



**Remte**

Red boliviana de mujeres  
transformando la economía

# **El ATPDEA en Bolivia**

## **políticas, discursos y actores**

**FOR EXPORT**

***Lourdes Montero***

***Pablo Rossell***

**Cuaderno de Trabajo N° 12**



**Remte**

Red boliviana de mujeres  
transformando la economía

# **El ATPDEA en Bolivia**

## **políticas, discursos y actores**

***Lourdes Montero***

***Pablo Rossell***

**Cuaderno de Trabajo N° 12**

Serie: Cuaderno de trabajo No. 12

**EL ATPDEA en Bolivia**  
**Políticas, discursos y actores**

Autores: Lourdes Montero  
Pablo Rossell

EDITOR: Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE)  
CPMGA EL Alto C. Eulert # 280 telf.: 2840441 Fax: 2840242

Revisión y edición: Carmen Terceros

Diseño de tapa: Pilar Montesinos

Depósito legal: 4-1-1044-08

Impresión: ● de Encuentro; Telf.: 2224987  
Abril 2008  
La Paz – Bolivia

Con el apoyo de OXFAM – GB

El contenido de este documento no compromete la opinión de OXFAM - GB

## PRESENTACIÓN

La Red de Mujeres Transformando la Economía se constituye en un espacio de análisis, intercambio, información, comunicación y acción política. La RED Está conformada por grupos, organizaciones, redes, instituciones y profesionales que trabajan para contribuir a la apropiación crítica sobre aspectos esenciales del campo económico por parte de las mujeres y a la construcción de alternativas que mejoren sus condiciones de vida.

La Red ha venido desarrollando una serie de acciones con el objeto de brindar información actualizada sobre la situación de las mujeres en el mercado y la economía como aporte hacia la generación de información y debate en torno a la problemática económica. Una de sus líneas de acción, constituyen las investigaciones que realiza en diferentes temáticas y que le han permitido brindar información estratégica para que las mujeres nos involucremos en problemáticas que atañen a nuestra vida económica y a nuestra participación en el mercado.

Una de las problemáticas priorizadas por la RED es el tema del comercio y las estrategias de integración comercial, en este texto les proponemos un análisis a profundidad sobre las implicancias del ATPDEA para Bolivia, los efectos que tiene en la economía, la generación de empleo y los factores mas internos de los acuerdos, no siempre identificables a simple vista pero que repercuten notablemente al momento de operativizar dichos acuerdos.

Este acuerdo ha generado posiciones encontradas entre los que están a favor de su consolidación a través de la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con EEUU y aquellos que se oponen radicalmente a este, cada uno ha argumentado a favor o en contra del mismo, a través de este documento pretendemos brindarle información que le permita profundizar su análisis.

Esperamos que la lectura del mismo contribuya al análisis y reflexión sobre los efectos de acuerdos comerciales que muchas veces son negociados sin considerar como premisa central el beneficio para la población boliviana, precautelar nuestra soberanía como país y por sobre todo el interés de nuestro país.

*Maria Esther Ibáñez R.*  
Centro Gregoria Apaza  
Coordinadora REMTE

# ÍNDICE

Introducción .....	7
<b>Capítulo 1 Reestructuración capitalista y los modelos de producción de pobreza .....</b>	<b>13</b>
1.1. El “problema” de la pobreza .....	14
1.2. Estado y mercado: nueva forma de distribución del poder .....	17
1.3. Reestructuración capitalista y comercio internacional.....	22
1.4. La ampliación del trabajo precario y el crecimiento de la pobreza.....	31
<b>Capítulo 2 Características de la inserción internacional de Bolivia.....</b>	<b>39</b>
2.1. Algunos factores para la configuración del patrón de desarrollo.....	39
2.1.1. Un patrón de desarrollo, varios modelos económicos .....	41
2.1.2. La versión neoliberal “a la boliviana” .....	44
2.2. Acuerdos comerciales de Bolivia.....	53
2.2.1. Comunidad Andina de Naciones.....	54
2.2.2. Mercado Común del Sur .....	54
2.2.3. Acuerdos bilaterales.....	55
2.2.4. Programas de Preferencias Arancelarias .....	56
2.3. Bolivia en el contexto económico actual.....	57
2.3.1. Concentración de las exportaciones.....	61
2.4. El gobierno de Evo Morales y las promesas de cambio.....	67
2.4.1. El Plan Nacional de Desarrollo (PND).....	69
<b>Capítulo 3 La Dimensión política de los acuerdos comerciales y los procesos de integración .....</b>	<b>75</b>
3.1. Los inicios: rondas negociadoras del GATT y el nacimiento de la OMC.....	76
3.2. Los tratados de comercio y su uso en la política exterior de los EEUU .....	78
3.2.1. El Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA).....	82
3.3. Los acuerdos preferenciales de los EEUU. ....	87
3.3.1. El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) .....	89

3.3.2. La Ley Crecimiento y Oportunidades para el África (African Growth and Opportunity Act – AGOA) .....	96
3.3.3. La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI).....	100
3.3.4. Las Zonas Industriales Cualificadas (QIZs) .....	105
3.3.5. Cuando la excepción se hace regla: la interpretación discrecional de los requisitos de elegibilidad .....	105
<b>Capítulo 4 El aporte del ATPA en el desarrollo de Bolivia</b> .....	109
4.1. Criterios para otorgar la Ley de Ley de Preferencias Comerciales Andinas.....	109
4.2. Contexto político del ATPA en los países andinos .....	114
4.3. El ATPA en el comercio de Bolivia con EEUU.....	117
4.4. El ATPA en términos de actores políticos .....	123
4.5. Impacto del ATPA sobre el empleo en Bolivia.....	129
<b>Capítulo 5 Modos de inserción de las empresas bolivianas en el mercado estadounidense</b> .....	133
5.1. Empresas liderizadas por clientes .....	136
5.2. Empresas liderizadas por productores.....	142
5.3. Desempeño de las empresas exportadoras bolivianas.....	146
5.3.1. Manufactura de joyas.....	147
5.3.2. Manufactura en madera.....	156
5.3.3. Manufactura textil.....	169
<b>Conclusiones</b> .....	181
<b>Bibliografía</b> .....	189

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	América Latina: principales incentivos financieros y fiscales a la producción y a la inversión.....	48
Cuadro 2.	América Latina: principales incentivos financieros a la exportación de bienes industriales.....	49
Cuadro 3.	Participación de Bolivia y América Latina en el comercio.....	59
Cuadro 4.	Bolivia: valor de exportaciones por país de destino (2006).....	62
Cuadro 5.	Bolivia: diez principales productos de exportación (2006).....	63
Cuadro 6.	Bolivia: diez mayores exportadoras (2007).....	65
Cuadro 7.	Acuerdos de libre comercio de EEUU.....	79
Cuadro 8.	Programas de preferencias arancelarias de EEUU.....	88
Cuadro 9.	Criterios obligatorios de elegibilidad del SGP estadounidense.....	91
Cuadro 10.	Criterios discrecionales de elegibilidad del SGP estadounidense.....	94
Cuadro 11.	Criterios específicos de elegibilidad del AGOA estadounidense.....	98
Cuadro 12.	Criterios de elegibilidad del CBI estadounidense.....	101
Cuadro 13.	Bolivia: principales exportaciones a EEUU (participación porcentual).....	119
Cuadro 14.	Mapa arancelario de EEUU para Bolivia.....	122
Cuadro 15.	Exportaciones con preferencias arancelarias exclusivas del ATPA.....	123
Cuadro 16.	Empresas manufactureras que exportan por ATPA, 2007.....	124
Cuadro 17.	Situación financiera 2004.....	129
Cuadro 18.	Empleos generados por el ATPA.....	131
Cuadro 19.	Vías de exportación: mercados sensibles a precio y a calidad.....	135
Cuadro 20.	Bolivia: ocho mayores exportadoras manufactureras.....	138
Cuadro 21.	Bolivia: tejido empresarial exportador de joyas.....	149
Cuadro 22.	Bolivia: tejido empresarial exportador de manufactura en madera.....	161
Cuadro 23.	Bolivia: tejido empresarial exportador de manufactura textil y de confección.....	172

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Participación de América Latina en el comercio mundial .....	58
Gráfico 2. Términos de intercambio de Bolivia con el mundo .....	60
Gráfico 3. Bolivia: balanza comercial por grupo de producto CUCI (miles de US\$) .....	61
Gráfico 4. Bolivia: exportaciones por tipo de producto .....	62
Gráfico 5. Bolivia: exportaciones de los 50 exportadores más grandes (2008).....	64
Gráfico 6. Balanza comercial Bolivia - EEUU. ....	118
Gráfico 7. Principales productos exportados bajo el ATPA 2007 .....	120
Gráfico 8. Bolivia en el mapa arancelario de EEUU. ....	121
Gráfico 9. Esquema de cadenas productivas.....	134
Gráfico 10. Bolivia: crecimiento de exportaciones manufactureras .....	139
Gráfico 11. Bolivia: exportaciones manufactureras 2007.....	140
Gráfico 12. Esquema del desarrollo de producto en joyería .....	151
Gráfico 13. Bolivia: principales productos de exportación de la cadena de manufactura de madera 2007 .....	160
Gráfico 14. Esquema del desarrollo de producto en madera .....	163
Gráfico 15. Bolivia: principales productos de exportación de la cadena de textiles y confecciones.....	171
Gráfico 16. Representación esquemática del desarrollo de producto en textiles.....	175

## INTRODUCCIÓN

En un mundo económicamente globalizado, donde las relaciones comerciales internacionales parecen haber superado cualquier posibilidad de regulación por parte de los Estados nacionales, vivimos una de las paradojas modernas más dramáticas: por un lado, el comercio mundial nunca había alcanzado los niveles actuales de desarrollo e interacción entre naciones, generando riqueza sin precedentes y, por el otro lado, se constituye en parte central de un sistema de concentración de riqueza y exclusión social que incrementa día a día los millones de personas empobrecidas.

Si bien el comercio entre las naciones podría actuar como una poderosa fuerza para reducir la pobreza en los países periféricos, el desequilibrio de las reglas de intercambio entre países y los modelos nacionales de desarrollo de corte neoliberal han contribuido a que las diferencias entre naciones pobres y ricas se amplíen, y las empresas transnacionales -vinculadas a las élites locales- concentren poder económico y político, produciendo en consecuencia, el incremento de las brechas de ingresos entre las personas de un mismo país.

Este marcado desequilibrio mundial y nacional en la esfera socio económica ha estado en la base de los cuestionamientos sociales en la esfera política, hecho que ha generado una crisis del sistema de representación vigente hasta hace unos años en varios países latinoamericanos.

Actualmente, los diversos gobiernos confrontan cuestionamientos ante su imposibilidad de cumplir con compromisos básicos de bienestar social. Esto se tradujo en fuertes cuestionamientos a los regímenes de gobierno calificados de neoliberales, mediante oleadas de protestas sociales (las más intensas en Argentina, Bolivia y Ecuador) y, finalmente, en una oleada de cambios de regímenes gubernamentales con una tendencia claramente anti neoliberal. Así, el costo humano de un comercio injusto se torna cada vez más inadmisibles.

Bolivia se ha incorporado al mercado mundial desde hace siglos a través de la exportación de materias primas (principalmente minerales). El modelo liberal de mercado – con el impulso radical del Estado desde 1985 – propuso como uno de sus pilares centrales de desarrollo (y superación de la pobreza) la producción de bienes en el marco de un “modelo exportador de base ancha”, que implicaría iniciativas económicas donde todos los participantes (empresarios y trabajadores) se favorecieran del proceso y, a través de “pactos productivos”, se aunaran voluntades para salir de la pobreza.

En este contexto, se debe comprender la globalización como una estrategia discursiva que, en su momento, tuvo una extensa difusión y describió, de manera novedosa, la extraordinaria intensificación de la movilidad internacional de bienes, servicios y capital. El discurso de la globalización fue acompañado por una proclama, no menos publicitada, de lucha contra la pobreza a través del comercio internacional.

Ambos mensajes, la irresistibilidad de la globalización y el del imperativo de exportar como único camino para salir de la pobreza, acompañaron una ola de políticas económicas de corte neoliberal, inspiradas en el “Consenso de Washington” que, con mayor o menor intensidad, fueron ensayadas a lo largo de América Latina a partir de la década de 1980.

Básicamente, esta agenda resume las reformas orientadas a liberalizar las economías latinoamericanas y Bolivia es el claro ejemplo donde la aplicación de las políticas de corte neoliberal fue más ortodoxa, dando como resultado un modelo económico con tres ejes de acción: la liberalización de los mercados y precios; la retracción del Estado como actor económico y el privilegio del sector privado como motor de la economía. Los tres caminos conducían a una sola meta: la eliminación del Estado como dirimidor de las relaciones entre el mercado y la sociedad.

El primer eje, que fue la liberalización de mercados y precios, se materializó a través del establecimiento de un mecanismo de subasta para la determinación del tipo de cambio y la rebaja progresiva de los aranceles. Con ello se cumplían tres puntos de la agenda de Washington: la desregulación de

los mercados; el mantenimiento de un tipo de cambio flotante y competitivo; la liberalización de las tasas de interés y, en general, de todos los precios del mercado.

El segundo eje fue la retracción del Estado como actor económico mediante la privatización paulatina de las empresas estatales. Esto implicó una profunda contracción del aparato estatal utilizando además criterios de eficiencia promovidos por la agenda de Washington: el reordenamiento de las prioridades de gasto público, el reforzamiento de la disciplina fiscal y una incipiente reforma tributaria.

El tercer eje fue la orientación de la economía en beneficio del sector privado - particularmente del sector primario exportador - y del gran capital transnacional, a través de la búsqueda de acuerdos bilaterales de comercio, la aplicación de mecanismos de neutralidad impositiva y del levantamiento de restricciones a la inversión. Esto implicó una agresiva privatización que – con el nombre de capitalización – dejó en manos de transnacionales extranjeras los sectores estratégicos de explotación de recursos naturales y servicios. Así se cumplía completamente la agenda neoliberal: la liberalización del ingreso de la Inversión Directa Extranjera (IED) y la privatización de las empresas públicas.

Mediante la aplicación de este modelo, se pretendió replantear y profundizar la articulación de Bolivia a un mundo cada vez más integrado, donde las relaciones económicas internacionales parecen haber superado cualquier posibilidad de regulación por parte de los Estados nacionales. Así, el comercio internacional se presenta como la gran puerta de escape de la pobreza. En ese marco, la articulación de los productores nacionales a los mercados internacionales a través de cadenas virtuosas fue presentada como un esquema deseable de inserción internacional.

En este trabajo se considera que el comercio puede actuar en favor de los pobres, siempre y cuando se considere que no todos los competidores en la carrera han partido de la misma línea y con ventajas equilibradas. Los grados de desarrollo alcanzados por las distintas naciones se reflejan en un

desequilibrio de las reglas de intercambio entre países. De este modo, la estructura de las redes de comercio internacional profundiza la inequitativa distribución de los excedentes a lo largo de la cadena productiva, perpetuando las desigualdades.

Lo dicho hasta aquí no debería llevarnos a una falsa discusión entre integrarnos o no integrarnos a los mercados mundiales - al fin y al cabo, Bolivia estaba integrada a la economía mundial desde antes de haberse constituido como país -; en cambio, suena pertinente plantearse, en primer lugar, en qué condiciones nuestra integración puede traer mayores beneficios y, en segundo lugar, si las políticas públicas y las estrategias de los actores privados refuerzan un esquema de integración en el que las ganancias del comercio internacional se traducen en el fortalecimiento de nuestro sistema industrial, la competitividad de las empresas y, por ende, en más y mejor empleo; o si más bien profundizan las inequidades y perpetúan la pobreza.

En estos últimos veinte años de historia económica de Bolivia, se ha podido constatar que el modelo estimulado por los principios neoliberales, que confió ciegamente en las exportaciones, los beneficios de la IED y en la retracción del Estado como base de la institucionalidad de la economía, no contribuyó a que el comercio internacional propiciase oportunidades para salir de la pobreza. Por el contrario, profundizó las situaciones de inequidad preexistentes en América Latina. Así, el gobierno boliviano de Evo Morales plantea una estrategia heterodoxa, alejada del fundamentalismo expresado en el eslógan “exportar o morir”, que orientó las acciones de los distintos gobiernos en las pasadas dos décadas.

En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo plantea una nueva modalidad de relacionamiento económico internacional, con el fin de superar el patrón primario exportador por uno nuevo, diversificado, que genere valor agregado con productos e insumos nacionales. Asimismo, se plantea recuperar la importancia del mercado interno junto con la aplicación de una política de protección selectiva del mismo. A pesar de que estos planteamientos han marcado la orientación de la política de comercio exterior, aún no se avizoran

cambios en los instrumentos concretos de gestión pública que encaminen al país en ese rumbo.

Por ello, con el ánimo de contribuir a la discusión de la integración regional y global de la economía boliviana, este trabajo explora la relación entre comercio internacional y reducción de la pobreza. Para tal efecto, se parte de un esquema analítico que coloca en el centro la organización mundial de la producción, y por ende del trabajo. Este instrumento nos permite un análisis sistémico de la inserción internacional de las manufacturas bolivianas a través del programa otorgado por la Ley de Preferencias Comerciales para los Andes (Andean Trade Preferences Act - ATPA) de los Estados Unidos.

El ATPA es un programa de preferencias condicional y unilateral que los EEUU otorgan a cuatro países andinos beneficiarios (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) con el objetivo explícito de reconocer sus esfuerzos en la lucha contra el tráfico de drogas y de contribuir, mediante el comercio internacional, a la superación de la pobreza.

Mediante el ATPA, un importante volumen de productos manufacturados en Bolivia pudo abrirse campo en el mercado estadounidense, ingresando sin pagar aranceles. Según los pocos empresarios que se benefician del programa, el ATPA representa una oportunidad para multiplicar el empleo y superar la pobreza en el país.

Al ser el ATPA un programa unilateral y transitorio, los empresarios abogan por un acuerdo comercial de largo aliento con los EEUU. Desde el lado del gobierno, parece haber plena conciencia de la importancia de mantener las preferencias otorgadas por este país. El decidido apoyo que recibieron los empresarios en cada oportunidad de renovación del ATPA, desde el año 2006, es elocuente al respecto. Pero, al mismo tiempo, el gobierno pretende un acuerdo comercial con los EEUU, distinto al modelo del ALCA y de los TLCs.

En ese marco, los objetivos del presente estudio son: i) profundizar en el análisis de las consecuencias para Bolivia de una mayor incorporación al comercio internacional a través de cadenas productivas, tanto a través del

aprovechamiento de las ventajas del ATPA como de la hipotética puesta en vigencia de un tratado de libre comercio (TLC) bilateral con los EEUU; ii) señalar las implicaciones que tiene el ATPA como instrumento de política exterior de los EEUU; y, iii) sondear las alternativas que tiene Bolivia para orientar su política de comercio exterior.

A partir de una visión integral, buscamos alejarnos de las discusiones que se dieron en el país y que se centraron en el número de empleos que genera esta política o en alguna incidencia en el fortalecimiento del tejido productivo nacional. Más bien buscamos develar temas estructurales, como las relaciones de poder y los actores económicos que están detrás de esta negociación, el manejo geopolítico de EEUU de su política económica y las virtudes reales de la búsqueda de mercados para los productos bolivianos articulados a cadenas mundiales. En resumen, se trata de establecer quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores de esta gran carrera impulsada por el brillo de la riqueza al final del arco iris.

Con estos objetivos, el documento se ordena en seis capítulos: en el primero se desarrolla el marco conceptual que guía la investigación; en el segundo se reseña el contexto económico del país y las condiciones del patrón de inserción internacional; el tercer capítulo hace un repaso detallado del marco institucional de los acuerdos de comercio internacional; el cuarto capítulo describe las orientaciones del ATPA y señala los resultados sobre el comercio exterior de Bolivia; en el quinto capítulo se detallan los estudios de caso de cinco empresas exportadoras bolivianas que se benefician del ATPA. Finalmente, el sexto capítulo resume las conclusiones del estudio.

# CAPÍTULO 1

## REESTRUCTURACIÓN CAPITALISTA Y LOS MODELOS DE PRODUCCIÓN DE POBREZA

---

La comprensión de los procesos de construcción de desigualdades económicas en un país requiere observar las configuraciones nacionales en el marco de procesos globales y de construcción histórica de larga data. Constatamos, en los numerosos estudios sobre el tema, que la producción de la pobreza es un fenómeno complejo, donde se entretajan diversos procesos económicos, sociales, políticos y culturales. Por ello, pensar la pobreza y la exclusión en Bolivia implica comprender las posibles articulaciones entre el desarrollo del capitalismo global y las formas en que se articula la sociedad nacional.

Así, el análisis de la tensión entre la lógica de acumulación del capital y las estrategias de bienestar de las personas, en particular de los/as trabajadores/as, resulta muy esclarecedor para comprender la lógica de la producción de la pobreza. Sabemos que, durante el siglo XX, los diferentes equilibrios coyunturales en contextos históricos particulares son, en gran medida, producto de factores que secundan o contrarrestan las tendencias propias del sistema capitalista.

Por ello, es fundamental no sólo ver las relaciones globales desde los actores económicos privados, sino también incorporar en el análisis las acciones del Estado como mediador puesto que, a través de diversas políticas de empleo digno y estrategias redistributivas, un Estado podría lograr regular, aunque sea de manera parcial, los intereses de acumulación del capital. Esta regulación, sin embargo, debe responder muchas veces a factores internos y, fundamentalmente, a equilibrios regionales y fuerzas históricas estructurales.

En ese marco, el comercio mundial y la relación entre Estados se constituye, por un lado, en el principal constructor de la riqueza de las naciones y, por otro lado, en el reflejo de las diversas posiciones de los países en el orden mundial que regula la distribución de la riqueza entre Estados; y al interior de éstos, entre regiones y sujetos económicos. Es decir, el comercio internacional, tal cual lo conocimos en el siglo XX, se configura como un poderoso instrumento para la consolidación del poder económico e ideológico de ciertos países sobre otros y para la perpetración de instituciones y prácticas que producen y reproducen la pobreza.

## 1.1 El “problema” de la pobreza

Uno de los grandes cuestionamientos a la expansión del capitalismo mundial es la imposibilidad de distribuir con cierta equidad los beneficios de su desarrollo. En América Latina, actualmente convivimos con cien millones de pobres extremos, condenados a una muerte muy pronta porque no cuentan con los recursos mínimos de alimento y salud que permitan su sobrevivencia<sup>1</sup>. En este escenario, la pobreza, como problema, se ha convertido en un amplio terreno de discusión que aglutina una gran diversidad de temas. Ya sea desde la teoría, la investigación o las políticas públicas, la pobreza ha ingresado a las agendas de discusión con preguntas muy diversas.

Muchas de estas preguntas parten de cuestionamientos amplios como quiénes son los pobres, cuáles son los criterios para determinar que una persona o un grupo es pobre y si estos criterios pueden ser aplicados de manera universal. Otros transitan por discusiones metodológicas que cuestionan de qué carecen los llamados pobres y, sobre todo, cuántos son. Cada una de estas preguntas a su vez abre un campo específico de estudio con nuevas interrogantes y diversas hipótesis.

Sin embargo, según sostiene Álvarez, los abordajes que han primado en las últimas décadas no enfatizan en las características particulares de las

---

1 Véase los datos presentados en Síntesis del Panorama Social de América Latina 2002-2003, CEPAL.

relaciones sociales que producen la pobreza en forma masiva. La autora sostiene que

“Desde finales de los sesenta, con la progresiva hegemonía del pensamiento neoconservador o neoliberal sobre las intervenciones gubernamentales y sociales, se ponía y todavía se sigue poniendo el acento en la descripción de las características que asume la pobreza, considerada como un estado, junto a una preocupación casi compulsiva por su medición. Las políticas desarrolladas en este período, llamadas compensatorias, eran destinadas a los pobres y tenían como objeto desembozado compensar a niveles mínimos básicos de subsistencia los efectos no queridos de las reformas económicas concentradoras y excluyentes” (Álvarez, 2005: 21).

Por todo ello, no parece correcto discutir la pobreza como un fenómeno natural o atribuyendo a los pobres la incapacidad para revertir su situación<sup>2</sup>, sino como consecuencia y sostén de relaciones económicas entre clases sociales, marcadas por una desequilibrada distribución de los recursos, el bienestar y las perspectivas de futuro.

Estas concepciones tendientes a despolitizar la pobreza, atribuyendo a los propios pobres las capacidades de revertirla a partir de su propio esfuerzo, han sido en alguna medida actualmente retomadas bajo la amplia concepción de *capital social*. Bajo esta lógica, se busca enfatizar en las capacidades potenciales de los pobres (actitudes de confianza, reciprocidad y cooperación) como recursos movilizados/movilizables por los sujetos para mejorar sus condiciones de vida.

Varias son las críticas que este enfoque ha merecido; entre ellas, la laxitud del concepto de capital social que conlleva frecuentes confusiones, su relación con un discurso neutral de desarrollo y cooperación, minimizando el conflicto de clases, étnico, genérico y generacional que confronta constantemente a los

---

2 Algunos estudios, sobre todo los de carácter descriptivo, atribuyen la pobreza al comportamiento de las personas, utilizando estereotipos que implican pereza, holgazanería, comportamiento delictuoso, inclinación a tener muchos hijos y avidez de aprovecharse de políticas asistenciales. (Ver, por ejemplo, Brundtland Report, 1987).

actores por el uso de los recursos, con intereses más bien contrapuestos que cooperativos. Por último, este concepto y la agencia individual a la que adscribe, ha llevado a justificar la exclusión del Estado en la generación de dinámicas sociales redistributivas (Portes, 1998).

Reconociendo la imposibilidad de abarcar toda la complejidad del problema, el presente trabajo busca focalizar la discusión en la compleja relación entre la reestructuración capitalista, el empleo e ingreso y las políticas de comercio internacional como posibles instrumentos de reducción o incremento de la pobreza. Consideramos que el comercio internacional, en su relación directa con el trabajo y el ingreso, son ángulos privilegiados para examinar lo que denominamos los modelos de “producción de pobreza” para referirnos al complejo reajuste del capitalismo en términos geográficos y la consecuente distribución de poder entre los actores políticos y económicos evidenciados en los últimos veinte años de vigencia neoliberal.

Conociendo la serie de enfoques que discuten la definición de la pobreza como la privación de capacidades (Sen, 2000) o la insatisfacción de necesidades básicas (Wiggins, 1985), en este espacio queremos retomar la discusión en términos de los cambios operados en el mundo del trabajo, los ingresos que perciben las personas y las posibles consecuencias en la reorganización social a partir de la división mundial del trabajo. Con esta mirada buscamos ir más allá de la descripción del fenómeno (¿cómo viven los pobres, cuántos son, quiénes son?), así como de los diversos planteamientos para su reducción (¿cómo salir de la pobreza?), y ubicarnos más bien en lo que Oyen (2002, citado en Álvarez, 2005) denomina la búsqueda de la comprensión de los procesos que producen la pobreza a un ritmo imposible de superar, o incluso alcanzar, por las políticas públicas destinadas a su reducción o compensación.

Así, se busca discutir el concepto de pobreza desde un ángulo específico: los procesos por los cuales los actores económicos empresariales (nacionales y transnacionales), las políticas estatales y el mercado están generando una activa reestructuración capitalista –basada en un modelo de desarrollo de

economías regionales abiertas - para configurar un nuevo modelo de acumulación que les permita enfrentar el agotamiento de las ganancias del período de sustitución de importaciones y la hegemonía del Estado benefactor.

Esta forma de abordar el tema permite analizar las consecuencias de este proceso no sólo en términos del crecimiento económico de un país sino, sobre todo, de la equidad en la distribución de la riqueza generada y sus implicaciones en las estructuras sociales. En función a ello, es necesario introducir el concepto de clase social como herramienta analítica fundamental para comprender la dinámica social contemporánea. Partiendo de su origen marxista, que considera como recurso de dominio y explotación la posesión del capital y de los medios de producción versus la propiedad del trabajo en bruto, las teorías recientes han ampliado el concepto de clase a la propiedad de otros recursos que confieren poder, tales como el control sobre el trabajo de terceros y la posesión de una habilidad ocupacional escasa (Wright, citado por Portes et al., 2003).

Así, el concepto de clase social remite a categorías distintivas de la población que limitan o potencian su acceso diferencial a los recursos que otorga el poder y las posibilidades de vida correspondientes (Portes, et al.2003). A partir de este enfoque de la realidad, se busca avanzar en la comprensión de la pobreza como resultado de la confrontación de intereses de clase ampliados a relaciones entre Estados.

## **1.2 Estado y mercado: nueva forma de distribución del poder**

El ajuste estructural y las reformas llevadas adelante en América Latina, en los últimos veinte años, han implicado ante todo un reacomodo y posterior conciliación de la administración del poder entre el Estado y el mercado. No se trata, como muchos han planteado, del retraimiento o “achicamiento” del Estado por su ineficiencia, insolvencia, excesiva burocratización y corrupción, sino más bien de un cambio en sus ámbitos de intervención. El Estado nacional de los países latinoamericanos abandonó el rol activo en los procesos de desarrollo para concentrarse en las definiciones macroeconómicas y en el

diseño de las reglas que rigen y definen la participación de los actores del mercado (tipos de cambio, tasas de interés, privatizaciones, liberalización del mercado del trabajo, desregulaciones amplias, seguridad a la inversión, apertura comercial, etcétera).

Los cambios en la relación Estado y mercado responden a una ideología que en parte debe su éxito a la simpleza de su paradigma: el capitalismo, al aumentar la eficiencia de la producción, aumenta la riqueza colectiva de forma espectacular. Incluso si esa riqueza se distribuye desigualmente, con el progreso tecnológico y la organización del trabajo habrá más que suficiente como para asegurar que cada uno recibirá por encima de lo que sería posible bajo otros modelos de desarrollo. A esto se ha llamado la teoría de distribución mediante “goteo” y, a su vez, no es otra cosa que la extensión de la metáfora de la mano invisible que se aplica como explicación al equilibrio del mercado y la producción.

El razonamiento es simple, como puede constatarse; pero ¿qué pruebas concretas aporta el modelo neoliberal para una apuesta férrea al modelo de desarrollo de capitales? Veamos un poco de historia. El modo de producción capitalista es relativamente joven, inicia su gestación en el siglo XVI y se desarrolla plenamente con los aportes de las innovaciones científicas y tecnológicas de la modernidad del siglo XIX (Neffa, 2005).

El constructo ideológico del éxito en términos de bonanza general del modelo neoliberal se desarrolla mucho después, luego de la segunda posguerra, cuando se han aplicado importantes innovaciones tecnológicas no sólo en el proceso productivo, sino también en la organización de las empresas y sus formas de gestión del trabajo. Durante este período se pudo constatar un ciclo de treinta años de crecimiento económico y desarrollo social que duró hasta inicios de la década de los sesenta. Estos recordados “años gloriosos” constituyen una experiencia inédita que contagia de optimismo y signa hasta nuestros días la historia del capitalismo.

Fueron tiempos de prosperidad económica, altas y sostenibles ganancias, elevadas tasas de inversión, crecimiento de la productividad del trabajo,

salarios elevados y legislación laboral favorable que fortaleció la seguridad social y la asociatividad sindical. La pobreza, como siempre, existía pero acompañada de posibilidades de progreso que permitían suponer que las carencias serían temporales y reversibles en un futuro. El Estado, mediador entre las fuerzas sociales y económicas, asume la tutoría de este período virtuoso que, sin embargo, sólo pudo ser disfrutado en los países industrializados y en las economías basadas en relaciones desiguales con los países de la periferia que proveían materias primas a bajos costos.

El agotamiento de este proceso se inicia en la década del sesenta, primero en EEUU y posteriormente en el conjunto de países industrializados. Ello se debió principalmente a la disminución del ritmo de crecimiento de la productividad, proceso que puso en cuestión el aumento salarial y la redistribución favorable a los trabajadores. Como lo describe Neffa (2005), la crisis implica la tendencia generalizada a la disminución de las tasas de ganancia, reduciendo a su vez las tasas de inversión, fenómeno que a su vez provocó el estancamiento económico, un elevado déficit fiscal y el desencadenamiento de procesos inflacionarios, generando tasas de desocupación y el consiguiente déficit en los sistemas de seguridad social.

Para hacer frente a la crisis y evitar que siguiera cayendo la tasa de ganancia, los países desarrollados comenzaron a realizar procesos de ajuste estructural que tuvieron una serie de repercusiones en los países en vías de desarrollo. La agenda, tradicionalmente conocida como “el consenso de Washington”, giraba en torno a una readecuación de las políticas estatales en los años ochenta que consistían esencialmente en reducir el déficit fiscal acusado de ser la causa de la inflación (exceso de inversión pública en políticas sociales), se frenó y contrajo la generación del empleo por parte del sector público y se desencadenó un proceso de privatización de las empresas estatales, aduciendo su mal desempeño, obsolescencia y baja productividad. Por otra parte, sobre todo en América latina, se generaliza la privatización de los servicios públicos, se impulsa la apertura económica y la inversión extranjera directa. Todo ello promovido en el ámbito discursivo por una “reducción del Estado benefactor”, causante del déficit fiscal.

Con ello, como lo plantea Vilas (2001), el Estado no se retrae de la aplicación de políticas sino abandona a su propia suerte a algunos actores económicos y promueve a otros, contribuyendo a consolidar sus ganancias. Así, no se reduce el gasto social porque se focaliza la política o se hace más eficiente la gestión, sino que se focaliza la política y se prioriza la eficiencia porque se recorta el gasto social; y éste se recorta como expresión y resultado de la pérdida de poder político de sus anteriores beneficiarios: las clases populares y, con mayor precisión, los trabajadores.

La forma de intervención asumida por el Estado en décadas pasadas reflejaba en cierta medida un equilibrio del conflicto social generado por las relaciones de clases y expresaba una correlación de fuerzas entre los agentes privados, el Estado y los sindicatos. El cambio actual implica la institucionalización de intereses y perspectivas de un actor específico; la empresa privada; lo que conlleva una notable correspondencia entre sus orientaciones en busca del control de los mercados (incluido el laboral) y el sentido de la intervención estatal.

Los cambios en las políticas sociales y económicas de este contexto ilustran los procesos: privatización y desregulación donde antes hubo intervención y ordenamiento estatal; focalización en lugar de universalidad; compensación en vez de promoción; el individualismo y particularismo clientelista sustituye al ejercicio colectivo de derechos; combate a la pobreza extrema en lugar de desarrollo social, entre otros cambios (Vilas, 2001).

En ese marco, los procesos de reforma estatal son tan sólo elementos visibles de una activa reestructuración capitalista que apuntala la pérdida o ganancia de poder de los diversos actores económicos. Así, el Estado ha reorientado su intervención hacia la promoción de fracciones empresariales vinculadas a las exportaciones; con lo cual estaría apoyando la transferencia de excedentes financieros desde grupos de las burguesías nacionales (vinculadas hacia el mercado interno); y de las clases trabajadoras, hacia fracciones del capital más relacionadas con la inversión y el comercio mundial.

Esta política, como lo registran ya muchas investigaciones<sup>3</sup>, ha tenido un impacto negativo sobre las condiciones de vida de amplios segmentos de la población latinoamericana. Para quienes todavía continúan defendiendo la aplicación del modelo neoliberal, el incremento de la pobreza sólo refleja un efecto de corto plazo reversible con una consistente, sistemática y ampliada aplicación del modelo de desarrollo capitalista.

Por otro lado, diversas posiciones críticas, desconfiadas del carácter transitorio del deterioro social, sostienen más bien que la pobreza e inequidad son consecuencia y requisito del modelo de acumulación vigente, con resultados constatados en todas las economías latinoamericanas: reducida y precaria generación de empleo, concentración de ingresos, exclusión social, entre otros, son aspectos inherentes a la creciente subordinación de la economía real a la economía financiera que el ajuste neoliberal requiere. Así, se ha podido constatar que las políticas pro competitividad y exportación no sólo no han resuelto el problema del empleo e ingreso de los sectores populares (su promesa central al ser aplicadas), sino tampoco lograron resolver el problema del crecimiento económico (Boron et al., 2002).

Con los datos proporcionados por una serie de balances críticos (CEPAL, 2002 y 2003a; Sader, 2001; Ziccardi, 2001; Brieger, 2002), después de dos décadas de neoliberalismo, se puede afirmar que el modelo, en términos sociales, ha fracasado y su permanencia como política estatal dominante sólo se debe a la construcción y permanente fortalecimiento de su discurso basado en un mito ideológico simplificador:

“partiendo de una ruptura con el populismo (principio) se llevaría adelante privatizaciones y la reforma del Estado (nudo argumental) para lograr el bienestar prometido (desenlace) y arribar al primer mundo (final)” (Brieger, 2002:350).

---

3 Entre ellas ver CEPAL (2002; 2003; 2003a; 2003b; 2003c); De la Garza et al. (2001); Sader (2001), Ziccardi (2001); Portes et al. (2003); Oyen (2002); Boron et al. (2002); Brieger (2002).

Todo ello sustentado por las burguesías nacionales que ven las posibilidades de su sobrevivencia vinculadas a una articulación (con claras desventajas pero articulación al fin) con el capitalismo mundial.

Con estas constataciones, podemos encontrar voces disidentes incluso al anterior de las instituciones supranacionales que se constituyeron en los más férreos defensores de la apertura comercial, como Louis Emergi, funcionario del BID, quien previene que

“[el error básico] fue olvidar que lo económico y lo social eran una sola cosa. Hay una bomba de tiempo social que late bajo los sistemas económicos aplicados” (en Van der Borgh, citado por Brieger, 2002).

Por todo ello, en el fondo, hablar de pobreza, empleo e ingresos implica discutir no sólo las potencialidades y características de los menos favorecidos sino, ante todo, poner en discusión la forma de organización del Estado y la sociedad, tanto como el modo y los criterios en que los recursos sociales y económicos son asignados, quiénes ejecutan el reparto y, por tanto, las condiciones en que los diversos actores participan del mismo.

### **1.3 Reestructuración capitalista y comercio internacional**

La construcción de desigualdades económicas en el sistema capitalista es un proceso que implica más de 500 años. Coincidimos con Wallerstein (1998), cuando sostiene que el capitalismo ha sido posible en la medida en que se ha estructurado, por un lado, como un sistema de desigualdades entre personas o actores económicos y, por otro, fundamentalmente como un sistema jerarquizado de Estados.

Lo que el autor denomina sistema-mundo capitalista<sup>4</sup> implica una economía-mundo que articula un único espacio de acción social dentro del cual se integran múltiples procesos de producción. Este espacio, originalmente

---

4 La teoría del sistema-mundo, planteada por Wallerstein, tiene sus antecedentes en los trabajos de Kart Polanyi, Ludwing Dehio y Fernand Braudel, y los argumentos centrales fueron recogidos en su ya clásico libro: *El Moderno sistema mundial*, México, Siglo XXI. 1998.

abarcador de un conjunto de Estados, actualmente abarcaría todo el planeta. Así, se entiende por sistema-mundo una unidad compuesta de una única división del trabajo a escala mundial y múltiples sistemas culturales y políticos.

El autor, argumentando su teoría, afirma que

“los procesos de producción están organizados en torno a una división axial del trabajo o tensión centro-periferia, y en torno a una división social del trabajo, o tensión burguesía-proletariado que, juntas, permiten la incesante acumulación del capital que define al capitalismo como sistema histórico. Estos procesos de producción integrados están unidos mediante un sistema interestatal compuesto por los así llamados estados soberanos” (Wallerstein, 1989:18).

La soberanía estatal es un problema que ha generado profusas discusiones, en particular en las ciencias políticas. La propia existencia del Estado nacional fue tema de discusión, sobre todo a partir del controversial libro *Imperio* publicado el 2004 por Hardt y Negri, cuya tesis sobre el tema podría ser resumida en la cita:

“Hoy...las grandes compañías transnacionales han superado efectivamente la jurisdicción y la autoridad de los estados-nación. Parecería pues que esta dialéctica que ha durado siglos llega a su fin: ¡el estado ha sido derrotado y las grandes empresas hoy gobiernan la Tierra!” (2004: 283).

De esta manera, la proclamada “derrota” del Estado supone el cambio de sus funciones y tareas políticas hacia otros niveles y dominios, principalmente hacia “los mecanismos de mando del nivel global de las grandes empresas transnacionales” (Ibid. 284); es decir, en un proceso histórico inverso en el cual el Estado-Nación habría expropiado las funciones políticas y administrativas de la aristocracia y burguesía locales. En esta nueva fase de la historia del capital descrito por Hardt y Negri, tales tareas y funciones habrían migrado hacia otras esferas y dominios transnacionales.

Sin embargo, reconocer los límites de un Estado en función a sus relaciones con empresas transnacionales no implica desconocer su poder para influir en las operaciones de la economía-mundo. Por una parte, hay que

considerar que en el sistema-mundo moderno, los que en definitiva dictan las reglas no son los mercados sino los Estados que, además, son los instrumentos privilegiados para la acumulación. Por otra parte, como sostiene Wallerstein, hay que tomar en cuenta que

“las clases, los grupos nacionales/étnicos e incluso las unidades familiares están definidos por el estado, a través del estado, en relación con el estado y a su vez crean al estado, le dan forma y lo modifican” (Wallerstein, 1989:817).

Si aceptamos la hipótesis de que la fuerza motriz del actual sistema mundo es la incesante acumulación de capital y ésta tiene en las empresas transnacionales su núcleo duro de reserva, no por ello debemos negar los vínculos de dichas empresas con alguna base nacional. Borón (2002) aporta a este argumento al afirmar que

“el 96% de las doscientas megacorporaciones que prevalecen en los mercados mundiales y cuyos ingresos totales alcanzan los 7,1 billones de dólares por año –equivalentes a la riqueza combinada del 80% de la población mundial– tienen sus casas matrices en ocho países, están legalmente inscritas en los registros de sociedades anónimas de esos mismos ocho países, se encuentran protegidas por las leyes y los jueces de “sus Estados”, y sus directorios tienen su sede en los mismos países del capitalismo metropolitano. Para despejar las dudas que pudieran restar, téngase en cuenta que menos del 2% de los miembros de sus directorios son extranjeros, mientras que más del 85% de todos los desarrollos tecnológicos de las firmas se originan dentro de sus “fronteras nacionales”. En suma: estas corporaciones tienen un alcance global; pero su propiedad, por más dispersa que se halle, tiene una clara base nacional, y sus ganancias fluyen de todo el mundo hacia el país donde se encuentra su casa matriz” (Borón, 2002: 117).

El mismo autor, haciendo referencia a un informe elaborado por la revista *Fortune* sobre las cien empresas transnacionales más grandes de todo el mundo, sostiene que la totalidad de las firmas reconocieron haberse beneficiado por las intervenciones hechas en su favor por los gobiernos de “sus países”, mientras que el 20% de ellas admitió no sólo eso, sino que habían evitado la

bancarrota gracias a los subsidios y los préstamos de rescate que les habían sido concedidos por “sus gobiernos”.

En consecuencia, podemos afirmar que los Estados-Nación todavía siguen siendo actores cruciales en la economía mundial. Las economías nacionales siguen existiendo y las empresas transnacionales continúan operando desde una base nacional. En ese marco, debemos entender que el sistema-mundo está conformado por un pequeño núcleo de Estados fuertes –llamados Estados centrales– en los que se concentra la acumulación de capital; un segundo grupo de Estados con un nivel de fortaleza relativa, pero significativamente menor que la de los Estados centrales –llamados Estados semiperiféricos–, y un tercer gran grupo de Estados débiles –llamados Estados periféricos–. La estructuración de las relaciones económicas y políticas al interior de este sistema ha posibilitado el funcionamiento de un mecanismo de transferencia de excedentes desde los Estados periféricos y semiperiféricos hacia los Estados centrales.

De este modo, si bien se discute que ha habido en la historia de la humanidad una serie de sistemas-mundo (sistemas que eran un mundo en sí mismos), sólo el sistema-mundo capitalista ha llegado a ser un sistema verdaderamente mundial mediante sucesivas “incorporaciones” de todas las zonas del globo (utilizando presiones militares, políticas y económicas), de manera que no existiría en la actualidad un Estado independiente del sistema, entendido esto como

“una parte del planeta económicamente autónoma, capaz de autoabastecerse y a la que los nexos e intercambios interiores le confieren unidad orgánica” (Braudel, 1979, citado en Wallerstein, 1989).

Es fundamental reconocer que el sistema-mundo capitalista ha funcionado siempre como una jerarquía de poder entre los Estados, sin que en ningún momento haya existido un Estado cuya hegemonía haya sido totalmente indiscutida.

Así, las desigualdades entre los países o las sociedades no se deben a diferencias en su posición geográfica, estadio de desarrollo o su nivel de

modernización, sino a sus diferentes posiciones dentro de la economía-mundo. Por ello, la explicación de la pobreza y la exclusión de una sociedad no puede partir tan sólo de una dilucidación de sus características internas o de su historia, sino deben apelar al conocimiento del funcionamiento del sistema en su conjunto, ya que en estos casos no sólo

“el todo es más que la suma de sus partes”, sino que “el todo es el que da razón de sus elementos constitutivos” (Tortosa, 1989:108).

Cuando resaltamos la importancia de los Estados, estamos hablando de la capacidad que éstos tienen para favorecer o desmejorar la posición competitiva de un grupo u otro de actores económicos. En palabras de Wallerstein (2005:49),

“...los estados tienen el derecho soberano, dentro del sistema interestatal, de establecer reglas acerca de lo que cruza sus fronteras. Pueden permitir o impedir el paso de personas, mercancías o capital; pueden discriminar entre abrir o cerrar el paso desde o hacia algunos países en particular; pueden establecer límites cuantitativos para lo que cruza sus fronteras; pueden establecer aranceles para los bienes que cruzan sus fronteras; pueden presionar a otros gobiernos para imponer condiciones acordes a los intereses de los estados que imponen las condiciones, o los intereses particulares de algunos productores de los estados que ejercen dichas presiones”.

Este sistema se corresponde a su vez con una red jerarquizada de estructuras de producción. Esta red de estructuras de producción cuenta con una serie de mecanismos que son centrales para facilitar la acumulación de capital: la mercantilización, la multiplicidad de modos de control de la fuerza de trabajo, las cadenas de valor, el intercambio desigual entre centro y periferia y la estructuración de agentes con ventajas monopólicas (Wallerstein, 1995). Siendo estos conceptos centrales en el análisis del presente trabajo, nos extenderemos en la definición que Wallerstein plantea para cada uno de ellos.

La transformación de todo objeto/sujeto en mercancía transable o **mercantilización** es entendida como un fenómeno que es común a virtualmente todos los sistemas históricos conocidos. Lo que caracterizaría el actual sistema-mundo es la búsqueda constante de nuevas áreas de mercantilización,

incorporando zonas a través de una consciente y planificada expansión geográfica. Este proceso es necesario debido a que a medida que la mercantilización avanza, la rutinización de actividades mercantilizadas se hace paulatinamente menos rentable para quienes están en una situación monopólica y, por tanto, estos actores empiezan a promover la mercantilización de nuevas áreas (Wallerstein, 1989). En ese marco, el mercado es esencial para el funcionamiento del sistema. Mientras más libre y por ende, más competitivo es éste, menores son las posibilidades de obtener altos niveles de ganancia.

En consecuencia, *los capitalistas que gozan de ventajas monopólicas* utilizarán el poder político y su influencia sobre los Estados para impedir el incremento de la competencia. No obstante, los monopolios siempre están bajo ataque y no suelen perpetuarse; más bien, lo que ocurre es que un monopolio es sustituido por otro. Por ello, los grandes actores económicos deben ser capaces de cambiar de rubro cuando decaen sus niveles de ganancia. Los cambios de rubro tienen implicaciones sectoriales y geográficas, sobre todo en los países del tercer mundo en las rearticulaciones monopólicas de nuevos rubros o productos.

Como sostiene Wallerstein (1998:62),

“el funcionamiento de la economía-mundo capitalista requiere que los grupos persigan la satisfacción de sus intereses económicos dentro de un único mercado mundial mientras procuran distorsionar ese mercado en beneficio propio organizándose para influir en los estados, algunos de los cuales son más poderosos que otros, pero ninguno de los cuales controla el mercado mundo en su totalidad”.

Otro mecanismo central en el desarrollo del sistema es la *multiplicidad de modos de control de la fuerza de trabajo*. Esto implica la coexistencia de formas de producción que usan trabajo no asalariado junto con relaciones laborales parcial o plenamente asalariadas, lo que permite al sistema frenar las demandas de los trabajadores por mayores salarios y, además, facilita el funcionamiento de una serie de mecanismos de extracción de excedentes desde las formas de producción caracterizadas por el uso de fuerza de trabajo no asalariada.

Por otra parte, para comprender el sistema hay que conocer aquello que lo articula: *las cadenas de valor*. Todo producto es el resultado de una cadena de valor, cuyos procesos productivos se distribuyen espacialmente a lo largo de diversas áreas geográficas. La existencia de dichas cadenas hace posible que sus diferentes componentes se estructuren de diversa manera entre sí, en lo que se refiere al grado de dispersión geográfica, al grado relativo de monopolización, a los modos de control de la fuerza de trabajo y al nivel de rentabilidad de cada componente. Esta compleja estructura permite múltiples formas de manipulación para centralizar el excedente y facilitar la acumulación de capital en pocas manos.

La estructuración de las cadenas de valor— cuyo origen es mucho más antiguo de lo que se les atribuye<sup>5</sup>— es lo que permite la división internacional del trabajo como un fenómeno de centro/periferia, en el cual el *intercambio desigual* es el principal mecanismo de transferencia de excedentes. La antinomia centro/periferia se refiere a una relación entre unidades con mayor grado de monopolio versus unidades en ambientes más competitivos, lo que lleva a las dicotomías entre altos y bajos niveles de ganancia y altos y bajos niveles de salarios.

Por todo lo mencionado, un concepto central de la teoría sistema-mundo de Wallerstein es el de hegemonía. Este concepto hace referencia a la situación en la que un poder central es suficientemente poderoso como para obtener lo que desea con un mínimo uso de la fuerza, y ser un lugar excepcional de acumulación de capital por acumulación de cadenas de mercancías altamente rentables o de las partes más rentables de las mismas. En oposición a este concepto se articula la rivalidad, es decir, una situación en la que la distribución del poder está menos concentrada entre los países centrales y la acumulación de capital es menos desigual entre ellos.

Asimismo, la hegemonía de una nación en referencia a su poder central ya era un fenómeno estudiado bajo el concepto de imperio. El uso del término

---

5 Ver en Wallerstein y Hopkins 1986: “Commodity chains in the world economy prior to 1800”. Review No.1 Vol.X.

proviene de una analogía con lo que históricamente se denominó Imperio Romano, sobre todo si la expansión de éste es definida como la asimilación de la cultura y la cosmovisión política romana por parte de los pueblos conquistados. Se trataría de un proceso selectivo que se aplicaba sobre los sectores altos de la sociedad sometida, convirtiéndolos en socios en la conducción del imperio, pero que afectaba a todas las clases, con beneficios para unas y consecuencias negativas para otras. Así, la supremacía romana estaba basada en la combinación de violencia y persuasión con la distribución de castigos ejemplificadores a quienes la desafiaban y premios reservados para aquellos que se conformaban (Santosuoso, 2001).

En atención a estas características, en el momento histórico actual estamos frente a la presencia de los EEUU como el líder hegemónico mundial. De esta forma, esta hegemonía hace referencia a la “búsqueda agresiva de Estados Unidos de un orden internacional abierto e integrado, basado en los principios del capitalismo democrático” (Panitch y Guindin, 2005:22). Esta hegemonía empezó a construirse hacia 1870 y tuvo tres vertientes (Wallerstein, 2000):

- a) El declive del poder hegemónico de Inglaterra.
- b) La supremacía de los EEUU frente a Alemania, posible sucesor de Inglaterra. La disputa entre las dos nuevas potencias implicó un largo proceso que incluyó dos guerras mundiales o, visto de otro modo, una guerra mundial de 30 años de duración.
- c) La capacidad de EEUU de contener a la Unión Soviética en el período de la guerra fría, preservando los acuerdos de Yalta<sup>6</sup> que definieron las fronteras territoriales de ambas potencias. Esto fue posible gracias a una estrategia que deliberadamente eludió el enfrentamiento directo entre las dos potencias militares. Al respecto, es muy elocuente el hecho de que las fronteras –particularmente las

---

6 Los Acuerdos de Yalta hacen referencia al documento político internacional firmado tras la segunda guerra mundial por las potencias vencedoras representadas por W.S.Churchill, F.D.Roosevelt y J.Stalin.

fronteras de Europa– no hayan sufrido grandes cambios desde los acuerdos de Yalta en 1945 hasta la implosión del sistema soviético en 1989.

No es posible explicar la hegemonía de los EEUU sin detenerse en la relación entre la gran burguesía y el Estado estadounidenses. La gran burguesía estadounidense ha logrado ser, como sujeto social, un protagonista de primera línea en el capitalismo actual gracias a que

“...ha sabido construir un estado capaz de expresar sus intereses e ideología particulares como de la sociedad en su conjunto, no sólo nacional sino mundial, y hacerlos valer utilizando todos los medios a su alcance” (Ceceña, 2002: 159).

Por ello, Panitch y Gindin (2005) sostienen que el rol que EEUU ejerce es resultado de la historia capitalista debido a la capacidad que tuvo de “conjugarse” su poder particular con una tarea general de coordinación del poder de atracción de los modelos de producción y cultura norteamericana crecientemente unificados en la esfera de consumo. Así, se trataría de una convergencia de

“la invención norteamericana de la moderna corporación, el *management* científico del proceso de trabajo y la línea de montaje de producción masiva; y, por otro lado, los esquemas narrativos y visuales al estilo Hollywood atrayendo y congregando a masas de inmigrantes por medio de la simplificación y la repetición dramática” (Panith y Guindin, 2005: 30).

Así, el sujeto social dominante de la hegemonía norteamericana se nos presenta fundamentalmente bajo dos formas: la del Estado y la de las grandes transnacionales económicas y culturales afincadas en los EEUU que permanentemente recrean su hegemonía mediante una construcción simultánea en varios planos (Ceceña, 2003):

- ♦ militar, creando las condiciones reales e imaginarias de invencibilidad;

- ♦ económico, constituyéndose en paradigma de referencia y en sancionador en última instancia;
- ♦ político, colocándose como hacedor y árbitro de las decisiones mundiales; y
- ♦ cultural, haciendo de su propia concepción del mundo y sus valores la perspectiva civilizatoria reconocida universalmente.

Todos estos mecanismos de construcción de la hegemonía están orientados a imponer una verdad particular – la del Estado y la burguesía norteamericana - como si fuera una verdad general, en este caso mundial, articulada a un crecimiento económico mediante la desposesión a través de lo que ya Marx identificaba como procesos del capital en la etapa de “acumulación originaria”, pero cuya actualidad es aterradora: la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas e indígenas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad – común, colectiva, estatal, etc. – en derechos de propiedad exclusivos; la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales; la usura, la deuda pública y, finalmente, el sistema de crédito.

El Estado, como hace más de 500 años, con su monopolio de la violencia y sus definiciones de la legalidad, juega un rol crucial al respaldar y promover estos procesos cuya consecuencia es el empobrecimiento colectivo.

## **1.4 La ampliación del trabajo precario y el crecimiento de la pobreza**

Como hemos sostenido a lo largo del presente capítulo, comprender la pobreza y las posibles estrategias estatales o sociales para combatirla no puede estar exenta de una mirada macro de las relaciones del sistema-mundo. Por ello, hablar del comercio mundial y discutir los tratados comerciales signados

por los países implica analizar las estrategias concretas de expansión del actual sistema-mundo en su búsqueda de nuevas áreas de mercantilización. Para vincular esto con la generación de pobreza es central conocer a fondo –en la especificidad de cada país– la multiplicidad de modos de control de la fuerza de trabajo. Esto implica una mirada no sólo de las empresas beneficiarias directas de un acuerdo comercial, sino también considerar la coexistencia de formas de producción –en apariencia– periféricas a la articulación internacional.

Asumiendo que Bolivia se articula a las cadenas de valor principalmente a través de la exportación de materias primas, el objetivo del presente trabajo es explorar otra forma de articulación menos conocida y que podría tener impactos en la generación de pobreza: el encadenamiento de procesos productivos que se distribuyen espacialmente a lo largo de diversas áreas geográficas y que tendrían en Bolivia articulaciones para el uso intensivo de fuerza de trabajo.

Esta forma estaría directamente vinculada al caso estudiado: la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPA, según su sigla en inglés) que ha permitido el desarrollo de algunas industrias manufactureras directamente vinculadas al mercado norteamericano. Sin embargo, para comprender la vinculación de esta reciente forma de articulación al sistema mundo, es fundamental revisar la conformación del mercado de trabajo en Bolivia y su proceso histórico de configuración partiendo de la década del 50, cuando se inicia el periodo más intenso de expansión del capitalismo.

Producto de la revolución modernizadora de 1952 y la constitución del período donde la responsabilidad del desarrollo era esencialmente atribuida al Estado (y no al crecimiento económico y la iniciativa privada), el enfoque de la política social en Bolivia respondía a una estrategia de acumulación basada en la ampliación del mercado interno, la creación de empleo, el mantenimiento del salario real y la acción integradora de los sindicatos. Así, el trabajo y el ingreso se constituían en las puertas para el acceso a los beneficios sociales y

a los servicios del Estado (salud, educación, previsión social, ciudadanía, etc.). En este modelo, las organizaciones de carácter asistencial se encargaban de quienes estaban fuera del mercado de trabajo y el campesinado se constituía en protagonista de un modo de producción “precapitalista” destinado a la extinción.

Gran parte del ascenso social registrado en este período (sobre todo a partir del acceso a la educación y el empleo estable asalariado, con ascensos expectables) permitía a las personas forjar un horizonte basado en el esfuerzo presente como inversión para lograr un futuro mejor. Sin embargo, también hay que reconocer que este modelo no llegó a desarrollarse plenamente, manteniendo diversas inequidades entre lo rural y urbano, las clases medias y clases trabajadoras, los hombres y las mujeres, los indígenas y mestizos, entre otras, puesto que el Estado de Bienestar existió dentro de los límites del propio capitalismo, en función a lo que las clases trabajadoras – a través de sus luchas - lograban obtener del Estado.

Indudablemente, en esta etapa no se hablaba de combate a la pobreza sino de promoción del pleno empleo, mejora del salario, mayores prestaciones sociales; todo lo cual afianzaba el consumo individual y colectivo, fortaleciendo el mercado interno. En ese marco, la pobreza era enfrentada de manera preventiva a través de la incorporación efectiva de las personas al modelo productivo, lo que les aseguraba un empleo, la percepción de salarios que les permitían su reproducción (e incluso ascenso social) y a un mínimo de seguridad de corto y largo plazo que otorgaba un horizonte de certidumbre y previsión (Castel, 1995; Coutrot, 2000).

De esta manera, la “sociedad salarial” no era tan sólo definida en función a que la generalidad de los trabajadores eran dependientes (los asalariados en América Latina nunca fueron mayoría), sino sobre todo porque, a partir de la hegemonía de este tipo de organización social y productiva, los sujetos obtenían su renta, estatus, protección, identidad y reconocimiento social.

Ese conjunto de certezas son las que se derrumban en el mundo neoliberal. Este tipo de relación (que implica un tipo de regulación) es cuestionada por el

retorno del libre mercado. Los instrumentos concretos de las estrategias empresariales son la individualización y la desregulación de la relación laboral (con reformas a los códigos de trabajo o *de hecho*, ante la amenaza del desempleo y la debilidad de las organizaciones sindicales). En todos los países se puede constatar cómo cada día crece el número de personas que nacen y mueren sin haber tenido jamás un empleo formal estable. Por ello, hablar de políticas de reducción de la pobreza, sin al mismo tiempo poner en cuestión el sistema económico y su lógica distributiva, sólo puede ser un discurso ideológico vacío de contenido real.

En ese marco, discutir la pobreza y su relación con el empleo e ingresos implica retomar la vieja e inmutable fórmula de erradicar las causas para resolver el problema, ya que la desigualdad y la pobreza generan y se reproducen a partir de la lógica misma de la ganancia y del uso de la fuerza de trabajo. Se trata de cuestionar las bases de un orden económico y político centrado en la lógica de la ganancia antes que en la lógica de la justicia y el bienestar social (Alonso, 2002). En esta visión, el problema ya no son los pobres y cuántos son, sino quiénes son los ricos y qué estrategias utilizan para concentrar la riqueza.

Para focalizar la discusión, Vilas (2001) nos propone una serie de preguntas provocadoras: en las condiciones de pobreza de América Latina, ¿puede realmente hablarse de más mercado y menos Estado?; ¿significa más mercado la exclusión a causa del desempleo, la pérdida de ingresos, la contracción de la política social de la mayoría de la población?; ¿el surgimiento y crecimiento de los “nuevos pobres” es más mercado?; ¿la formación de monopolios y oligopolios privados a causa de la desregulación estatal amplía el mercado o lo reduce?

En la actualidad, la precariedad del empleo reemplazó a la estabilidad como régimen dominante del sistema de relaciones laborales. Cada vez con mayor naturalidad y tolerancia, la mayoría de los trabajadores se enfrentan cotidianamente a la intensificación y ampliación de sus jornadas, a la desocupación masiva y a la permanente incertidumbre por el día de mañana.

En esas condiciones, el futuro se convierte en el resultado aleatorio de la suerte accidental.

Por todo ello, la pobreza y la intensificación de las desigualdades debe ser analizada, ante todo, como el resultado directo de la permanente degradación de las condiciones laborales. A medida que el mercado se internacionaliza y aumenta la competencia, el trabajo se vuelve la variable central de una política de reducción de costos de producción, mientras aumenta su eficacia productiva (Coutrot, 2000).

De este modo, y frente a los discursos pro pobres desplegados por los organismos multilaterales y los Estados, se impone la idea de que la rigidez del mercado laboral debe ser abatida para poder mantener los niveles de competitividad mundial. En América Latina, la flexibilidad en el empleo, producto de esta concepción, se manifiesta cuando menos en cuatro niveles:

- ♦ Desestabilización y/o desaparición de los trabajadores estables - que se inicia con servicios, comercio y se extiende rápidamente a la producción y a la clase obrera más tradicional.
- ♦ Instalación permanente de la precariedad – que implica vivir al día con lo que la persona logra arreglándose sola o a través de la ayuda social, el autoempleo, el trabajo informal o la solidaridad familiar.
- ♦ Ampliación del número de personas “prescindibles” por el modelo productivo – son todos aquellos que se encuentran en una situación de inutilidad social, no son integrables ni como trabajadores, ni como potenciales consumidores; se trata de un ejército de reserva exacerbadamente supernumerario que no tiene la oportunidad ni siquiera de ser explotado, en el sentido más brutal del término.
- ♦ Atomización de intereses – ante la desestructuración de un modelo productivo ligado a un sistema de relaciones laborales y de bienestar social sustentado por los diversos pactos entre la sociedad y el Estado, se impone la fragmentación de lo colectivo que funcionaba como estrategia de defensa de los más débiles. Así, hay un franco

retroceso en las organizaciones sindicales, asociaciones y gremios, que se extiende hasta invadir los mundos de la vida cotidiana, las identidades, las subjetividades y las acciones de todos.

Por todo lo anteriormente expuesto, debemos partir por la admisión de que toda política de lucha contra la pobreza está condenada al fracaso si se intenta aplicarla aislada del reconocimiento de las condiciones macroeconómicas y macropolíticas actuales. Desde diversos ángulos y con argumentos variados, los analistas e investigadores estudiados en este texto coinciden en sostener que las políticas alternativas reales de lucha contra la pobreza implican el diseño de un esquema de acumulación y poder también alternativo.

Se trata, como lo plantean Boron y Gambina, de cambiar la lógica de competitividad internacional exigida por el capital con la demanda (y exigencia) de los ingresos requeridos por la población para satisfacer necesidades tan elementales como alimentarse, curarse y educarse; es decir, se trata de

“[una propuesta política] pensada desde las necesidades de los pueblos y no desde el *killing instinct* del capital” (Boron et al., 2002: 16).

A la luz de estos argumentos, decimos que el plano de las relaciones comerciales –particularmente las relaciones comerciales entre un país periférico como Bolivia y los EEUU– son un plano privilegiado para observar algunos elementos centrales que se ponen en juego para fortalecer la posición estadounidense y mantener a Bolivia en una situación claramente subordinada, lo que se da gracias también a una dosis de complicidad de una gama de sujetos sociales bolivianos.

La forma en la que se manifiestan estos elementos que refuerzan una posición subordinada de Bolivia frente a los EEUU son los tratados comerciales que dan el marco general para la participación de Bolivia en el engranaje de las cadenas productivas globales. Nuestro argumento sostiene, adicionalmente, que los acuerdos comerciales, tal cual están siendo diseñados

e instrumentados por los EEUU, les permite utilizarlos para el logro simultáneo de varios objetivos de política exterior a la vez. Entre estos objetivos se encuentra el reorientar algunos aspectos de la política interna de Bolivia.

Siguiendo las implicaciones teóricas del enfoque que guía este trabajo, sostenemos que la incorporación de Bolivia al mercado mundial de manufacturas, como territorio especializado en una de las fases de la cadena – vale decir, la producción en sí, que es controlada por el capital foráneo, el estadounidense– no genera condiciones de mejoramiento de la calidad del trabajo asalariado en el sector exportador, ni menos se constituye en una política de reducción de los niveles actuales de pobreza. Veamos en el desarrollo de este trabajo los argumentos que sostienen esta afirmación.

## CAPÍTULO 2

### CARACTERÍSTICAS DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE BOLIVIA

---

Las características históricas de la economía boliviana han configurado un patrón de desarrollo de tipo primario exportador, en el que un sector extractivo de materias primas conforma la principal fuente de excedentes. Ello implica, como en varios países latinoamericanos, que este sector se constituye en el eje en torno al cual gira el resto de la economía, puesto que su aporte en divisas es fundamental para el sostenimiento del Estado y la movilización de recursos en el mercado interno. Por otra parte, articula grupos de interés vinculados con algunas actividades conexas y genera capacidad de compra para la importación de productos manufacturados que no se producen en el país.

Esta configuración da como resultado un tipo de inserción externa caracterizada por: i) un peso poco significativo y decreciente en el comercio internacional que históricamente se ha ido diversificando y tornándose más complejo en su intercambio; ii) una marcada tendencia a la vulnerabilidad externa por las fluctuaciones de este sector en su valorización en el mercado internacional y iii) una concentración del comercio exportador en pocos mercados y en pocas empresas.

#### **2.1 Algunos factores para la configuración del patrón de desarrollo**

La economía boliviana estuvo íntimamente vinculada con el mercado internacional (o estuvo globalizada, para decirlo en palabras actuales) desde antes de la fundación de la república. Durante el periodo colonial, el vínculo de nuestra economía con el mercado mundial fue exclusivamente la

explotación de recursos naturales. Debido a esa característica, se señala que el patrón de desarrollo de la economía boliviana es de carácter primario-exportador por más de cinco siglos.

Desde la colonia hasta fines del siglo XIX, el producto central de exportación fue la plata; a principios del siglo XX, el caucho predominó en las exportaciones; desde la década de 1920 hasta la crisis de mediados de la década de 1980, el estaño fue el producto protagonista del comercio internacional. En la actualidad, sin que ninguno de los diversos gobiernos hubiese aprovechado el excedente en la diversificación del patrón de acumulación nacional, el gas natural se constituye en la principal riqueza exportadora boliviana (PNUD, 2005). Esta historia económica mantiene al país en los eslabones más bajos de las cadenas mundiales de valor.

Entonces, las características de la inserción de Bolivia en el mercado mundial explican en gran medida la propia historia económica y política del país. Los ciclos de los sucesivos productos privilegiados para el mercado mundial configuraron también los ajustes, adaptaciones y reemplazos de grupos de poder vinculados con las actividades extractivas en auge, cuyos intereses estuvieron signados por una marcada vocación rentista y dirigieron de manera directa o indirecta los destinos del país (Almaraz, 1967; Mitre, 1981; Rodríguez, 1994).

A lo anteriormente descrito en el ámbito económico, debemos añadir la persistencia de una tradición histórica de colonialismo interno, cuyos rasgos más sobresalientes son, por un lado, la explotación de la fuerza de trabajo indígena sin la articulación del goce de su ciudadanía plena y, por otro lado, el aprovechamiento rentista de la tierra, tanto en el sistema de producción minera como en el de las haciendas.

Por siglos, la clase dirigente exhibía marcados patrones señoriales de comportamiento y concebía la tierra y la explotación de los recursos naturales como un privilegio vinculado a su estirpe y no como propiedad de la nación. El proyecto señorial se desarrolló combinando un modelo de libre intercambio –para favorecer los intereses de la facción minera de la oligarquía– pero sin

revolución burguesa, sin acumulación y sin ingreso de capital. En síntesis, un modelo colonialista de concentración de la tierra que profundizó el uso feudal de la fuerza de trabajo indígena (Zavaleta, 1986).

La revolución de 1952, cuyo antecedente se encuentra en la derrota boliviana a manos del Paraguay en la Guerra del Chaco (1932-1935), fue un intento de construcción nacional liderizado por un grupo de clase media constituida por miembros de familias relegadas de la participación de los beneficios del rentismo minero<sup>7</sup>. La revolución de 1952 dejó un proceso inconcluso: si bien generó condiciones para la retención del excedente por parte del Estado boliviano y avanzó en la ciudadanización de las mayorías indígenas otorgando el voto universal, no pudo destruir la matriz cultural señorial (constituyente de la propia identidad de clase media privilegiada del núcleo central del MNR), que se recreó en los grupos dominantes post-52. Así, desde la intelectualidad y la búsqueda de un nacionalismo paulatinamente excluyente<sup>8</sup>, no surgió un sujeto social que pudiese hacerse cargo de las tareas burguesas. Es a partir de este periodo que conceptualmente se inicia la historia boliviana contemporánea.

### ***2.1.1 Un patrón de desarrollo, varios modelos económicos***

En términos laxos, se entiende por modelo de desarrollo la forma en la que se administra un patrón de desarrollo; y un patrón de desarrollo se conceptualiza como la modalidad en la que se genera, se realiza y se distribuye el excedente. El modelo de desarrollo tiene como elementos fundamentales el grado de presencia del Estado en la economía y el grado de apertura del país (Gray, 2007).

7 Zavaleta los caracteriza como los parientes pobres de la oligarquía... “hijos de ex presidentes o de gerentes de empresas quebradas” (1977: 88).

8 Consideramos que fue paulatinamente excluyente, puesto que el Estado del 52 se inicia con una promesa de inclusión universal, pero deviene en la consolidación de un grupo de poder de tipo oligárquico que – bajo un manto de modernidad - deja intactos ciertos privilegios y prácticas de tipo colonial a favor de algunas élites mestizas.

Como hemos visto en el anterior acápite, el patrón de desarrollo de la economía boliviana no ha cambiado a lo largo de su historia, pues su principal característica es la explotación de recursos naturales para el mercado mundial. Los ciclos de auge y decadencia de cada uno de los sucesivos productos que vincularon al país con la economía mundial se modificaron a lo largo del tiempo, según los cambios en el contexto mundial, y con ello los márgenes para el acomodo de la economía boliviana en tal contexto; pero el patrón de inserción basado exclusivamente en materias primas se mantuvo inalterado.

Paralelamente, se dieron cuatro cambios en la orientación de la política económica desde inicios del siglo XX hasta la fecha: un ciclo liberal, durante las primeras décadas del siglo, seguido por un ciclo estatista que se profundizó en 1952; partir de 1985, un ciclo de corte neoliberal y, desde 2006, se observa un nuevo intento de cambio en la política económica.

Los primeros 30 años del siglo pasado se caracterizaron por la prevalencia de una política económica de tipo liberal. Durante este período, las exportaciones de estaño en manos privadas representaron entre el 50% y el 70% de las exportaciones totales y el nivel de impuestos de la minería del estaño era muy reducido (Gallo, 1991). Después de 1930, la rentabilidad minera empezó a declinar y los impuestos empezaron a subir como efecto de una serie de necesidades del Estado boliviano: el mantenimiento económico de la Guerra del Chaco (1929-1932), las presiones de acreedores internacionales que querían asegurar el repago de la deuda externa, y presiones de diferentes grupos sociales, reclamando políticas de atención social del Estado (Gallo, 1991).

A partir de 1930 se inicia una etapa de proteccionismo económico con la creación de la Junta de Control de Cambios, organismo en el que participaban representantes del gobierno, la minería y el comercio; y que estaba destinado a controlar la entrega obligatoria de divisas por parte de los exportadores para su posterior venta en condiciones controladas para los grupos económicos importadores, provocando que la política de control de cambios se maneje en función de una combinación de intereses contrapuestos entre los exportadores,

que presionaban por un tipo de cambio más alto y los importadores, que deseaban un tipo de cambio más bajo (Jordán, 1982).

Luego del triunfo de la Revolución, la política estatal es explícita en sentido de utilizar los recursos generados por la minería (recientemente nacionalizada) para diversificar el aparato productivo<sup>9</sup>, y se inicia un ciclo de política económica completamente alineado con el planteamiento del modelo de sustitución de importaciones impulsado por la CEPAL. Este modelo –con magros desempeños en torno a la industrialización del país– llegó a su fin en 1985.

Siguiendo un patrón de comportamiento que se generalizó en toda América Latina durante la década de 1970, los sucesivos gobiernos militares de Bolivia promovieron una escalada del endeudamiento externo, incrementándola en 5,6 veces (Huber, Villegas et al., 2001). El *default*<sup>10</sup> del pago de la deuda externa declarado por México en 1982 y las consecuentes políticas de endurecimiento del crédito para los países latinoamericanos provocó una situación de crisis fiscal y crisis de balanza comercial, agravada por una escalada hiperinflacionaria, que fue combatida mediante un duro programa de ajuste estructural de corte neoliberal aplicado en agosto de 1985.

Meses después de la aplicación del ajuste estructural, la caída del precio internacional del estaño llegó a su máxima expresión<sup>11</sup>, con lo cual terminó el período de auge mineral en Bolivia, pero no así la larga era de la dependencia de las exportaciones primarias. En efecto, luego del estaño, el siguiente producto de exportación fue el gas natural, seguido muy de lejos por la soya y sus derivados.

---

9 Producto del declive de los precios mundiales del estaño, iniciado en la década de 1930, y que se expresa en la detención de los procesos de exploración de nuevos yacimientos y la descapitalización de la minería, junto con el incremento de la presión tributaria, se ocasionó una peligrosa situación de insostenibilidad de las políticas estatales.

10 El término *default* se refiere a la decisión de cesar los pagos de la deuda externa.

11 El precio del estaño, que ya presentaba una caída progresiva, se desplomó en 1985, descendiendo de 4 US\$ a 2,5 US\$ la libra fina.

### **2.1.2 La versión neoliberal “a la boliviana”**

En el centro de nuestro análisis está el modelo económico implementado a partir de 1985, caracterizado como “neoliberal”, en contraposición al modelo “estatista” que estuvo vigente desde 1952, puesto que en este período se desarrollan con mayor vigor todas las iniciativas estatales para obtener acuerdos comerciales y preferencias arancelarias, con una apuesta de desarrollo industrial exportador.

Concretamente, a partir de 1985, las estrategias de ajuste se basaron en la premisa de retraer al Estado como dirimidor de las relaciones entre el mercado y la sociedad, y todas las políticas se articularon en torno a tres ejes<sup>12</sup>: i) la liberalización de los mercados, ii) la retracción del Estado como actor directo en la economía, y iii) la orientación de las políticas públicas en beneficio de los exportadores y del capital transnacional a través de los crecientes estímulos para el ingreso de la IED.

En Bolivia, como en el resto de América Latina, el progresivo giro hacia el liberalismo económico tuvo como resultado el vaciamiento de las instituciones democráticas (Borón, 2000) así como los canales institucionales de relación entre la sociedad civil popular y el Estado. El efecto de la articulación de las políticas de corte neoliberal debilitó dramáticamente a los sindicatos y organizaciones sociales como portadores de las demandas populares (García, 1999), y progresivamente se fue corroyendo la legitimidad de los partidos políticos a tiempo de que, como resultado de una acción deliberada del Estado por legitimar a los actores privados, se privilegió la constitución de múltiples espacios de negociación en los que los empresarios grandes ejercieron una importante influencia sobre las políticas públicas que afectaban sus intereses.

---

12 Estos ejes no son nada novedosos por ser copia fiel de las recetas implementadas en toda América Latina.

En contraposición, agentes económicos menos poderosos y visibles –como por ejemplo los pequeños productores– veían cerrarse sus posibilidades de diálogo y, al tomar iniciativas de movilización social, enfrentaban violentas represiones (Rossell, 2006). El resultado neto, por tanto, se tradujo en la intensificación del desequilibrio entre las fuerzas del mercado y las demandas sociales.

La base programática del cambio de modelo económico fue la liberalización de los mercados, operada a partir del D.S. 21060, que permitió la liberalización de los controles de precios de la mayoría de bienes y servicios de la canasta familiar; la libertad de contratación - que en los hechos fue la libertad de despido -; la progresiva eliminación de controles arancelarios y paraarancelarios para la internación de mercancías, el tránsito de un régimen de tipo de cambio fijo a un régimen de tipo de cambio flexible<sup>13</sup> y la reducción del crédito neto al sector público (Aguirre, Pérez et al., 1990). Estas medidas tuvieron un impacto inmediato en la contención de la inflación, a tiempo de generar condiciones para la recuperación de la ganancia empresarial.

Paralelamente, la reducción de las restricciones al funcionamiento de los mercados significó la contracción de la intervención directa del Estado en la economía. En el período comprendido entre fines de la década del 80' y mediados de la década del 90', esta tendencia se profundizó con las modificaciones en el marco legal. Los cambios dieron lugar a una cada vez más activa participación del sector privado (nacional y transnacional), a través de privatizaciones de algunas empresas estatales y de la proliferación de convenios de *joint venture* en la minería estatal. Finalmente, a partir de 1994, se culminó este proceso con el traspaso de las empresas estatales de Energía, Telecomunicaciones, Transporte e Hidrocarburos al sector privado, en el proceso denominado de “Capitalización” (Rossell y Poveda, 2002).

---

13 Esto se aplicó a través del mecanismo de “flotación sucia”, que implica que el Banco Central es el referente para el tipo de cambio, tomando como parámetro la abundancia relativa de dólares frente a la moneda nacional, pero manteniendo un margen de control relativo que permite al Banco Central retardar la apreciación o depreciación de la moneda nacional frente al dólar.

Las transnacionales y, en general, los inversionistas extranjeros, fueron los actores más favorecidos por las políticas estatales a partir de la privatización y la capitalización de las empresas estratégicas del Estado. Las condiciones ofrecidas por el país fueron altamente favorables al ingreso de nuevos agentes de inversión, asegurando altas tasas de retorno y el libre flujo de capitales. En contrapartida, su posición monopólica u oligopólica en el mercado, junto a la vigencia de marcos regulatorios parciales o ambiguos y la débil capacidad de control, fiscalización y negociación por parte del Estado, otorgaron demasiado poder a las empresas capitalizadas en la fijación de precios y tarifas, y en la definición de los parámetros básicos que determinan la rentabilidad del negocio, en desmedro de los consumidores y de los ingresos fiscales. Sin embargo, estas amplias ventajas no produjeron beneficios para el país en términos de la innovación y transferencia tecnológica, la reinversión de utilidades, la generación de empleo o la recaudación tributaria.

El progresivo traspaso de los activos estatales a favor del capital transnacional no sólo implicó el retiro del Estado como actor económico directo, sino que acompañó una serie de medidas que favorecieron la orientación de la economía hacia afuera. En este contexto, tanto en el ámbito discursivo como en el espacio de las políticas públicas, se privilegió al mercado externo como factor dinamizador de la economía nacional, mientras que, deliberadamente, se disminuyó la importancia del mercado interno.

El argumento discursivo central fue que una economía de 6 a 7 millones de habitantes era muy pequeña como para sostener el ritmo de crecimiento requerido por el sector productivo. Al mismo tiempo, se promovió activamente la participación del capital transnacional en sectores estratégicos de la economía boliviana (hidrocarburos, servicios, telecomunicaciones), con el argumento de que el país carecía de capacidad de ahorro necesario para sostener los niveles de inversión requeridos por estos sectores.

A diferencia de los segmentos exportadores, privilegiados por la acción reguladora del Estado, el desarrollo de los rubros cuya producción se destina al mercado interno se dejó en manos del mercado. En efecto, las acciones

estatales en función de los intereses de los inversores en los sectores procesadores de recursos naturales, agroexportadores y en la industria de servicios básicos, contrasta con el tratamiento otorgado a sectores estratégicos para el desarrollo nacional, como la industria manufacturera que, a pesar de su importancia actual y potencial en la generación de producto y empleo, no cuenta con políticas sectoriales dirigidas a potenciar su rol en la reestructuración productiva y en la articulación intra e intersectorial de la actividad económica en el país.

La ausencia de voluntad política para impulsar acciones dirigidas a fortalecer sistemáticamente la producción de bienes con mayor valor agregado y eslabonamientos virtuosos en la economía boliviana se ilustra en un estudio que resume las políticas industriales aplicadas en América Latina<sup>14</sup>:

---

14 Melo, Alberto 2001, citado en Montero Montero, Lourdes y Escóbar, Silvia 2003. *La Industria en su Laberinto. Reestructuración productiva y competitividad en Bolivia* (La Paz, CEDLA).

Cuadro 1  
**América Latina: principales incentivos financieros y fiscales a la producción y a la inversión**

País	Préstamos para capital de trabajo	Préstamos para capital fijo	Inversión directa	Préstamos dirigidos	Créditos para el desarrollo regional	Incentivos tributarios horizontales	Incentivos tributarios sectoriales	Incentivos tributarios regionales
Argentina	X	X	X	X		X		
Bolivia						sólo minería		
Brasil	X	XX	X	X			X	
Chile	X	X		X	X	X	X	
Colombia	X	XX	X	X			X	
Ecuador	X	XX				X		
México	X	XX	X		X	X		
Paraguay	X	X			X		X	
Perú	X	X				X	X	
Uruguay	X	X			X	X		
Venezuela	X	X			X	X		

Fuente: Melo, 2001: 23-25.

Como se ilustra en este cuadro, a excepción de Bolivia, la mayoría de los países latinoamericanos, a pesar de mantener una política neoliberal en la economía, han aplicado instrumentos de políticas directas de promoción al sector productivo, que tienen como objetivo incrementar su competitividad, aplicando de manera heterodoxa los principios de retiro del Estado del ámbito económico.

Cuadro 2  
**América Latina: principales incentivos financieros  
 a la exportación de bienes industriales**

País	Agencias de créditos para exportaciones	Crédito para exportaciones en bancos de desarrollo	Préstamos para capital de trabajo	Préstamos específicos	Financiamiento para proyectos	Créditos para compradores	Financiamiento para actividades de comercialización	Seguros para créditos de exportación
Argentina	X	X		X	X	X	X	
Bolivia								
Brasil		X	X	X		X		X
Chile		X	X	X		X	X	
Colombia	X	X	X		X	X	X	
Ecuador		X	X				X	
México	X	X	X	X	X	X	X	X
Paraguay								
Perú		X	X			X		
Uruguay		X	X					X
Venezuela	X	X			X		X	

Fuente: Melo, 2001:19.

En ese mismo sentido, las estrategias estatales de intervención para promocionar la exportación de bienes industriales en América latina han sido diversas, con la clara excepción de Paraguay y Bolivia que

dejaron a su industria manufacturera competir sin ningún apoyo estatal directo<sup>15</sup>. Lo dicho hasta aquí permite apreciar que aún las formas más compatibles de hacer política sectorial en una economía de libre mercado estuvieron ausentes en la acción normativa y reguladora del Estado boliviano.

Luego de 1985, una vez lograda la estabilidad de precios y habiendo alcanzado importantes avances en la restauración de los equilibrios macroeconómicos, la industria manufacturera inició un proceso de recuperación de la producción, pero esta vez en un contexto de mayor competencia, que dejó atrás una serie de rubros que no pudieron sobrevivir a la apertura económica. En este escenario, la industria no logró impulsar su sector de bienes transables a pesar de los esfuerzos realizados por algunos grupos industriales para introducir nuevos productos en la oferta exportable. Por consiguiente, el libre mercado no llevó a hacer del sector industrial un generador neto de divisas ni permitió revertir el déficit comercial que se arrastra históricamente (Montaño y Villegas, 1993).

Como resultado de todo esto, se asiste a la adopción generalizada de prácticas de flexibilidad laboral, una estrategia defensiva empresarial que no solamente genera una competitividad espuria en la rama industrial, sino que incide dramáticamente en las condiciones laborales de los trabajadores y, por esa vía, en las propias condiciones de reactivación sectorial en un escenario en el cual todavía existe una alta dependencia del mercado interno.

En efecto, si bien los productores industriales y manufactureros (en particular, los pequeños y medianos productores) son parte de los grupos económicos más afectados por las políticas de apertura comercial –sobre todo por las importaciones–, sus trabajadores constituyen la fuerza de trabajo que sufrió con mayor impacto la desregulación de las relaciones laborales, ya sea por la pérdida de estabilidad en el trabajo, por el menor acceso a las

---

15 En el caso boliviano, podemos considerar que el apoyo estatal para las sucesivas renovaciones del ATPA en términos de recursos utilizados para hacer *lobby*, junto con y a favor de los empresarios manufactureros exportadores, puede ser considerada como una medida de apoyo sectorial indirecto.

prestaciones sociales o por el mantenimiento de sus salarios en techos muy bajos, condiciones que en gran medida repercuten sobre la demanda interna, afectando el desempeño de ésta y otros rubros de la actividad económica nacional.

En el plano de la promoción de las exportaciones, las políticas públicas alentaron la suscripción de acuerdos de comercio bi y multilaterales e implementaron una serie de medidas encaminadas a facilitar la inserción de los agentes económicos nacionales en los mercados internacionales, promoviendo la neutralidad impositiva como forma de reducir costos de las exportaciones.

El resultado es que la economía boliviana se transformó en una de las más abiertas de América Latina e incluso fue elogiada por la Organización Mundial del Comercio en el informe sobre el país de la Secretaría de la Junta de Revisión de Política Comercial (OMC, 1999)<sup>16</sup>. Esta apertura fue, ante todo, producto de medidas anticipadas e iniciativas autónomas del Gobierno boliviano y no necesariamente parte de una disciplina de tratados de comercio bi o multilaterales (OMC, 1999; United States of America, 2001; Montero y Escóbar, 2003)<sup>17</sup>.

Además, una serie de leyes nacionales creó firmes protecciones para los inversionistas. El centro de esta legislación es la Ley de Inversiones de 1990, complementada con legislaciones sectoriales (Código de Minería, Ley de Electricidad, Ley de Telecomunicaciones, Ley de Hidrocarburos, etcétera). Estas leyes establecen los siguientes principios: i) trato nacional a las empresas extranjeras; ii) amplias garantías para el ejercicio de los derechos a la propiedad; iii) eliminación de restricciones al ingreso y salida de capitales o a la remisión al exterior de dividendos, intereses y regalías; y iv) garantías para

---

16 El *Trade Policy Review Body* revisa las políticas comerciales de los países “en vías de desarrollo” cada seis años.

17 No obstante, la OMC observa reiteradamente la necesidad de *armonizar* lo aplicado y los mecanismos obligatorios, de modo que Bolivia no podrá desmarcarse de su actual régimen abierto.

la libre convertibilidad de la moneda, la libre importación y exportación de bienes y servicios, la libre determinación de precios y la libre producción y comercialización de bienes y servicios. Las leyes mencionadas también establecen y protegen las operaciones de riesgo compartido (*joint ventures*).

Al mismo tiempo, las denominadas “reglas del juego del comercio internacional” estuvieron acompañadas de un poderoso discurso ideológico sobre el camino del crecimiento virtuoso que generarían. En este periodo, no sólo desde el Estado sino desde los medios de comunicación y los expertos en planificación del desarrollo, se argumentaron una serie de supuestos sobre las virtudes de la apertura externa, partiendo de que el comercio sería el motor del desarrollo.

La base de estos supuestos sostenía que todas las medidas asumidas no solamente estimularían la atracción de flujos frescos de inversión directa extranjera, creando dinamismo productivo y económico; sino que también impulsarían la diversificación y creación de nuevas actividades, reduciendo la concentración de las exportaciones en pocos productos, materias primas o bienes con escaso valor agregado y, finalmente, se promovería la transferencia tecnológica asociada a la inversión, renovando la base productiva para la diversificación y el aumento del valor agregado de las exportaciones. Se trataba de un conjunto de cambios que darían mayores posibilidades a la creación de empleo; por tanto, los problemas de desempleo, precarización y mayor pobreza que el país presentaba eran vistos como consecuencias de un necesario pero corto período de transición y equilibrio antes de la bonanza.

Entonces, bajo estos supuestos, la exportaciones jugarían un rol fundamental en el desarrollo del ámbito económico-productivo y, por lo tanto, también en el social. El comercio internacional lo haría todo. Bolivia se adscribió a esa idea bajo el lema de exportar o morir. Sin embargo, estas supuestas virtudes no llegaron a plasmarse, pues la inversión no trajo ni un dinamismo significativo ni una diversificación en el perfil del comercio. La transferencia tecnológica se dirigió a enclaves poco articulados con el resto de la economía; las exportaciones siguen siendo principalmente de productos

primarios y el efecto en la calidad del empleo fue neutro e inclusive negativo. Por lo tanto, todos estos factores llevan a la conclusión de que también es posible exportar y morir.

Como dijimos anteriormente, la orientación hacia fuera se fue reglamentando y consolidando por medio de un conjunto de tratados e instrumentos, bajo la tutela de varias entidades supranacionales. Hoy Bolivia se encuentra inmersa en un mosaico denso de tratados que en su conjunto tienden a ampliar, profundizar y consolidar esta orientación. Entender el futuro de la industria manufacturera y el empleo que genera requiere, por lo tanto, comprender el contenido y alcance de estas reglas con relación a la inserción de Bolivia en los circuitos del comercio internacional. Por ello, a continuación se revisan, de manera general, los acuerdos comerciales en que participa Bolivia.

## **2.2 Acuerdos comerciales de Bolivia**

Buscando mejorar su posición en el continente y el mundo, Bolivia se encuentra inserta en una compleja red de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales, a pesar de no contar con una clara política diplomática de Estado que exprese la intencionalidad de su relacionamiento mundial. Por ello, hasta hoy, las participaciones en los acuerdos son sólo resultado de las diversas voluntades y visiones ideológicas del gobierno que toca en turno.

En síntesis, Bolivia es miembro pleno de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), miembro asociado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), tiene acuerdos de complementación económica con Chile, México y Cuba; por otro lado, participa del SGP y del ATPA con los EEUU así como del SGP con la Unión Europea. Adicionalmente, el país participa del recientemente creado bloque de la Alternativa Bolivariana de las Américas – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). No obstante, a pesar de los esfuerzos de integración, esta densa red de acuerdos no se aprovecha con las actividades comerciales del país, puesto que nuestra estructura productiva no

cubre los potenciales mercados resultados de los acuerdos. Veamos de manera resumida los más importantes.

### **2.2.1 *Comunidad Andina de Naciones***

La CAN es un organismo de integración económica y social, con personería jurídica internacional, constituido por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Está estructurado por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (Arano, 2003: 37), y es el resultado de la evolución del Acuerdo de Cartagena (comúnmente llamado Pacto Andino), suscrito el 2 de mayo de 1969 por Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Venezuela<sup>18</sup>, con miras a lograr una unión aduanera. El grado de avance alcanzado en la integración regional y la necesidad de incorporar nuevas dimensiones en ese marco dieron lugar a una reestructuración del Pacto Andino, a través del Protocolo de Trujillo, en julio de 1997.

Los más importantes avances programáticos en el marco de la CAN son: la incorporación de una Agenda Social, lo cual implica disminuir la preeminencia temática de las relaciones económicas entre los países miembros; enfatizar la proyección externa, dando una mayor importancia al posicionamiento del bloque subregional en el marco de la economía internacional y profundizar el proceso hacia el logro de un Mercado Común (Arano, 2003: 38). El valor de las exportaciones bolivianas a los países de la CAN en el 2007 suma 313.79 millones de US\$, y las importaciones desde este bloque ascendieron a 262 millones de US\$ a fines de 2006.

### **2.2.2 *Mercado Común del Sur***

La formación del acuerdo del MERCOSUR como tratado de integración se remonta a una serie de 23 protocolos bilaterales suscritos por Argentina y Brasil entre 1984 y 1989, en los que se regula una amplia gama de temas relativos a las relaciones económicas bilaterales. Hacia 1990, los dos países

---

18 Chile abandonó el Pacto Andino en 1977 y Venezuela, en 2006.

deciden encaminarse hacia el logro de un mercado común, iniciativa a la que solicitaron incorporarse Paraguay y Uruguay. El Mercado Común se propone la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; así como la armonización de las legislaciones de los países miembros en las áreas pertinentes para fortalecer el proceso de integración (Arano, 2003: 67 - 68).

Bolivia interactúa con el MERCOSUR a través del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica, No. 36 del 28 de febrero de 1997, en el cual se establecen principalmente los siguientes objetivos: formar un área de libre comercio en un plazo de 18 años, establecer un marco normativo para la protección y la promoción de inversiones; así como promover la complementación y la cooperación económica, energética, científica y tecnológica (Arano, 2003: 72). El 2007, Bolivia exportó 1.730 millones de US\$ al Mercosur e importó de este bloque bienes por un valor de 1.047 millones de US\$ en 2006.

### **2.2.3 Acuerdos bilaterales**

Bolivia ha suscrito Acuerdos de Complementación Económica con Chile (ACE 22), México (ACE 31) y Cuba (ACE 47), mediante los cuales se ha establecido la liberalización comercial de amplios grupos de productos.

El ACE 22, con la república de Chile, entró en vigor el 1 de julio de 1993 y originalmente liberalizó el ingreso de 115 productos de origen chileno al territorio nacional, a cambio de la liberalización de 200 productos de origen boliviano para el ingreso a Chile (Arano, 2003). En 1997 se renegoció este acuerdo, puesto que, pese al creciente dinamismo de las exportaciones bolivianas, no se lograba superar la brecha de déficit bilateral con Chile; la renegociación logró, entre otras cosas, nuevas preferencias arancelarias para enriquecer el acuerdo original, la ampliación de los cupos para productos clave de la oferta exportadora boliviana y la suscripción de un acuerdo en materia sanitaria para lograr que Bolivia habilite la exportación de frutas y hortalizas

al mercado chileno (Arano, 2003). Aún así, las cifras siguen siendo deficitarias para Bolivia: en 2006 el país exportó US\$ 68 millones a Chile, e importó US\$ 233 millones.

El ACE 31, con la República de México, se suscribió en Río de Janeiro el 10 de septiembre de 1994 y prevé un programa de desgravación arancelaria según diferentes categorías que están en función de la sensibilidad económica. Así, se ha planteado un mecanismo múltiple de desgravaciones, que va desde las desgravaciones automáticas a las desgravaciones lineales a 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 y 15 años, según la sensibilidad de los productos (Arano, 2003). El comercio con México es relativamente marginal para ambos países: el año 2006, Bolivia exportó un valor de US\$ 22 millones e importó por un valor de US\$ 49 millones.

El ACE 47 con la República de Cuba se firmó el 8 de mayo de 2000, y prevé la rebaja arancelaria del 100% para cien productos cubanos, mientras que Cuba otorga una rebaja arancelaria para noventa productos bolivianos (Arano, 2003: 123). El año 2006, las exportaciones a Cuba sumaron algo menos de US\$ 10,000 y las importaciones fueron de US\$ 1.1 millones.

#### ***2.2.4 Programas de Preferencias Arancelarias***

Bolivia no tiene acuerdos comerciales bilaterales con los EEUU ni con la Unión Europea. En ambos casos, sólo participa de los programas de preferencias arancelarias que estos países otorgan bajo ciertos criterios a diversas regiones del mundo<sup>19</sup>.

En 2006, Bolivia exportó a la Unión Europea US\$ 167 millones e importó un total de US\$ 242 millones. Para el mismo año, las exportaciones a los EEUU sumaron US\$ 360 millones, y las importaciones fueron de US\$ 294 millones. Por tratarse del tema central de este trabajo, los programas con los EEUU serán abordados en un capítulo independiente.

---

<sup>19</sup> Debido a que éste es el tema central del presente trabajo, el capítulo tres profundiza en el esquema de comercio con los EEUU.

A pesar de todos estos esfuerzos de integración subregional, y de calificar como uno de los países pobres a los cuales se destinan preferencias arancelarias unilaterales, el siguiente apartado describe los escasos resultados concretos de veinte años de apuesta nacional en mejorar nuestro desempeño en el mapa mundial del intercambio económico.

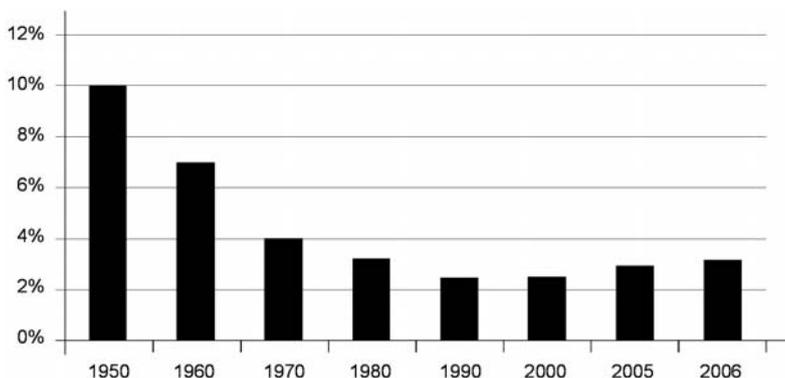
## **2.3 Bolivia en el contexto económico actual**

Una revisión de la evidencia histórica nos motiva a reconocer que América Latina está moviéndose hacia una situación cada vez más marginal en la economía mundial. En efecto, la estimación de la participación de América Latina, en una serie histórica desde 1850, muestra una participación decreciente del subcontinente.

Desde mediados del siglo XIX, la región logró mantener una participación de un 10% en el comercio internacional. La declinación se inicia en la década de 1960, con un 7% en su participación. Desde entonces, en las décadas siguientes, decrece al 4% para, en 1990, llegar tan sólo a un 3%, lo cual convierte a América Latina en una región cada vez más “prescindible” para la economía mundial, puesto que su posición en los noventa no ha reportado cambios significativos. Peor aún, cifras oficiales muestran que entre 1990 y 2000, América Latina vio declinar su participación en el comercio mundial a un 2,5% (Frank, 1993).

A pesar de estos cincuenta años de pérdida de espacios en el mercado mundial, la década que iniciamos ha mostrado débiles signos de reversión. Las cifras para el año 2006 muestran que la participación de América Latina en el Comercio Mundial subió hasta el 3,2%. Este ligero incremento se debe fundamentalmente a la influencia del dinamismo de la economía china sobre los precios de los productos básicos (principalmente minerales) y a la política de guerra de los EEUU contra Irak y Afganistán, que han provocado un aumento de más del 25% de los precios del petróleo desde el 2001 (UNCTAD, 2006).

Gráfico 1  
**Participación de América Latina en el comercio mundial**



Fuente: Elaboración propia, con datos de Frank (1993) y UNCTAD (2006).

Una serie de elementos relacionados con la diversidad de la riqueza de recursos naturales, biológicos y, por supuesto, los recursos hidrocarbúricos de la región, nos permiten cuestionar la noción de que la importancia relativa de América Latina se pueda medir solamente con base en su participación en el comercio mundial. Más bien, a partir de la creciente importancia geoestratégica de los recursos de la región (sobre todo en términos de bosques, reservorios de agua dulce, entre otros), podemos señalar que el subcontinente se sitúa como un espacio de confrontación política con una importancia mayor de la que sugieren las cifras de comercio exterior actuales (Ceceña, 2003).

Pasemos ahora a revisar la situación actual de Bolivia en el contexto de la economía mundial manteniendo como referencia los datos de participación latinoamericana.

La participación del país en el comercio mundial ha seguido un patrón similar a la que se observa en América Latina. Las cifras para los últimos lustros son elocuentes al respecto: entre 1980 y 2000; la participación de Bolivia en el comercio mundial decayó del 0,05% al 0,02%. En los últimos años, a causa del incremento de los precios en minerales e hidrocarburos, la

participación de Bolivia en el comercio mundial se incrementó hasta llegar al 0,04% el año 2006. Se nota una tendencia similar al comparar la participación de Bolivia con América Latina en el comercio internacional.

Cuadro 3  
**Participación de Bolivia y América Latina en el Comercio**

<b>Año</b>	<b>Bolivia/mundo</b>	<b>Bolivia/América Latina</b>
1980	0,05%	1,44%
1990	0,03%	1,07%
2000	0,02%	0,76%
2005	0,03%	0,86%
2006	0,04%	1,11%

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD (2006).

De esta forma, sobre un volumen de comercio mundial calculado en 12 billones de dólares para el año 2006, Bolivia participó con US\$ 4.2 mil millones de dólares, configurándose en absolutamente prescindible en términos de intercambio económico.

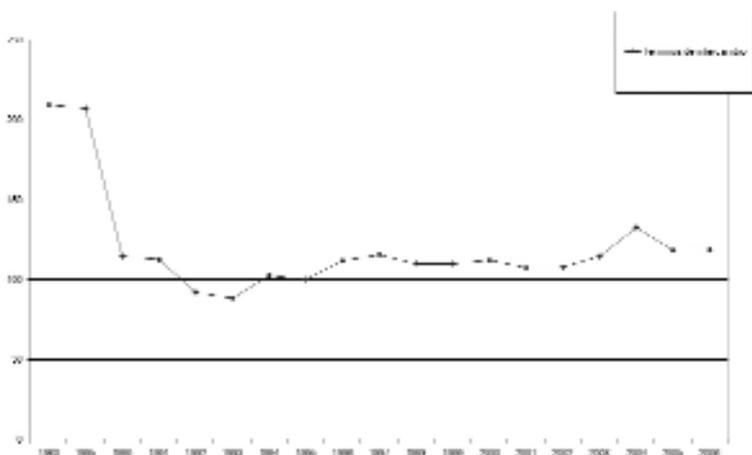
Por consiguiente, hay que tomar en cuenta que la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio es un fenómeno que se observa en toda América Latina, y refleja la persistencia del patrón primario exportador del subcontinente. Las cifras históricas muestran que entre 1900 y 2000, los términos de intercambio para los principales productos de exportación de América Latina han disminuido en más del 60%, exceptuando al petróleo y sus derivados (CEPAL, 2002). De hecho, el único cártel de países que funciona con efectividad es la OPEP, gracias a la importancia estratégica del petróleo para el capitalismo moderno. En su momento, Bolivia participó en un cártel de precios: el disuelto Consejo Internacional del Estaño, que pudo influir en la fijación de los precios internacionales del estaño durante casi cuatro décadas<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Esos años, cuando todavía existíamos en el mapa del comercio mundial, abarcan desde 1949 hasta la crisis final del estaño en octubre de 1985. Salak, John 1986. "ITC glory days probably over" *American Metal Market*. Vol No. 8.

En las últimas décadas, la tendencia de la evolución de los términos de intercambio para Bolivia ha sido errática, pero aún con el incremento de algunos productos, hasta el momento no se han recuperado los niveles de 1980. En efecto, entre 1980 y 1993, el valor de los términos de intercambio para Bolivia disminuyó en un 58%<sup>21</sup>. Inmediatamente después, en 1994, la tendencia se revierte y los términos de intercambio se incrementan en 16%, principalmente por efecto del inicio de las exportaciones de gas a la Argentina. Desde entonces, la tendencia se ha mantenido estable hasta el año 2004, cuando se dio un súbito incremento, nuevamente jalado por el efecto de los precios de los hidrocarburos. Tal incremento se revirtió al año siguiente, por efecto del incremento de los precios de las importaciones.

Gráfico 2

### Términos de Intercambio de Bolivia con el mundo

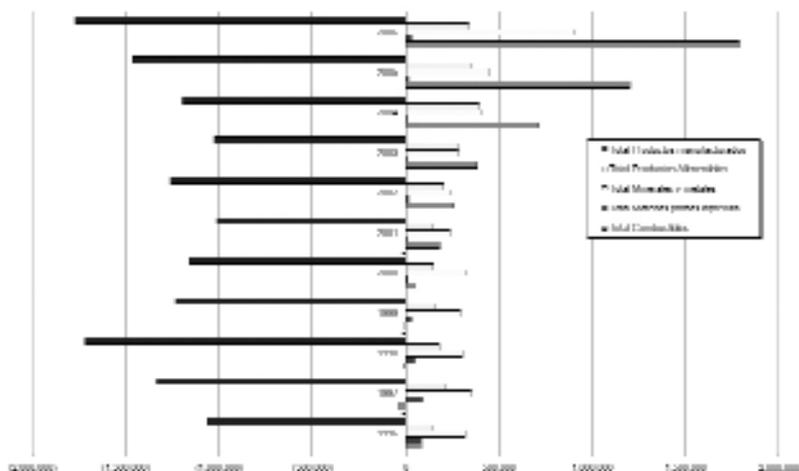


Fuente: Elaboración propia. De 1990 a 1999: CEPAL <[www.cepal.org](http://www.cepal.org)>; de 2000 a 2006: INE <[www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)>. Año base: 1995.

Durante los últimos lustros, la balanza comercial de Bolivia ha mostrado déficit crecientes en bienes industrializados, aunque ha logrado superávit global desde 2003.

21 Los términos de intercambio indican la relación del valor de las exportaciones en relación al valor de las importaciones.

Gráfico 3  
**Bolivia: balanza comercial por grupo de producto CUCI**  
 (miles de US\$)



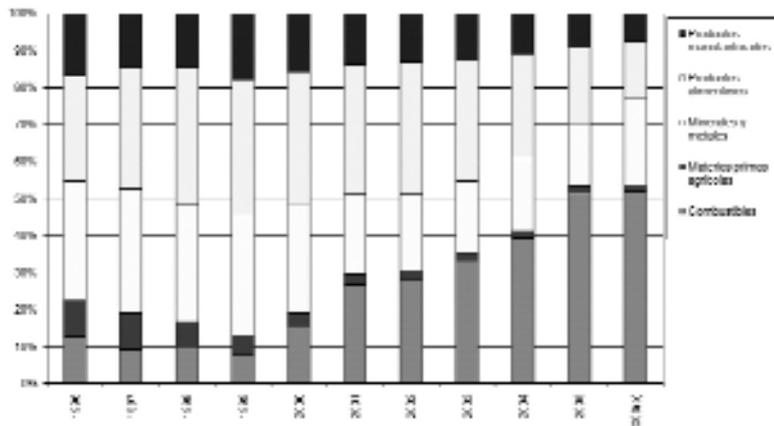
Fuente: Elaboración propia con datos del INE <[www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)>

No obstante, la actual coyuntura se presenta inusualmente favorable para el país: los precios de los hidrocarburos y de los minerales están en alza. De hecho, la nacionalización de los hidrocarburos, junto con la renegociación de precios de venta del gas, permitieron un incremento inédito de los ingresos por exportaciones y de los ingresos por impuestos, con lo que se logró un superávit comercial para el año 2007, y además un superávit fiscal por segundo año consecutivo.

### 2.3.1 Concentración de las exportaciones

Un segundo rasgo característico de la inserción internacional de Bolivia es la concentración de las exportaciones.

Gráfico 4  
Bolivia: exportaciones por tipo de producto



Fuente: Elaboración propia con datos de INE <[www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)>

Cuando se revisan los datos por país de destino, se observa que sólo cinco mercados concentran más del 70% del valor de las exportaciones bolivianas. Únicamente tres mercados: Brasil, Japón y Argentina, absorben más de la mitad de las exportaciones bolivianas.

Cuadro 4

**Bolivia: valor de exportaciones por país de destino (2006)**

País de destino	Total exportaciones en millones de US\$	% del valor exportado	% acumulado
Brasil	1.562	38.3%	38.3%
Japón	378	9.3%	47.5%
Argentina	370	9.1%	56.6%
Estados Unidos	360	8.8%	65.4%
Perú	232	5.7%	71.1%
Resto del Mundo	1.178	28.9%	100%
Total	4.080		

Fuente: INE <[www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)>

Por otra parte, así como las exportaciones del país están concentradas en pocos mercados, también están concentradas en pocos productos: los 10 principales productos de exportación agrupan más del 80% del valor de las exportaciones bolivianas. Sólo dos productos suman más de la mitad de las exportaciones bolivianas: gas natural y zinc.

Cuadro 5

**Bolivia: diez principales productos de exportación (2006)**

<b>Producto</b>	<b>Valor en millones de US\$</b>	<b>Porcentaje acumulado</b>	<b>Porcentaje</b>
Gas natural en estado gaseoso	1.669	40.9%	40.9%
Mineral de zinc y sus concentrados	548	13.4%	54.4%
Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	345	8.5%	62.8%
Torta y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja (soja)	211	5.2%	68.0%
Minerales de plata y sus concentrados	163	4.0%	72.0%
Las demás formas en bruto de oro	126	3.1%	75.1%
Estaño sin alear	116	2.9%	77.9%
Aceite de soja en bruto y sus fracciones	100	2.5%	80.4%
Artículos de joyería de los demás metales preciosos, incluso revestidos o chapados de metal precioso	73	1.8%	82.2%
Nueces del Brasil sin cáscara, frescos o secos	70	1.7%	83.9%
Resto	656	16.1%	100%
Total exportaciones	4.080		

Fuente: INE <[www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)>

Es necesario recalcar que la concentración de las exportaciones en pocos mercados y pocos productos tiene su correlato en una concentración igual de elevada en las empresas exportadoras. Veinte empresas del país concentran el 83% del valor de las exportaciones.

Gráfico 5  
Bolivia: exportaciones de los 50 exportadores más grandes (2008)



Fuente: Nueva Economía, 2008.

La concentración de las exportaciones bolivianas permite prácticamente identificar un mercado para cada grupo de empresas: el mercado brasileño para las transnacionales petroleras; Brasil y Argentina para las empresas de hidrocarburos; el mercado de EEUU para las petroleras y para las exportadoras de joyería y confecciones; Japón para los exportadores mineros; Perú para las empresas soyeras, mineras y azucareras.

Cuadro 6  
**Bolivia: diez mayores exportadoras (2007)**

Empresa	Producto	Valor en millones de US\$
Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	Gas natural	2.158
Sinchi Wayra S.A.	Minerales	381
Minera San Cristóbal S.A.	Minerales	137
ADM-SAO S.A.	Aceite de soya en bruto y tortas	122
Empresa metalúrgica Vinto	Minerales	116
Gravetal Bolivia S.A.	Aceite de soya en bruto y tortas	109
Industrias de Aceite S.A.	Derivados de soya, girasol y otros	93
Industrias Oleaginosas S.A.	Aceite de soya en bruto y tortas	73
Compañía Minera Colquiri S.A.	Mineral de zinc	66
Empresa Boliviana de Refinación S.A.	Aceites crudos de petróleo	63

Fuente: Nueva Economía, 2008.

Nota: YPFB aparece como exportadora, pero en realidad es agregadora de la exportación de PETROBRAS.

Cuando bajamos hasta este nivel de análisis, podemos inferir que si hablamos de impulsar la exportación, lo que debería ser una política para el país se transforma en una política para un grupo de empresas. Más precisamente, para un grupo de empresarios. Esta cuestión se hace aún más evidente cuando se analizan las exportaciones bolivianas de manufacturas, lo que es (casi) lo mismo que decir el conjunto de las exportaciones bolivianas hacia los EEUU. Este segmento está compuesto tan sólo de 30 empresas, de las cuales únicamente cuatro superan el millón de dólares.

Al mismo tiempo, la alta concentración de las exportaciones en pocos productos es interpretada como una falta de aprovechamiento de las ventajas comerciales por parte del país. La afirmación del escaso aprovechamiento “como país” de los acuerdos comerciales en los que Bolivia participa es, en realidad, reflejo de la escasa competitividad de las empresas. En efecto, las empresas exportadoras –particularmente las empresas manufactureras– no han podido incrementar su participación en los mercados internacionales, a pesar de que, desde el Estado, se han hecho gestiones para preservar e incrementar los mercados externos a través de la participación en diversos esquemas comerciales.

La concentración de las exportaciones en pocos mercados, pocos productos y pocas empresas, se traduce en una situación de alta vulnerabilidad externa para el país: en primer lugar, por la dependencia de las decisiones de política de los pocos socios comerciales; en segundo lugar, por el comportamiento de los precios de los escasos productos de exportación que representan la gran mayoría de los ingresos de divisas del país. Esta característica de vulnerabilidad se profundiza cuando analizamos el destino de nuestras exportaciones: se trata fundamentalmente de materias primas y productos que constituyen los eslabones más bajos de una cadena mundial de valor, con una extrema dependencia del dinamismo de los eslabones superiores. En ese sentido, existen múltiples limitaciones para poder influenciar los movimientos de los precios de los productos de exportación por innovaciones de producto o de proceso.

De hecho, la vía política se constituye en la más expedita para que los países con economías de base primaria puedan incidir en los precios de sus productos de exportación; ya sea a través de la formación de cárteles de países productores –lo cual implica esfuerzo de coordinación internacional de proporciones significativas–, o bien a través de la negociación directa con los países compradores. Actualmente Bolivia está utilizando el segundo mecanismo, dado que su principal producto de exportación –el gas natural– se destina en su integridad a dos países: Argentina y Brasil, con los cuales ya se negoció un aumento del precio del gas (La Prensa, 05/05/06).

La vía política de incidencia sobre los precios internacionales de los productos primarios tiene también una serie de limitantes, entre las que podemos señalar: i) el grado de importancia estratégica del producto en sí, ii) el estado de situación de las relaciones entre los países que participan en los acuerdos y iii) la existencia y comportamiento económico de productos sustitutivos.

Surge, entonces, el cuestionamiento acerca de la pertinencia de considerar viable una estrategia de industrialización basada en la dinámica de los mercados externos, en franca contravención a la evidencia histórica, que demuestra la importancia de la preservación de los mercados internos.

## **2.4 El gobierno de Evo Morales y las promesas de cambio**

A partir del año 2000, en Bolivia se gesta una larga serie de movilizaciones protagonizadas por actores sociales que entran en la escena política sustituyendo al movimiento obrero tradicional representado por la COB, y desplazando un discurso de reivindicaciones de tipo salarial y laboral. Dos son los ejes de articulación en torno a los cuales se estructura el discurso de los protagonistas de las movilizaciones sociales: i) ciudadanía efectiva para la población indígena, que es mayoritaria en el país y ii) el rechazo a la creciente importancia y participación del capital transnacional en el control de los recursos naturales del país.

Es importante resaltar estos antecedentes como condiciones centrales para el ascenso del Movimiento al Socialismo (MAS) al gobierno, lo cual reconfiguró drásticamente el panorama político y económico en Bolivia. En efecto, el programa económico planteado por el MAS en el Plan Nacional de Desarrollo (contenido en el Decreto Supremo 29272 de septiembre de 2007) propone como meta central “cambiar la matriz productiva del país, constituyendo dos grandes sectores: uno, generador de excedentes y el otro, generador de empleo e ingresos” (p. 91). En el primer sector, las actividades extractivas de minería e hidrocarburos son las actividades claves que generarán un excedente que será crecientemente apropiado por el Estado, a través de la

nacionalización y será utilizado para fortalecer otras actividades productivas que tienen mayor capacidad para generar empleo.

La orientación del programa económico del actual gobierno está, por lo tanto, claramente señalada en el sentido de limitar la participación del capital extranjero en el control de la renta de los recursos naturales del país. Es en ese sentido que se ha implementado la nacionalización de los hidrocarburos, mediante el Decreto Supremo 28701 del 1 de mayo de 2006; de los yacimientos mineros de Posokoni (Huanuni), mediante Decreto Supremo 28901 del 31 de octubre de 2006; y la nacionalización de la empresa metalúrgica de Vinto, mediante el Decreto Supremo 29096 del 7 de febrero de 2007.

Paralelamente al desplazamiento del capital transnacional en las actividades extractivas, el Estado está ganando espacios como actor directo en la economía y se prevé fortalecer su participación en una serie de actividades productivas fuera de los sectores extractivos.

Asimismo, el diseño actual en materia de relaciones económicas internacionales plantea recuperar la soberanía en todos los ámbitos de negociaciones internacionales. Hasta el momento, la política exterior ha establecido un cambio de orientación en materia de comercio internacional, declarando oficialmente que Bolivia no participará del ALCA y retirando al país del CIADI<sup>22</sup>. El objetivo de estas acciones es preservar los márgenes de acción del Estado en materia de relaciones comerciales y de relaciones con el capital transnacional.

Por otro lado, se ha mantenido una serie de premisas heredadas del modelo implementado en 1985. La principal es el compromiso con la estabilidad macroeconómica, que implica una obligación para la contención del gasto público y el mantenimiento de las restricciones del crédito al sector público. Otra premisa que no se ha modificado es la apertura relativa del

---

22 El anuncio del retiro de Bolivia del CIADI se produjo en la Cumbre del TCP-ALBA. *La Razón* 2007. La Paz 5 de mayo “Bolivia se retira de entidad que hace arbitrajes”.

mercado interno, manteniendo el mismo nivel general de aranceles y medidas paraarancelarias instaurado luego de 1985.

A continuación, exponemos los principales ejes del Plan Económico del gobierno del Presidente Evo Morales<sup>23</sup>.

#### **2.4.1 El Plan Nacional de Desarrollo (PND)**

Todo el contenido de la política económica se enmarca en los lineamientos del PND que tiene como uno de sus objetivos centrales transformar la estructura productiva del país a través de las siguientes políticas: i) Apoyo selectivo a la producción; ii) Comercio estratégico; iii) Inversiones; iv) Financiamiento al sector productivo; v) Innovación y desarrollo tecnológico; vi) Política de empleo; vii) Gestión ambiental; y, viii) Relaciones exteriores.

##### **i) Políticas Productivas Selectivas**

“El punto de quiebre con el modelo anterior es que con el Plan el país tendrá Políticas Productivas Selectivas. Esto significa un cambio del enfoque de estrategias neutrales y horizontales, donde ningún sector será el “privilegiado”. [...] La Política Productiva parte de reconocer la heterogeneidad productiva, social, territorial y comunitaria del país, por lo que no se pueden aplicar medidas homogéneas sino diferenciadas. A su vez, reconoce la heterogeneidad de asociaciones empresariales, comunitarias y económicas y busca romper el sesgo hacia la gran empresa extranjera. De esta manera, la política productiva será de inclusión pero también de incentivos a la formación de agrupaciones y asociaciones empresariales como consorcios y diversas formas de conglomerados que combinen diferentes tamaños y formas de organización de la producción, favoreciendo la integración horizontal y vertical.[...] Para llegar a dicho objetivo se plantea como instrumento fundamental un Estado promotor y protagonista del desarrollo,

---

23 Este apartado es una síntesis del Plan Nacional de Desarrollo que expresa como objetivo de política el cambio del patrón de acumulación. Por el escaso tiempo de su implementación consideramos poco pertinente hacer una evaluación de la aplicación del Plan.

cambiando la anterior concepción de subsidiario y pasivo; esto significa un cambio en la lógica del accionar y de la intervención estatal” (p.94).

## ii) La Política Comercial Estratégica

“La política comercial estratégica se centra en el aprovechamiento complementario del dinamismo de la demanda externa y de las potencialidades del mercado interno, lo cual significa un cambio del enfoque orientado exclusivamente a las exportaciones.

La política de comercio exterior es parte de la nueva modalidad de relacionamiento internacional, centrado en un patrón exportador diversificado y con mayor valor agregado. Esta política implica criterios de selectividad en la aplicación de incentivos fiscales, financieros e institucionales a las exportaciones, y en la implementación de medidas a la importación, con el propósito de proteger el mercado interno frente al contrabando y las prácticas desleales de comercio. Esto significa el uso racional y oportuno de los aranceles, las licencias previas y cupos de importación para estabilizar la producción nacional y el mercado interno frente a la competencia internacional (p.94).

## iii) La Política de Inversiones

“La Nueva Política Productiva tiene como herramienta central una estrategia de inversiones que pone énfasis en el sector público sin descuidar el rol de la Inversión Extranjera Directa (IED) y de la privada nacional. [...] La nueva política asigna a la inversión pública un rol productivo en función de las prioridades de la matriz productiva (...).El Plan contempla como principal medida una Ley de Tratamiento y Fomento a la Inversión Extranjera, que establezca reglas claras con base en principios de soberanía y dignidad en un contexto de seguridad jurídica, en función de criterios fiscales, sociales, ambientales y de rentabilidad empresarial”.

“Los criterios se basan en principios de retribución justa al Estado, una renta apropiada por el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables y una licencia social y ambiental para que los beneficios sean recibidos por las comunidades y distritos donde se asienta la inversión sin el deterioro del medio ambiente. El estado garantizará seguridad jurídica y el Gobierno un entorno nacional social y político estable. Sin

embargo, se establecerán normas a las cuales debe sujetarse la IED [...]. Asimismo, se autorizará la IED en función de su contribución en la transferencia tecnológica, la generación de empleo, la preferencia en uso de materia prima, insumos y servicios nacionales. El gobierno, a su vez, promocionará alianzas con capitales nacionales, nivelando desventajas en la negociación” (p. 95).

#### iv) Política de Financiamiento al sector productivo

“El Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (SINAFID), a través de la Banca de Desarrollo (Financiera Boliviana para el Desarrollo Productivo), se constituye en el mecanismo de redistribución del ingreso nacional, financiando el desarrollo productivo y rural de sectores y regiones excluidas como consecuencia del limitado acceso y políticas de crédito conservadoras del actual mercado financiero, que ha significado ampliar las brechas de inequidad y pobreza, concentrando el capital y mercado” [...] “La nueva matriz productiva, consecuencia del nuevo patrón de acumulación, con la recuperación de los recursos estratégicos, permite que los beneficios y los excedentes económicos que se generen, sean redistribuidos a través de Sinafid y la Financiera Boliviana, como un mecanismo de financiamiento, impulsor de procesos de desarrollo comunitarios y solidarios; revalorizando saberes y capacidades productivas y reconociendo la diversidad económica, productiva y cultural. [...] Para el cumplimiento de la política se establecen como instrumentos de crédito, financiamiento, de patrimonialización, cobertura de riesgos y de capital semilla, el arrendamiento financiero para la PyME, aprovechando los mercados de maquinaria y equipo de segunda mano. Warrant y factoraje para proveedores de empresas como instrumentos de garantías alternativas y de liquidez. Estos instrumentos de financiamiento se complementarán con otros de fomento, no reembolsables, como incubación de empresas rurales y urbanas, promoción de la asociatividad, inicio de operaciones en pequeñas y medianas empresas, subsidios para la formalización empresarial y para la certificación de calidad y promoción de mercados” (p.97).

#### v) La política de innovación y desarrollo tecnológico

“... el factor más relevante que explica nuestro rezago en competitividad es el factor tecnológico puesto que éste influye directamente en la

productividad. Uno de los elementos centrales del cambio del patrón primario exportador consiste en la industrialización y agregación de valor a los productos generados. Este proceso requiere la incorporación de tecnología, tanto al nivel de equipamiento como en el manejo de problemas de producción y la inclusión de nuevos y mejores productos para el mercado. La nueva política (...) será operacionalizada a través de la conformación del Sistema Boliviano de Innovación, el cual vincula a los centros científicos y tecnológicos con los centros productivos, tanto para desarrollar soluciones de base tecnológica a las demandas productivas, como para la incorporación de conocimientos a los procesos de generación de productos para que cumplan con los suficientes niveles de calidad, novedad, diversidad y cuenten con certificación ecológica y social. Para cumplir con estas propuestas, el Sistema incluye una Banca de Tecnología que gestione recursos ante el Sistema Nacional de Financiamiento del Desarrollo para los procesos de innovación y reconversión del parque tecnológico, de las estructuras productivas y de los centros científicos” (p.98).

#### vi) La Política de Empleo

“En la perspectiva de largo plazo, se afectarán las variables estructurales del desarrollo económico, con acento en los determinantes de la generación de empleo, como la orientación selectiva de inversión, la distribución y democratización de activos productivos y la promoción del desarrollo productivo, orientados a favorecer actividades intensivas en trabajo e ingresos [...]. De cara al mediano plazo los esfuerzos se orientarán, de inmediato, al desarrollo de cambios normativos e institucionales que garanticen la generación de empleo digno. Se trata aquí de garantizar condiciones productivas, a través de los instrumentos de política económica; normativas, como la vigencia plena de la legislación protectiva; garantizar condiciones institucionales que repongan efectivamente las capacidades estatales de cumplimiento de roles de nivelación de asimetrías en la relación laboral, regulación, seguimiento y generación de mecanismos institucionales de concertación tripartita: Estado, trabajadores y empresarios; garantizar la promoción de las organizaciones de trabajadores, de promoción del empleo y la capacitación laboral; pero también, garantizar el desarrollo de acciones de promoción empresarial. Para lograr cambios en el corto plazo, se desarrollarán medidas anticíclicas de estimulación de la

demanda agregada a través de la subvención a la reconversión laboral, la dotación de capital semilla y el empleo de emergencia (PLANE, PIE y PROPAÍS), que atenúa, aunque no resuelve, la condición más global del desempleo, mientras se desarrollan las condiciones para la generación de empleo digno y estable” (pp. 98 – 99).

#### vii) La Política de Gestión Ambiental

“La política de gestión ambiental se centra en el logro del equilibrio entre la necesidad de desarrollo y la conservación del medio ambiente, fortaleciendo el rol del Estado en la prevención, el control de la calidad ambiental y la protección de los recursos naturales, sobre la base de una amplia participación social. [...] La recuperación de la soberanía sobre los recursos naturales –renovables y no renovables–, implica también su conservación, protección y el fomento a la producción orgánica y ecológica. [...] En este marco se implementará una estrategia de Conservación de la Calidad Ambiental con participación activa de los actores sociales y económicos y una mayor presencia del Estado en la prevención y control. Se plantean programas para el mejoramiento de la calidad ambiental mediante la promoción de la prevención y adecuación ambiental de las diferentes actividades, obras y proyectos, priorizando las áreas de influencia más degradadas, los sectores de mayor impacto (minería, hidrocarburos) y los grupos sociales más afectados. Asimismo, se impulsará la educación ambiental para formar una sociedad consciente de sus derechos y obligaciones en relación a los temas de la calidad ambiental, la biodiversidad y los recursos naturales, incluyendo la valoración y recuperación de los conocimientos y saberes tradicionales de las comunidades indígenas y originarias, partiendo del principio de corresponsabilidad diferenciada” (pp. 100 – 110).

#### viii) Relaciones exteriores

“En el ámbito de las Relaciones internacionales, es importante citar como objetivo la interacción con el mundo desde nuestra identidad, soberanía y autodeterminación. [...] El objetivo de la política exterior es hacer del nuevo Estado boliviano, un actor internacional, soberano, independiente, con identidad propia, en el marco de una doctrina de política exterior que oriente una acción político-diplomática para la defensa y uso sostenible de sus recursos naturales, medio ambiente y biodiversidad, en beneficio y con participación del pueblo boliviano,

propiciando un marco internacional de solidaridad y complementariedad.

A fin de cumplir con estos propósitos, será necesario elaborar una base de principios de la política exterior de Estado, con propuestas a nivel bilateral y multilateral, necesarias para establecer las condiciones favorables a las iniciativas nacionales, creando instancias de coordinación interinstitucional y de participación de actores sociales para la formulación de políticas sectoriales, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, para su ejecución en el ámbito internacional.

Asimismo, es importante la formulación, negociación y suscripción de convenios para impulsar objetivos nacionales y sectoriales con apoyo de la cooperación internacional en un nuevo contexto.

[...] Para el cumplimiento de los objetivos de política exterior es condición indispensable el ejercicio y dominio de soberanía sobre el territorio nacional, la protección de recursos naturales y área fronterizas, el acceso y reintegración marítima, el aprovechamiento de los recursos marinos y de aguas internacionales, la ampliación de las relaciones económicas, comerciales y financieras, la implementación del Paradigma Indígena y Diplomacia de los Pueblos por la Vida y protección a las comunidades bolivianas en el exterior. [...] En este ámbito, Bolivia deberá jugar un rol preponderante en los procesos de integración regional y subregional, además de fortalecer las relaciones internacionales de amistad y cooperación internacional, a fin de establecer alianzas estratégicas para mejorar la capacidad negociadora del país en los sectores de hidrocarburos, minería, energía y medio ambiental” (pp. 120-130).

Como saldo global, podemos sostener que tenemos una creciente participación del Estado en la economía, tanto a través de la captación de la renta de los recursos naturales como a través de la generación de iniciativas económicas propias; una modificación importante de la política exterior, especialmente en relación con el capital transnacional y un esquema de política comercial que prácticamente se ha mantenido inalterado.

## CAPÍTULO 3

### LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS ACUERDOS COMERCIALES Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

---

Los acuerdos comerciales son pactos entre países para regular la liberalización comercial mutua de bienes y servicios. Según los participantes en los acuerdos, éstos se pueden clasificar como bilaterales, cuando signan sólo dos países; regionales, cuando participan un grupo de países de la misma área geográfica y multilaterales, cuando el acuerdo se establece entre varios países, incluso de diferentes áreas geográficas. Operativamente, los acuerdos comerciales se traducen en la reducción y eventual eliminación de las barreras arancelarias.

En un inicio, estos acuerdos comerciales formaron parte de los procesos de integración regional y subregional de América Latina y buscaban propiciar la formación compleja de sistemas integrales de intercambio conformados por dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental. Su proceso histórico, según sostiene Rocha (2002), está marcada por dos fechas importantes: en los años sesenta, se establecen los tratados llamados de “primera generación” (ALALC, AC, MCCA/ODECA y CARICOM); los años ochenta, se inician los tratados llamados de “segunda generación” (AEC, G-3 y MERCOSUR) y se reestructuran los anteriores (ALADI, CAN, SICA y CARICOM).

Más recientemente, desde el año 2007, los dos grandes bloques sudamericanos: el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones han logrado algunos acercamientos con el fin de conformar una gran espacio geoeconómico denominado (UNASUR). Unión de Naciones Sudamericanas. Los líderes regionales muestran mucha cautela para que los avances sean sobre

terreno seguro y se pretende que el nuevo esquema de integración tenga un perfil político más alto para encarar el diálogo con las potencias económicas mundiales en mejores condiciones.

Desde los años ochenta, se inicia una nueva etapa en la historia de la integración de América Latina. Siguiendo la tendencia política de esta década, los procesos integradores se iniciaron por medio de Tratados de Integración Económica, donde el énfasis estaba puesto en el comercio y en objetivos económicos. Este rasgo parcial del proceso integrador soñado en los sesenta se acentúa durante la hegemonía neoliberal, que tiende a reducir la dimensión económica de los sistemas de integración al mercado y al comercio. Entonces, formalmente, la dimensión económica es la primera en iniciar su proceso de constitución, pero ella llega acompañada de un conjunto de elementos que muy pronto se insinúan como componentes de posibles dimensiones políticas y sociales mucho más amplias.

En las últimas décadas, se ha impuesto la tendencia a incorporar en las negociaciones comerciales una serie de temas que van más allá de los aspectos netamente comerciales, entre los que cabe destacar el levantamiento de las restricciones para la operación de las empresas transnacionales, la protección de la inversión extranjera, la imposición de tribunales supranacionales para la solución de controversias y la protección de los derechos de propiedad intelectual. Así, los tratados de libre comercio ya no sólo tienden a abrir los mercados externos para las empresas, sino a generar una serie de condiciones para garantizar el incremento de la ganancia empresarial. Esta tendencia es claramente visible a través de la evolución de las rondas de negociaciones en el marco del GATT – OMC, donde participan más de ciento treinta países.

### **3.1 Los inicios: rondas negociadoras del GATT y el nacimiento de la OMC**

En las cinco primeras rondas de negociación del GATT, entre 1947 y 1961, el tema principal fue el de los aranceles; posteriormente, en la ronda de negociación llevada a cabo entre 1964 y 1967 (denominada ronda Kennedy),

se incorporó a la negociación el tema de medidas *anti dumping*; para luego, en la ronda de Tokio (1973 – 1979), incorporar los temas de medidas no arancelarias y los acuerdos de armonización de los marcos jurídicos; para, finalmente, en la ronda Uruguay (1986 – 1994), incorporar los temas de propiedad intelectual y solución de controversias, además de temas sectoriales en textiles y agricultura. En esta última ronda se decidió la creación de la OMC como el espacio institucional para discutir temas comerciales. En la ronda Doha, iniciada el año 2001, se incorporaron los temas de política de competencia, transparencia de la contratación pública, subvenciones, trato especial y diferenciado (Estay, 2005: 196-197).

Si bien las negociaciones se llevan a cabo en un ámbito multilateral que da la sensación de participación paritaria de todas las naciones, la concentración del capital en los países desarrollados –particularmente en los EEUU– y el poder económico y tecnológico de las empresas asentadas en ellos, hacen que estas empresas sean las que más beneficios obtengan de los tratados comerciales, ventajas que intensifican la tendencia al crecimiento de las asimetrías entre los Estados. Concretamente, estas ventajas se expresan en tres grandes líneas estratégicas:

1. Acceso a recursos naturales vitales y facilidades para la relocalización de las actividades productivas, mediante la liberalización de las restricciones a la Inversión Extranjera Directa.
2. Ensanchamiento de los mercados, mediante el levantamiento a las restricciones de acceso a compras estatales, que son segmentos que tradicionalmente usan los Estados como instrumentos de reactivación económica o promoción de los productores locales.
3. Protección de las ganancias monopólicas de algunas empresas líderes, mediante los acuerdos de protección de propiedad intelectual y patentes. En casos extremos, este tipo de acuerdos puede llegar a legalizar la biopiratería y, por ende, la generación de nuevos monopolios sobre la base de la privatización de los recursos naturales que son patrimonio de los pueblos menos desarrollados.

Aparte de los acuerdos comerciales, el andamiaje legal del comercio exterior contiene otra figura: los Acuerdos de Preferencias Comerciales. Estos acuerdos son convenios mediante los cuales un país desarrollado levanta de manera unilateral las restricciones de acceso a su mercado interno para uno o más países subdesarrollados. En estos pactos, el país que liberaliza su mercado no exige una medida recíproca en el ámbito comercial, pero impone condiciones de acceso que tienen que ver con un cambio en la orientación de las políticas de los países beneficiarios de las preferencias. En estos casos, el tratado comercial se convierte en un poderoso instrumento de política exterior para los países desarrollados, que les permite lograr una multiplicidad de objetivos que van más allá del ámbito comercial.

En la siguiente sección, se analizarán algunos de los elementos centrales de la política comercial de los EEUU, se intentará identificar ciertos elementos de la política comercial que están orientados a generar ventajas para las empresas estadounidenses y, también, cómo los tratados comerciales pueden servir a propósitos de fortalecimiento de la posición geopolítica de los EEUU.

### **3.2 Los tratados de comercio y su uso en la política exterior de los EEUU**

Los EEUU tienen una red de 13 Acuerdos de Libre Comercio (dos de ellos de alcance regional), de los cuales 8 ya entraron en vigor, 4 están aún en negociación y uno está ya ratificado y pendiente de entrar en vigor. En todos los casos, los acuerdos tienen tres puntos esenciales: la liberalización del comercio de bienes y servicios, el levantamiento de barreras para la inversión de los EEUU y la protección de derechos de propiedad intelectual.

**Cuadro 7**  
**Acuerdos de libre comercio de EEUU**

País	Etapa
Australia	Entró en vigor en 2005
Marruecos	Entró en vigor en 2006
Chile	Entró en vigor en 2004
Singapur	Entró en vigor en 2004
Jordania	Entró en vigor en 2001
Israel	Entró en vigor en 1985
México y Canadá (TLC-NA/NAFTA)	En vigor desde 1994
Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR)	Entró en vigor parcialmente en 2006: Costa Rica aún está por ratificar el acuerdo en el Congreso y República Dominicana todavía no firmó el acuerdo.
Panamá	En negociación desde 2006
Emiratos Árabes Unidos	En negociación desde 2005
Oman	En negociación desde 2004
Perú	Recientemente ratificado, aún no entró en pleno vigor.
Colombia	En negociación desde 2003

Fuente: Elaboración propia en base a datos de United Office of the United States Representative (2007).

Como se ilustra en el cuadro 7, los EEUU han empezado a promover acuerdos regionales de libre comercio como parte de una estrategia para consolidar su hegemonía mundial en el plano económico. Indudablemente, la iniciativa regional más ambiciosa es la del Área de Libre Comercio para las Américas, que tiene por objetivo crear una gran área comercial sin fronteras desde Canadá hasta la Argentina. El ALCA abarcaría a 34 países, que suman 840 millones de habitantes y tienen un PIB combinado de 12.7 billones de dólares (Loza, 2003). Debido a que el modelo del ALCA es la base de los modelos de acuerdos comerciales que los EEUU impulsan a nivel global, nos detendremos a explicarlo con mayor nivel de detalle en un apartado posterior.

En adelante, se analizarán algunos de los elementos centrales de la política comercial de los EEUU, sobre la base del documento de la agenda de comercio exterior del Presidente de los EEUU.<sup>24</sup>

La Agenda tiene como eje discursivo la afirmación de que la política comercial representa “Un compromiso para mantener la prosperidad de los EEUU y promover el desarrollo a través del comercio”. Alrededor de ese eje discursivo, se enlazan las iniciativas estadounidenses para el impulso de una serie de instrumentos, como los Tratados de Libre Comercio (*Free Trade Agreements* – FTAs), los Tratados Marco de Comercio e Inversiones (*Trade and Investment Framework Agreements* – TIFAs), los Tratados Bilaterales de Inversiones (*Bilateral Investment Treaties* – BITs) y los Acuerdos de Preferencias Comerciales.

La Agenda expresa una relación de causalidad directa entre libre comercio y prosperidad; plantea el siguiente propósito de la política comercial de EEUU para los países de Sudamérica:

“Los tratados con los países de Sud América fortalecerán las reformas económicas que ya están en camino en esta región y promoverán el desarrollo de las oportunidades económicas fuera del cultivo y la distribución de drogas ilegales. Este alejamiento de las drogas ilegales ayudará a reducir el crimen y la violencia asociada a esta actividad y disminuirá el flujo de narcóticos a los EEUU”<sup>25</sup>.

El propósito apela a los temores del público estadounidense frente a la inseguridad ciudadana asociada al tráfico de drogas en su territorio, planteando la dicotomía libre comercio o delincuencia, como un intento de ganar apoyo

---

24 Ver: United States of America (2007). The president’s 2007 Trade Policy Agenda. US Trade Representative, <[www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)>

Por motivos de comodidad, en adelante nos referiremos a este documento como la Agenda.

25 “These agreements with countries in South America will build on economic reforms underway in this region and promote the development of economic opportunities outside of the cultivation and distribution of illegal drugs. This move away from illegal drugs will help reduce the crime and violence associated with this activity and stems the flow of narcotics to the United States.” (Traducción propia).

ciudadano para el impulso de los acuerdos comerciales con Sudamérica. A lo largo del texto de la Agenda, se repite, en varias ocasiones, el vínculo entre desarrollo económico y comercio para los países menos desarrollados y el vínculo entre comercio y mejoramiento de las condiciones de vida para las familias estadounidenses.

Ante cualquier tipo de cuestionamiento acerca del impacto negativo de la apertura comercial para los trabajadores estadounidenses, la Agenda destaca:

“... de acuerdo al Consejo de Asesores Económicos del Presidente, el comercio es uno de muchos factores que afectan el nivel general de empleo –y un factor relativamente minoritario, en ese sentido”<sup>26</sup>.

Sin duda ésta es una aseveración controversial. Los sindicatos estadounidenses cuestionan permanentemente los acuerdos de libre comercio, argumentando que éstos destruyen empleos en suelo estadounidense para crearlos en otros países que abaratan la fuerza de trabajo a través de la eliminación o reducción de la protección de los derechos de los trabajadores.

En la Agenda, EEUU se atribuye el liderazgo de la liberalización comercial en el marco de la OMC, señalando a otros países (por ejemplo, Brasil) como los responsables del escaso avance de las negociaciones de la ronda Doha. Por otro lado, la agenda muestra claramente el uso de los mecanismos de los tratados comerciales para proteger y promover los intereses directos de las empresas estadounidenses en los siguientes casos concretos:

- ♦ La aceleración de la apertura para nuevas medicinas en los países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, según sus siglas en inglés), acción que va en directo beneficio de las empresas farmacéuticas de los EEUU (p. 9).
- ♦ El fortalecimiento de la protección a la propiedad intelectual en software y el apoyo a las denuncias contra China ante la OMC para

---

26 “...according to the President’s Council of Economic Advisers, trade is one of many factors affecting overall employment – and a relatively minor factor at that.” (Traducción propia).

levantar las restricciones sobre normas de origen para autopartes (p. 13).

- ♦ La eliminación de tarifas para los circuitos integrados de multi-chip (p.9).
- ♦ En materia de inversión, la Agenda declara explícitamente que el gobierno estadounidense “continuará presionando para remover las barreras a las inversiones de los EEUU a través de acuerdos de libre comercio” (p. 10).

Este texto probablemente se constituye en la mejor declaración que explicita el hecho de que el Estado norteamericano actúa como portavoz de los intereses de las empresas transnacionales estadounidenses, dejando de lado cualquier tipo de consideración sobre la protección de su propia fuerza laboral y las consecuencias de la apertura sobre el crecimiento del desempleo en EEUU. Así, no hay duda discursiva sobre el uso de los acuerdos comerciales como convenios de promoción de las inversiones estadounidenses en otros países.

### **3.2.1 *El Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA)***

Antes de la década de los '90, los EEUU no tenían una estrategia comercial estructurada en bloque para América Latina. El ALCA, como concepto, surgió en un contexto en el que la guerra fría con los ex países socialistas dejó de ser el eje ordenador de las relaciones internacionales estadounidenses y mientras Europa consolidaba un bloque regional cada vez más denso e íntegro (Estay, 2005). Los contenidos del ALCA se pueden agrupar en las siguientes categorías (Estay, 2005):

- ♦ Acceso a mercados y solución de controversias
- ♦ Agricultura, subsidios *anti dumping* y derechos compensatorios
- ♦ Inversiones

- ◆ Compras del sector público y políticas de competencia
- ◆ Propiedad intelectual
- ◆ Servicios

En la categoría de regulaciones sobre acceso a mercados y solución de controversias, interesa destacar que los EEUU buscan liberar la mayor cantidad posible de bienes, impedir la aplicación de nuevos aranceles y el incremento de los aranceles existentes; además de restringir el uso de salvaguardas, incluso aquellas que están permitidas en el GATT. Asimismo, se refuerza el compromiso de “trato nacional” a la inversión extranjera, lo que se traduce en grandes restricciones a la aplicación de políticas regionales o sectoriales por parte de los gobiernos, puesto que dichas políticas deberán beneficiar por igual a las empresas multinacionales de los EEUU.

En la concepción del ALCA no se consideran las enormes disparidades de desarrollo entre los países y las empresas latinoamericanas vs. EEUU y sus empresas. Las concesiones, aparentemente previstas para mitigar los impactos derivados de las asimetrías de desarrollo que deben enfrentar las economías pequeñas, se limitan a otorgar plazos más largos para el cumplimiento de los acuerdos, y a la asistencia técnica para la preparación de los países al nuevo esquema (Estay, 2005).

En lo que se refiere a la transparencia de la información, se exige que los gobiernos presenten toda la información necesaria para que los capitales de los países socios puedan tomar las mejores decisiones; pero, tanto en el proceso de negociación, como en el texto del tratado, no se hace mención a la necesidad de transparencia de información para la población de las diversas naciones ni se menciona dicha transparencia por parte de las empresas. Y en lo concerniente a la solución de controversias, el aspecto más destacable es el referido a la obligación de los países de someterse a la supervisión y dictamen de órganos supranacionales (Estay, 2005).

En relación a los capítulos de agricultura, subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios, lo más relevante es que un tema tan complejo y

controvertido como el de los subsidios no queda totalmente resuelto, y más bien se traslada al escenario de la OMC, donde tampoco se podría contar con voluntad política para resolverlo. El avance del tema de subsidios en la OMC es el “techo” del acuerdo; es decir, que los acuerdos en la OMC son el límite al que se puede llegar en materia de eliminación de subsidios (que es el tema sensible de todos los países desarrollados). Esto es importante destacarlo, puesto que los acuerdos en los demás capítulos tienen más bien como “piso” de negociación los avances respectivos en la OMC (Estay, 2005: 56).

Asimismo, la categoría de inversiones se refiere claramente a un tema no estrictamente comercial, pues no tiene directa relación con el intercambio de mercancías entre países. Este capítulo tiene la intencionalidad de facilitar las condiciones para las empresas transnacionales estadounidenses, mientras se multiplican las obligaciones de los gobiernos con las empresas – particularmente para con las empresas transnacionales -. En este capítulo se protege extensivamente la transferencia de capitales que los inversionistas extranjeros hagan hacia fuera de la economía huésped (remisión de utilidades, etc.), se protege a las inversiones extranjeras por pérdidas derivadas de nacionalizaciones o medidas equivalentes<sup>27</sup> y se elimina la posibilidad de establecer requisitos de desempeño<sup>28</sup> (Estay, 2005).

Es evidente que la preocupación por el tema de inversiones no está relacionada con el intercambio de mercancías producidas domésticamente, sino más bien con la estructuración de cadenas productivas transnacionales. En ese sentido, queda claro que la intencionalidad de tratar de manera conjunta la liberación de aranceles para mercancías y la liberalización de condiciones de

---

27 Por ejemplo, un incremento de los impuestos se considera una medida equivalente a una nacionalización, pues le disminuye la ganancia prevista a la empresa.

28 A través de los requisitos de desempeño, se imponen condiciones mínimas de creación de empleo, producción y/o exportaciones a las empresas extranjeras que desean establecerse en un país. Típicamente se exigen requisitos de desempeño a las empresas que ingresan en áreas de mercado monopólicas y oligopólicas. Es bien conocido el caso de exigencias de requisitos de desempeño a la inversa, cuando a los empresarios que llegaron a Bolivia a capitalizar las empresas estatales se les ofreció una tasa de rentabilidad mínima garantizada.

ingreso de capital extranjero facilita el comercio internacional intra-firma para las empresas estadounidenses. Por ello, no es casual que en todas las iniciativas de liberalización del comercio se enfatice en dejar claramente establecidas las reglas de origen<sup>29</sup>. En los tratados concesionales, esta intencionalidad es señalada de manera aún más explícita, dado que se favorece el comercio de bienes que son fabricados en el país beneficiario con insumos provenientes del país que otorga la concesión.

El capítulo sobre compras estatales limita al mínimo posible el margen de acción de los Estados en relación a la orientación de las compras públicas, “abriendo los procesos de compras estatales y estableciendo criterios de trato nacional para todas las empresas transnacionales” (Estay, 2005: 69). De esta manera, el último bastión de defensa e intervención en el mercado interno queda eliminado para los países subdesarrollados. Por su parte, el capítulo sobre competencia establece un marco de desregulación que pondría a competir en igualdad de condiciones a empresas y a economías profundamente desiguales. Por otro lado, en este mismo capítulo, se hace expresa mención al desmantelamiento de los monopolios estatales, sin establecer reglas en contra de los monopolios privados (Estay, 2005: 71).

El capítulo sobre derechos de propiedad intelectual está principalmente orientado a proteger las rentas tecnológicas<sup>30</sup> que benefician principalmente a las empresas estadounidenses. En el capítulo sobre servicios se abarca a todos los sectores en general, excluyendo algunos servicios aéreos y los servicios financieros transfronterizos (Estay, 2005: 75).

En la actualidad, el ALCA, como iniciativa hemisférica de integración económica y todo su contenido político, ha quedado prácticamente paralizada debido a una serie de factores, entre los que interesa destacar los siguientes:

---

29 Las reglas de origen son las normas y procedimientos que forman parte de los acuerdos comerciales y que permiten determinar que un producto es originario de los países miembros del acuerdo, para evitar que productos de terceros países se acojan a las preferencias establecidas en este acuerdo.

30 Entendemos por rentas tecnológicas aquellas que se derivan de los monopolios establecidos por patentes y derechos de reproducción.

- ♦ La creciente oposición de los países de Sudamérica en relación a los capítulos sobre subsidios agrícolas, inversiones y compras públicas.
- ♦ La resistencia social expresada en una serie de movilizaciones de diversos países y sectores sociales (incluyendo obreros norteamericanos) que vieron sus intereses afectados por el avance de las negociaciones del ALCA.
- ♦ Los cambios de gobierno ocurridos en Brasil y Argentina en 2002, que cuestionaron seriamente la orientación del ALCA por su marcado favoritismo hacia las empresas estadounidenses, los impactos sectoriales previsible sobre las economías nacionales y las restricciones que se impondrían a la capacidad de los Estados para ejecutar políticas económicas. A estos países que se pronunciaron de manera temprana, debemos actualmente añadir la abierta oposición al ALCA por parte de los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Este panorama ha obligado a los EEUU a emprender una estrategia de negociaciones subregionales y bilaterales (Estay, 2005; Guydnas, 2006). Estas estrategias no son mutuamente excluyentes; más bien son elementos que pueden ser activados simultáneamente o de manera paralela, como parte de una estrategia mayor de reordenamiento de las relaciones económicas internacionales. En síntesis, se trata de un complejo sistema que articula en el plano superior las negociaciones en el marco de la OMC; a nivel regional, el ALCA; y a nivel continental una serie de iniciativas regionales o subregionales en distintas áreas del mundo.

Entre las iniciativas subregionales para América Latina destacan el Área de Libre Comercio del Caribe (CAFTA), que prácticamente ya está en vigor. En el área andina se intentó articular un tratado conjunto con Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, bajo el nombre de Área de Libre Comercio Andino, cuyas negociaciones fueron iniciadas el 2004. En la actualidad, por los cambios políticos ocurridos en los distintos países, este proyecto está paralizado. Por ello, el gobierno de los EEUU ha definido promover activamente acuerdos bilaterales de libre comercio con Perú y Colombia. En ambos casos, las negociaciones ya finalizaron; pero los acuerdos no pueden entrar en vigor

debido a la férrea resistencia del Congreso estadounidense, que ha negado la ratificación de los tratados al cuestionar la inexistencia de previsiones para garantizar un nivel aceptable de condiciones laborales<sup>31</sup>.

Este aspecto es destacable, pues el freno que el debate político partidario en los EEUU ha impuesto a los tratados bilaterales con Colombia y Perú, ha determinado que el gobierno estadounidense prolongue como puente por tres veces sucesivas la vigencia del ATPA, como mecanismo de presión para negociar tratados de libre comercio con Bolivia y Ecuador.

### **3.3 Los acuerdos preferenciales de los EEUU.**

Los acuerdos preferenciales son tratados mediante los cuales un país desarrollado otorga preferencias arancelarias no recíprocas, es decir, unilaterales, que, bajo el rótulo de ayuda para el desarrollo, benefician a un grupo de productos de uno o varios países menos desarrollados. Una característica esencial de estos acuerdos es que el acceso a las preferencias arancelarias está condicionado al cumplimiento de una serie de requisitos de elegibilidad, tanto a los productos que dejarán pasar sus fronteras, como a los países a los que otorgarán el trato preferencial. Por esa vía, los acuerdos de preferencias comerciales se convierten en instrumentos para influir en las políticas internas de los países menos desarrollados.

Ahora bien, EEUU tiene una amplia gama de programas de preferencias arancelarias que cubren prácticamente los cinco continentes. En todos los casos, se establecen preferencias arancelarias a los países beneficiarios a cambio de mantener o establecer políticas internas –no necesariamente relacionadas con el comercio– que estén en línea con los intereses de los EEUU; ellos son:

---

31 Actualmente el Congreso estadounidense está dominado por el partido Demócrata, que está en oposición al ejecutivo.

Cuadro 8  
Programas de preferencias arancelarias de EEUU

Programa	Año de vigencia	Cobertura geográfica	Objetivo explícito
Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)*	1976	Todo el mundo	Promover el crecimiento económico entre los países menos desarrollados.
Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA, según su sigla en inglés)**	2000	África Sub-Sahariana	Promover reformas de libre mercado, apertura económica y generalizar el imperio de la ley.
Ley de Preferencias Arancelarias Comerciales Andinas (ATPA, según su sigla en inglés)***	1991	Países andinos: Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia	Ayudar a los países del área andina en su lucha contra el narcotráfico a través de la ampliación de oportunidades comerciales.
Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI, según su sigla en inglés)****	1983	24 países del Caribe	Promover el desarrollo económico y la diversificación de las exportaciones de los países del Caribe.
Zonas Industriales Cualificadas (Qualifying Industrial Zones – QIZ)*****	1996	Selección de artículos producidos en Jordania y Egipto, que contengan insu- mos de Israel.	Promover la paz en el medio oriente a través del comercio internacional.

Fuente: Elaboración propia, con datos de:

\* Office of the United States Trade Representative 2007. *U.S. Generalized System of Preferences Guidebook* (Washington: United States Trade Representative).

\*\* Office of the United States Trade Representative 2007. *2007 Comprehensive Report on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act* (Washington, United States Trade Representative).

\*\*\* Office of the United States Trade Representative 2007. *Third Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended* (Washington, United States Trade Representative).

\*\*\*\* Office of the United States Trade Representative 2005. *Sixth Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act* (Washington, United States Trade Representative).

\*\*\*\*\* United States of America 2007. *The president's 2007 Trade Policy Agenda*. US Trade Representative <[www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)>

Cada acuerdo preferencial tiene una serie de requisitos de elegibilidad que expresan los objetivos políticos del acuerdo. Aunque un análisis pormenorizado de estos requisitos muestra que si se aplicaran estrictamente, la apertura unilateral no recíproca que ofrecen los EEUU quedaría como una simple declaración de intenciones. A continuación, analizaremos los requisitos de elegibilidad de cada programa de preferencias. El programa ATPA, al ser el centro de atención de este estudio, será analizado con mayor profundidad en el capítulo 4.

### **3.3.1 El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)**

En líneas generales, el SGP favorece a los países amigos de EEUU<sup>32</sup> que aplican medidas de política favorables a sus intereses. Es interesante notar que el SGP, al igual que los demás acuerdos preferenciales, incluye una cláusula de

---

32 La denominación *amigos de los EEUU*, con toda la carga subjetiva de división del mundo entre *buenos y malos*, es una expresión muy utilizada por el discurso oficial de la política exterior de los EEUU. Para muestra, ver por ejemplo, el discurso de la Embajadora Schuab, al anunciar las negociaciones entre EEUU y Panamá para un acuerdo de libre comercio <[http://www.ustr.gov/Document Library/Press Releases/2006/December/US Panama Complete Trade Promotion Agreement Negotiations.html](http://www.ustr.gov/Document%20Library/Press%20Releases/2006/December/US%20Panama%20Complete%20Trade%20Promotion%20Agreement%20Negotiations.html)>; la declaración del ex Secretario Evans sobre Rumania <<http://tcc.export.gov/News/Archive/2003/March/index.asp>>; o la declaración del Senador McCain sobre Jordania <[http://mccain.senate.gov/press office/view article.cfm?id=617&printfriendly=1](http://mccain.senate.gov/press%20office/view%20article.cfm?id=617&printfriendly=1)>.

cumplimiento de la declaración de la OIT sobre los derechos fundamentales de los trabajadores y exige el cumplimiento de los derechos internacionalmente reconocidos sobre salarios mínimos y horas de trabajo. Por supuesto, llama la atención que los EEUU incorporen como condición de un acuerdo concesional el cumplimiento de estándares laborales que están plasmados en los Convenios Fundamentales de la OIT, la mayoría de los cuales no han sido ratificados por EEUU.<sup>33</sup> Las condiciones establecidas en el SGP son las condiciones básicas de acceso (o el piso de ingreso) a los programas más específicos de preferencias, como el AGOA, la CBI y el ATPA.

El SGP es un programa cuyo objetivo oficial es el de promover el crecimiento económico entre los países menos desarrollados, eliminando los aranceles para 3.400 productos provenientes de 134 países. A su vez, el SGP fue instituido en 1976 por un periodo de 10 años, y fue renovado periódicamente desde entonces. La última renovación data de 2006 y finaliza en diciembre de 2008<sup>34</sup>.

El SGP tiene dos grupos de criterios de elegibilidad para los países: uno obligatorio, que debe ser cumplido por todos los países que aspiran a formar parte de él, y uno discrecional, que el Presidente de los EEUU debe “tomar en cuenta” para designar a un país como beneficiario del SGP (United States of America, 2007). Los ocho criterios obligatorios del SGP son expresados en el siguiente cuadro<sup>35</sup>:

---

33 De los 8 Convenios Fundamentales de la OIT, los EEUU sólo han ratificado dos: el Convenio 105, sobre trabajo forzoso; y el Convenio 182, sobre las peores formas de trabajo infantil. No han ratificado ninguno de los otros Convenios Fundamentales (edad mínima -Convenio 138, derecho a sindicalización -Convenio 87 y negociación colectiva -Convenio 98, derecho a igual remuneración -Convenio 100, eliminación de la discriminación -Convenio 111); tampoco han ratificado ningún Convenio referido a horas de trabajo y salario mínimo.

34 Office of the United States Trade Representative 2007. *U.S. Generalized System of Preferences Guidebook*. Washington: United States Trade Representative.

35 Ibid.

### Criterios obligatorios de elegibilidad del SGP estadounidense

Criterios	Comentario
<p>1. No ser un país comunista, a menos que dicho país tenga relaciones comerciales normales (con los EEUU), y sea miembro de la OMC y del FMI, y no esté dominado por el Comunismo Internacional. (El resaltado es nuestro).</p>	<p>A todas luces, este es un requisito anacrónico y queda como resabio de la guerra fría, cuando los EEUU utilizaban sus programas de preferencias comerciales como instrumento para el combate al comunismo internacional. Llama la atención que se condicione el acceso para países que son comunistas, pero tienen relaciones comerciales normales con los EEUU y que son miembros del FMI y de la OMC. Esto implica que: i) luego de la caída del muro de Berlín los EEUU ya no están tan preocupados por el “Comunismo Internacional”; ii) que el status de socio comercial <i>normal</i> de los EEUU implica que el país (comunista) en cuestión posee recursos que interesan a los EEUU más allá de las ideologías, y iii) que la presencia de un país <i>comunista</i> en el FMI y en la OMC garantiza que su política económica está en línea con los intereses de los EEUU.</p>
<p>2. [El país aspirante] No debe ser parte de un grupo de países cuyas acciones estén encaminadas a retener la oferta de materias primas vitales para el comercio internacional, o elevar el precio de esas materias primas hasta un nivel irracional, causando serias perturbaciones a la economía mundial.</p>	<p>Este requisito impide al país beneficiario incorporarse en un cártel internacional de países productores de materias primas, medida que algunos asumieron como uno de los pocos medios de defensa contra el deterioro de términos de intercambio de sus exportaciones basadas en recursos naturales.</p>

<p>3.- [El país aspirante] no debe otorgar tratamiento preferencial a los productos de otro país desarrollado que tengan, o <b>puedan tener</b> un efecto adverso significativo en el comercio de los EEUU. (El resaltado es nuestro).</p>	<p>Este requisito extiende la política comercial de EEUU, protegiendo para las empresas estadounidenses el mercado interno del país beneficiario de la competencia de otros países desarrollados. Llama la atención la redacción condicional referida al potencial de daño que un tratamiento preferencial a los productos de otro país desarrollado pueda tener sobre los intereses comerciales de los EEUU, puesto que deja abierta la posibilidad de eliminar a un país determinado como beneficiario del SGP, sin necesidad de comprobar realmente que dicho efecto adverso existe.</p>
<p>4. [El país aspirante] No debe haber nacionalizado, expropiado o confiscado la propiedad de ciudadanos o empresas estadounidenses sin haber previsto o tomado medidas para proveer una pronta, adecuada y efectiva compensación, o sin haber sometido su decisión a un tribunal arbitral mutuamente acordado.</p> <p>5. [El país aspirante] No debe haber descubierto un fallo arbitral a favor de ciudadanos o empresas de los EEUU.</p>	<p>Estos dos requisitos afectan la política de Inversión Extranjera Directa (IED) del país beneficiario, incorpora la obligatoriedad de compensación cuando se decidan medidas de nacionalización e introduce el criterio de acudir a tribunales supranacionales, lo cual implica una necesaria adscripción a un panel de arbitraje internacional para la solución de controversias, lo cual, a su vez, impide que el país beneficiario establezca un régimen soberano de tratamiento de la IED.</p>
<p>6. [El país aspirante] No debe haber ayudado o albergado a ningún individuo o grupo que haya incurrido en actos de terrorismo internacional.</p>	<p>Este requisito extiende la política estadounidense contra el terrorismo a terceros países y se torna ambiguo tanto en los conceptos de “ayudar” como en “actos de terrorismo internacional”.</p>

<p>7. [El país aspirante] Debe haber tomado medidas, o debe estar en proceso de implementación de medidas, para garantizar los derechos laborales internacionalmente reconocidos como: i) libre asociación, ii) negociación colectiva, iii) eliminación del trabajo forzoso, iv) edad mínima para trabajar, y v) condiciones laborales aceptables respecto a la jornada laboral, salud y seguridad en el trabajo.</p>	<p>La inclusión de estos criterios que, como se menciona con anterioridad, refieren al cumplimiento de Convenios Fundamentales de la OIT que los EEUU no han ratificado, se debe a la presión de los sindicatos estadounidenses que buscan frenar que los acuerdos preferenciales abran los mercados norteamericanos a países y empresas cuya ventaja competitiva se basa en la precarización de las condiciones laborales.</p>
<p>8. Debe implementar todos los compromisos que realiza para eliminar las peores formas de trabajo infantil.</p>	

Respecto a los criterios discrecionales asumidos como recomendación para las decisiones del Presidente de los EEUU, se deben considerar los siguientes siete puntos expuestos en el cuadro:

**Criterios discrecionales de elegibilidad del SGP estadounidense**

<b>Criterios</b>	<b>Comentario</b>
<p>1. La expresión de interés del país que desea ser incluido como beneficiario del SGP.</p> <p>2. El nivel de desarrollo económico, incluyendo el nivel de PIB per cápita, el estándar de vida de sus habitantes y cualquier otro factor económico que el Presidente considere apropiado.</p> <p>3. El hecho de que el país reciba o no preferencias arancelarias por parte de otros países desarrollados.</p>	<p>Estos tres primeros requisitos son procedimentales, y aseguran que un país accede al programa de SGP dependiendo de su nivel de desarrollo relativo.</p>
<p>4. El grado en el cual el país haya asegurado a los EEUU que proveerá acceso equitativo y razonable a sus mercados y a sus recursos naturales, y el grado en el cual haya asegurado a los EEUU que no incurrirá en prácticas de exportación no razonables.</p>	<p>Esta cláusula explícitamente exige que economías pequeñas y empobrecidas abran sus fronteras para permitir el acceso de empresas estadounidenses a sus mercados internos y a la explotación de sus recursos naturales, con lo cual quedará seriamente cuestionada la noción de unilateralidad del programa de preferencias, más aún su aspecto de apoyo al desarrollo de regiones menos favorecidas.</p>
<p>5. El grado en el cual el país provee una adecuada y efectiva protección a los derechos de propiedad intelectual, incluyendo patentes, marcas registradas y derechos reservados.</p>	<p>Este requisito está orientado a incidir sobre las políticas internas del país beneficiario, haciendo que sus leyes protejan los intereses de las empresas estadounidenses e inicien procesos de adecuación requeridos para los Tratados de Libre Comercio.</p>

<p>6. El grado en el cual el país haya tomado acciones para reducir prácticas y políticas de inversión que distorsionan el comercio, incluyendo requisitos de desempeño de exportación y el grado en el que haya reducido o eliminado las barreras al comercio de servicios.</p>	<p>Este criterio limita el alcance de las políticas de IED de los países beneficiarios y orienta desde afuera sus políticas sobre el mercado de servicios, vulnerando cualquier definición sobre estrategias de desarrollo autónomo en las economías locales.</p>
<p>7. El grado en el que el país haya tomado medidas para garantizar el ejercicio de los derechos laborales internacionalmente reconocidos.</p>	<p>Nuevamente, esta salvaguarda es impuesta por presiones internas de los trabajadores norteamericanos que temen que el <i>dumping social</i> socave sus privilegios de obreros de países desarrollados.</p>

### ***3.3.2 La Ley Crecimiento y Oportunidades para el África (African Growth and Opportunity Act – AGOA)***

El AGOA es un programa de preferencias que data del año 2000 y tiene el objetivo principal de promover reformas de libre mercado, apertura económica y generalizar el “imperio de la ley” en los países del África Sub-Sahariana. Además, es componente de un programa mayor de liberalización comercial en el África, junto con el “Foro AGOA”, en el que participan autoridades de los países beneficiarios y estadounidenses. Este Foro busca discutir periódicamente las posibilidades de expansión del comercio y las inversiones entre África y los EEUU (United States of America, 2007: 181-182).

Los EEUU son el primer mercado de exportación para los países del África Sub-Sahariana al absorber el 26.6% de las exportaciones de la región, y son el cuarto país por procedencias de las importaciones de la región, con el 5.39% de participación (luego de China, Alemania y Francia). El año 2006, los países del África sub-sahariana exportaron 44.2 mil millones de US\$ a los EEUU; el 93% de ese total se concentró en hidrocarburos. Otros productos dinámicos de exportación fueron minerales, metales y productos agrícolas (Office of the United States Trade Representative, 2007:25).

Por otro lado, en el 2005, las empresas estadounidenses invirtieron más de 14 mil millones de US\$ en los países beneficiarios del AGOA, principalmente en extracción de hidrocarburos (Nigeria, Sudán, Guinea Ecuatorial y Congo) y en servicios financieros (Sudáfrica). Las ventajas para los EEUU son claras: sus empresas tienen mejor y más expedito acceso al petróleo africano y, paralelamente, tienen acceso garantizado al mercado de EEUU. Los beneficios para los países de África aún están por verse, puesto que claramente el AGOA no ha afectado la estructura de sus exportaciones.

Asimismo, el programa AGOA tiene como requisitos específicos la aplicación de una serie de medidas de política económica orientadas a liberalizar los mercados, eliminar las restricciones a la inversión de las empresas y proteger las inversiones estadounidenses - incluyendo los derechos de propiedad intelectual - en territorio africano.

A continuación, analizaremos los criterios de elegibilidad, buscando identificar el impacto que tienen sobre la política interna de los países beneficiarios. Varios de los criterios del AGOA son similares a los del SGP, por lo cual mencionaremos sólo aquellos específicos para el GOA. Los criterios obligatorios son<sup>36</sup>:

---

36 Office of the United States Trade Representative 2007. *2007 Comprehensive Report on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act*. (Washington: United States Trade Representative).

### Criterios específicos de elegibilidad del AGOA estadounidense

Criterios	Comentario
<p>(A) Que el país haya establecido o demuestre progresos en el establecimiento de una economía de mercado que proteja los derechos de propiedad, incorpore un sistema de comercio internacional abierto y que minimize la interferencia que pueden tener en la economía las políticas gubernamentales como los controles de precios, subsidios y la propiedad de activos económicos.</p>	<p>Estos criterios determinan directamente aspectos clave en los ámbitos político, jurídico y económico del país beneficiario. En estos ámbitos se puede observar que EEUU, discrecionalmente, juzgan y norman los parámetros para determinar la situación de los países en temas como: “establecimiento del Imperio de la Ley”; “pluralismo político”, “protección equitativa”, entre otros que provienen de un marco conceptual de tipo colonialista.</p>
<p>(B) Que el país haya establecido o demuestre progresos en el establecimiento del Imperio de la Ley, el pluralismo político y el derecho a un debido proceso, a un juicio justo y protección equitativa ante la Ley.</p>	
<p>(C) Que el país haya establecido o demuestre progresos en el establecimiento de la eliminación de barreras al comercio con los EEUU incluyendo:</p> <p>(i) medidas que garanticen trato nacional a las empresas estadounidenses y medidas que creen un ambiente propicio para la inversión nacional y extranjera.</p>	<p>Estos criterios determinan de manera directa los lineamientos de política sobre IED, gestión del mercado interno y protección de la propiedad intelectual foránea para los países beneficiarios.</p>

<p>(ii) la protección de la propiedad intelectual.</p> <p>(iii) mecanismos de resolución de disputas bilaterales sobre comercio e inversiones.</p>	
<p>(D) Que el país haya establecido o demuestre progresos en el establecimiento de políticas económicas para reducir la pobreza, incrementar la disponibilidad de servicios de salud y de oportunidades de educación, expandir la infraestructura física, promover el desarrollo de la empresa privada y fomentar la formación de mercados de capital a través de programas de microcrédito u otros.</p>	<p>Este criterio eleva a los EEUU a la categoría de juez de la política social del beneficiario.</p>
<p>(E) Que el país haya establecido o demuestre progresos en el establecimiento de un sistema para combatir la corrupción y el soborno, tal como firmar e implementar el Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos en las transacciones comerciales internacionales.</p>	<p>El tema de la corrupción de los funcionarios públicos es bastante delicado en cualquier país subdesarrollado. El Convenio de referencia es un instrumento internacional mediante el cual las partes que lo ratifican tipifican las acciones de soborno a funcionarios extranjeros como delitos penales que son motivo de extradición entre los países, y establece una serie de previsiones jurídicas para la armonización de procedimientos de investigación y para la cooperación bilateral en la investigación de este tipo de delitos. Asumimos que la incorporación de esta cláusula tiene el objetivo de prevenir que empresarios estadounidenses puedan corromper a funcionarios africanos.</p>

### 3.3.3 *La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI)*

El programa CBI data de 1983, abarca 24 países del Caribe y su última renovación tiene vigencia hasta el año 2008 (Office of the United States Trade Representative, 2005). Oficialmente, la CBI tiene el objetivo de promover el desarrollo económico y la diversificación de las exportaciones de los países del Caribe. Sin embargo, el propio diseño del programa da indicios de que el objetivo político original era el de contrarrestar el avance del comunismo en Centroamérica durante los años de la guerra fría. Con el paso del tiempo, los requisitos de elegibilidad (que son los que traducen los objetivos del programa) incorporaron el compromiso de los países beneficiarios para seguir los mandatos de la OMC y participar activamente en negociaciones de libre comercio con los EEUU.

El año 2005, las exportaciones de los países de la CBI a los EEUU totalizaron US\$ 23.5 mil millones, mientras que los EEUU exportaron a los países de la CBI US\$ 20.1 mil millones. El grueso de las exportaciones de los países de la CBI a los EEUU se concentraron en confecciones e hidrocarburos<sup>37</sup>. Los Criterios de elegibilidad específicos del CBI determinan lo siguiente:

---

37 Office of the United States Trade Representative 2005. *Sixth Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*. (Washington: United States Trade Representative).

## Criterios de elegibilidad del CBI estadounidense

Criterios	Comentario
<p>1. El programa CBI excluye del programa de preferencias a los países en los cuales entidades gubernamentales se han visto involucradas en la difusión de material (como películas y programas de televisión) que goza de derechos reservados en favor de propietarios estadounidenses. Asimismo, el Presidente de los EEUU está autorizado a otorgar una ponderación discrecional a la designación de países beneficiarios del CBI, dependiendo del grado en el que estos proveen un adecuado y efectivo marco legal para que los extranjeros se aseguren, ejerzan y puedan imponer la protección de sus derechos de propiedad intelectual y el grado en el que el país prohíba a sus ciudadanos la difusión de materiales estadounidenses que gocen de protección de derechos reservados.</p>	<p>Este criterio extiende la política de derechos de autor reservados para los EEUU hacia el país beneficiario.</p>

<p>2. El programa CBI requiere que un país sea signatario de un tratado, convención, protocolo u otro acuerdo referido a la extradición de ciudadanos estadounidenses.</p>	<p>Este requisito está vinculado a la política antidrogas y antiterrorismo de los EEUU, puesto que permite, recíprocamente, extraditar a individuos nacionales del país beneficiario si se considera que se ha cometido un crimen en contra de los EEUU o a la inversa. Este requisito es un instrumento para implementar acciones de internacionalización de la política antidrogas y antiterrorismo de los EEUU.</p>
<p>3. El programa CBI requiere que el país beneficiario haya demostrado su compromiso para sobrellevar sus obligaciones ante la OMC en los plazos establecidos o en un tiempo menor, además de participar en las negociaciones para participar del ALCA u otro tratado de libre comercio.</p>	<p>Este requisito expresa claramente la intención de utilizar el programa de preferencias como un instrumento para inducir la firma de tratados de libre comercio con los EEUU; por un lado, una condición de acceso al programa es que el país esté participando de la negociación de un tratado de libre comercio; por otro lado, la Ley que regula el programa CBI determina que, una vez que el beneficiario haya firmado un acuerdo de libre comercio con los EEUU, es excluido del programa de preferencias. (Office of the United States Trade Representative, 2005: iv).</p>
<p>4. Proveer protección de los derechos de propiedad intelectual con medidas iguales o mayores a las garantizadas por el Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio – ADPIC (TRIPS – según sus siglas en inglés).</p>	<p>Indudablemente, éste es uno de los requisitos más controvertidos, puesto que implica la aplicación de una norma supranacional en materia de derechos de propiedad intelectual, más allá de lo que exige el Acuerdo de la OMC sobre los “Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio”. Entre los elementos más cuestionados del ADPIC, se destaca el beneficio que se otorga a</p>

	<p>las empresas para patentar alimentos y medicamentos, lo cual restringe significativamente las opciones de política de los países pequeños para hacer frente a los problemas de inseguridad alimentaria y crisis sanitarias; tal como lo registra el reporte que una entidad estadounidense, dedicada a la defensa del consumidor, presentó ante el Representante Comercial de los EEUU (Public Citizen, 2000). Las patentes sobre alimentos obligarían a los pequeños productores de los países en desarrollo a pagar permanentemente patentes a las empresas propietarias de semillas y otros insumos agropecuarios; mientras que las patentes sobre medicamentos imponen serias restricciones a los países en desarrollo para la elaboración de medicinas genéricas económicas para enfermedades comunes (Public Citizen, 2000)<sup>38</sup>.</p>
<p>5. Lograr la certificación antidroga de acuerdo con la Ley de Cooperación Extranjera de 1961.</p>	<p>Este criterio amplía la política antidroga nacional de los EEUU hacia el país beneficiario.</p>

38 Adicionalmente, podemos añadir que los casos concretos de aplicación del ADPIC en los acuerdos de libre comercio promovidos por los EEUU contienen suficiente evidencia de que la protección de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI), más allá del ADPIC, implica consolidar las restricciones arriba señaladas; pero, además, abre la posibilidad de patentar plantas y animales - lo cual abre una brecha para legalizar la biopiratería - y, por otro lado, establecen el acuerdo de Budapest como parámetro de regulación para los DPI. EL Acuerdo de Budapest exime a los demandantes de una patente de la obligación de revelar todos los detalles de un invento, abriendo así la posibilidad de patentar seres vivos con la única condición de exhibir una muestra del invento. Ver: Grain 2001. 'TRIPS-plus' *entran por la puerta trasera*, <[www.grain.org](http://www.grain.org)>.

6. Mostrar avances en la aplicación de procedimientos transparentes, no discriminatorios y competitivos, en compras gubernamentales contribuyendo además en los esfuerzos de los foros internacionales para desarrollar e implementar reglas de transparencia en compras gubernamentales.

Este requisito se puede interpretar como una forma de preparar las políticas sobre compras estatales hacia lo que se estipula en los modelos de tratados de libre comercio con los EEUU.

### **3.3.4 Las Zonas Industriales Cualificadas (QIZs)**

Entre los programas de preferencias más explícitamente orientados a reforzar la estrategia geopolítica de los EEUU –en este caso, para el medio oriente–, están las Zonas Industriales Cualificadas (QIZs). Este programa fue iniciado en 1996 y consiste en la eliminación de aranceles para artículos producidos en zonas industriales elegidas en Jordania y Egipto, que contengan insumos de Israel. Este programa funciona bajo el marco del área de libre comercio entre EEUU e Israel; el objetivo oficial es promover la paz en el medio oriente a través del comercio internacional, conteniendo las tensiones entre los países árabes e Israel; pero al mismo tiempo, expande el margen de acción para las cadenas internacionales de valor de las empresas Israelitas. Bajo este esquema, Egipto exportó US\$ 2.4 mil millones y Jordania exportó US\$ 1.6 mil millones a los EEUU (United States of America, 2007 :150).

### **3.3.5 Cuando la excepción se hace regla: la interpretación discrecional de los requisitos de elegibilidad**

Resulta importante señalar que, tanto la redacción utilizada en los criterios de elegibilidad, como el explícito señalamiento de que el criterio supremo está en función de lo que el Presidente considere como los “intereses estratégicos de los EEUU”, hacen que los criterios de exclusión o inclusión de un país en un determinado programa de preferencias dependan, en última instancia, de los intereses particulares y aquello que, según la particular discrecionalidad del gobierno norteamericano, determine en un momento dado.

Esto es particularmente evidente para los países participantes en el AGOA. A título de ejemplo, señalaremos las notorias divergencias entre lo que expresan los criterios de elegibilidad y lo que se vive en la realidad cotidiana en cuatro países de África Sub-sahariana: Angola, Camerún, Chad y Gabón.

Angola es un país elegible bajo los criterios del AGOA, pese a que el reporte elaborado por EEUU sobre el país señala explícitamente que:

“el desempeño del país en derechos humanos es aún muy pobre (...) Se han reportado asesinatos extrajudiciales y casos de tortura por fuerzas policiales y cuerpos de seguridad”

(Office of the United States Trade Representative, 2007 :70).

Por otro lado, Camerún es otro país elegible bajo los criterios del AGOA, aunque el reporte, en relación a un tema particularmente sensible a los EEUU como es el de la seguridad jurídica, señale textualmente que:

“Las dificultades para resolver disputas comerciales (...) aún representan un serio problema para la inversión. Litigantes estadounidenses se sienten frecuentemente frustrados con el lento ritmo del sistema legal de Camerún, caracterizado como sobrecargado, plagado de corrupción e incapaz de hacer valer sus propias sentencias”

(Office of the United States Trade Representative, 2007 : 76).

En relación al tema de los derechos humanos, el reporte sobre Camerún indica que:

“...el trabajo infantil y el tráfico de niños es aún un tema problemático (...) El desempeño de Camerún en materia de derechos humanos es aún muy pobre. Se han planteado restricciones a las libertades de expresión, de prensa y de asociación. Asimismo, existen reportes de asedio a los periodistas. Se ha reportado que fuerzas de seguridad han cometido numerosos asesinatos extrajudiciales y están involucradas en tortura y maltrato a detenidos y prisioneros (...) Hay denuncias en contra de autoridades que han arrestado arbitrariamente a ciudadanos angloparlantes por declaraciones en favor de los derechos humanos”

(Office of the United States Trade Representative, 2007 :77).

También Chad es elegible para las preferencias otorgadas bajo el AGOA, pero el reporte del país señala que

“Muchos observadores internacionales consideran que la elección presidencial de mayo de 2006 ha sido seriamente errada y hacen notar que los más importantes grupos de la oposición no participaron (...) El problema de la corrupción gubernamental es universalmente reconocido como uno de los más serios en Chad”

(Office of the United States Trade Representative, 2007 :80).

“El trabajo infantil, incluyendo trabajo infantil forzoso, es aún un serio problema, y se conoce que se han dado casos de tráfico de niños para trabajos forzados y para explotación sexual en 2006 (...) El desempeño del gobierno en derechos humanos empeoró en 2006 (...) Desapariciones de personas por motivos políticos, arrestos arbitrarios, junto con limitaciones a la libertad de prensa, de expresión y de asociación fueron los problemas detectados en 2006, así como los reportes de asesinatos extrajudiciales y torturas cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad” (Office of the United States Trade Representative, 2007 :81).

Gabón es otro país elegible para las preferencias bajo el AGOA, aunque el reporte del país señala que:

“El Presidente Bongo fue reelegido para otro período de siete años en noviembre de 2005; él ha estado en el poder desde 1967 (...) La posibilidad de que los ciudadanos cambien de régimen ha sido un problema, así como la corrupción generalizada”

(Office of the United States Trade Representative, 2007 :93).

En los pocos casos que hemos citado, resaltan las flagrantes violaciones a los criterios de elegibilidad señalados. Más aún, cuando países como Eritrea y la República Central de África, que no muestran condiciones diversas de aquellos países elegidos, han sido declarados como no elegibles debido a las preocupaciones que los EEUU expresan sobre las violaciones a los derechos humanos y a las libertades democráticas (Office of the United States Trade Representative, 2007 :pp 78 y ss). Esto, cuando menos, nos lleva a cuestionarnos cuáles son los criterios reales para la elegibilidad o no de un país.

Tal vez las dudas se disipan acerca de la aparente contradicción entre el tratamiento a los distintos países citados, al ver algunos datos de comercio exterior de estos países. Las exportaciones a EEUU de Angola, Camerún, Chad y Gabón llegan a los US\$ 12.7 mil millones, y prácticamente la totalidad de las exportaciones están constituidas por petróleo y sus derivados (Office of the United States Trade Representative, 2007 :70 y ss), mientras que la República

Central de África tiene menos del 1% de sus exportaciones en derivados del petróleo y las exportaciones de Eritrea consisten en una muy escasa cantidad de productos agropecuarios y textiles (UNCTAD, 2006). Sobran las palabras para demostrar la importancia del petróleo en las relaciones entre África y los EEUU.

Podemos concluir aseverando que, a pesar del elaborado andamiaje institucional con el que EEUU cuenta para dirigir sus relaciones exteriores, gracias a la ambigua redacción de los distintos tratados y acuerdos preferenciales, el Presidente y el gobierno en la realidad gozan de una casi absoluta discrecionalidad para hacer uso de estos instrumentos como poderosas armas políticas para mantener sus privilegios en el complejo mundo de la geopolítica.

## CAPÍTULO 4

### EL APOORTE DEL ATPA EN EL DESARROLLO DE BOLIVIA

---

El ATPA (Andean Trade Preferences Act) fue promulgado por el gobierno de EEUU en diciembre de 1991, con el objetivo explícito de ayudar a los países del área andina en su lucha contra el narcotráfico a través de la ampliación de oportunidades comerciales. A la fecha, se han conseguido varias ampliaciones por plazos cortos y cada una de ellas implicó un esfuerzo político particular de la región andina.

En este apartado, se desarrolla en detalle la Ley, sus implicaciones políticas, su desempeño comercial, para - luego de exponer los casos emblemáticos de la inserción de tres sectores productivos manufactureros - hacer un balance sobre los impactos en el desarrollo industrial boliviano después de diecisiete años de utilización de esta política comercial.

#### **4.1 Criterios para otorgar la Ley de Ley de Preferencias Comerciales Andinas**

El ATPA establece criterios obligatorios y discrecionales de elegibilidad para los países que deseen acceder al Programa de Preferencias Arancelarias. Los criterios obligatorios aplicables son los siguientes<sup>39</sup>:

---

39 United States of America 2007 *Third Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended*. (Washington: Office of the United States Trade Representative).

1. No ser un país comunista. Este criterio se establece en todos los demás programas de preferencias de los EEUU, y puede ser comprendido como un resabio de su política exterior durante la guerra fría.
2. No haber nacionalizado propiedad de particulares estadounidenses (empresas o individuos).
3. No haber tomado acciones que anulen contratos, acuerdos, patentes, marcas registradas o propiedad intelectual de particulares estadounidenses, cuyo efecto sea el de nacionalizar, expropiar o confiscar el control de la propiedad.
4. No haber impuesto o fortalecido tributos u otras exacciones que restrinjan el mantenimiento o las condiciones de operación, u otras medidas con respecto a la propiedad de particulares estadounidenses, cuyo efecto sea el de nacionalizar, expropiar o confiscar el control de la propiedad, a menos que el Presidente de los EEUU determine que se ha otorgado una pronta y adecuada compensación, o que se están llevando a cabo negociaciones de buena fe para otorgar tal compensación, o que el país está tomando acciones para descargar sus obligaciones según la normativa internacional, o que la disputa referida a las acciones confiscatorias está siendo arbitrada.
5. El país beneficiario no debe impedir el acatamiento de fallos arbitrales a favor de particulares estadounidenses, que sean emitidos por tribunales arbitrales a los cuales las partes acudan para la resolución de sus disputas.
6. El país beneficiario no debe otorgar tratamiento preferencial a los productos provenientes de otro país desarrollado aparte de los EEUU, y si tal tratamiento preferencial tiene, o puede tener un efecto adverso sobre el comercio de los EEUU el Presidente debe asegurarse de que tal trato preferencial será eliminado.

7. El país beneficiario no debe atentar contra los derechos de autor de nacionales estadounidenses, ni debe fallar en proveer protección efectiva para los derechos de propiedad intelectual.
8. El país beneficiario debe ser signatario de un tratado, convención o protocolo que permita la extradición de ciudadanos estadounidenses.
9. El país beneficiario no debe atentar contra los derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores.

Como se puede constatar, la redacción de los criterios obligatorios tiene varios objetivos ligados a la política estadounidense de protección de sus capitales. En primer lugar, prevenir cualquier intento de nacionalización de inversiones de particulares estadounidenses, además de limitar reformas comerciales o tributarias que podrían perjudicar los intereses de la inversión norteamericana (incisos 2 al 4). De este grupo de condicionalidades, uno de los compromisos más cuestionables (el inciso 5) es el que obliga al país beneficiario a someterse a tribunales arbitrales internacionales.

En segundo lugar, el inciso 6 limita la competencia de otros países para los productos estadounidenses en el territorio del país beneficiario. Este tipo de imposición es excesiva y atenta contra los consumidores de los países beneficiarios, sobre todo considerando el tamaño del mercado en disputa: del total de productos importados por EEUU, sólo el 5% proviene de los países beneficiarios de los Acuerdos Preferenciales. Si consideramos sólo el Acuerdo del ATPA en la región andina, esta cantidad se reduce a 1.2% de todas las importaciones de EEUU (United States Government Accountability Office, 2007; United States of America, 2007).

En tercer lugar, la inclusión de la cláusula 7 supera el ámbito comercial y se constituye en un incentivo para la protección de los derechos de propiedad intelectual de EEUU; esta estrategia es coherente con lo que se pretende en las negociaciones sobre derechos de autoría en la OMC. Otra cláusula no comercial es la referida a la extradición de ciudadanos norteamericanos, la única que tendría relación directa con el objetivo que se explicita en el ATPA:

la cooperación en la lucha contra el narcotráfico. Por último, en referencia a la protección de la fuerza laboral, la cláusula es prácticamente nominal y nunca se considera para sancionar a un país, como sucede en casi todos los programas de preferencias arancelarias.

Notablemente, a pesar de ser criterios obligatorios, el mismo listado de elegibilidad, advierte que

“el incumplimiento de los criterios 1, 2, 3, 5 y 7 no impedirá la designación de cualquier país como beneficiario, si el Presidente de EEUU determina que tal designación está de acuerdo con los intereses nacionales económicos o de seguridad, y así lo reporta al Congreso” (United States of America, 2007: 14).

Este apartado permite que el ATPA sea utilizado para múltiples objetivos, dependiendo de las prioridades coyunturales en la política exterior de los EEUU.

Adicionalmente, el acuerdo contiene un listado de otros temas que son aplicables como criterios a considerar por el Presidente de EEUU al momento de evaluar un país, y son denominados criterios discrecionales (United States of America, 2007: 14-16):

- 1) La expresión de deseo de un país para ser beneficiario del Programa.
- 2) Las condiciones económicas del país.
- 3) El grado en el que el país ha asegurado a los EEUU el acceso equitativo y razonable a sus mercados y a sus recursos naturales.
- 4) El grado en el que el país ha aceptado las reglas sobre comercio internacional según los acuerdos de la OMC.
- 5) El grado en el que el país aplica subsidios a la exportación o impone requisitos de desempeño de exportación que distorsionan el comercio internacional.

- 6) El grado en el que las políticas comerciales del país contribuyen a la revitalización de la región.
- 7) El grado en el que el país está tomando medidas de auto ayuda para generar su propio desarrollo económico.
- 8) Las acciones que el país está asumiendo para garantizar los derechos laborales internacionalmente reconocidos.
- 9) El grado en el que el país provee protección a los derechos de propiedad intelectual para particulares extranjeros.
- 10) El grado en el que el país prohíbe a sus nacionales la difusión de material con derechos reservados, pertenecientes a particulares estadounidenses.
- 11) El grado en el que el país cumple con los criterios de certificación antidrogas de los EEUU.
- 12) El grado en el cual el país solicitante está preparado para cooperar con los EEUU en las provisiones que el acuerdo preferencial específica.
- 13) El grado en el cual el país beneficiario ha demostrado su compromiso para cumplir con sus obligaciones ante la OMC, y participa activamente en las negociaciones para completar el ALCA u otro Tratado de Libre Comercio.
- 14) El grado en el cual en el país se ejercen los derechos fundamentales de los trabajadores.
- 15) El grado en el cual el país ha cumplido sus compromisos para eliminar las peores formas de trabajo infantil.
- 16) El grado en el cual el país ha avanzado para ser parte e implementar la Convención Interamericana Contra la Corrupción.

- 17) El grado en el cual el país aplica procedimientos transparentes, competitivos y no discriminatorios para sus contrataciones públicas.
- 18) El grado en el cual el país ha avanzado para cooperar con los EEUU en la lucha contra el terrorismo.

Todos estos criterios discrecionales pueden ser sistematizados en cuatro grupos: en primer término, los que refuerzan la protección de los intereses comerciales específicos de los EEUU en lo que se refiere a acceso a mercados, protección de propiedad intelectual y recursos naturales (criterios discrecionales 3, 10, 13). En segundo término, los que pretenden promover una agenda amplia de liberalización comercial (criterios discrecionales 4, 5, 9, 13 y 17). Tercero, los que promueven los intereses de política exterior de los EEUU sobre narcotráfico y terrorismo (criterios discrecionales 11 y 18); y por último, los que incorporan temas típicos de una agenda de cooperación (criterios discrecionales 1, 2, 6, 7, 8, 12, 14, 15, 16).

Así, un objetivo explicitado en la argumentación para otorgar un programa de preferencias arancelarias –apoyo en la lucha contra el narcotráfico– puede ir desvaneciéndose en el camino hasta convertirse en una estrategia expansiva de la inversión y los negocios norteamericanos, con preferencias y protecciones, en franco desacuerdo con la libertad de mercado que pregona EEUU al mundo.

## **4.2 Contexto político del ATPA en los países andinos**

El programa ATPA o Ley de Preferencias Comerciales Andinas fue establecido en diciembre de 1991 con el objetivo de ayudar a cuatro países –Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú– en su lucha contra las drogas, eliminando las barreras tarifarias para 1.600 productos provenientes de los países beneficiarios a los EEUU (United States Government Accountability Office, 2007; United States of America, 2007). Las preferencias otorgadas por el ATPA 1991 fenecieron en diciembre de 2001, pero fueron renovadas y ampliadas con carácter retroactivo en agosto de 2002, bajo el programa ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act – Ley de Promoción Comercial

Andina y de Erradicación de las Drogas) que, a su vez, fenecía en diciembre de 2006 (United States of America, 2007).

Antes de que fenezca la ampliación del programa ATPDEA, el congreso estadounidense aprobó una nueva Ley que retomó el nombre de ATPA, el cual extendió el programa de preferencias hasta junio de 2007, otorgando seis meses adicionales de preferencias comerciales para los países beneficiarios que firmen un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los EEUU, bajo el supuesto que, tanto el congreso estadounidense como el congreso del país beneficiario, ratificarían un TLC hasta fines de junio de 2007 (United States of America, 2007). El 30 de junio de 2007, fecha en que nuevamente fenecía la ampliación, se aprobó una nueva extensión; esta vez hasta febrero de 2008, manteniendo la previsión de la ratificación congresal de los TLCs ya negociados, particularmente el de Colombia. El congreso norteamericano volvió a extender los beneficios de la Ley por diez meses más, suponiendo su conclusión en diciembre del 2008.

¿En qué contexto se dieron las prórrogas del ATPA? Si nos apegamos a la letra de los objetivos explícitos de la Ley, deberíamos esperar que las ampliaciones temporales se dieran en función del cumplimiento de las responsabilidades que los EEUU esperan de los países beneficiarios; en el caso de los países andinos, como cooperación en materia de lucha contra las drogas. De hecho, el ATPA requiere explícitamente que los países beneficiarios aprueben el cuestionado proceso de “certificación” del cumplimiento de sus compromisos en materia de lucha contra las drogas y, en efecto, todos los países han sido sistemáticamente “certificados” año tras año desde que se inició el programa de preferencias arancelarias<sup>40</sup>. Sin embargo, los avances de los países en su lucha contra las drogas no parecen garantizar la continuidad del Programa de Preferencias.

Con el paso del tiempo, el gobierno estadounidense ha dado muestras de haber modificado las prioridades de sus criterios de elegibilidad para la

---

40 ver: <http://www.state.gov/p/inl/c11766.htm>.

otorgación del ATPA, situando en un segundo plano el tema de la lucha contra las drogas y poniendo de relieve el tema de los tratados bilaterales de comercio. A saber, los EEUU empezaron a negociar un TLC con los países andinos beneficiarios del ATPA el año 2004 (United States of America, 2007). Bolivia no entró a negociar plenamente y quedó como observador; Ecuador se mantuvo en negociaciones hasta marzo de 2006, fecha en la que éstas fueron suspendidas indefinidamente. Perú y Colombia finalizaron las negociaciones y firmaron sendos textos de TLC.

El tratado con Perú se firmó en abril de 2006 y fue ratificado por el congreso peruano en junio de ese año (ATPA report, p. 51) y por el congreso estadounidense en noviembre de 2007, luego de sortear una serie de obstáculos impuestos por los congresistas demócratas que demandaban previsiones más estrictas en relación a los temas de protección de los derechos de los trabajadores (The Economist, 18/07/2007). El tratado con Colombia se firmó en noviembre de 2006 y fue ratificado por el congreso colombiano en junio de 2007. Por su parte, el congreso estadounidense hasta el momento no ha ratificado dicho tratado, debido a que la bancada demócrata (actualmente con mayoría parlamentaria) ha expresado su resistencia a un acuerdo con Colombia. Los temas más controversiales están referidos a las condiciones laborales, a la situación de los sindicalistas en Colombia y a las denuncias de vínculos entre las autoridades colombianas con las fuerzas paramilitares de ese país.

Así, en primer lugar, los congresistas demócratas estadounidenses exigen que este TLC incorpore mandatos vinculantes para que Colombia cumpla los compromisos con la OIT; en segundo lugar, se cuestiona el alarmante nivel de inseguridad al que están expuestos los dirigentes sindicales colombianos, que sufren sistemáticamente persecuciones y asesinatos por parte de fuerzas paramilitares en el ejercicio de sus funciones de defensa de los derechos laborales (The Economist, 18/07/2007); en tercer lugar, se cuestionaron fuertemente los vínculos entre altos funcionarios del gobierno con las milicias paramilitares, denuncias que provocaron un fuerte remezón en el escenario político colombiano y ocasionaron la caída de congresistas, autoridades y jefes militares (The Economist, 17/05/2007).

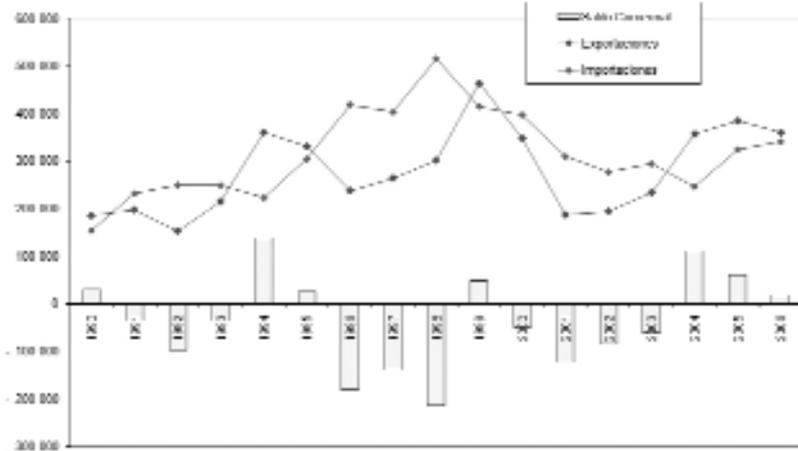
El panorama así reseñado permite inferir que las ampliaciones del ATPA, de diciembre de 2006 y de junio de 2007, han respondido exclusivamente a la necesidad del gobierno estadounidense de tender un “puente” a Perú y Colombia, que llegaron a firmar acuerdos de libre comercio con los EEUU y no al desempeño de dichos países en su lucha contra el narcotráfico.

Actualmente, tanto en Bolivia como en el Ecuador, es prácticamente imposible que se discuta un TLC con los EEUU. Por una parte, el país del norte se encuentra en pleno periodo eleccionario, lo que ha paralizado su política comercial. Paradójicamente, según algunos analistas de ambos países, es precisamente el enfriamiento de los ánimos librecambistas en ambos países lo que ha dado paso a una corta ampliación del ATPA, esta vez bajo el argumento de la amenaza que representa el creciente protagonismo del presidente Hugo Chávez en el escenario político latinoamericano. En este contexto, una nueva ampliación del ATPA en el último año de mandato del presidente Bush ha sido utilizada como una señal de que los EEUU están en condiciones de establecer una mejor y más duradera alianza con Bolivia que la que ofrece la Venezuela de Chávez; en este caso, tal pareciera que se activó una cláusula no escrita en el ATPA: el “anti chavismo”.

### **4.3 El ATPA en el comercio de Bolivia con EEUU**

En las últimas décadas, los resultados globales del comercio bilateral con los EEUU han sido deficitarios para Bolivia. El país andino tuvo saldos comerciales positivos sólo en 1990, 1994, 1995, 1999 y desde 2004 en adelante. La reversión de la tendencia del déficit se debe al incremento de los precios de los productos derivados del petróleo y de los minerales, y no necesariamente a un aumento en los volúmenes de exportación.

Gráfico 6  
Balanza comercial Bolivia - EEUU



Fuete: Elaboración propia con datos de CEPAL e INE.

Actualmente, el 75% de las exportaciones bolivianas a EEUU. se concentran en cinco productos: artículos de joyería, combustibles minerales, estaño y sus manufacturas, madera y sus manufacturas y otros minerales.

Cuadro 13  
**Bolivia: principales exportaciones a EEUU**  
**(participación porcentual)**

Descripción	2003	2007
Piedras preciosas y semipreciosas, metales preciosos	28,90%	20,60%
Combustibles minerales, aceites minerales y sus productos	0,70%	18,40%
Estaño y manufacturas de estaño	14,30%	15,60%
Madera y sus manufacturas	13,60%	12,00%
Minerales	1,20%	8,10%
Frutos comestibles	7,50%	5,90%
Prendas y complementos de vestir de punto	17,00%	5,40%
Los demás	16,70%	13,80%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

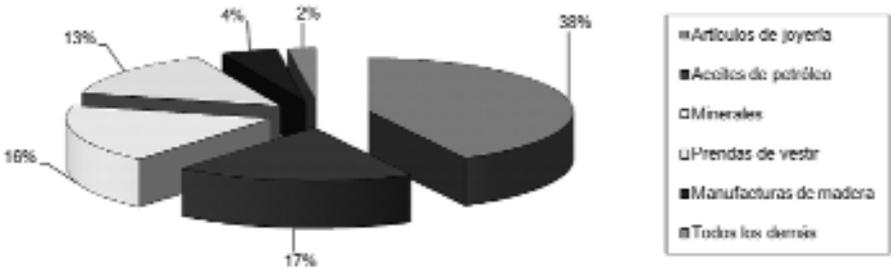
Fuente: USITC Dataweb.

Entre los años 2003 y 2007, la participación de las exportaciones de los combustibles minerales creció significativamente de un 0,7% a un 18,4%. Lo mismo ocurrió con los minerales, que incrementaron su participación del 1,2% al 8,1%. Todo esto fue efecto casi exclusivo del incremento de los precios de los productos primarios a nivel mundial. Este reajuste en la participación porcentual de los distintos productos exportados a EEUU ha significado, por un lado, que nuevamente los productos primarios encabezen las exportaciones bolivianas a EEUU, pues las exportaciones de combustibles, que en 2003 se situaban en el treceavo lugar, subieron al segundo lugar en importancia para el 2007. Por otro lado, los minerales, que para el 2003 se ubicaban en el onceavo lugar, llegaron, el 2007, al quinto lugar, desplazando a los productos manufacturados en general, pero particularmente a las prendas de vestir, que ubicándose el 2003 en el segundo lugar, pasaron el 2007 al séptimo lugar. Este efecto podría ser atribuido a la incertidumbre en la renovación del ATPA, que contrajo la demanda para el mediano plazo.

Por otra parte, en el período 2006, las exportaciones bolivianas bajo el ATPA sumaron US\$ 151,8 millones. Esto implica el 40% del total de exportaciones a EEUU. Así, si consideramos el total de exportaciones bolivianas para ese período, el ATPA representa el 3,6% de las exportaciones.

Gráfico 7

### Principales productos exportados bajo el ATPA 2007



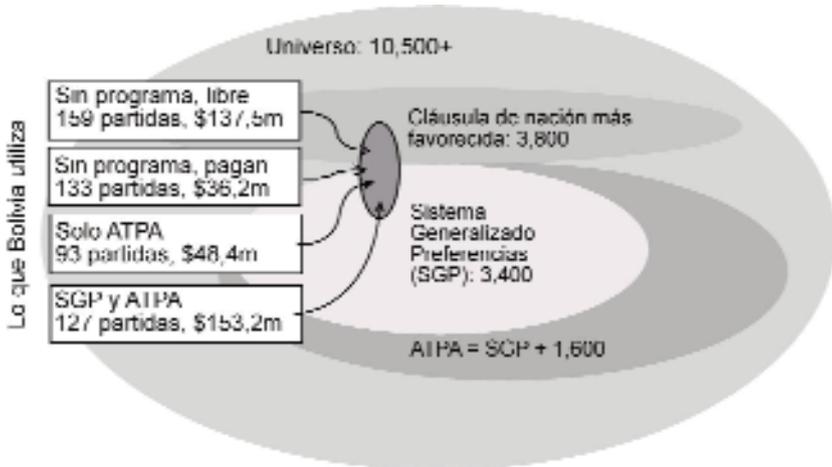
Fuente: Elaboración propia, con datos de USITC Dataweb.

Los productos privilegiados bajo el ATPA son los artículos de joyería que, para el 2007, constituían el 38% de las exportaciones bajo ese programa. En segundo orden se ubican las exportaciones de aceites de petróleo que, para el mismo año, constituían el 27%. Este año, las manufacturas concentran el 55% del valor de las exportaciones del ATPA (joyería, madera y prendas de vestir).

Veamos en el siguiente gráfico el uso de Bolivia de las partidas arancelarias y su valor según el tipo de programa al que se adscriben.

## Gráfico 8

### Bolivia en el mapa arancelario de EEUU



Fuente: Dossier de datos ATPDEA, Viceministerio de Relaciones Exteriores Económicas Internacionales, 2008.

El universo arancelario por el cual ingresan los productos a EEUU es de 10.500 partidas. De ellas, 3.800 partidas tiene la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) y no pagan aranceles. A esto, podemos agregar las 3.400 partidas libres bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y las 1.600 partidas libres bajo el Programa ATPA. De esta forma, sólo 1.700 partidas están sometidas al pago de aranceles.

Bolivia exporta productos libres de impuestos bajo los siguientes tratamientos: 159 partidas por NMF, por un total de US\$ 137,5 millones; 133 partidas pagan aranceles, haciendo un total de US\$ 36,2 millones; 34 partidas son utilizadas exclusivamente por SGP, haciendo un total de US\$ 104,8 millones y, por último, 93 partidas son utilizadas únicamente bajo el Programa ATPA, con un total de US\$ 48,4 millones.

Cuadro 14  
**Mapa arancelario de EEUU para Bolivia**

Aranceles	Uso de Bolivia
Universo	4,88%
Sin programa, pagando aranceles	7,82%
Sin Programa, no pago de aranceles por NMF	2,63%
Programa SGP	3,73%
Programa ATPA	5,81%

Fuente: USITC Dataweb, elaborado por Viceministerio de Relaciones Económicas Internacionales 2008.

Un tema muy discutido en el campo del comercio con EEUU es la poca capacidad de aprovechamiento de la industria boliviana para diversificar su oferta exportadora, ya que del universo total de partidas arancelarias reconocidas por la aduana estadounidense (10.500), Bolivia utiliza sólo un poco menos del 5%. Por otra parte, del total de aquellas partidas arancelarias bajo tratamiento preferencial (8.800), la industria boliviana utiliza apenas el 9%; y de aquellas exclusivas del ATPA, tan sólo utiliza el 5,8%.

El Programa ATPA beneficia a un total de 5.000 partidas arancelarias para ingresar con arancel cero al mercado estadounidense; pero de ese total, 3.400 ya están incluidas en el Programa SGP que tiene un carácter mundial. En el caso específico de Bolivia, los productos cubiertos exclusivamente por el Programa ATPA, y que son utilizados en la actualidad, suman 93 partidas arancelarias, de las cuales tres serían las más afectadas en caso de suprimirse el ATPA: algunos minerales, prendas de vestir y manufacturas de cuero.

## Cuadro 15

**Exportaciones con preferencias arancelarias exclusivas del ATPA**

DESCRIPCIÓN	2003 en US\$	%	2007 en US\$	%
Minerales	74.865	0.2%	25.885.344	53.5%
Prendas y complementos de vestir de punto	30.296.169	91.3%	19.252.144	39.8%
Prendas y complementos de vestir (tejido plano)	825.504	2.5%	759.244	1.6%
Manufacturas de cuero	355.514	1.1%	595.007	1.2%
Todos los demás	1.616.576	4.9%	1.908.081	3.9%
<b>TOTAL</b>	<b>33.168.628</b>		<b>48.399.820</b>	

Fuente: USITC Dataweb, elaborado por Viceministerio de Relaciones Económicas Internacionales, 2008.

Como se puede constatar en el cuadro, tanto la participación porcentual como el valor total de las exportaciones de prendas de vestir de punto han caído dramáticamente entre el 2003 y el 2007. Este efecto no puede ser analizado de manera aislada sin ver la recomposición mundial del mercado textil, donde China ha incrementado notablemente su protagonismo.

#### 4.4 El ATPA en términos de actores políticos

El comercio entre los países beneficiarios del ATPA y EEUU equivale al 1.3% de las exportaciones de los EEUU al mundo, y al 1.2% de las importaciones de EEUU del resto del mundo; es decir, carece de importancia en el universo comercial del país del norte. Sin embargo, para los países beneficiarios implican una tajada importante de sus exportaciones no tradicionales (United States Government Accountability Office, 2007). En el caso de Bolivia, las importaciones totales reportadas por aduanas de EEUU, el año 2007, ascienden a US\$ 375 millones. De ese universo, el ingreso por ATPA asciende a US\$ 159.6 millones<sup>41</sup>.

41 Estos datos tienen una discrepancia de 25% con respecto a los reportes del INE, sin poder tener una explicación convincente.

Las exportaciones bolivianas bajo el programa ATPA han representado una proporción creciente de las exportaciones totales a los EEUU alcanzando para el año 2007 al 46%. Sin embargo, este crecimiento ha estado poco diversificado en productos y en empresas, puesto que los cinco principales productos –joyas, aceites de petróleo y minerales– concentran el 81% del valor de las exportaciones.

Por su parte, la concentración empresarial que aprovecha el mercado manufacturero estadounidense también es alta: de un total de 385 empresas que exportan a EEUU, sólo 4 empresas grandes logran exportaciones individuales de más de un millón de dólares anuales, todas aprovechando el programa ATPA; de 19 empresas medianas, 11 exportan aprovechando el programa ATPA; y de 372 micro y pequeñas empresas, únicamente 79 exportan a EEUU aprovechando el ATPA con volúmenes de exportación menores a US\$ 200,000 anuales<sup>42</sup>.

Cuadro 16

### **Empresas manufactureras que exportan por ATPA, 2007**

<b>Tipo de Empresa</b>	<b>Total de Empresas que exportan a EEUU</b>	<b>Empresas que exportan partidas ATPA</b>	<b>Exportaciones anuales</b>
Grandes	4	4	más de 1 millón
Medianas	19	11	200 mil a 1 millón
Micro y pequeñas	372	79	menos de 200 mil
Total	385	94	

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia, elaboración de CEPROBOL.

42 El 2004 es el último año del que se tienen registros de exportaciones desagregadas a nivel de empresa. Lamentablemente, el Sistema de Ventanilla Única de Exportaciones (SIVEX), que dependía del Ministerio de Desarrollo Económico (actual Ministerio de Producción y Microempresa) fue eliminado y este tipo de registros fue descontinuado desde 2005. Rescatando la última información publicada a nivel de empresa, se tiene que el valor de las exportaciones de entre las tres empresas manufactureras que más exportaron el año 2004 fue de US\$ 95.2 millones, lo que equivale al 79% de las exportaciones bolivianas bajo el programa del ATPA. (Ver: Nueva Economía, ed. 27 de marzo al 2 de abril 2005: “Las 100 empresas que más exportaron”).

Como resultado de la concentración de empresas exportadoras que se benefician del ATPA, se ha creado un grupo de interés cuyas pérdidas están expresadas en decenas de millones de dólares en caso de que las preferencias arancelarias se suspendan. Pero, por otro lado, en ningún momento se ha tomado en cuenta a los cocaleros, que son los actores cuya economía se ha visto directamente afectada por las iniciativas de política que dieron vida al ATPA, vale decir, las iniciativas de lucha contra las drogas. Como veremos, esta omisión ha generado dos grupos de interés muy distintos en relación a la continuidad del ATPA.

Es también necesario hacer notar que el ATPA forma parte de un componente económico de la estrategia de combate a las drogas, acompañado por otros mecanismos: interdicción, erradicación y desarrollo alternativo. El componente de interdicción está dirigido a reprimir las actividades de tráfico de drogas; el componente de erradicación se llevó a cabo a través del enfoque de erradicación forzosa y el de erradicación voluntaria; y mediante el componente de desarrollo alternativo, se pretende que los campesinos sustituyan los cultivos de coca por cultivos lícitos.

Son ampliamente conocidos y documentados los numerosos conflictos sociales generados por la aplicación de los programas de erradicación de los arbustos de coca en el Chapare. Por un lado, el enfoque represivo-policial, que asumió el componente de erradicación, al cual se añadió un enfoque de militarización entre 1999 y 2002, dio paso a numerosos casos de violación de los derechos humanos de los cocaleros, entre los cuales se pueden contar detenciones ilícitas, allanamientos, torturas y decenas de asesinatos de dirigentes cocaleros (Ledebur, 2002; Salazar, (s/f)).

Por otro lado, los programas de desarrollo alternativo evidenciaron una serie de limitaciones, tanto de diseño como de implementación. En primer lugar, los programas de sustitución del cultivo de la coca se ejecutaron en suelos con muy poca capacidad para la agricultura y con variedades de cultivos con muy largos períodos de maduración —entre 3 y 5 años en promedio—, mientras que la coca es de muy rápida maduración y se cosecha hasta cuatro

veces al año (Quiroga, 1994). En segundo lugar, los productos agrícolas que sustituyeron a los cultivos de coca no lograron una efectiva sustitución de los ingresos de la economía de la coca para los campesinos, puesto que los mercados a los que se dirigen –el mercado nacional y los mercados de los países vecinos– no tienen el dinamismo del mercado de la coca (Quiroga, 1994; Salazar, (s/f)). En tercer lugar, la alta proporción de recursos de los programas de desarrollo alternativo destinados al rubro de gastos administrativos, que fueron directamente administrados por empresas consultoras estadounidenses, indudablemente le restó eficacia al desarrollo alternativo, además de haber dado paso a serios cuestionamientos por parte de los coccaleros a un programa que de inicio tenía poca credibilidad (Quiroga, 1994).

El clima de inseguridad y convulsión generado por la estrategia represiva en el Chapare, junto con la ineficacia de los programas de desarrollo alternativo, explican el profundo descontento de los coccaleros, cuyas organizaciones fueron creciendo progresivamente en el escenario político boliviano hasta llegar a constituir un partido político y ganar las elecciones de 2005, poniendo a un coccalero –Evo Morales– en la presidencia del país.

Queremos enfatizar la notable contradicción que existe en el componente económico de la estrategia antidrogas que fue aplicada en Bolivia: por un lado, se pretendió convertir a los coccaleros en exportadores agroindustriales pero, por el otro lado, no se abrió el mercado norteamericano para la producción de las plantas agroindustriales que la propia ayuda norteamericana antidrogas estaba subvencionando en las zonas coccaleras<sup>43</sup>. Por el contrario, a través del ATPA, se benefició a pequeños grupos de empresarios industriales tradicionales, cuyos intereses económicos nunca se vieron afectados de manera directa por la erradicación de cocaes. Vistas así las cosas, los beneficios económicos del ATPA aparecen como las pompas de una fiesta a la que los supuestos agasajados (los coccaleros) nunca fueron invitados.

---

43 Mediante visitas personales a algunas plantas agroindustriales del Chapare, obtuvimos información de que el mayor mercado para las frutas del Chapare cochabambino es la Argentina.

Como un segundo actor en el entorno del ATPA se encuentran los empresarios manufactureros exportadores bolivianos. Éstos son el grupo corporativo más interesado en un tratado de libre comercio con los EEUU. Este grupo social no ha quedado inactivo y ha hecho públicas sus exhortaciones al gobierno para que, superando la temporalidad y fragilidad de una Ley como el ATPA, Bolivia negocie un TLC con los EEUU. En este sentido, el actual presidente de la Cámara Nacional de Exportadores ha hecho explícita su posición de apuntalar enfáticamente un TLC con los EEUU, mencionando el ejemplo de los países centroamericanos y abogando por una “desideologización de la posición boliviana frente a un tema que debería ser estrictamente comercial”<sup>44</sup>.

Por otra parte, los grandes exportadores bolivianos que aprovechan el Programa se pueden caracterizar como un grupo social relativamente nuevo y poco numeroso, pero que ha desarrollado una gran capacidad de incidencia en los Gobiernos. Su peso relativo en las exportaciones no tradicionales y su ubicación geográfica en el occidente del país equilibran en cierta medida la importancia política emergente de los grupos empresariales agroindustriales del oriente boliviano.

No obstante, uno de los temas, que no ha sido suficientemente considerado en el debate sobre un eventual TLC con los EEUU, ha sido el hecho de que distintos segmentos de los empresarios exportadores asumirían impactos diferenciados. En concreto, los exportadores manufactureros, concentrados en el Departamento de La Paz, lograrían una ventaja económica al mantener las condiciones de acceso al mercado estadounidense que actualmente les otorgan las preferencias arancelarias.

Pero, por el contrario, un TLC con los EEUU sería altamente desventajoso para los empresarios agroexportadores del oriente boliviano. Particularmente los exportadores de soya enfrentarían la competencia de los productores

---

44 Discurso de Eduardo Bracamonte, presidente de la Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia, durante el acto de posesión del directorio para la gestión 2006 – 2008. La Paz, 25 de mayo de 2006. Ver <[www.ibce.org](http://www.ibce.org)>

estadounidenses, cuyo desempeño depende de las subvenciones que su gobierno les concede, y cuyo tratamiento no se negocia en los TLCs. De hecho, el TLC firmado entre Colombia y EEUU amenaza directamente a los exportadores de soya bolivianos, puesto que Colombia es uno de sus más importantes mercados. En ese sentido, los exportadores de soya se manifestaron en favor de defender los mercados de soya en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, donde la soya boliviana está protegida frente a la competencia de terceros por un arancel externo común<sup>45</sup>. El propio Presidente Morales intercedió oficialmente por los sojeros bolivianos ante su colega colombiano Álvaro Uribe, quien se comprometió a mediar entre Bolivia y EEUU con respecto al tema (Opinión, 15/03/2006).

De hecho, ni siquiera los beneficios previstos para los exportadores manufactureros –específicamente, para los exportadores de prendas de vestir– están garantizados en el hipotético caso de firmar un TLC con EEUU, pues no se tiene en cuenta dos hechos importantes: por un lado, la competencia de China, cuya presencia en el mercado estadounidense será cada vez mayor, en la medida en que se cumpla el levantamiento de cuotas para textiles y prendas de vestir, según lo negociado en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por otro lado, la firma de un TLC con los EEUU no necesariamente significa que Bolivia mantendría automáticamente un arancel cero para el ingreso de sus manufacturas a los EEUU. Eso se discute en la mesa de negociaciones (Kruse, 2005).

Por otra parte, a pesar de la vigencia de las preferencias arancelarias por diecisiete años, la vulnerabilidad empresarial de las exportadoras es significativa. Las mayores exportadoras de manufacturas a los EEUU son: 2 de joyería en oro, 1 de prendas de vestir y 1 de muebles.

---

45 Nota de prensa de la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas: “ANAPO recomienda analizar permanencia de Bolivia en la CAN”, publicada en <[www.ibce.org](http://www.ibce.org)>

Cuadro 17  
**Situación financiera 2004**

Empresa	Situación financiera
Exportadores Bolivianos	Con utilidades (ROE 19.18%)
ORBOL	Sin declarar
AMETEX	Con pérdidas. Se acogió al programa de reestructuración patrimonial de la Superintendencia de empresas.
United Furniture	En su proceso de reestructuración de deudas definió cambiar de razón social a “Sumaj Pacha”

Fuente: Elaboración propia en base a Nueva economía <[www.superempresas.gov.bo](http://www.superempresas.gov.bo)>, La Prensa <[www.laprensa.com.bo/20041013/negocios/negocios04](http://www.laprensa.com.bo/20041013/negocios/negocios04)>

Es significativo que, de las más grandes exportadoras de manufacturas a los EEUU, las únicas que puedan exhibir resultados financieros positivos sean las empresas exportadoras de joyas de oro. Una de las razones es sin duda el espectacular incremento de los precios del oro, que, en los últimos tres años, ha aumentado en un 239%.

Mientras, las empresas que exportan muebles y prendas de vestir tienen un desempeño financiero poco auspicioso. La principal razón es, precisamente, que los esquemas de subcontratación a través de cadenas globales de proveedores son esquemas de inserción altamente inestables.

#### **4.5 Impacto del ATPA sobre el empleo en Bolivia**

Por otro lado, los empresarios exportadores han realizado intensas campañas para posicionar el mensaje de que es necesario un TLC con los EEUU, enfatizando la cantidad de empleos que están en juego. Las estimaciones de generación de empleo directo e indirecto son muy poco rigurosas y usualmente parecen reflejar los momentos políticos de negociación comercial con EEUU. A continuación revisamos el gran abanico de las estimaciones existentes. El Instituto Nacional de Estadística (INE),

conjuntamente con la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) y la Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia (CANEB), estimó el empleo generado por las exportaciones ATPA de Bolivia a EEUU para la gestión 2005 de 3.028 empleos directos y 1.356 empleos indirectos, para un total de 4.383 empleos.

Utilizando la misma metodología, el Ministerio de Planificación del Desarrollo –en un momento en que teníamos que negociar una ampliación– estimó el empleo total asociando las exportaciones ATPA de Bolivia a EEUU para la gestión 2006 en 3.688 empleos directos y 28.599 empleos indirectos, para un total de 32.287 empleos. Este crecimiento de más de 600% no tiene ninguna explicación técnica, excepto la necesidad de tener una cifra más contundente al momento de la negociación.

Por su parte, la Cámara de Exportadores de La Paz (CAMEX) estimó el empleo total asociado a las exportaciones de Bolivia a EEUU para la gestión 2007 en 11.892 empleos directos y 59.548 empleos indirectos, para un total de 71.440 empleos. En el mismo tono, en una reciente publicación, un conjunto de actores sociales e institucionales de El Alto, en una carta pública dirigida al Presidente Morales, calculan la existencia de 401 empresas generadoras de 71.350 empleos.

Utilizando cifras más reales, la Cámara Americana de Comercio (AMCHAM) hizo estimaciones con base en consultas directas a 15 empresas exportadoras del El Alto y La Paz que exportan a EEUU, bajo el supuesto de que toda la producción de las empresas va a EEUU. Así, estimaron el empleo, producto de las exportaciones ATPA de Bolivia para la gestión 2007, en 5.294 empleos indirectos y 6.776 empleos directos, para un total de 12.670 empleos.

Cuadro 18  
**Empleos generados por el ATPA**

Fuente	Empleo Directo	Empleo Indirecto	Total
INE/UDAPE/IBCE CANEB (2005)	3.028	1.356	4.383
AMCHAM (2007)	5.294	6.776	12.670
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2007)	2.344	18.103	20.437
Ministerio de Planificación (2006)	3.688	28.599	32.287
CAMEX (2007)	11.892	59.548	71.440

Fuente: Elaboración propia.

Más tarde, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, con base en las proyecciones de UDAPE, estimó el empleo total asociado a las exportaciones ATPA para la gestión 2007 en 2.344 empleos directos y 18.103 empleos indirectos, para un total de 20.437 empleos.

Como hemos podido constatar, las cifras, en una danza que van desde los 71.440 a los 4.383, son un recurso más y pueden crecer de manera arbitraria en la pulseta para obtener beneficios del Estado y negociar con el gobierno estadounidense las ansiadas ampliaciones del ATPDEA.

Finalmente, además de considerar el volumen del empleo generado por el ATPA, es necesario hacer una evaluación de las condiciones laborales vigentes en las empresas exportadoras. En un escenario como el boliviano en el cual existe una abundante oferta de mano de obra que busca ocuparse en las actividades manufactureras, los trabajadores sufren una constante pérdida en la calidad de sus puestos de trabajo.

La gran mayoría de los trabajadores está sometida a condiciones laborales muy precarias, en particular los obreros, para quienes la inestabilidad en el empleo, los bajos salarios, la desprotección social, la disponibilidad permanente y la subordinación creciente al control patronal, son parte de la

vida cotidiana, en un contexto de debilitamiento o ausencia de los sindicatos y de atomización de la acción colectiva en defensa de los derechos laborales.

Para el sindicalismo, los cambios cuantitativos son importantes: sin embargo, tanto o más relevantes son los cambios cualitativos. Estudios de piso de fábrica y la experiencia de dirigentes sindicales indican que detrás de las cifras de precarización, des-sindicalización y vulnerabilidad social generalizadas, se esconde la pérdida de los roles de los sindicatos existentes y las dificultades enormes para conformar nuevos sindicatos. Hoy el trabajo se desenvuelve en un medio cotidiano terriblemente adverso a la concepción, articulación y defensa de los intereses colectivos.

Por ello, en las empresas exportadoras no es exagerado hablar de sistemas de relaciones industriales basados en el miedo. El proceso productivo descansa, entonces, sobre equilibrios tenues sostenidos, ajustados y re-negociados cotidianamente entre trabajadores y gerentes. En la medida en que se va informalizando el aparato productivo, la experiencia sugiere que las relaciones industriales se basan cada vez más sobre actitudes despóticas y paternalistas.

Para confirmar estas aseveraciones, en el siguiente apartado estudiaremos a profundidad seis empresas articuladas comercialmente con EEUU y que demuestran, a pesar de sus diferencias organizacionales, serios problemas en las condiciones y el trato a sus trabajadores.

## CAPÍTULO 5

### **MODOS DE INSERCIÓN DE LAS EMPRESAS BOLIVIANAS EN EL MERCADO ESTADOUNIDENSE**

---

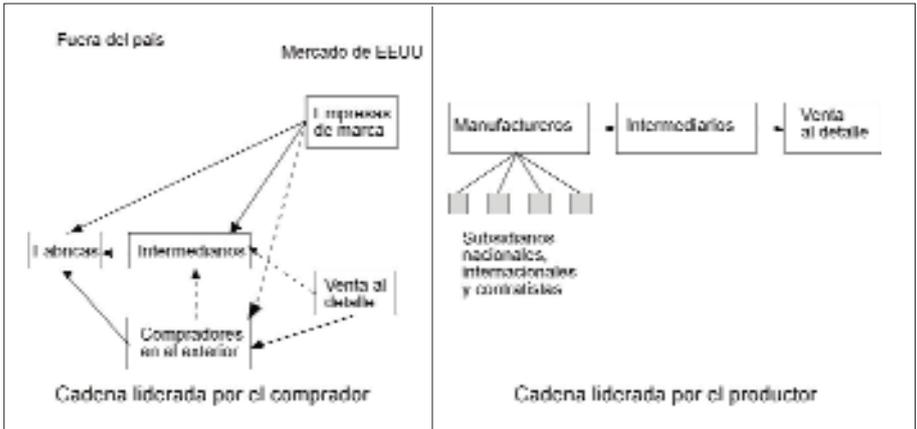
Para comprender de manera más precisa el papel de los países en desarrollo, particularmente Bolivia, dentro del sistema comercial mundial, apelamos al marco de análisis propuesto en la primera parte de este trabajo. Ahí se sostiene que la acumulación en el sistema capitalista ha sido posible en la medida en que se ha estructurado no sólo como un sistema de desigualdades entre personas o actores, sino fundamentalmente como un sistema jerarquizado de Estados. Así, analizar una cadena de valor conlleva comprender todos los procesos económicos interrelacionados a escala mundial a lo largo de múltiples sistemas culturales y políticos.

Todo producto que llega al mercado mundial es el resultado de un proceso más o menos integrado y complejo en torno a su concepción y diseño, el origen de su materia prima, su proceso productivo y su comercialización. Para el caso estudiado, es fundamental conocer la articulación del sistema poniendo especial atención en los diversos eslabones de la cadena, identificar la estructura de los componentes en cuanto a su dispersión geográfica, el grado relativo de monopolización, los modos de control de la fuerza de trabajo y el nivel de rentabilidad de cada componente.

Para avanzar en el análisis, es importante determinar que una cadena siempre se ordena de manera jerárquica en función a la posición en sus eslabonamientos compuestos por los proveedores de insumos, los fabricantes, los distribuidores mayoristas y los distribuidores al detalle. Atendiendo a esta característica podemos decir que básicamente hay dos formas de organización de una cadena de valor según el tipo de interrelación de sus participantes: aquellas liderizadas por los clientes y las liderizadas por los productores.

Gráfico 9

## Esquema de cadenas productivas



Fuente: Gereffi y Korzeniewicz (1994), citados en Kruse (2005).

Cada forma específica de inserción tiene consecuencias en la organización de la producción, el impacto en el empleo, la capacidad de distribución de las ganancias y sus límites respecto al crecimiento económico que generan. La decisión de la forma de inserción comercial muchas veces está mediada por características institucionales de cada país, ubicación geográfica, acceso a materias primas y costos de la fuerza de trabajo.

En un estudio reciente, Wanderley (2008) explora en Bolivia las múltiples vías de articulación productiva para la exportación. Su análisis abarca tres vías de acceso: las empresas que exportan *commodities*, las que buscan incorporarse a mercados sensibles al precio, y las más novedosas y recientes: las empresas que buscan mercados sensibles a la calidad, menos vulnerables a la competencia internacional. Considerando nuestro interés, revisaremos sus hallazgos en las dos últimas vías que son los modos preferenciales a los que acceden las empresas que aprovechan el ATPA.

Cuadro 19

**Vías de exportación: mercados sensibles a precio y a calidad**

	<b>Empresas en mercados de exportación sensible al precio</b>	<b>Empresas en mercados de exportación sensible a la calidad</b>
<b> Mercados y nichos</b>	Productos estándares	Productos diferenciados, con identidad y calidad específica
	Producción de larga escala y volúmenes altos	Producción de mediana escala
	Calidad estándar	Alta calidad
<b> Ventajas comparativas</b>	Mano de obra barata	Trabajadores especializados (niveles salariales más bajos según los estándares internacionales)
	Recursos naturales abundantes	Recursos naturales abundantes
	Preferencias arancelarias	Mercados diferenciados
	Seguidores: tecnología y diseño de productos	Líderes: innovación tecnológica y de producto
<b> Desventajas comparativas</b>	Tecnología e insumos importados - Dependencia de insumos y tecnología extranjeros	Insumos y tecnología importados
		Ausencia y escasez de productos y servicios complementarios
	Bienes y servicios públicos insuficientes e ineficientes	Bienes y servicios públicos insuficientes e ineficientes
<b> Estrategias de negocio</b>	<b>Integración hacia atrás</b> - internalización de los procesos de abastecimiento de insumos	<b>Integración hacia adelante</b> - relación directa con los consumidores
	Coordinación con las compañías de <i>wholesale companies</i>	Coordinación hacia atrás con una red de proveedores de insumos
	Reducción de costos de trabajo y recursos naturales	Innovación y diversificación de mercados

Fuente: Wanderley (2008).

Este esquema nos ayudará a explorar los cinco estudios de caso concretos que presentamos en este trabajo. En primera instancia, realizamos una caracterización general de las empresas que –siendo liderizadas por el comprador– compiten por precio, con un diseño estándar y con un sistema productivo a escala. En segundo término, se trata de caracterizar las diversas formas de inserción en nichos de mercado que –siendo liderizados por los productores– compiten con productos diferenciados sensibles a la calidad.

## **5.1 Empresas liderizadas por clientes**

En este caso, la organización de la producción y la estrategia de mercado aluden a un sistema donde el líder de la cadena está constituido por una empresa que controla el diseño, la marca y la comercialización, utilizando un sistema complejo para producir la mercancía que requiere. Las cadenas de prendas de vestir de empresas trasnacionales son usualmente las que mejor se adaptan a este modelo; pues en ellas, los compradores son compañías que tienen la propiedad de una marca de productos que no fabrican, sólo construyen su imagen a través de la publicidad y los comercializan en centros del primer mundo, en los cuales tienen exclusivo control. Para lograr su éxito, mantienen una amplia red de proveedores a lo largo de muchos países –particularmente los menos desarrollados– y se relacionan con ellos a través de contratos de corto plazo (Wanderley y Gray Molina: 2007).

Este tipo de articulación detenta tres características; a saber, la presencia cuasi oligopólica en los mercados de los países desarrollados, la disponibilidad de una gran cantidad de proveedores en varios países del mundo y la facilidad para establecer relaciones de corto plazo. Estas características contribuyen a que el poder económico y, por ende, el poder de negociación, estén siempre del lado de los compradores. Así, frente a un incumplimiento de los plazos de entrega o simplemente variaciones menores en el precio de los productos, un comprador puede cambiar rápidamente de un proveedor a otro. Esta inestabilidad repercute, naturalmente, en el desempeño financiero de las empresas que son subcontratadas.

En Bolivia, asumiendo esta vía de integración y aprovechando las ventajas arancelarias del ATPA, alrededor de ocho empresas han mantenido exportaciones sostenidas en volúmenes significativos a EEUU durante los últimos siete años. Se trata de productos no tradicionales estandarizados que compiten en nichos de mercado sensibles al precio (cueros, textiles, joyas y productos de madera). En algunos casos, la ventaja comparativa que sostiene su competitividad es la mano de obra abundante y barata; en otros es la combinación de este factor con materia prima accesible y económica.

Estas empresas son las responsables por la mayor parte de los ingresos de exportaciones manufactureras no tradicionales, así como son las que, de manera unitaria, generan más empleo directo. Dentro de la industria nacional, son consideradas líderes y su experiencia exportadora es altamente valorada como ejemplo del modelo de desarrollo al que aspira la industria en su conjunto (Wanderley: 2008).

Cuadro 20  
**Bolivia: ocho mayores exportadoras manufactureras**  
**(En millones de dólares americanos)**

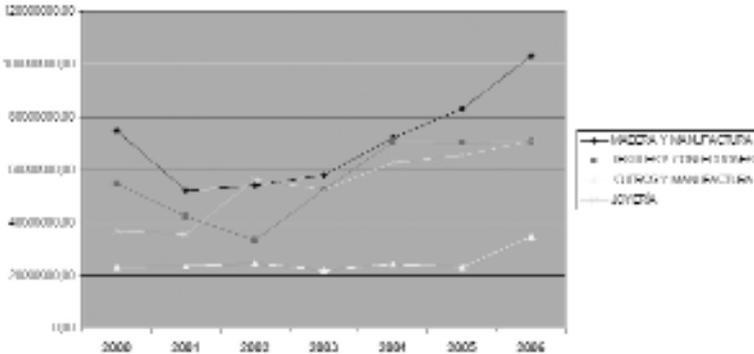
Razón social	Producto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 Exportadores Bolivianos	Joyería	16.8	16.7	27.7	30.5	39.9	41.4	45.2	47.2
2 AMETEX S.A.	Prendas y textiles	10.8	14.9	13.4	27.0	32.6	34.9	32.1	18.3
3 ORBOL S.A.	Joyería	19.9	18.8	28.7	22.0	22.7	24.2	29.2	23.7
4 Santa Mónica Cotton	Hilado algodón	10.2	7.6	2.3	5.5	11.7	11.4	13.6	13.2
5 Compañía CIMAL	Manufactura madera	1.3	3.6	6.4	7.7	8.0	—	—	14.2
6 MABET S.A.	Manufactura madera	5.5	4.4	5.4	5.8	6.9	8.8	10.1	10.9
7 United Furniture/Sumajpacha	Manufactura madera	4.0	5.1	5.8	6.2	6.3	—	—	8.7
8 Curtiembre Vis Kuljis	Cueros y pieles	6.7	6.5	7.1	5.9	6.2	6.0	8.8	10.5

Fuente: Elaboración propia con base en Nueva Economía, marzo 2005 y marzo 2008.

Todas las empresas cuentan con tecnología de punta en su rubro y su crecimiento fue continuo (especialmente en joyería y textiles). Asimismo, la tarea de exportar de manera sostenida implicó una acumulación de experiencia que, en la mayoría de casos, ha significado alrededor de 20 años de trabajo previo en el mercado interno. Así, es poco probable que el ATPA haya sido el factor central para definir el camino exportador de estas empresas; sin embargo, ha sido fundamental para fortalecer su competitividad mundial una vez que se han incorporado al mercado estadounidense.

Gráfico 10

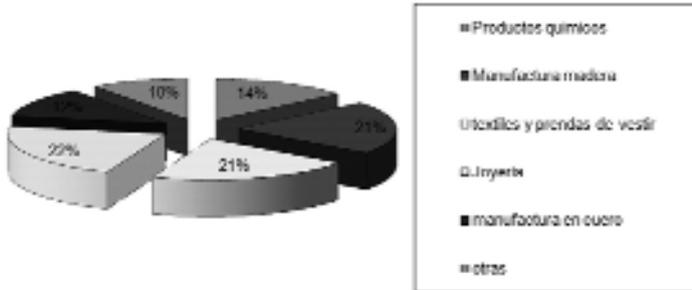
### Bolivia: crecimiento de exportaciones manufactureras



Fuente: Elaboración propia con base en CEPROBOL, 2007.

Los rubros de exportación indudablemente se han diversificado, destacando el crecimiento de la industria química, la joyería y la manufactura de madera que –en su forma industrial y de producción a escala– es relativamente nuevo en Bolivia. Esto ha permitido que el conjunto de exportaciones manufactureras, durante el 2007, presente una estructura más diversa y equilibrada.

Gráfico 11  
**Bolivia: exportaciones manufactureras 2007**



Fuente: Elaboración propia con base en CEPROBOL, 2007.

Respecto a las articulaciones locales con proveedores nacionales, las empresas de este grupo tienen grandes diferencias. Algunas aprovechan los recursos de la región y utilizan 100 % de materia prima nacional (es el caso de la madera, cuero y metales preciosos), otras usan 100 % de material importado (algodón, hilos y lanas). De esta forma, ninguna de ellas combina materia prima nacional con importada y sus decisiones dependen sobre todo de la calidad del material que encuentran en el mercado.

Las empresas en las que predomina la orientación a la exportación con poca participación en el mercado interno presentan mayor vulnerabilidad a los cambios y ciclos del mercado mundial. También existe una extrema dependencia hacia un número reducido de clientes, sin capacidad de negociación o exploración de nuevas oportunidades por los recursos económicos que se requieren. Así, perder un cliente o un contrato es poner en riesgo toda la estabilidad exportadora. Otro tema central es el insuficiente capital de operaciones, que les impide atender clientes que requieren de tiempos largos en el pago y por ello deben negociar con intermediarios o *brokers* que logran ventas contra pago inmediato pero a precios más bajos.

Por consiguiente, estas empresas dependen totalmente de los intermediarios para tomar decisiones sobre qué, cuánto y de qué calidad

producir, pues son ellos quienes negocian contratos con especificaciones muy precisas. Por este motivo, la innovación en productos no está directamente asociada con las capacidades gerenciales, sino con la demanda internacional.

Para adaptarse a esta forma de inserción, la organización del trabajo es muy diversa y depende del camino de reestructuración que se haya optado en la opción exportadora. Tres son las formas de organización que predominan: la integración vertical, el consorcio diversificado y la “empresa delgada”, que subcontrata talleres externos para el trabajo más simple y repetitivo. El tipo de organización que cada empresa define es determinante para la relación laboral que configura. Sin embargo, un rasgo común es que todas utilizan la fuerza de trabajo como factor de ajuste para los tiempos de baja o alta demanda.

Las condiciones de trabajo de cada una de las empresas son poco variadas. La mayoría prefieren mantener sueldos medios en un núcleo de trabajadores estables con condiciones por encima del resto de sus obreros/as que les permite mantener su calidad productiva, pero basando su producción a escala en una base de trabajadores/as completamente flexibilizados/as que trabajan fuera de la fábrica formal y agrupados en galpones sin ninguna infraestructura tecnológica, y usualmente con nombres y razones sociales alternativos al de la empresa central.

Por otra parte, algunas empresas flexibilizaron completamente el uso de la mano de obra y otras tienen condiciones mínimas impuestas por códigos de conducta de sus clientes que, en algunos casos, buscan evitar *dumping social* con el uso de la fuerza de trabajo local. Estas reglas son en general resultado de las presiones de los sindicatos extranjeros y movimientos de consumidores en los países de destino de las mercancías.

La preferencia por la fuerza laboral joven es muy clara, y en algunas empresas esta predilección se inclina hacia las mujeres. Lo notable es que la fuerza de trabajo femenina siempre se halla segregada a los trabajos peor pagados, repetitivos, menos estables y con poca jerarquía. En todos los casos los salarios básicos son bajos y el ingreso siempre depende de la intensificación del trabajo, ya que se basa en el pago de bonos de productividad o pago a

destajo. Esta modalidad de pago ha roto con todos los límites que la Ley impone para el uso de la fuerza de trabajo, como horarios, pago de horas extras, diferenciales de pago cuando se trabaja en días de descanso o feriados, etc. Veremos más adelante y con mayor detalle, cómo estas características generales se plasman en cada una de las empresas estudiadas.

Por la intensidad del trabajo demandado y el conjunto de condiciones laborales, las empresas presentan una permanente rotación que fluctúa entre un 25 y 30% anual, lo cual genera dos características: fortalece la presencia de obreros/as jóvenes y permite que las empresas no acumulen deudas en beneficios sociales. Los costos de capacitación respecto a la alta rotación no parecen ser un problema, puesto que las funciones y tareas que desempeñan los/as obreros/as son tan básicas que no necesitan más de dos a tres días de práctica.

## **5.2 Empresas liderizadas por productores**

La segunda vía está formada por un naciente sector exportador de productos no tradicionales diferenciados que compiten en nichos de mercado sensibles a la calidad y a la distinción (real o simbólica). Las principales ventajas competitivas de estas empresas son la diferenciación, innovación de productos y procesos, calidad, diseño y precios relativamente baratos.

Uno de los elementos más importantes de esta vía, a diferencia de la anterior, es la inversión en innovación, la apuesta en la coordinación con otras empresas y un trabajo personalizado con sus pequeños nichos de mercado. Sin embargo, estas empresas necesariamente son pequeñas, tanto en su aporte al PIB como en la generación de empleo. En el caso del mercado estadounidense, han demorado su ingreso, desaprovechando durante mucho tiempo las preferencias arancelarias; por ello, una suspensión de la Ley ATPA vulneraría el proceso iniciado de consolidación de sus vínculos comerciales.

Como describen Wanderley y Grey Molina:

“En contraposición a la vía de exportación de productos estándares y a la economía popular sobresale la cuarta vía compuesta por las empresas que compiten en nichos de mercado de productos diferenciados y de alta calidad a precios relativamente bajos. Su ventaja competitiva se asienta sobre la capacidad de innovación de productos y de procesos. Estas empresas apuestan a mano de obra altamente calificada y estable y a la mayor coordinación con otras unidades económicas nacionales en la provisión de servicios, insumos e inclusive parte del proceso productivo. Para competir en estos nichos de mercado, la exteriorización del proceso productivo (coordinación de mercado) es muy importante para su capacidad competitiva. Uno de los principales problemas que enfrentan estas empresas es justamente la ausencia o la poca confiabilidad de los proveedores así como la baja calidad de servicios y productos complementarios. Problemas que inciden en el incremento de los costos de producción y de transacción e imposibilitan la multiplicación de unidades que logren insertarse en mercados que demandan productos diferenciados y de alta calidad” (2008:21).

Entonces, por todo lo anterior, estas empresas han desarrollado estrategias muy diversificadas y cada caso tiene una “historia de vida” casi irrepetible, pues han forjado un camino productivo cuyo desenvolvimiento se explica por su especialización en mercados de nichos y la organización productiva en redes. Nichos se refieren a las características del mercado al que se destinan los productos: muy específicos, exigentes en cuanto a calidad, idiosincrásicos y con frecuencia volátiles; es decir, lo que se ha venido a denominar “mercados multiculturales” (un sólo mercado global, pero con millones de necesidades particulares).

La organización adoptada por las empresas en el proceso productivo se ha denominado red, puesto que descansa significativamente sobre la utilización ubicua de relaciones extraeconómicas (sociales, culturales), tanto hacia atrás para la organización, provisión y control de la producción, como hacia adelante para el mercadeo de los productos, por medio de redes de clientes.

Las empresas de este grupo se caracterizan por estrategias dirigidas a producir una limitada línea de productos especializados a un público específico y llegan a la exportación con marca propia<sup>46</sup>. Si bien son empresas flexibles que producen por lotes, detrás de las ofertas específicas hay una gran variabilidad de organizaciones productivas. Por último, en esta forma de organización del trabajo se destaca la importancia de la cultura –como base del capital social– y el rol de los empresarios como traductores entre un mercado mundial y formas de producción artesanal. Explicar el desempeño, lógica, éxito o fracaso relativo de las empresas requiere fundamentalmente mirar cómo manejan redes para asegurar insumos, controlar la fuerza de trabajo, transferir o absorber riesgos y llegar a mercados con sus productos.

Se trata, por lo tanto, de un nuevo tipo de empresarios que prestan especial atención a los hábitos de consumo cada vez más particulares de los segmentos altos de ingreso y buscan por encima de todo cultivar la lealtad de sus clientes frente a una oferta masiva y cambiante de la industria transnacional. En pocas palabras, se trata de producir con una nueva forma de artesanado que permite al cliente saber que lo que adquiere pertenece a una variedad limitada de productos para un grupo reducido de compradores (Kemp et al., 1998).

Retomando el concepto de nichos, éstos se refieren a mercados *intersticiales* hacia donde se dirige un conjunto reducido de productos, sin pretensiones de ingresar a mercados masivos o competir sobre liderazgo en precios. Se dirigen a clientes específicos e idiosincrásicos, donde en términos relativos pesa la distinción del producto. En el marketing se verá despliegue de discursos de diferenciación con relación a insumos (ecológicos y productos naturales), destinos prestigiosos (clientela de estatus reconocido o consumidores socialmente responsables) y procesos que confieren conceptos de calidad y distinción (hecho a mano, trabajo artesanal, comercio justo, etc.).

---

46 Para considerar más ejemplos sobre este tipo de empresas, remitirse al estudio de Wanderley y Gray Molina (2007), donde se explora la empresa joyera Rafaella Pitti y la empresa de productos de madera SOEX.

Al señalar este manejo de redes como un elemento explicativo del desempeño de las empresas, se va más allá de la visión a-social o sub-socializada del actor económico neoclásico, economicista y esencialmente egoísta y atomizado. Se reconoce que el involucrarse y participar en grupos puede conllevar consecuencias positivas para el individuo, y las empresas pueden y de hecho construyen y/o mantienen sociabilidades con el propósito de crear o aprovechar este recurso para fines empresariales. La utilidad de este recurso, llamado con frecuencia *capital social*, es obvia.

Según esta formulación se define capital social como

“el agregado de recursos actuales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones de conocimiento o reconocimiento mutuo, más o menos institucionalizados” (Bourdieu, 1986: 248).

Si el capital social bien puede traducirse en capital económico, estas transacciones y los procesos mismos de constitución del capital social tienen sus propias dinámicas, marcadas por menos transparencia y más incertidumbre que los intercambios mercantiles (obligaciones no especificadas, plazos inciertos, posibilidad inminente de violación de reciprocidades desiguales, etc.). Esta falta de claridad tiende a opacar o reinscribir lo que en otras circunstancias sería una relación mercantil simple.

Con los dos ejemplos estudiados en este tipo de empresas, sólo podemos sostener que las estrategias definidas se asientan en los intersticios de –y de algún modo articulan – una incipiente especialización flexible y este enorme mundo de precariedades y subempleo. Más que un modelo productivo, estos dos ejemplos constituyen un conjunto de respuestas o adaptaciones a un entorno marcado por industrias básicas de difícil entrada.

Como se afirmó anteriormente, estos elementos –nichos y redes– no determinan ni tienen una influencia significativa sobre el modelo o tipo de organización de la producción que emerge. Los dos casos demuestran claramente la diversidad que puede surgir, con organizaciones que van desde lo pre-taylorista a lo *virtual*.

De igual manera, estas formas emergentes absorben y utilizan mano de obra muy diversa en términos de orígenes, sexo y grados de calificación. Lo que sí se nota como elemento común en medio de esta diversidad de procesos y sujetos es un rol central y utilización ubicua de capital social para organizar y sostener el proceso productivo. Esto se observa en la contratación y retención de emigrantes jóvenes, con relaciones extra económicas previas con la empresa; en la reciprocidad cotidiana, en la definición del proceso de producción en el taller artesanal; y en las relaciones de confianza en medio de la estratificación dramática que permite estabilizar una enorme red de trabajadores a domicilio.

En todos estos casos, el control que requiere la empresa descansa en menor medida en los mecanismos de la industria moderna –la racionalización y fragmentación de procesos, el cronómetro, la vigilancia– y siempre rodeado o permeado de las mutuas obligaciones, sistemáticamente desiguales y extra-económicas.

En el siguiente apartado presentamos los casos estudiados. Cada uno de ellos ha marcado su crecimiento apostando a uno de los caminos anteriormente descritos y constituye un buen ejemplo de producción en los tres rubros más importantes en crecimiento de exportaciones bolivianas no tradicionales de la última década: joyas, madera y textiles que, en conjunto, constituyen el 64% de la manufactura de exportación.

### **5.3 Desempeño de las empresas exportadoras bolivianas**

La forma más concreta de evaluar los resultados de una estrategia económica de integración comercial es revisar el desempeño de las empresas que se han articulado al mercado norteamericano a través del uso del Programa de Preferencias Arancelarias ATPDA. A partir de las diversas historias y procesos que encontramos en sus diversos caminos de integración, podremos tener una posición mucho más clara de las bondades y falsas expectativas que la apertura del mercado norteamericano significó para la industria boliviana.

A continuación, presentamos cinco casos que el lector podrá evaluar en sus virtudes y defectos.

### **5.3.1 *Manufactura de joyas***

El comercio de la joyería es uno de los sectores más dinámicos del mundo. La producción internacional ha presentado interesantes incrementos, sobre todo por la influencia de China e India, lo que sustenta la opinión de que el sector, a pesar de tratarse de un mercado maduro, no presenta síntomas de agotamiento. Si nos centramos en el mercado estadounidense, que es donde llega la producción joyera boliviana, es posible constatar que, aunque la productividad localmente sea importante, no es suficiente para satisfacer la demanda. Tal es así que las importaciones representaron en el 2003 un 61,9% del consumo aparente, porcentaje que ha aumentado desde el 50,7% en 1999 (Instituto Español de Comercio Exterior, 2005).

En EEUU las importaciones de manufactura en joyería han aumentado en un 4,24% durante el 2004, ascendiendo a US\$ 6.342 millones. Según el Instituto Español de Comercio Exterior (2005), el 83% de ese valor está concentrado en diez países exportadores, los mayores del mundo. Entre ellos destaca Italia, país líder en el mercado americano, con una cuota de casi el 19% sobre el valor total de lo importado. Muy cerca compiten India, Tailandia y China, con una participación similar, aunque con una evolución distinta en los últimos cinco años: muy positiva para India (de un 11,26% a un 18,61%) y China (de un 3,13% a un 11,02%) y claramente negativa para Italia (pasa de un 29,9% a un 18,95%).

En esta competencia participan también activamente las marcas estadounidenses, entre ellas las de David Yurman, que en 2002 facturó alrededor de 500 millones de dólares, vendiendo joyas de todo tipo y a diferentes niveles de precio (aunque sus piezas más vendidas son las que se encuentran entre los 300 y 1.500 dólares). Junto a ella se encuentran tiendas de diseñadores; la mayor parte de ellos venden sus propias líneas de joyería como Henry Dunay, Zale Corp., Sterling o Friedman's o de diseñadores que trabajan para ellos, como Tiffany, Harry Winston o Graff.

Las marcas de joyería estadounidense compiten en todos los niveles de precio, estando especialmente presentes en el tramo medio-bajo de precios, con joyería estándar fabricada con moldes y maquinaria. En lo que se refiere a las marcas asiáticas, éstas compiten principalmente en el tramo bajo de precios con joyas de un valor inferior a los 500 dólares debido a los bajos costes laborales de la zona y a que se trata de joyería producida en serie.

En EEUU, el consumidor masivo usualmente acude a Tiendas de Departamentos. De entre estos departamentos podemos distinguir dos grupos: aquellos que comercializan artículos de diseñadores americanos o europeos de prestigio y alta calidad, como son, Bergdorf Goodman, Neiman Marcus o Saks Fifth Avenue, y aquellos que tienen productos de calidad media como Barney's, Ordstrom's, Lord & Taylor, Bloomingdale's o Macy's. La venta a través de este canal es sumamente atractiva desde el punto de vista del volumen de pedidos que realizan.

Por último, las cadenas de tiendas de descuento venden todo de productos a precios muy bajos. Enfocados hacia consumidores de renta media-baja, las joyas que ofrecen son de baja calidad y precio. En esta categoría se incluyen tiendas como KMart y Wall-Mart, que venden piezas de joyería al público masivo.

Para Bolivia, la industria de la joyería ha presentado en los últimos años un crecimiento impresionante, sobre todo en la producción masiva en serie. Los datos aportados por Wanderley y Gray Molina (en imprenta) ilustran este desarrollo: en el 2004, la joyería representaba el 33% del total de exportaciones de La Paz, con un 17% de crecimiento respecto al 2003, en el caso de joyas de oro; y de un 110%, en el caso de joyas de plata. El total de exportaciones joyeras implicaba 63,2 millones de dólares correspondientes a 10,2 toneladas.

El destino, en un 90%, es el mercado estadounidense que, para el año 2007, representó ingresos de 74,5 millones de dólares americanos. Las ventas están centradas en joyería de oro y plata con diseños estándar producidos en mordería y, en menor cantidad, con incrustaciones de piedras preciosas y diseños exclusivos. Para el 2007, el 97% de las joyas eran de oro y sólo un 3%

de plata. Los productos de exportación están compuestos por anillos, aretes, brazaletes, gargantillas, cadenas y –dentro de los nuevos productos– joyas incrustadas de piedras preciosas y semipreciosas.

Si inferimos los precios para una joya, podemos hacer los siguientes cálculos. Un par de pendientes de oro de 18k. de aproximadamente 4,3 gr., en el mercado estadounidense, puede costar US\$ 450. Haciendo un cálculo del precio de venta del oro trabajado por una empresa boliviana, la misma joya costaría al importador mayorista precio FOB, un total de US\$ 43, donde el costo de la materia prima es de aproximadamente US\$ 30. Así, para el pago de costos indirectos, fuerza de trabajo y utilidad tan sólo restarían US\$ 13. En síntesis, en el país se queda únicamente el 9,5% del valor de una joya (considerando que la materia prima sea boliviana).

Las exportaciones están concentradas en muy pocas empresas. Según el directorio exportador de CEPROBOL, las compañías que han logrado penetrar al mercado estadounidense el 2007 son: Karim Import Export Ltda., Joyería Paris S.R.L., Exportadores Bolivianos S.R.L., Joyería y Diseño Rafaella Pitti Ltda. y Creaciones Schohaus Ltda.

Cuadro 21

### Bolivia: tejido empresarial exportador de joyas

Tipo de empresa	Total de empresas	Exportaciones anuales en US\$.	% del total de exportaciones
Grandes	2	Más de 1 millón	95
Medianas	4	Menos de 1 millón	5
Total exportado 2007			US\$ 71.831.553

Fuente: Elaboración propia con base en CEPROBOL, 2007.

Para ilustrar este sector se ha estudiado la experiencia de EX, una industria joyera con 13 años de desempeño. Esta empresa fue fundada cuando la compañía trasnacional Aurafin Oroamerica, de origen estadounidense, decide asociarse a un profesional boliviano para que éste se responsabilice de la gerencia y producción de su planta en La Paz. El gerente había capitalizado su experiencia trabajando en la promoción de inversiones para Bolivia, en el

Programa de Desarrollo de Inversiones de Bolivia (Bolinvest), de 1991 a 1993, lo que le permitió conocer de cerca las ventajas del país en el sector minero y aprovecharlas para desarrollar una planta de exportación de joyería en oro. Desde entonces, EX mantiene un crecimiento sostenido de 25 al 30% anual.

Con un capital inicial de aproximadamente 200 mil dólares americanos, en la actualidad, EX cuenta con activos evaluados en 6 millones de dólares<sup>47</sup>. Según la superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, la empresa se compone de dos socios: Aurafin Oroamerica – LLC, con 99% de las acciones; y Aurafin – LLC, con 1% de las acciones. Entre sus principales clientes se encuentran Macy`s, Bloomingdale`s, K-Mart y Wall-Mark<sup>48</sup>.

Con una facturación anual de US\$ 40 millones<sup>49</sup>, esta empresa ha sabido aprovechar las leyes favorables en minería y promoción a la exportación para consolidarse en todo el proceso de la joyería a gran escala. Sus principales ventajas comparativas se centran en los bajos costos de la materia prima y de la mano de obra que utiliza (en su mayoría jóvenes de ambos sexos no calificados).

---

47 Wanderley y Gray Molina, en imprenta.

48 Véase el artículo publicado por Juan Forero en *The New York Times*, marzo 9 del 2005.

49 Wanderley, ob.cit.

Gráfico 12

### Esquema del desarrollo de producto en joyería



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

Su articulación con proveedores es compleja, pues obtiene localmente tanto el oro como la plata que utiliza, compitiendo con la exportación de los minerales en bruto. Sin embargo, la materia prima que obtiene no cumple con la calidad requerida en pureza, por tanto, debe “exportar” el producto fundido a Perú desde donde luego vuelve a “importarlo” con la calidad requerida. Es paradójico que las empresas joyeras importen minerales (especialidad de la exportación boliviana), por la inexistencia de refinadoras nacionales. Como sostiene el gerente general de la empresa

“Es increíble pero esos metales no se consiguen aquí en la calidad requerida por la joyería, pese a que nosotros somos productores. Yo tengo que importar de Chile, de Perú [...]; se hace fundición en Vinto pero no se hace refinación. Es un problema estructural del país: se saca materia prima y no se le da valor agregado [...]. Yo tengo aquí una refinadora, pero no logro llegar, como se dice, a los cuatro nueves, o sea al 99,99 % de pureza que se requiere” (gerente general EX).

La producción está organizada en una planta central y 16 talleres externos, a partir de la adecuación de un método claramente taylorista, con división de tareas y pago por rendimiento. Si bien la empresa se inició como una maquiladora con trabajadores domiciliarios, poco a poco fue integrando la producción más delicada y de mayor calidad en su planta central, utilizando talleres externos (no domiciliarios) con diversos nombres y a cargo de capataces de confianza, sobre todo para el tejido de cadena-cordón.

En la actualidad, la producción en la empresa es secuencial y por lotes. La organización del proceso es compleja, puesto que se producen cuatro familias de productos: cadenas en plata y oro, y joyas en plata y en oro. Cada caso tiene decenas de productos, cuyos diseños van cambiando de acuerdo a la moda del mercado estadounidense. En general, la mano de obra no es calificada, puesto que todo su sistema productivo está dividido en tareas muy simples organizadas por supervisores. Para iniciar el proceso de producción se cuenta con dos o tres artesanos responsables de realizar los primeros modelos que sirven para realizar los moldes, luego la producción es masiva y no necesita de ninguna especialización.

La organización de su producción depende de pedidos de clientes y sus productos son estandarizados según especificaciones muy precisas (envío de catálogos con modelos) de marcas y tiendas transnacionales. Su gerente general sostiene:

“Esta es una cadena industrial; yo siempre la comparo con una fábrica de automóviles. Por ejemplo, una persona pone un perno al espejo, otra toda su vida va a colocar los asientos, otra siempre va a poner las llantas [...]. Aquí yo no tengo joyeros; cada sección se especializa en algo: una en hacer las láminas, otra en fabricar los pasadores, la siguiente sección pasa los pasadores, la otra dobla y suelda [...]. No hay tecnificación ni cualificación integral de una persona; se trata de procesos estandarizados con alta división del trabajo” (gerente general EX).

En la planta central, donde se encuentran 680 personas, el mayor porcentaje de los/as trabajadores/as son menores de 25 años. Al nivel de los/as obreros/as, la proporción entre mujeres y hombres es casi paritaria; en el nivel

de los mandos medios y superiores se encuentra una primacía de la participación de varones. Este núcleo puede ser considerado favorecido, pues las condiciones de contratación están dentro de lo que manda la Ley General del Trabajo: cada trabajador, luego de superar los tres meses de prueba, es contratado de forma indefinida y goza de los beneficios de vacaciones, aguinaldo, seguridad social y computación de antigüedad.

Respecto al salario, la empresa tiene la modalidad de un pago básico y bonos por volumen de producción. Su rango oscila entre los seiscientos cincuenta y los mil doscientos bolivianos, pero la moda es de ochocientos bolivianos<sup>50</sup>, considerado bajo respecto a otras empresas y en relación a la canasta básica familiar. En caso de aumentar la demanda, a los obreros de mayor confianza se les proporciona materia prima para que elaboren los productos en su casa los días domingo, pagándoles a destajo.

Al mismo tiempo, siendo uno de los problemas de la empresa la imprevisibilidad de la demanda en temporada alta, que va desde agosto hasta noviembre, muchas veces la cantidad de pedidos excede las capacidades de planificación de la producción, y es usual que los trabajadores hagan jornadas de hasta 12 horas al día y se les exija trabajar en fin de semana. Aunque la empresa paga lo que corresponde por el trabajo en horarios y en días extraordinarios, el bajo nivel salarial de base impide que el pago por trabajo en horarios extraordinarios realmente se refleje en una mejora del nivel de remuneración de los trabajadores.

Los salarios, unidos a la flexibilidad (hacia arriba) de la duración de la jornada de trabajo, inciden en un bajo nivel de satisfacción laboral en la empresa, provocando que los niveles de rotación de personal sean superiores al 25%. Por tanto, pocos trabajadores esperan hacer carrera en la empresa, y la gran mayoría considera que se trata de un trabajo temporal. Entre los pocos trabajadores que se quedan ganando antigüedad, son frecuentes los casos de aquellos que renuncian inmediatamente después de haber cobrado su

---

50 Al tipo de cambio en abril 2008, significan 105 dólares americanos.

quinquenio<sup>51</sup>. Esta es una manera de ahorrar un pequeño capital de arranque para un emprendimiento por cuenta propia.

Por debajo de este grupo de trabajadores en planta, existe un segundo grupo de obreros/as que asciende a 2.000 y está distribuido en talleres externos a la planta central. Allí no existen derechos y su trabajo es el que asegura a la empresa márgenes de ganancia por encima del 11%<sup>52</sup>, es decir, más de cuatro millones de dólares al año.

Inesperadamente, en un conflicto laboral reciente, se revelaron las condiciones del uso de la fuerza de trabajo exteriorizada. El testimonio de una obrera es recogida por la prensa nacional:

“El sábado 3 de junio, los 80 trabajadores del Taller Externo de El Alto del empresario joyero EB perteneciente a la empresa EX, nos organizamos en sindicato para exigir el cumplimiento de todos nuestros derechos. La empresa opera su planta legal en la zona de Pura Pura, pero aumenta sus fabulosas ganancias manteniendo 16 talleres clandestinos en la ciudad de El Alto con aproximadamente 3.000 obreros. Trabajamos en condiciones de esclavos. Cobramos a destajo y ni siquiera sabemos cuánto nos tienen que pagar por cada pieza terminada, no gozamos de seguro social, seguro médico, horas extras, ni bono de antigüedad y, pese a que la gran mayoría somos mujeres, no nos paga ni el subsidio de lactancia ni maternidad. Las agotadoras jornadas de trabajo de hasta 10 horas diarias no nos permiten ni siquiera llegar a los 500 Bs.<sup>53</sup> de salario, y la mayoría saca apenas entre 200 y 400 Bs. mensuales”<sup>54</sup>.

Esta información puede ser corroborada calculando los datos presentados por EX en su estructura de costos (Wanderley y Gray Molina, en imprenta). De un total de US\$ 25 millones, el 7% se destina al pago de la fuerza laboral, es decir, US\$ 1,75 millones. Si dividimos este monto entre los 2.680 trabajadores

---

51 El quinquenio es un beneficio que por ley se entrega a los trabajadores que han cumplido 5 años en la empresa, y consiste en el pago de un sueldo por cada año trabajado.

52 Wanderley, ob.cit.

53 Al tipo de cambio en abril 2008, significan 65 dólares americanos.

54 *La Prensa*, 18 de julio de 2006.

(de planta y en talleres externos) podemos deducir que en promedio cada trabajador recibe aproximadamente US\$ 653 al año.

La publicación Palabra Obrera, N<sup>o</sup> 29, denuncia los hechos:

“[...] El Taller Externo de El Alto (TEA) era uno de los 16 talleres que trabajan para EX, la principal exportadora de joyería de oro a EEUU. Se montó estos talleres para llevar al extremo la explotación y burlar la legislación laboral. En TEA trabajaban 81 trabajadoras - sólo 10 hombres- en condiciones muy precarias: salarios inferiores al mínimo de ley, jornadas de trabajo superiores a las 10 ó 12 horas diarias, sin derecho a seguridad social, seguro médico, ni nada. Las trabajadoras se veían obligadas a trabajar con sus niños, ante la inexistencia de guarderías y centros de atención a la mujer trabajadora. [...] Las trabajadoras del TEA no tenían derecho a la organización sindical, y hasta se veían obligadas por los empresarios a marchar a favor del TLC, como si se tratara de ganado y no de personas que desean un país distinto.[...] El TEA está compuesto en su mayoría por mujeres jóvenes, de 23 a 30 años, pero son trabajadoras “viejas”, es decir, están en fábricas y talleres desde los 13 ó 14 años, han pasado por varios centros de explotación antes del TEA y ya vieron que cada vez que cierra una empresa o despiden a los trabajadores no cobran un céntimo. [...] El sindicato SITRATEA surgió luego de casi dos meses de discusión clandestina y reuniones preparatorias, hasta que finalmente 38 trabajadoras de las 81 iniciaron la pelea a la que dos días después se sumarian la totalidad. La empresa intentó hacer lo de siempre, despedir a la directiva, pero se encontró con todo el taller en pie de guerra: la huelga y ocupación de las instalaciones fueron la respuesta y los empresarios tuvieron que retroceder. Luego intentaron despedir a 5 trabajadores, los más nuevos, y la respuesta fue el abandono de los puestos de trabajo por todos, la movilización y una fugaz ocupación del Ministerio de Trabajo. [...] El 14 de julio, inicio del feriado largo en La Paz, se produce el cierre del taller y el despido masivo de los trabajadores, en vísperas del viaje de la delegación boliviana para negociar en Estados Unidos la ampliación del ATPDEA, encabezada por el vicepresidente García Linera, e integrada por grandes exportadores como el propio gerente de la empresa EX. La respuesta obrera fue la movilización. No se pudo tomar la planta –un taller alquilado y casi vacío–, por lo que hubo que volcarse a las calles. Además de hacer una gran campaña de denuncia pública, recurrieron al

mismo Evo Morales, a la Vicepresidencia, al Ministerio de Trabajo, exigiendo el mantenimiento de las fuentes de empleo. [...] El 4 de agosto, tras ardua negociación en el Ministerio de Trabajo, se logró imponer una substancial mejora en los finiquitos a pagarse, cobrando en hasta el triple de lo que la empresa estaba dispuesta a pagar al inicio del conflicto, así como asegurar los derechos de lactancia de las embarazadas y de las compañeras con hijos lactantes. El promedio de todos los compañeros estaba entre los 2.500 y 5.000 Bs<sup>55</sup>. En casos que la empresa quería cancelar 200 Bs., se logró un piso de 1.000 Bs. Comparando esto con anteriores despidos, los trabajadores sentían ampliamente justificada la lucha dada a pesar de haber perdido sus fuentes de trabajo”.

La contundencia de estos hechos dieron por tierra la imagen de éxito exportador construida por EX, cuyos rendimientos económicos habían propiciado que su gerente general fuese nombrado por el Semanario Nueva Economía “empresario del año” el 2001 y, en el 2004, destacado por la revista América Economía entre los 15 líderes de la región, en la categoría Exportaciones, otorgándole el Premio a la Excelencia.

### 5.3.2 *Manufactura en madera*

Según el estudio sectorial de la Unidad de Productividad y Competividad (UPC) del Gobierno Nacional (Gutiérrez 2002), los mayores productores de madera del mundo son EEUU y Canadá, con el 45% del volumen mundial producido, es decir, 188 millones de metros cúbicos. A su vez, Canadá es de lejos el mayor exportador de madera aserrada, con el 40% del total mundial, que equivale a 50 millones de metros cúbicos exportados en el año 2000. A pesar de su alta producción, EEUU es también el mayor importador de madera aserrada, comprando alrededor de 47 millones de metros cúbicos en el mismo año, equivalentes al 37% de las importaciones mundiales.

La producción mundial de madera aserrada decreció a una tasa del – 1,2% promedio anual en el periodo 1990-2000, al tiempo que las exportaciones crecían al 3,5%. A lo largo de la década se presentan aumentos notorios en el

---

55 Al tipo de cambio en abril 2008, significan 328 y 656 dólares americanos respectivamente.

comercio de madera aserrada en el mundo, pues mientras que en 1990 el mundo exportaba el 18% de su consumo aparente de madera aserrada, en el año 2000 esta cifra subió al 30%, alcanzando los 128 millones de metros cúbicos.

Entre los principales países exportadores de productos de madera tropical, se encuentran Indonesia y Malasia. Estos dos países representan casi el 50% de las exportaciones mundiales de los productos seleccionados de madera. Sin embargo, se estima que a corto o mediano plazo ocurra una reducción de las exportaciones de estos dos países en virtud de la disminución de la oferta de materia prima.

La producción de madera aserrada en Suramérica asciende a 29 millones de metros cúbicos, que equivalen al 7% de la producción mundial. Aquí sobresalen Brasil y Chile como los mayores productores de la región, con el 61% y 19% respectivamente. En los noventa, a nivel de la región, se presentaron importantes crecimientos de la producción de madera, tales como los registrados por Ecuador (8%), Bolivia (8,3%), Paraguay (8,3%) y Chile (6,3%).

Por otra parte, el mercado internacional de productos forestales ha tenido un crecimiento ascendente, principalmente durante la segunda mitad de la década de los noventa, durante la cual alcanzó un total de US\$ 135 mil millones. Los países más representativos en las importaciones a nivel mundial, tomando como base el año 2001, son EEUU, China, Japón y Alemania. EEUU y Alemania presentaron una leve disminución en sus importaciones con respecto a las registradas durante el año 2000, al contrario de China y Japón que presentaron un importante incremento.

En general, el consumo de madera en el concierto internacional ha venido creciendo a un ritmo de un 2,5% anual. Estos valores aumentarán con el correr del tiempo, debido entre otras cosas a que se incrementará la demanda en países con mucha incidencia en la economía mundial, como es el caso de China.

En el caso boliviano, las exportaciones de madera del año 2006, que alcanzaron la suma de US\$ 126,7 millones, ocupan el octavo lugar en

importancia de los últimos diez años. En las dos últimas décadas el sector ha sufrido alguna transformación: de ser un exportador tradicional de materia prima, ha pasado a exportar manufacturas con valor agregado, empezando con madera seca al 12%, hasta productos como: sillas talladas a mano en maderas nobles, puertas y marcos de ventanas, muebles de jardín, etc., convirtiéndose de esta forma en uno de los sectores de mayor transformación.

Como en todo producto manufacturero, el incremento del precio de la madera es directamente proporcional al incremento del valor agregado que se le da. Si a un m<sup>3</sup> de madera aserrada, con un precio promedio de US\$ 519. FOB (Free On Board) Arica, se le da valor agregado hasta transformarla en moldura, su precio sube en 1,98 veces, o si se le da un valor agregado como puertas, su valor sube en 3,4 veces; y si se le da valor agregado como sillas, su valor se incrementa en 7 veces. Para ilustrar mejor este tema, veamos dos ejemplos del comportamiento de los principales productos exportados a EEUU en la industria maderera.

El mercado estadounidense de puertas para la gestión 2001 ha generado US\$ 463 millones. Siendo Canadá su principal proveedor, Bolivia se encuentra entre los 10 principales proveedores, con una participación del 2,6%, que representaron US\$ 12 millones el 2001. En Bolivia, la exportación de puertas hacia EEUU ha tenido una evolución muy importante desde 1996, cuando se iniciaron los primeros envíos; para el año 2005, la exportación de este producto tuvo un incremento del 58% del valor al 2001 (US\$ 19 millones).

Por otra parte, el consumo de sillas en EEUU fue de US\$ 667 millones durante el 2001, con China como el principal proveedor con el 27,4% de participación, seguido de Malasia con el 15%; Bolivia ocupa la 17va posición con el 0,6% de participación. Aunque todavía ocupa una posición muy modesta, las perspectivas de crecimiento son muy prometedoras, como lo muestra la tendencia histórica del comportamiento de este producto. Si tomamos el año 1996 como punto de partida, podemos constatar que la evolución de la exportación de sillas a EEUU ha incrementado su participación hasta el 2001 en un 562%, constituyendo un valor de US\$ 4,5 millones.

La experiencia exportadora de manufacturas de madera con valor agregado en Bolivia es relativamente reciente y no supera los diez años en relación a la de la madera simplemente aserrada. Sin embargo, este ingreso con productos de mayor valor agregado tiene que confrontar un mercado externo cada vez más exigente y competitivo debido principalmente al incremento de la oferta. Este alto nivel de competencia en los mercados internacionales exige que, para satisfacer sus requerimientos, se realicen adecuaciones tecnológicas en el proceso de producción, para elaborar los productos demandados, mejorar la calidad de éstos o incrementar la eficiencia y productividad, para competir en condiciones similares a las empresas de otros países.

Otro de los problemas que confronta la industria de procesamiento de la madera es que, a pesar de que desde hace unos 20 años se han ido internacionalizando algunas especies de maderas tropicales, con grandes esfuerzos de parte de Brasil y otros países, el número de especies aceptadas es aún limitado. Como ejemplo, apenas 5 ó 6 especies exigentes en Bolivia están representadas en la información quincenal de la Organización Internacional de Maderas Tropicales (ITTO). Para el resto, cada empresa requiere hacer un esfuerzo específico para mercadear una madera, tratando de reemplazar algunas especies conocidas por los clientes extranjeros (UPC: 2002)

Asimismo, en comparación con el mercado interno, los mercados de exportación ofrecen mejores precios para los productos, mejorando a medida que se acorta la cadena de distribución. Sin embargo, la industria boliviana, por su pequeño tamaño comparado con otros países productores, utiliza varios niveles de intermediación hasta llegar al consumidor final. Para acortar los pasos y realizar negociaciones directamente con los detallistas o minoristas, requiere de grandes capitales para la comercialización de volúmenes relativamente bajos, lo cual hace muy difícil este procedimiento excepto, como veremos en uno de los casos estudiados, respondiendo a algún nicho que se adecue a las condiciones de las empresas.

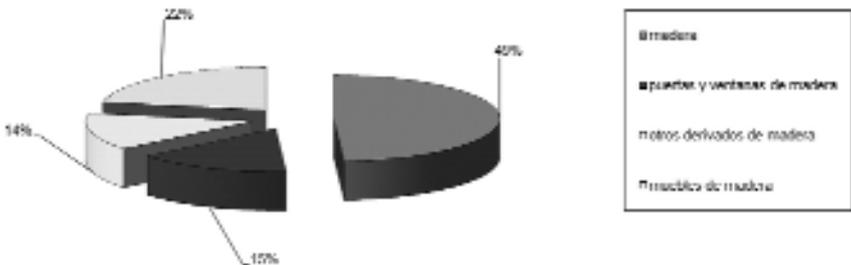
Si inferimos los precios para un producto manufacturero de madera, podemos hacer los siguientes cálculos. El precio FOB puesto en Arica de una

puerta de madera exportada es US\$ 2,9 por Kg., es decir, US\$ 43,5 por puerta (suponiendo un peso de 15Kg.). Una vez que ésta llega al consumidor final en EEUU, la puerta puede ser vendida en US\$ 480. El precio de la materia prima, calculado en un 35% del valor de la pieza costaría US\$ 15,2, dejando para el pago de costos indirectos, fuerza de trabajo y utilidad US\$ 28,3. En síntesis, en el país se queda tan solo el 9% del valor de una puerta (considerando que la materia prima es boliviana).

Actualmente Bolivia tiene una oferta de 57 productos manufacturados, con un valor exportado el 2006 de US\$ 65,4 millones. Los destinos de los productos forestales bolivianos son: Estados Unidos (34,22%), Reino Unido (21,14%), Chile (5,17%), Alemania (4,9%), entre los más importantes.

Gráfico 13

**Bolivia: principales productos de exportación de la cadena de manufactura de madera 2007**



Fuente: Ceprobol, 2007.

Las empresas de este rubro están mucho más diversificadas que en el caso de la joyería. Para el 2003, existían aproximadamente 1.500 empresas formalmente establecidas en el sector y se presume que otras 4.500 trabajaban de forma informal o eventual en actividades de transformación de la madera<sup>56</sup>. El siguiente cuadro ilustra la configuración del tejido empresarial por tamaño de empresa en el reporte de exportación del CEPROBOL 2007:

<sup>56</sup> Ver el documento preparado por la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) para la "Asistencia técnica a potenciales exportadores fabricantes de muebles de uso doméstico".

## Cuadro 22

**Bolivia: tejido empresarial exportador de manufactura en madera**

Tipo de empresa	Total de empresas	Exportaciones anuales en US\$	% del total de exportaciones
Grandes	7	Más de 1 millón	80
Medianas	26	Menos de 1 millón	20
Total exportado 2007:			US\$ 65.377.955

Fuente: Elaboración propia con base en CEPROBOL, 2007.

Para ilustrar este sector se han analizado dos casos: la empresa CI, con 33 años de experiencia, que se ha mantenido durante dos generaciones como una empresa familiar y la empresa Muebles FA. La empresa CI, actualmente se constituye en uno de los grupos empresariales más grandes del país. La segunda, con 42 años de experiencia, ha recorrido un camino errático que la ha llevado a “sobrevivir” y a exportar sólo productos de alto nivel adquisitivo en pocos volúmenes, pero que actualmente ha presentado significativas mejoras por su exportación con marca propia a algunos clientes exclusivos. Veamos cada una de las historias concretas.

La empresa CI nació en 1974 como un aserradero familiar, para posteriormente buscar ampliar la cadena productiva, agregando valor a la madera. Bajo el liderazgo y trabajo del padre de familia, la empresa se expandió en varios rubros de la construcción (cerámica, ladrillera, materiales prefabricados, entre otros), donde cada hijo asumió el liderazgo de una de las divisiones de lo que hoy se constituye en un conglomerado empresarial.

La manufactura de madera en un principio amplió sus actividades fabricando enchapados para exportar a través de un acuerdo de riesgo compartido con una firma alemana, proyecto que le aseguró el ingreso a mercados europeos. Luego de este período, que puede ser considerado de maquila por el tipo de relación con su contratista, la empresa se amplió para atender la demanda del mercado nacional en terciados de madera, aprovechando los desperdicios de la producción de chapas para exportación. Paralelamente se instaló un pequeño taller de carpintería que atendía pedidos

locales, lo que posteriormente se convertiría en una fábrica de producción en serie de muebles de escritorio y de jardín exclusivamente para exportación.

Su ventaja comparativa en los mercados externos se consolida con la obtención de la certificación de manejo forestal sostenible de toda su cadena productiva por el *Forest Stewardship Council* (FSC). En este sentido, se debe mencionar la creciente importancia de los mercados para los productos certificados que demandan productos de madera de fuente sostenible. Si bien no se otorga un *plus* en los precios de compra a los productos certificados, en determinado momento, la certificación del manejo forestal será una condición *sine qua non* para la exportación de productos de madera.

Así, la empresa cuenta con el control y manejo integral de toda la cadena de producción maderera, desde el bosque hasta la exportación de bienes manufactureros a EEUU y Europa. Para el año 2007, CI ha reportado 14,2 millones de dólares en exportaciones, constituyéndose en la empresa maderera más grande del país y ocupando el número 35 del ranking de exportadoras nacionales<sup>57</sup>.

La empresa CI está organizada como una cadena completa, certificada por regulaciones medioambientales, donde el trabajo se divide en extracción de la madera (administración de concesiones forestales) y procesamiento de la tronca en tablas (aserradero); posteriormente la materia prima se divide en dos industrias, a saber, la de laminación y la fábrica de muebles. A pesar de que funciona como un grupo integrado, cada proceso tiene una planta distinta y una personería jurídica independiente (con nombres diversos). Según su gerente general:

“Es toda una industria integrada: tenemos desde el bosque hasta la transformación de la materia prima y la fabricación de muebles; toda la cadena está certificada. Para adaptarnos a la exportación hemos tenido que modificar todo, desde el cumplimiento de la Ley Forestal hasta el acuerdo laboral con los trabajadores, todo ha cambiado” (gerente general CI).

---

57 Ver *Nueva Economía*, edición del 30 de marzo al 5 de abril del 2008.

Gráfico 14

**Esquema del desarrollo de producto en madera**

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

La empresa CI exporta compitiendo por precio y volumen al mercado estadounidense. Sus principales clientes son distribuidoras mayoritarias que comercializan muebles de jardín, sillas, etc., como B&Q, Tarkett, Avec Carrefour, entre otras. Uno de los problemas más frecuentes que CI enfrenta en la exportación es que, como todas las empresas exportadoras, tiene que asumir los costos financieros de las ventas, debido a que el pago es recibido contra entrega de documentos, o a plazos que van de 30 a 90 días después, lo que disminuye su capital de trabajo.

No obstante, esta empresa ha disminuido su vulnerabilidad gracias a que también ha desarrollado un sistema de producción por volumen para proveer un mercado interno que, si bien no supera el 30 % de sus ventas totales, es “fiel y constante”, lo que le permite contar con un soporte en períodos en que la exportación decae o cuando un cambio en la demanda requiere de un proceso de adaptación.

En los últimos años, articulando una cadena nacional de distribución, CI se ha convertido en la principal proveedora de material prefabricado de madera y sus derivados en la industria de la construcción nacional. Esta estrategia parece hacerla menos sensible a las fluctuaciones mundiales y obliga a una

diversificación e innovación continuas para el mercado local, más allá de atender productos a pedido con diseño predefinido.

En las empresas madereras, toda la organización productiva depende de la materia prima; así, CI trabaja intensamente en época de zafra (siete meses al año) y se ha impuesto la modalidad a destajo. A partir de cierta estabilidad en sus exportaciones y la flexibilización laboral del mercado de trabajo boliviano, hay un notable incremento en la intensidad del trabajo del obrero y la cantidad de horas diarias laborables para lograr cubrir sus demandas.

El principal reflejo de este cambio ha sido una disminución del costo de la mano de obra y una total flexibilización del trabajo. Un trabajador de la empresa CI relata su percepción del nuevo sistema de pago a destajo de la siguiente manera:

“Antes el trabajador iba a almorzar y llegaba de uno en uno, se demoraba en arrancar la máquina. Con este sistema llegan todos a tiempo, porque toda la gente hace grupos y recibe los bonos por igual. Ahora, en nuestro nuevo sistema, ya nadie va ni al baño, porque antes la gente iba al baño, se ponía a charlar, a fumar un cigarrillo, a echarse una coquita [acullicar hoja de coca] en el baño mientras charlaban. Ahora ya no hay eso; ni se habla entre compañeros. Todo el mundo hace su equipo para producir, y si se quiere llegar a mil doscientos [Bolivianos<sup>58</sup>], se tiene que trabajar, entrando a las siete de la mañana y saliendo a las cinco y treinta o seis de la tarde” (trabajador CI).

A la sazón, la empresa extremó sus recursos para aumentar la intensidad del trabajo, bajar los salarios y producir en temporalidades convenientes para ella. Así, cuenta con un núcleo de ochenta y cinco trabajadores estables que reciben su salario de acuerdo a la Ley General del Trabajo, están sindicalizados y aportan al seguro social (en promedio reciben 2 mil Bolivianos<sup>59</sup> de salario).

Sin embargo, en temporada alta, la planta trabaja con doscientos trabajadores extras en laminado y cien más en carpintería; es decir, tiene un

---

58 Al tipo de cambio en abril 2008, significan 157 dólares americanos.

59 Al tipo de cambio en abril 2008, significan 262 dólares americanos

total de trescientos obreros temporales que trabajan en los meses de zafra, cuando llega la madera del monte (de mayo a noviembre, siete meses al año), y su salario se compone de un monto básico de seiscientos cincuenta Bolivianos<sup>60</sup> por un cupo de producción estimado para ocho horas de trabajo diario, más todo lo que puedan producir a destajo. Si los obreros intensifican su jornada y trabajan más horas al día pueden elevar el monto de su salario hasta mil doscientos Bolivianos<sup>61</sup>, pero para ello prácticamente deben duplicar su asignación diaria.

Las jornadas laborales en el discurso empresarial son las establecidas por ley, ocho horas diarias. El problema es que no hay un reconocimiento explícito de la amplitud de la jornada para cubrir los cupos de producción que permitiría un ingreso satisfactorio. De este modo, los empresarios dicen no imponer horas extras, pero en realidad ellas son impuestas indirectamente (y pagadas sin recargos de acuerdo a la ley) al aumentar el sistema a destajo cuando la empresa requiere cubrir alguna demanda o contrato urgente. En las temporadas de mayor intensidad, para aprovechar toda la infraestructura técnica, se organizan dos turnos que se distribuyen en horarios convenientes para la empresa.

Este ejemplo de uso de la fuerza de trabajo como variable de ajuste empresarial es extremo, pues ha exteriorizado el 80 % de su fuerza de trabajo, manteniendo un 20% de privilegiados que –muchas veces utilizando su sindicato– actúan como disciplinarios de los trabajadores “a contrato”, quienes no gozan de ninguna protección laboral, con pagos por jornada a destajo y de acuerdo con las temporalidades, según la disponibilidad de materia prima y la demanda del mercado internacional.

En cuanto a los rasgos del perfil de la fuerza de trabajo, destaca el predominio masculino. Las pocas mujeres empleadas se encuentran en la sección más repetitiva, extenuante y peor pagada; por ejemplo, el lijado. Otro rasgo es la preferencia por los jóvenes, expresamente contratados con un

---

60 Al tipo de cambio en abril 2008, significan 85 dólares americanos.

61 Al tipo de cambio en abril 2008 significan 157 dólares americanos

máximo de 25 años. Al hacer referencia a esta característica, el gerente sostiene que se trata de un recambio “natural”, ya que los jóvenes tienen más energía, y a medida que los trabajadores tienen mayores obligaciones económicas, deben buscar empleos con mejor remuneración. Este comentario deja en evidencia las pocas oportunidades de ascenso para los obreros en esta empresa.

La segunda empresa explorada en este rubro es Muebles FA quien, a pesar de su larga historia, que prácticamente refleja el nacimiento y consolidación de la industria maderera boliviana, debido a su errática gestión, tan sólo ha logrado “sobrevivir” sin haber podido –en más de cuarenta años– consolidar su camino exportador. El relato de su historia narrado por su fundador es muy ilustrativo de este proceso:

“Empezamos con la producción de bancos escolares y en 1976 comenzamos a exportar muebles de oficina. [...] Vimos que con un producto estándar y con los volúmenes que teníamos no podíamos competir en precios, entonces buscamos un nicho de mercado para muebles exquisitos de madera preciosa y ofrecíamos un conjunto de muebles de buen diseño. [...] Con la hiperinflación en Bolivia, ya no pudimos exportar este producto. [...] Luego comenzamos a exportar casas completas, desde las vigas hasta los zócalos, pasando por las puertas y ventanas. [...] Ahora estoy haciendo muebles de jardín con diseño europeo y combino con juegos de escritorio cuya característica es que son hechos con materia prima de un solo árbol. Ese producto es el que nos mantiene en el mercado pues es muy exclusivo y a mucha gente en EEUU le gusta presumir de ello. Hemos acudido a una élite de gente que tiene recursos, pero también puede apreciar el diseño [...] Estoy haciendo muebles de jardín con un diseño muy europeo compitiendo con los muebles asiáticos, la ventaja es que nosotros podemos entregarles un mueble que, cuando se embala, queda plano. [...] Si se levanta el ATPA, con el impuesto para las importaciones en los EEUU estamos realmente muy restringidos [...] entonces andamos buscando dónde y cómo vender” (gerente general FA).

Como podemos constatar en el relato, la empresa ha tenido diversas oportunidades, pero no ha logrado establecerse en ninguna de las especialidades. En la actualidad cuenta con una planta industrial mediana con

maquinaria ya obsoleta para el rubro, aunque al adquirirla era de punta y diseñada para la producción en serie. Según nos informa el gerente, sólo utiliza un 25 a 30% de su capacidad instalada y algunas veces alquila su maquinaria para ser utilizada por otros productores. Sostiene:

“... tenemos una organización de trabajo que se ha mantenido más de 25 años... son los mismos artesanos [de] los primeros talleres de carpintería; eso significa que yo conozco a los maestros calificados, yo entrego trabajo a ellos y ellos, desde elegir su propia madera hasta terminar el mueble, están concretando ese trabajo [...] hemos optado por utilizar mano de obra calificada como la que existe en el país antes que invertir en nuevas maquinarias” (entrevista a gerente general).

La ventaja de muebles FA es que ha logrado posicionarse en pequeños nichos de mercado con marca propia. Su línea de muebles de escritorio ha tenido éxito y recibe pedidos de tiendas exclusivas bajo la marca de “hecho artesanalmente”. Sin embargo, la vulnerabilidad de este tipo de contratos es muy alta y con la contracción del consumo del mercado estadounidense, los problemas podrían aumentar.

Por otra parte, la concepción y control del proceso productivo, en los hechos, está compartida entre el dueño/gerente, una supervisora y gerenta comercial (hija del dueño) y los trabajadores calificados. El proceso productivo empieza frecuentemente con una discusión sobre la mejor manera de ejecutar la obra. En palabras del gerente general

“... todos son ya maestros, el maestro es aquel que sabe cómo va a hacer. Ahora, hay situaciones en que yo he presentado un diseño muy complejo, entonces estamos estudiando cómo vamos a resolver... y encontramos una solución para crear, inclusive tenemos que hacer cuchillas especiales para un corte muy complejo, entonces estudiamos en común...” (gerente general FA).

Para esta empresa, adquirir la materia prima en el mercado local es un verdadero problema y muchas veces el principal escollo para responder a un pedido. El declive económico del sector que se inició en 1999 y los cambios en los mercados de madera hacen cada vez más difícil asegurarse una provisión

consistente de calidad y en las cantidades menores que requiere. En el pasado, según comenta el gerente, gozaba de líneas de crédito y relaciones más estables con proveedores de insumos (herramientas, material para acabados, etc.), y con una oferta limitada pero leal de aserraderos. Hoy tiene que forjar, sostener y moverse en una red amplia de pequeñas barracas y revendedores de madera.

Sobre el tema, el gerente general de la empresa argumenta:

“Antes de la crisis, con todos mis proveedores de madera, de barnices, de tintes, ferretería, yo tenía un crédito abierto completo. La manufactura en madera es un mercado, que yo diría –en términos de proveedores– ha dado marcha atrás, primeramente, porque yo estoy comprando madera de pequeñas barracas que apenas conozco. Hay una gente que tiene su camión y que trae la madera, que pone una barraquita... y que yo ya conozco a esa gente, entonces voy y elijo lo que puedo. Los conozco de muchos años atrás... somos conocidos y conocen mi trabajo..., por eso me venden” (gerente general FA).

En la actualidad la empresa trabaja “asociada” con sus trabajadores. Se trata de aproximadamente veinte personas que, según el gerente, “si hay trabajo, gana, si no hay, pueden hacer sus propias cosas y me pagan por usar la maquinaria”. Este arreglo tiene las características de un contrato civil de servicios y de ninguna manera se acepta el pago de beneficios sociales o se reconocen derechos signados por Ley.

Así, en síntesis, estamos ante un sistema productivo artesanal y pre-taylorista, que no responde a un proyecto organizacional moderno explícito y, por tanto, se sujeta a las contingencias, y se guía en la práctica por la improvisación del patrón en relación dialógica con los trabajadores-artesanos calificados. Más que una empresa industrial moderna, estamos ante un galpón de artesanos, coordinados por un nivel mínimo de administración, que responde a los pedidos traídos por la gerencia.

Se puede afirmar que, en su mayoría, los trabajadores están dispuestos a aceptar las imposiciones empresariales para mantener el puesto de trabajo, atemorizados por el alto porcentaje de desempleo abierto y porque tienen mucha libertad en el uso de su tiempo, incluso para aceptar pedidos externos

por clientes propios. Esta particularidad es aprovechada por el empresariado para poner en práctica diversas estrategias de flexibilidad numérica, contractual, salarial y de movilidad interna.

En síntesis, las dos empresas estudiadas del rubro de madera están en proceso de implementación de diversos caminos de reducción de costos laborales sin haber llegado a configurar un sistema de relaciones estables, tendiendo a generar pactos temporales y buscando, a la manera de Taylor, incrementar la productividad con bonos monetarios, induciendo cada vez más la intensificación del trabajo. La gran ausente en ambos casos es la Legislación Laboral que si se aplica parcialmente no es por demanda de los trabajadores o por control del Estado sino, paradójicamente, por exigencias de clientes internacionales presionados por sus sindicatos locales o por sus consumidores.

### **5.3.3 *Manufactura textil***

En tercer lugar exploraremos lo que ocurre en el sector que sería el más afectado si el sistema de preferencias arancelarias se cancelara. Se trata del sector textil de fibras naturales en sus componentes de textiles, prendas de vestir en tejido de punto y tejido plano. Para comprender este negocio debemos considerar que la demanda mundial de textiles al nivel del consumidor final alcanzó a 51 millones de toneladas en el año 2005, según estudios del Banco Mundial. Las proyecciones actuales de ingreso de la población y precios sugieren que la demanda mundial de textiles crecerá alrededor de 2.7% en los próximos años.

Este sector, en el mercado mundial, es uno de los más complejos, competitivos y dinámicos de la economía globalizada. Las economías de escala de China y la procesal eliminación de cuotas, según acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, prácticamente eliminan la posibilidad de competir en acrílicos y otras fibras sintéticas en mercados externos.

Tal vez el evento de más importancia en la última década ha sido la pérdida de participación del algodón en el mercado textil mundial llegando a 45.1% en el año 2002. Así, el grueso del crecimiento del mercado textil ha sido

capturado por las fibras químicas, en particular las fibras no celulósicas como el poliéster, que en 2003 llegó a tener el 45% del mercado mundial de textiles. El consumo de fibras químicas no celulósicas como el rayón, con propiedades hidrofílicas similares a las del algodón, creció desde mediados de los 90, incrementando su participación en el mercado mundial de textiles.

Finalmente, el consumo de lana, el cual ha estado creciendo levemente desde 1993, se ha mantenido en alrededor de 1.6 millones de toneladas hasta situarse, en el 2003, en un 3,9%, aproximadamente. China ha crecido rápidamente como procesador de lana durante los últimos 14 años, en línea con su rápido crecimiento como el mayor productor de vestimentas y textiles del mundo.

De esta manera, Bolivia, en el comercio de prendas de vestir, compite con Bangladesh, Vietnam, países del subsahara africano, Comunidad Andina de Naciones y otros países en vías de desarrollo. Según diversos estudios, esta industria combina sobre todo dos tácticas: minimización de costos, fundamentada en la mano de obra; y diferenciación de las confecciones, estructurada a partir de moda exclusiva e innovación en fibras naturales y sintéticas. El mercado externo y, particularmente, el mercado norteamericano, a partir de las facilidades enmarcadas en el ATPA, han intensificado la competencia de fibras naturales entre los países andinos<sup>62</sup>.

Para Bolivia, hablar de textiles es hablar de EEUU, el principal importador de prendas de vestir, con un valor anual de US\$ 32,7 millones para el 2006<sup>63</sup>, el cual ha constituido el 50% del total de exportaciones de textiles y confecciones del país. Su segundo mercado en importancia es Sudamérica, que consume el 44% de los productos, mientras que al resto del mundo sólo llega el 6%. Los productos más vendidos por Bolivia al mercado mundial son

---

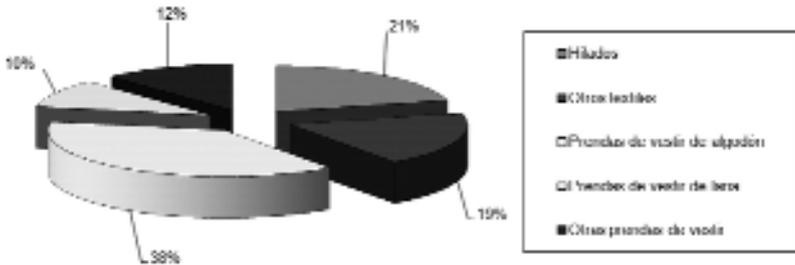
62 La información plasmada sobre el mercado mundial textil está basada en el informe "Estudio de Identificación, Mapeo y Análisis del *Cluster* de Textiles y Confecciones en Bolivia". elaborado por la UPC el 2003.

63 Fuente: USITC Dataweb.

hilados sencillos de fibra de algodón, T-shirts, camisas interiores de algodón de punto y camisas de algodón de punto para hombres (CEPROBOL, 2007).

Gráfico 15

**Bolivia: principales productos de exportación de la cadena de textiles y confecciones**



Fuente: Elaboración propia con base en CEPROBOL, 2007.

El negocio del textil es uno de los más competitivos en precios. Si volvemos a intentar el ejercicio de precios para un producto, tendremos los siguientes resultados: pongamos como ejemplo una camisa de hombre de algodón de la marca Polo, que en el mercado estadounidense cuesta US\$ 75 (con un peso de 120gr.); la prenda, precio FOB puesto en Arica es exportada desde Bolivia en US\$ 3,20; por tanto, los costos de materia prima, costos indirectos, fuerza de trabajo y utilidad deben ser obtenidos del 4,3% del valor de la prenda. Por ello, la cadena de la industria textil suele ser utilizada como uno de los ejemplos más dramáticos de la transferencia de excedentes económicos de los países periféricos hacia las grandes transnacionales.

El sector textil boliviano cuenta con un número significativo de medianas y pequeñas empresas que, aunque sumadas, no exportan lo que concentran las tres más grandes. De las 32 empresas que reportan exportaciones a EEUU. el 2007, tan sólo tres han superado el millón de dólares, las demás puede considerarse que exportan lotes pequeños y –seguramente– a clientes inestables.

## Cuadro 23

**Bolivia: tejido empresarial exportador de manufactura  
textil y de confección**

Tipo de empresa	Total de empresas	Exportaciones anuales en US\$	% del total de exportaciones
Grandes	3	Más de 1 millón	55
Medianas	12	200 – a 1 millón	30
Pequeñas	17	Menos de 200 mil	15
Total exportado 2007:			US\$ 65.067.927

Fuente: Elaboración propia con base en CEPROBOL, 2007.

Para comprender mejor el sector textil, se han estudiado dos compañías que ejemplifican muy bien las dos lógicas que venimos explorando. La primera, denominada AM, produce en serie y compite por precios; la segunda, denominada RO, basa su éxito en la articulación de una red virtual de proveedoras artesanales.

La historia de la empresa AM tuvo su origen en la iniciativa de un empresario extranjero que, con la compra de una pequeña fábrica y maquinaria usada, comenzó a producir tejido plano en lana. En 1981, y como estrategia para enfrentar la crisis, se unió a un grupo de empresas nacionales con la meta de confeccionar prendas para la exportación. Este viraje provocó que la empresa AM se especializara definitivamente en el tejido de algodón como insumo para empresas de su mismo grupo que, de manera integrada, producen exclusivamente para la exportación de *comodities* o productos de especificaciones precisas que luego son vendidos con marcas internacionales.

La empresa, por su infraestructura y capacidad instalada, tiene necesidad de colocar sus productos en el mercado internacional, pues el consumo interno de los mismos es poco significativo y, por tanto, sus relaciones y capacidades, así como la variedad de lo que produce, son el resultado de la competencia mundial entre empresas de varios continentes cuyos productos se dirigen a los mercados americano y europeo. En este marco, AM busca que su método de

organización de la producción sea siempre innovador, muchas veces copiando los diversos modos en que sus competidores en otros países logran aumentos en la productividad.

En breve, su trayectoria tecnológica evidencia un incremento de las innovaciones y de la experiencia, resaltando como momento de inflexión la década del ochenta, cuando se realizó una inversión fuerte en maquinaria y un viraje hacia la producción en gran escala, lo que generó cambios estructurales respecto del uso de materia prima, la automatización en la producción, el control más estricto de la calidad y la consolidación del liderazgo exportador.

Al mismo tiempo, esta empresa cuenta con tecnología de punta en su sector. Su base tecnológica se caracteriza por ser de automatización rígida y cuenta con inversiones importantes en infraestructura y maquinaria automática que le permite competir con calidad y volumen a nivel internacional. Esta fuerte inversión, sin embargo, ha ocasionado un fuerte endeudamiento financiero que pone en riesgo la estabilidad de la empresa.

Según el informe de Calificación de Riesgos<sup>64</sup>, que analiza la situación de la empresa, ésta es calificada en su última emisión de bonos como una empresa CCC (bol), el 12 de marzo del 2007. Esta calificación, que la cataloga como una empresa de riesgo, se fundamenta en tres características: elevado endeudamiento e iliquidez, concentración en pocos clientes, mercado del exterior muy competitivo y dependencia a ventajas arancelarias. A pesar de que la empresa, luego de su crítica situación financiera, decidió llevar a cabo una reestructuración en el marco de la Ley de Reestructuración Voluntaria de Empresas N° 2495, del 4 de agosto de 2003, mantiene su actuación de riesgo.

AC actualmente cuenta con un capital de operaciones mínimo pero, gracias al Programa de Reestructuración Patrimonial, ha asegurado poder honrar las deudas con sus acreedores. Su situación actual es la siguiente: según valor de libros, la empresa cuenta con activos totales por el valor de US\$ 73,9 millones, con una deuda total de US\$ 60,2 millones. Así, su patrimonio es de

---

64 Ver <[www.fitchratings.com](http://www.fitchratings.com)>

US\$ 6,9 millones. Esta situación implica que las utilidades no pueden ser distribuidas y su valor de retorno de patrimonio promedio se reporta negativo en los últimos cinco años (para el 2007, éste se encuentra en -10,3%). El solo anuncio de la posible suspensión de la Ley ATPA ha generado la disminución de las ventas el 2007, originando una pérdida de US\$ 729 mil.

La empresa atiende el mercado interno y externo pero con productos diferenciados, y sus principales ganancias están en la exportación. En el mercado interno se procesan los desechos para ofertar una línea de productos de consumo masivo (mantas) y mantiene una cadena de tiendas de ropa de algodón en las principales ciudades del país.

Los productos para la exportación, en cambio, significan el 80% de sus ingresos, en especial a EEUU, cuyo principal cliente es Polo Ralph Lauren y Tommy Hilfiger, entre otras marcas de renombre. Puesto que AM depende de pedidos que varían según demandas internacionales, la empresa tiene poco que ver con la innovación o cambio del producto por decisión propia. En este caso, el cliente es quien define las características y cantidades de la producción, generando en AM una extrema dependencia hacia un número de clientes ubicados en EEUU, que pueden cambiar de proveedor de una temporada a otra por un margen de centavos en el precio.

En la actualidad, la empresa exporta el 75% de su producción gracias a los beneficios del ATPA. Desde hace algunos años, ha intentado diversificar su cartera de clientes llegando a los mercados de Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela, México y España<sup>65</sup>, pero sin superar el 25%. Otro tema central es el escaso capital de operaciones, que le impide negociar con clientes que requieren plazos de pagos largos, prefiriendo, por consiguiente, el uso de intermediarios que se quedan con una cuota importante de la ganancia.

Por otra parte, la organización del trabajo en la empresa AM es integrada, debido fundamentalmente a la exigencia en calidad y control de tiempos que exigen sus contratos. Así, se trata de una cadena productiva vertical donde se

---

65 Ver *La Prensa*, martes 11 de diciembre de 2007.

realiza todo el proceso productivo. Cada división de la empresa se comporta de manera independiente e incluso tiene un nombre y razón social propia (hilado, tejido, tinte, confección). Su trato entre los distintos eslabones es entre cliente y proveedor. Esta cadena productiva le permite a la empresa tener un riguroso control de calidad, desde la materia prima hasta el producto terminado, lo cual constituye una exigencia en el mercado mundial textil.

Gráfico 16

### Representación esquemática del desarrollo de producto en textiles



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

Respecto al perfil de su fuerza de trabajo, la empresa busca mantener el predominio de mujeres jóvenes (con mayor capacidad física y menor resistencia a la disciplina) y buscan no acumular deudas en beneficios sociales. Se plantea una “rotación natural” de entre 25 % y 30 % anual de su fuerza de trabajo, lo que les permite, haciendo uso de trabajadores temporales, sustituir fácilmente a cualquier trabajador/a que decida marcharse o presente algún tipo de resistencia en la organización de la producción. La escolaridad, en la mayoría de los casos, es media y alta, no por las demandas del trabajo mismo,

que exige poca calificación, sino porque entre los y las jóvenes, en general, ha aumentado la media de años de escolaridad.

La empresa tiene predominio femenino (aproximadamente 75% del total), sobre todo en el área de costura. Los varones usualmente tienen los cargos mejor pagados y se encuentran en áreas segregadas (mantenimiento de máquinas, corte, control de calidad, etc.). Además, existe una planta externa dedicada al embellecimiento de prendas (bordado) que es un cien por ciento femenina. Esta empresa se comporta como subcontratista y no figura en el patrimonio de AM, sin embargo trabaja de forma casi exclusiva para ella.

En la actualidad, la empresa opera con 3.000 trabajadores en planta y su nivel salarial es alto en la media de la industria textil boliviana. Para optimizar la productividad se utiliza los bonos de producción (individuales o grupales) como incentivos para la intensificación del trabajo. El básico es de seiscientos Bolivianos, pero la moda se establece en los 1.100 Bolivianos<sup>66</sup>, pudiendo llegar, en el caso de obreros más experimentados y en los niveles superiores, a 3.000 Bolivianos.

También no sólo hay intensificación en el trabajo inducido por el pago, sino aumento de horas de trabajo y libre disponibilidad de la fuerza laboral en días feriados o de descanso. En la empresa ya se considera como iguales los siete días de la semana para organizar los turnos, y no hay pago extraordinario para el trabajo nocturno, sino que se reduce una hora de las ocho normales que corresponden a una jornada. La mayor flexibilidad en los horarios se presenta en el uso del tiempo del obrero. Los dos o tres turnos se distribuyen en horarios convenientes para la empresa. En la empresa AM todos los días de la semana son iguales; por lo tanto, los días libres no necesariamente son sábados o domingos. En consecuencia, hay un incremento en el uso discrecional de las horas de trabajo, lo que implica una total invasión a la vida privada y familiar del trabajador que no sabe con certeza cuáles serán sus turnos de semana en semana. Se ha perdido completamente el pago extra de horas nocturnas,

---

66 Al tipo de cambio en abril 2008, significan 144 dólares americanos

feriados y dominicales puesto que, en el primer caso, sólo se compensa con la disminución de una hora respecto al turno diario, y en el caso de domingos y feriados se compensa con otro día de la semana en que el obrero quiera recuperar su descanso.

La empresa declara que sus trabajadores son asegurados a corto (Caja de Salud) y largo plazo (AFP); sin embargo, cruzando esta información con el Ministerio de Trabajo se pudo constatar que sólo un núcleo de 400 trabajadores goza de este beneficio.

La última empresa explorada en este estudio –denominada RO– se especializa en la confección y tejido a mano de ropa de alta calidad para bebés. Su estructura organizativa está basada en una pirámide (semejante a la utilizada por la comercialización domiciliar de cosméticos) y nace a mitad de la década de los noventa, como uno de muchos proyectos para organizar mujeres que pudieran tejer a mano con destino exportable. Este proyecto, de corte social y sin fines de lucro en sus inicios, se distingue de las ONG, por ser gestado por una norteamericana con muy buenos contactos y manejo de las idiosincrasias del mercado de EEUU.

Muy pronto, la empresa social adquiere características mercantiles y se establece como una comercializadora en la ciudad de Cochabamba. A diferencia de otros grupos de productoras, en éste se identifica demandas para luego generar productos. Todas las líneas de producción responden a mercados muy específicos que no crean, sino identifican y penetran; luego los cultivan activamente, adaptándose a los ciclos y posibilidades de cada uno.

Actualmente la empresa RO es una sociedad de responsabilidad limitada, compartida entre dos socios, y cuya capitalización económica es mínima en bienes transables, pero con un profundo conocimiento en la gestión de una empresa *virtual* basada en redes sociales. La empresa no tiene instalaciones productivas propias; la inversión total de la empresa no pasa de 40 mil dólares, cuyo componente tangible es un espacio y equipos de oficina y comunicación. La empresa cuenta para su funcionamiento con un núcleo de cuatro a seis personas, que manejan una red piramidal de tejedoras independientes a

domicilio que, a su vez, pueden desplegarse de un mínimo de doscientas cincuenta, en temporada baja, a un máximo de cuatrocientas cincuenta personas.

El proceso se inicia con la llegada de un pedido. La empresa estudia y discute con el cliente el prototipo y las posibles modificaciones y ajustes necesarios que requiere para disminuir los riesgos de error; posteriormente se negocia para que los grupos de tejedoras puedan ejecutarlo en el tiempo previsto y con la calidad requerida. La producción se coordina por medio de *jefas* de grupos; se trabaja en general con entre diez y veinte *jefas*, cada una con unas diez a cuarenta tejedoras, con un promedio de unas trescientas personas tejiendo. La empresa dosifica y distribuye los materiales (hilos, por calidades y colores) necesarios para elaborar las prendas y el ciclo comienza; para las tejedoras termina con la entrega de las prendas. A diferencia de otras empresas, RO no realiza descuentos por problemas de calidad; o instruye corregir, o rechaza la pieza entera, evitando de este modo *regateos* degradantes y desgastantes de las relaciones sociales sobre las cuales descansa el sistema productivo. Las tejedoras son pagadas al contado a la semana de concluida la obra y en dólares.

Dado que los pedidos llegan de varios clientes, la administración de la red puede tornarse compleja: en cualquier momento puede haber quince o más grupos haciendo cuarenta diseños distintos para tres o más clientes. El control de calidad se mantiene al especializar determinados grupos en algunos tipos de diseños o en el uso de ciertos materiales. Este proceso de producción descansa sobre tecnología blanda, es decir, la capacidad de movilizar y retener trabajadoras calificadas y capaces de guiar procesos complejos con altos estándares de calidad, basado en relaciones sociales y redes que articulan la gerencia con el entorno de las artesanas.

La empresa recibe pedidos a lo largo del año, los mismos que se dividen por lo general en cuatro estaciones o etapas. En cada estación se elabora una línea de productos a ser tejidos, con cambios en estilos, colores y materiales, según las indicaciones de los clientes. La empresa puede y de hecho con

frecuencia sugiere cambios en los diseños, y a veces introduce un diseño propio nuevo a una línea. No obstante este permanente flujo de sugerencias y ajustes, la determinación final de los diseños y líneas la decide el cliente. Prima la calidad y puntualidad en las entregas, y a lo largo de casi una década de trabajo, la dueña de la empresa sostiene nunca haber perdido un cliente. En general cumple los tiempos previstos; por otro lado, la confianza en la relación con los clientes permite tolerancias. Así, como sostiene la gerente general: “si pido una prórroga, [mis clientes] saben que es por algo”. Esta capacidad de responder puntualmente a los pedidos requiere un manejo muy ágil y flexible de una red amplia de productores a domicilio.

En los momentos de mayor movimiento (como fin de año), los ingresos para las mujeres que trabajan para esta empresa pueden llegar a noventa dólares al mes; como promedio se estima que ganan entre cuarenta y cincuenta y cinco dólares por mes, es decir, entre aproximadamente el 60 a 80 % de un salario mínimo. Como el trabajo que realizan lo hacen en su propia casa y en horarios de libre disposición, muchas no se consideran trabajadoras, sino que “ayudan” económicamente aprovechando habilidades y destrezas propias de su género. Este modelo de organización típicamente oculta el rol productivo de las mujeres que son parte de la empresa.

Por consiguiente, el sustento clave del éxito de la empresa son estas relaciones con las productoras, a su vez basadas en una confianza construida a lo largo de los años. Hay varias empresas similares en el valle de Cochabamba; y se estima que puede haber hasta 5 mil ó 6 mil mujeres tejiendo al mismo tiempo para exportar. Muchas de ellas se trasladan entre varias empresas y luego retornan a RO. Según la gerente general de la empresa, esto ocurre por el trato *respetuoso* que da la empresa a las trabajadoras. Menciona, asimismo, que la empresa no regatea sobre calidad (paga puntualmente en dólares) y que las mujeres intermediarias son estables, por lo general también mujeres tejedoras de la misma cultura, estratos sociales y comunidades.

Sus productos se destinan exclusivamente a mercados de EEUU, donde, si bien no gozan de un posicionamiento de nombre significativo en el mercado

de aquel país, son cotizadas por ser consistentes en calidad y hechos a mano, vendidos en tiendas pequeñas y muy exclusivas de características “étnicas”. Los productos responden ágil y directamente a los pedidos que provienen de un número reducido pero relativamente estable de clientes en el exterior. De hecho, un capital principal de esta empresa es el *capital social* de la red de clientes. La base son las relaciones personales y la confianza construidas a lo largo de los años. La gerente general relata que esta confianza *protege* su mercado, pues anecdóticamente menciona que un productor local quiso eliminar la empresa como intermediaria, vendiendo directamente y a menor precio a uno de sus clientes. El cliente, sospechoso de la iniciativa y con años de trabajo estable con la empresa, rechazó la oferta. Lo cierto es que, la gerente, al ser multilingüe y multicultural, tiene mayor posibilidad de forjar y mantener esta red.

A partir del conocimiento de las empresas estudiadas y, sobre todo, las condiciones de trabajo resultantes de las diversas formas de organización de la producción, en el siguiente apartado se sistematizarán las conclusiones de este estudio.

## CONCLUSIONES

La motivación inicial, cuando se concibió el proceso de investigación sobre el ATPA, era comprender –más allá del sentido común– las verdaderas dimensiones del comercio internacional en la lucha contra la pobreza. Larga es la tradición de investigaciones, acciones políticas y discursos sobre la integración, concepto amplio, y por tanto indefinido, para explicar los problemas que hoy enfrenta Bolivia en su búsqueda de una manera alternativa de inserción en el mercado mundial.

Para comprender mejor el proceso de integración en su dimensión comercial (la más restringida, pero al mismo tiempo la más difundida) partimos de la constatación histórica de que la construcción de la desigualdad en un país no es algo predeterminado por la naturaleza, un designio del destino o resultado de la opción de aislamiento del resto del mundo. Bolivia, como se expuso en el capítulo dos, ha estado íntimamente vinculada al mercado internacional desde antes de la fundación de la república; sin embargo, nunca logró avanzar en su cohesión social a pesar de la enorme riqueza de su territorio.

Por ello, nos adscribimos a la tesis que sostiene que la construcción de la desigualdad de un país responde más bien a la relación entre Estados en un momento histórico dado, reflejo de una intrincada construcción del sistema capitalista durante más de quinientos años. La historia, como se puede constatar en lo local, nacional y mundial, vive un permanente proceso de cambio, que determina cierto orden mundial temporal encargado de regular la distribución de la riqueza entre Estados y, al interior de éstos, entre regiones y sujetos económicos.

Desde este marco interpretativo, las reglas del comercio internacional actual, tal cual las conocimos en el siglo XX, se configuran como un poderoso instrumento para la consolidación del poder económico e ideológico de ciertos países sobre otros y para la perpetración de instituciones y prácticas que

producen y reproducen la pobreza al interior de un país, ya no sólo en regiones periféricas sino también al interior de los países centrales.

Así, lo que Wallerstein denomina sistema-mundo capitalista implica la interconexión de todo el planeta en una única división del trabajo a escala mundial y múltiples sistemas culturales y políticos que contribuyen u obstaculizan la incesante acumulación de la riqueza que define al capitalismo como sistema histórico.

Por supuesto, es necesario describir los rasgos de un capitalismo del siglo XXI que difiere sustancialmente del que conocimos a través de Marx en la segunda mitad del siglo XIX, y que tenía como escenario privilegiado de las relaciones sociales la fábrica y la permanente tensión entre dos actores políticos: burguesía y proletariado.

En ese marco, el campo académico de las últimas décadas parece más interesado en dilucidar la vigencia o no de este modelo conceptual, que comprender los procesos económicos y los cambios en el patrón de acumulación del capitalismo. En la presente investigación, renunciando voluntariamente a esta estéril discusión, más bien buscamos comprender los efectos concretos de los lentos procesos de reacomodo del capitalismo en los últimos cuarenta años. Se trata entonces de no buscar teorías explicativas prefabricadas, sino encontrar conceptos articuladores para ser alimentados con la realidad concreta para comprenderla más allá de su primera fisonomía.

De esta manera, se trata de ver la economía desde lo social y dar sentido a los hechos sociales a partir de la comprensión de los datos económicos. Todo ello enmarcado en un concepto amplio de lo político como la esfera donde los actores se confrontan, dirimen y acuerdan pactos temporales que ponen límites o viabilizan el despliegue del sistema capitalista, portando identidades e intereses más amplios y complejos que lo que las miradas reduccionistas en el campo económico desean reconocer.

Las transformaciones del mundo económico a las que hacemos referencia en las últimas cuatro décadas implican, cuando menos, dos estrategias: la

deslocalización supranacional de los procesos productivos y la centralización del consumo en las élites mundiales con características también transnacionales.

Estas dos estrategias centrales han ido acompañadas de una eficiente maquinaria cultural de difusión ideológica de “lo moderno”, como la forma de vida centrada en el consumo obsesivo y el rápido descarte como medio de compensación emocional y estrategia de construcción de estatus social en el conjunto de la población mundial. Sueño de un modo de vida privilegiado para unos cuantos y copiado, emulado o finalmente falsificado por las clases medias. El resto, los prescindibles, tan sólo pueden aspirar al imaginario del consumo, reciclando los desechos de las clases altas: muebles de segunda mano, ropa usada o fallada, juguetes que ya no funcionan..., en fin, el gran mercado del descarte.

En este escenario, pareciera que el gran ausente era el Estado, entendido como el actor privilegiado para construir “el bien común”, equilibrando las relaciones sociales. Durante este periodo muchos han publicitado su “retraimiento” y han celebrado que se dejara en libertad a las fuerzas del mercado. Sin embargo, sostenemos que el Estado ha actuado tanto o más que en la etapa en la que asumió un rol benefactor. Así, como lo plantea Vilas (2001), el Estado no se retrae de la aplicación de políticas sino privilegia a algunos actores económicos y abandona a otros, con las consecuencias inherentes a esta parcialización y apuesta por los empresarios privados como los protagonistas e impulsores del desarrollo.

La forma de intervención asumida por el Estado boliviano durante los veinte años de modelo neoliberal reflejaba en cierta medida la posición de poder de las fuerzas políticas nacionales y expresaba una correlación entre el empresariado, el Estado y las organizaciones populares. Así, durante el periodo neoliberal, el gasto social se reduce como expresión de la pérdida de poder político de sus anteriores beneficiarios: las clases populares; y se amplía la inversión estatal en programas de competitividad, apoyo exportador, gestión en la firma de tratados comerciales; en suma, un despliegue amplio de todos los

instrumentos que nos permitirían engancharnos a la gran locomotora del capital mundial que remolca los vagones de un tren transnacional.

Para nuestra burguesía local, no importa si a pesar de todas las medidas de apoyo sólo logramos subirnos al último vagón, que puede ser desenganchado cualquier momento. Los niveles absolutos de ganancia –ínfimos en relación al empresariado mundial– son suficientes para mantenerse como élite privilegiada en Bolivia y presionar al Estado para “no perder el tren de la modernidad”.

Por ello, en este estudio era importante ver a detalle la unidad mínima de concreción de la política: las empresas exportadoras y sus formas de gestión de la fuerza de trabajo. Desde estos espacios, es posible comprender con mayor claridad cómo nos articulamos en el proceso mundial y los efectos concretos sobre los actores de nuestra posición subordinada a los líderes de las cadenas internacionales.

Estos modos de organización de la producción deslocalizada conciben al mundo como un gran cuerpo con corporaciones “cabeza” – situadas en los países centrales - que conciben los productos, sus tendencias, despliegan la publicidad, controlan los puntos de venta y concentran la mayor parte de las ganancias. Para que este sistema funcione, es imprescindible que esas cabezas cuenten con unidades productivas o “manos” –situadas en los países periféricos– que provean la materia prima, fabriquen los productos y los transporten a los centros de distribución.

El proceso de encuentro directo entre el capital y el trabajo en una fábrica, antes central en el modelo productivo, ahora sólo concentra un máximo del 30% del valor de una cadena económica, poniendo a disposición del capital un recurso que parece infinitamente renovable: la fuerza de trabajo barata.

En todo este proceso, el Estado contribuye activamente bajo distintos paradigmas del desarrollo con un único principio: la reproducción del capital. En el momento histórico actual estamos frente a la presencia de los Estados Unidos como el líder hegemónico mundial, seguido de cerca en su ambición

por China e India. De esta forma, el peligro de la pérdida de su hegemonía hace más agresiva su estrategia de consolidación de un orden internacional integrado en función de los valores e intereses y basado en los principios del capitalismo democrático. Como se plantea en el libro, no es posible explicar dicha hegemonía sin reconocer la estrecha relación entre la gran burguesía estadounidense, que ha logrado construir un Estado capaz de expresar sus intereses e ideología particulares, y de la sociedad en su conjunto, no sólo nacional sino mundial.

Por ello, hablar de Tratados de Libre Comercio, Preferencias Arancelarias, Acuerdos Comerciales, entre otros, no es hacer referencia exclusiva a la regularización/liberalización comercial de bienes y servicios o —en nuestro caso concreto— a la apertura del mercado estadounidense para los productores bolivianos, sino a complejos sistemas de control y regulación de las políticas de incorporación subordinada de Bolivia al sistema —mundo.

Así, los acuerdos comerciales, tal cual están siendo diseñados e instrumentados por los EEUU, son formas legales para aplicar poderosos instrumentos de política exterior que les permiten el logro simultáneo de varios objetivos a la vez. Entre estos objetivos se encuentra el reorientar algunos aspectos de la política interna de Bolivia (lucha contra el narcotráfico) y, al mismo tiempo, dar el marco general para la participación de Bolivia en el engranaje de las cadenas productivas globales.

Los ejemplos de otras regiones son elocuentes: en cada uno de los casos del uso de programas de preferencias arancelarias, podemos distinguir dos agendas. Para el África Sub-Sahariana (Ley AGOA), se utiliza el discurso de promover reformas de libre mercado, apertura económica y generalización del imperio de la ley; sin embargo, su interés central es proteger las inversiones estadounidenses en las empresas de extracción y provisión de hidrocarburos.

Por su parte, el Programa de la Cuenca del Caribe (CBI), que abarca 24 países, tiene como objetivo formal promover el desarrollo económico y la diversificación de las exportaciones. Sin embargo, el propio diseño del programa da indicios de que el objetivo político original era el de contrarrestar el avance del comunismo en Centroamérica durante la década de los ochenta,

marcados por la guerra fría. Una vez superado este problema, los requisitos de elegibilidad dirigieron su estrategia para hacer de Centroamérica una zona de libre producción cercana a EEUU con mano de obra barata y sin protección.

Entre los programas de preferencias más explícitamente orientados a reforzar la estrategia geopolítica de los EEUU –en este caso, para el medio oriente– están las Zonas Industriales Cualificadas (QIZs). Este programa, iniciado en 1996, elimina aranceles para artículos producidos en Jordania y Egipto, siempre y cuando contengan insumos de Israel; el objetivo oficial es el de promover la paz en el medio oriente, pero en realidad se constituye en parte del apoyo desmedido de EEUU a la expansión de las cadenas de valor internacionales de las empresas israelitas.

En este contexto, plantearse el aprovechamiento de las iniciativas nacionales a la apertura del mercado estadounidense es desentrañar un mito industrial en el occidente del país. Según los casos estudiados, las empresas que se incorporan como proveedoras de cadenas productivas transnacionales impulsadas por las preferencias del ATPA compiten con productos estándar y sensibles al precio. A pesar de generar mayor empleo por unidad productiva, presentan alta vulnerabilidad en su desempeño con ciclos alternos de prosperidad y crisis financieras.

Su necesidad de adaptarse a la competencia mundial en cadenas altamente competitivas hace que necesiten permanentemente ajustar sus costos productivos y la variable más flexible es la fuerza de trabajo. Por ello, todas han asumido un modelo de contratación temporal y con pago a destajo que les permite ampliarse o contraerse, trasladando todo el riesgo al eslabón más bajo y vulnerable de la cadena: el/la obrero/a. Así, las empresas presentan un núcleo duro de trabajadores/as privilegiados/as (alrededor del 20% a 30%) que gozan de beneficios sociales e incluso están organizados en sindicatos. Ésta es la planilla laboral que presentan en cumplimiento de las cláusulas de los Códigos de Conducta de responsabilidad social que a veces les exigen las empresas contratistas. Esto no impide que todas las empresas cuenten con un entorno de obreros/as desprotegidos/as que trabajan a destajo en talleres con otras razones

sociales incluso bajo el mismo techo, o se integren a las fábricas como “temporeros” cuando los pedidos así lo demandan. Se trata de tipos de contratación que encubren la verdadera fuerza de trabajo de las empresas.

A pesar de que estas empresas gozan de preferencias arancelarias hace más de quince años, no han logrado sostener niveles de competitividad en su acceso al mercado estadounidense y, por ello, la pérdida del tratamiento arancelario preferencial las excluiría del mercado. El ejemplo más extremo lo presentan las que participan de la cadena textil. La empresa investigada en este estudio, a pesar de utilizar el arancel cero para sus exportaciones, ha registrado pérdidas sostenidas por los últimos cinco años, lo cual ha generado una crisis que ha obligado al Estado boliviano a avalar un programa de reestructuración financiera.

El enemigo principal para este tipo de exportaciones es la volatilidad de los mercados y los bajos eslabones en que se insertan: se trata de proveedores de empresas de ventas al por mayor con presencia cuasi oligopólica en los países desarrollados y que disponen de una gran cantidad de proveedores en varias regiones del mundo. Esto determina que todo el poder de negociación esté siempre del lado de los compradores; así, frente a un incumplimiento de los plazos de entrega o variaciones menores en el precio de los productos, un comprador puede cambiar rápidamente de un proveedor a otro. Esta inestabilidad repercute, naturalmente, en el desempeño financiero de las empresas que son subcontratadas y, en un entorno en el que el trabajo es la primera variable de ajuste, plantea límites a la posibilidad de mejorar las condiciones laborales.

Al actual gobierno boliviano (2008) se le atribuye un discurso radicalmente contrario al comercio internacional; pese a ello, este gobierno se ha comprometido con los intereses de los empresarios que gozan de las preferencias arancelarias del programa ATPA en cada una de las ocasiones en las que tocó negociar su renovación ante las autoridades estadounidenses. Por supuesto, ésta es una muestra de responsabilidad ante el riesgo que significa la pérdida de empleos (independientemente de la magnitud de dicha pérdida) en

caso de que este programa fenezca. Pero además, esta gestión de gobierno tendría una muy buena razón para apoyar a los empresarios que ingresan al mercado estadounidense mediante el ATPA: le permite fortalecer a un grupo empresarial afincado en el occidente del país, que podría convertirse en un factor de equilibrio frente a los grupos agroindustriales del oriente, que concentran la base política de la oposición regional al gobierno central.

Adicionalmente, el trabajo empírico ha demostrado que los exportadores manufactureros bolivianos tienen diversas vías para insertarse en los mercados mundiales. Así, pudimos revisar los casos de algunos empresarios bolivianos que realizaron importantes esfuerzos para insertarse en los eslabones más altos de las cadenas internacionales de valor, a través de estrategias que les permitieron reducir sus niveles de vulnerabilidad, como por ejemplo, ingresar en nichos de mercado particulares y de pequeñas dimensiones, compitiendo a través de la innovación y el diseño en vez de precio y llegando a su mercado meta con marca propia. Si bien en el caso de estas empresas el impacto en el empleo por unidad productiva es menor, las condiciones laborales allí encontradas son mejores. Esta apuesta no está exenta de riesgos y en cada caso concreto se evidencia el despliegue de estrategias simbólicas y culturales que abren un campo de exploración para futuras investigaciones.

Para concluir, el estudio nos demuestra que la problemática del comercio exterior en Bolivia no pasa por la disyuntiva entre integrarse o no integrarse al comercio mundial. La discusión, creemos, consiste en dilucidar en qué condiciones y bajo qué forma de articulación nos es más beneficioso exportar. El alto costo de un comercio injusto es insostenible porque el recurso máspreciado del país es su fuerza de trabajo. La forma de inserción que promueve el modelo del ATPA sólo contribuye a acrecentar los círculos concéntricos de la pobreza, al generar un tipo de empleo cuyos niveles de remuneración no permiten la reproducción de la fuerza de trabajo. Este modelo, que genera empleo sin lograr avanzar en la superación de la pobreza, contribuye a la generación del conflicto social que ha marcado no sólo a Bolivia, sino a todo el continente en los últimos años, abriendo un ciclo de búsqueda de modelos alternativos de crecimiento y desarrollo. El desafío está en pie.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Álvaro y Pérez, José Luís 1990 *NPE: Recesión Económica* (La Paz: CEDLA).
- Almaraz, Sergio 1967 *El poder y la caída. El estaño en la historia de Bolivia* (La Paz: Los Amigos del Libro).
- Alonso, Aurelio 2002 “El Caribe y la Pobreza” ponencia para el Seminario Internacional *Estrategias de reducción de la pobreza en el Caribe. Los actores externos y su impacto en la reducción de la pobreza en el área* (La Habana: Mimeo).
- Álvarez, Sonia 2005 “Introducción” en Álvarez, Sonia (ed.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Arano, Lorgio 2003 *Análisis del Comercio Exterior de Bolivia y Aprovechamiento de Acuerdos Preferenciales* (Santa Cruz: IBCE/SECO/COSUDE).
- Bayón, María Cristina 2003 188 “La erosión de las certezas previas”: en *Perfiles Latinoamericanos*. (México DF: FLACSO) No. 22.
- Bordieu, Pierre 1986 “The forms of capital” en Richardson, E.G. (Ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (New York: Greenwood Press).
- Borón, Atilio 2000 *Tras el Buho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Borón, Atilio y Gambina, Julio (comps.) 2002 *La Globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Brieger, Pedro 2002 “De la década perdida a la década del mito neoliberal” en *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Brundtland Report, 1987 “World Commission” en *Environment and Development* (Oxford: Oxford University Press).
- Castel, Robert 1999 “Vulnerabilidad social y exclusión: la degradación de la condición salarial” en Carpio, Jorge y Novacovsky, Irene (comps.) *De igual a igual, el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales* (Buenos Aires: FCE, Siempro y FLACSO).

- Ceceña, Ana Esther 2002 “Estrategias de dominación y planos de construcción de la hegemonía mundial” en Gambina, Julio (ed.). *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*. (Buenos Aires: CLACSO).
- Ceceña, Ana Esther 2003 “América Latina en la geopolítica del poder” en *Alternatives Sud* Vol. X, pp. 35-54.
- Ceceña, Ana Esther 2003 “América Latina en la geopolítica del poder.” *Alternatives Sud* Vol. X, No.1 pp. 35-54.
- Centro de Promoción Bolivia (CEPROBOL) 2007 *Boletín Estadístico* (La Paz: Ministerio de Relaciones exteriores y Culto).
- CEPAL 2002 *Globalización y Desarrollo 2002* (Santiago: CEPAL).
- CEPAL 2003a *Panorama social de América Latina 2002 – 2003* (Santiago: CEPAL).
- CEPAL 2003b “Situación y perspectivas 2003” en *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* (Santiago: CEPAL).
- CEPAL 2003c *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe* (Santiago: CEPAL).
- Coutrot, Thomas 2000 *Poverty production: a different approach to poverty understanding* (Mimeo, International Social Science Council y CROP).
- De la Garza, Enrique y Neffa, Julio César (comps.) 2001 *El trabajo del futuro. El futuro del trabajo* (Buenos Aires: CLACSO).
- Estay, Jaime 2005 “América latina en las negociaciones comerciales multilaterales y hemisféricas” en Estay, Jaime (comp). *La Economía Mundial y América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Estay, Jaime 2005 “Una revisión general del ALCA y sus implicaciones” en Estay, Jaime (comp.) *El ALCA y sus peligros para América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Frank, André Gunder 1993 “América Latina al margen del sistema mundial. Historia y presente”, en *Nueva Sociedad* (123) pp. 23-34.
- Gallo, Carmenza 1991 *Taxes and the state power. Political instability in Bolivia, 1900-1950* (Philadelphia: Temple University Press).
- García, Álvaro 1999 *Reproletarización, nueva clase obrera y desarrollo del capital industrial en Bolivia (1952 - 1998)* (La Paz: Ed. Muela del diablo).
- Gray, George (2007) “El reto posneoliberal de Bolivia” en *Nueva Sociedad*. (No. 209) pp. 118-129.
- Gutiérrez, Víctor Hugo 2002 *Estudio de identificación, mapeo y análisis competitivo de la cadena de maderas y manufacturas en Bolivia* (La Paz: Sistema

- Boliviano de Productividad y Competitividad, Programa Andino de Competitividad Corporación Andina de Fomento PAC/CAF/ANAPO).
- Guydnas, Eduardo 2006 “Los Fantasmas de la Integración Regional” en *Revista del Sur* (166) pp. 3-25.
- Hardt, Michael y Negri, Antonio 2004 *Imperio* (Buenos Aires: Paidós).
- Huber, Hans Villegas, Carlos et al. 2001 *La Deuda Externa de Bolivia: 125 años de renegociaciones y ¿cuántos más?* (La Paz: CEDLA).
- Instituto Español de Comercio Exterior 2005 *El mercado de joyería de diseño en Estados Unidos* (Madrid: Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Nueva York).
- Kemp, Rene 1998 “Regime Shifts to Sustainability through Processes of Niche Formation: The Approach of Strategic Niche Management” *Technology Analysis and Strategic Management* 10(2) 175 – 195.
- Kruse, Tom 2005 *Textiles y prendas de vestir, ATPDEA y TLC. Entre la retórica y la realidad* (La Paz: CEDLA).
- La Prensa* 2006 (La Paz) 5 de mayo “Bolivia consigue abrir debate para mejorar precios del gas”.
- La Razón* 2007 (La Paz) 30 de abril “Bolivia se retira de entidad que hace arbitrajes”.
- Ledebur, Kathryn 2002 *Coca y conflicto en el Chapare* (Washington: WOLA – Washington Office on Latin America).
- Loza, Gabriel 2003 *Bolivia y el ALCA: oportunidades, riesgos y opciones* (La Paz: Fundación Milenio - Fundación Konrad Adenauer).
- Mitre, Antonio 1981 *Los Patriarcas de la Plata. Estructura socioeconómica de la minería boliviana en el siglo XIX* (Lima: IEP).
- Neffa, Julio César 2005 *Pobreza y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe* en Alvarez Leguizamón, Sonia (ed.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Nueva Economía 2005 (27 de marzo al 2 de abril) *Ranking 2005. Las 100 empresas que más exportaron*.
- Office of the United States Trade Representative 2005 *Sixth Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act* (Washington: United States Trade Representative).
- Office of the United States Trade Representative 2007 *Comprehensive Report on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and*

- Implementation of the African Growth and Opportunity Act* (Washington: United States Trade Representative).
- Office of the United States Trade Representative 2007 *U.S. Generalized System of Preferences Guidebook* (Washington: United States Trade Representative).
- Opinión* 2006 (Cochabamba) 15 de marzo *Uribe renegociará el TLC con EEUU sólo si Morales convence a Bush*.
- Panitch, Leo y Guindin, Sam 2005 “Capitalismo global e imperio norteamericano” en Panitch, Leo y Guindin, Sam (ed.) *Socialist Register 2004: el nuevo desafío imperial* (Buenos Aires: CLACSO).
- PNUD 2005 *Informe temático sobre Desarrollo Humano La economía más allá del gas* (La Paz: PNUD).
- Portes, Alejandro 1998 *Social Capital. Its origins and application in modern sociology* (Annual Review of Sociology) Vol. 24, pp. 1-24.
- Portes, Alejandro y Hoffman, Kelly 2003 *Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal*. (Santiago: CEPAL y Naciones Unidas).
- Public Citizen 2000 *Comments of Public Citizen, Inc., On Trade Matters Related to the Free Trade Area of the Americas, Public Citizen Inc.* <[www.citizen.org](http://www.citizen.org)>
- Quiroga, José 1994 “El desarrollo alternativo como alternativa al desarrollo.” *Nueva Sociedad* (Caracas) No. 130 pp. 144-151.
- Rocha, Alberto 2002 “La dimensión política de los procesos de integración regional y subregional” en *Revista de Ciencias Sociales*. Vol. XV, No. 20: pp. 23-37.
- Rodríguez, Gustavo 1994 “Fuentes para una historia de la minería boliviana del siglo XX” en *América Latina en la Historia Económica* (1) pp. 9-16.
- Romero, Juan Carlos 2005 “Las 100 mayores exportadoras de Bolivia” en *Nueva Economía* (La Paz) 27 de marzo al 2 de abril.
- Romero, Juan Carlos 2008 “Las mayores exportadoras” en *Nueva Economía* (La Paz) 30 de mayo a 5 de abril.
- Rossell, Pablo 2006 “Transferencia de excedentes entre formas de producción: el microcrédito en Bolivia”. Ponencia presentada en el IV Congreso de la Asociación de Estudios Bolivianos, Sucre, 22 al 25 de junio de 2006.
- Sader, Emir (comp.) 2001 *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas* (Buenos Aires: CLACSO)
- Salak, John 1986 “ITC glory days probably over” en *American Metal Market* (Barcelona: Paidós).

- Salazar, Fernando 2003 *El Rostro Oculto del Desarrollo Alternativo* (Cochabamba: IESE).
- Salazar, Fernando s/f *El Rostro Oculto del Desarrollo Alternativo* <[bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/iese/salazar.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/iese/salazar.pdf)>.
- Santosuosso, Antonio 2001 *Storming the Heavens: soldiers, emperor and civilians in the roman empire* (Westview: Boulder).
- Sen, Amartya (2000) *Desarrollo y Libertad* (México D.F.: Planeta).
- The Economist (17/05/2007) “Trade, death and drugs”.
- The Economist (18/07/2007) “Saying no to free trade”.
- Torsosa, José Maria 1989 “Epílogo” en: Wallerstein, Immanuel *El futuro de la civilización capitalista* (Barcelona: Icaria).
- UNCTAD 2006 *UNCTAD Handbook of Statistics* (s/l: UNCTAD).
- UNCTAD 2006 *UNCTAD Handbook of Statistics* (s/l: UNCTAD).
- Unidad de Productividad y Competitividad 2002 *Estudio de identificación, mapeo y análisis competitivo de la cadena de maderas y manufacturas en Bolivia*. (La Paz: Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, Programa Andino de Competitividad, Corporación Andina de Fomento PAC/CAF/ANAPO).
- Unidad de Productividad y Competitividad 2003 *Estudio de Identificación, Mapeo y Análisis del Cluster de Textiles y Confecciones en Bolivia* (La Paz: UPC).
- Unidad de Productividad y Competitividad 2005 *Estudio de Identificación, Mapeo y Análisis Competitivo del Cluster de Textiles y Confección en Bolivia* (La Paz: Programa Andino de Competitividad, Corporación Andina de Fomento, Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad).
- United States Government Accountability Office 2007 *U.S. Trade Preference Programs: An Overview of Use by Beneficiaries and U.S. Administrative Reviews*. (Washington, <[www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-07-1209](http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-07-1209)>).
- United States of America 2007 *Report on Trade 2006*. (US Trade Representative, <[www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)>).
- United States of America 2007 *The president’s 2007 Trade Policy Agenda*. (US Trade Representative, <[www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)>).
- United States of America 2007 *Third Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended* (Washington: Office of the United States Trade Representative).

- Vilas, Carlos 2001 *Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado*. (México DF: FCE).
- Wallerstein, Immanuel 1989 *El futuro de la civilización capitalista* (Barcelona: Icaria).
- Wallerstein, Immanuel 1995 "The Modern World-System and Evolution." *Journal of World-Systems Research*. Vol. 1, No. 19: pp. 1-15.
- Wallerstein, Immanuel 1998 *El Moderno sistema mundial. Vol I. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía - mundo europea en el siglo XVI*. (México: Siglo XXI).
- Wallerstein, Immanuel 2000 "The Twentieth Century: Darkness at Noon?" Keynote address at PEWS XXIV, *The Modern World-System in the Twentieth Century* (Boston College) march 24.
- Wallerstein, Immanuel 2005 "Protection networks and commodity chains in the capitalist world-economy". Conference: *Global Networks: Interdisciplinary Perspectives on Commodity Chains*. Yale University, May 13-14.
- Wanderley, Fernanda 2008 "Las múltiples vías de articulación productiva para la exportación" *UMBRALES* (La Paz) No.17.
- Wanderley, Fernanda y Gray Molina, George (en imprenta) "High- Growth Pockets in a Low- Growth, Low-Investment and Low Productivity Economy", en Ricardo Hausmann y Francisco Rodríguez (coords.) *Growth Determinants in Bolivia* (Harvard University).
- Wanderley, Fernanda y Gray, George 2008 "Más allá del gas: Entre la base estrecha y la base ancha" en Whitehead, Lawrence y Crabtree, John (eds.) *Bolivia: tensiones irresueltas* (La Paz: Plural Editores).
- Wiggins, N. 1985 "Claims of needs", en Honderich, Ted (ed.) *Morality and Objectivity*. (Londres: Routledge and Kegan Paul).
- Zavaleta, René 1986 *Lo Nacional Popular en Bolivia* (México: Siglo XXI).
- Ziccardi, Alicia (comp.) 2001 *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. (Buenos Aires: CLACSO).

## Integrantes de la Red

Centro de Promoción de la Mujer  
Gregoria Apaza  
[gregorias@gregorias.org.bo](mailto:gregorias@gregorias.org.bo)

Centro de Estudios para el Desarrollo  
Laboral y Agrario - CEDLA  
[cedla@cedla.org](mailto:cedla@cedla.org)

Coordinadora de la Mujer  
[coordina.mujer@acelerate.com](mailto:coordina.mujer@acelerate.com)

Centro de Investigación y Promoción  
del Campesinado - CIPCA  
[cipca@cipca.org.bo](mailto:cipca@cipca.org.bo)

CIDES-UMSA  
[cides@entelnet.bo](mailto:cides@entelnet.bo)

Fundación Solón  
[elysolon@funsolon.org](mailto:elysolon@funsolon.org)

Fundación La Paz  
[fudekfka@redcotel.com](mailto:fudekfka@redcotel.com)

Red Nacional de Mujeres y Minería  
[cepromin@entelnet.bo](mailto:cepromin@entelnet.bo)

Casa de la Mujer  
[casa\\_de\\_la\\_mujer@cotas.com.bo](mailto:casa_de_la_mujer@cotas.com.bo)

Colectivo Rebeldía  
[core2@cotas.com.bo](mailto:core2@cotas.com.bo)

Instituto de Formación Femenina  
Integral - IFFI  
[iffic@supernet.com.bo](mailto:iffic@supernet.com.bo)

Centro de Capacitación e Investigación  
de la Mujer en Tarija - CCIMCAT  
[ccimcat@mail.cosett.com.bo](mailto:ccimcat@mail.cosett.com.bo)

Promoción de la Mujer Tarija  
PROMUTAR  
[promutar@mail.cosett.com.bo](mailto:promutar@mail.cosett.com.bo)

Taller de Educación Alternativa y  
Producción - TEAPRO  
[teapro@cosett.com.bo](mailto:teapro@cosett.com.bo)

Sociedad Potosina de Ecología - SOPE  
[sopeforo@cotapnet.com.bo](mailto:sopeforo@cotapnet.com.bo)

Unión de Instituciones del Sur - UNISUR  
[unisur@cotes.net.bo](mailto:unisur@cotes.net.bo)

Centro Juana Azurduy  
[juanas@entelnet.bo](mailto:juanas@entelnet.bo)

Central de Mujeres Bolivia - CEMUJB  
[cemujb@hotmail.com](mailto:cemujb@hotmail.com)

Red de Mujeres Transformando La  
Economía - REMTE  
[remtebolivia@yahoo.es](mailto:remtebolivia@yahoo.es)  
[www.remtebolivia.org](http://www.remtebolivia.org)

