Comercio, las asociaciones de productores, las asociaciones de empresarios, varias ONG, bancos y universidades. El propósito era superar las barreras económicas e institucionales para el crecimiento de estas actividades. Aunque el "Marco Integral de Políticas de Desarrollo Competitivo y Productivo para las Empresas Pequeñas y Medianas", propuesta por este comité expresaba ambiciones muy amplias, éste estuvo concentrado en la provisión de los servicios financieros.

La ambigüedad en relación a las pequeñas empresas ha generado confusión en la auto-identificación de los actores de la economía popular. La mayoría mantiene la identidad de productores-artesanos, mientras otros han adoptado la de micro o pequeños empresarios. Existe una oscilación entre mirarse a sí mismos como parte de la clase trabajadora o percibirse como un grupo de emprendedores que arriesgan capital y contratan mano de obra y que, por lo tanto, deberían ser tratados como empresarios. Esta confusión a su vez debilita las capacidades de representación y de organización de los productores y artesanos para intervenir con demandas propias en el escenario público¹⁰.

¹⁰ La frustración de los pequeños agentes económicos frente al poder político es aún más exacerbada cuando estos primeros se movilizan a la iniciativa del Estado bajo la supuesta bandera de mejorar sus condiciones productivas, cuando, en definitiva, esta movilización resulta tener por única finalidad de traducirse en capital político para el gobierno de turno. Es esta agria experiencia que experimentaron los carpinteros alteños en torno a la reivindicación, vital para el gremio, de la construcción de un horno industrial de secado de madera (ver capítulo 4).