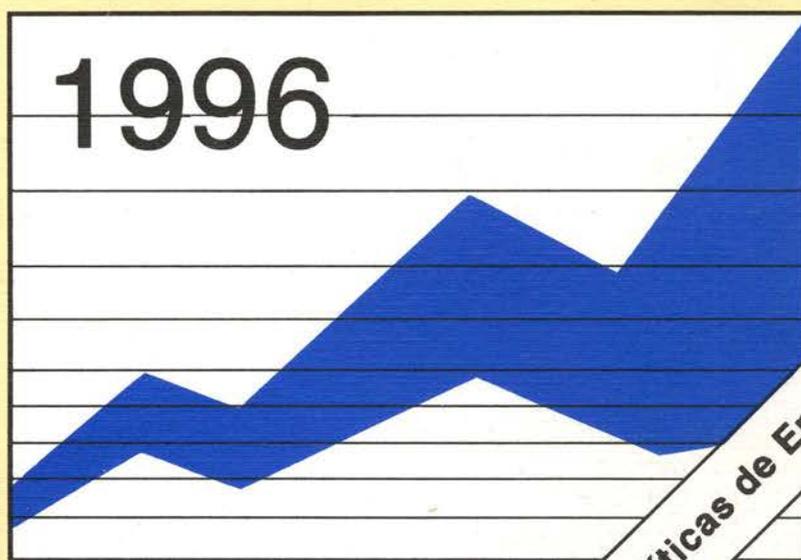


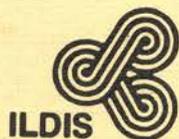
M-2727

INFORME SOCIAL Bolivia

3



CENTRO DE DOCUMENTACION
CEDLA



cedla

INFORME SOCIAL
Bolivia **3**

CENTRO DE DOCUMENTACION
CEDLA

POLÍTICAS DE EMPLEO

ILDIS - CEDLA
1996

Es una co-edición del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Depósito Legal Nº 4-1-1186-97

© ILDIS-CEDLA

Primera edición septiembre de 1997

Co-Edición:

ILDIS - CEDLA

ILDIS

Av. 6 de Agosto, Pasaje Pascoe Nº 3 entre Pinilla y Gozávez

Teléfonos: 431083 - 430259 - 430162

Fax 431227 - Cajón Postal 8745 - 12960

La Paz - Bolivia

CEDLA

Av. Jaimes Freyre 2940 Sopocachi - Teléfonos: 412429 - 413175 - 413223

Fax 414625 - Cajón Postal 8630

La Paz - Bolivia

Diagramación:

Erick Butrón - Teléfono 410672

Impresión:

OFAVIM - Teléfono 210964

Impreso en Bolivia

El ILDIS y el CEDLA no necesariamente comparten las opiniones vertidas por los autores.

Indice

<i>Presentación</i>	<i>i</i>
CAPITULO 1	
LAS PERSPECTIVAS DEL EMPLEO EN EL MARCO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES	1
CAPITULO 2	
EL ROL DEL SECTOR PUBLICO EN LA CREACION DE EMPLEO	19
CAPITULO 3	
LEGISLACION Y EMPLEO	45
CAPITULO 4	
MICROEMPRESA PRODUCTIVA: UNA ALTERNATIVA A LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO	57
CAPITULO 5	
DOS CASOS DE EXTREMA PRECARIZACION DEL EMPLEO EN BOLIVIA: LAS MUJERES Y LOS MENORES	91
CONCLUSIONES	113

Presentación

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) de la Fundación Friedrich Ebert y el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), presentan el Tercer Informe Social Bolivia, esta vez dedicado al análisis del problema del desempleo y de las políticas de empleo en el país.

La razón que nos motivó a que dediquemos este número a esta temática se debe a que consideramos que la discusión debe ser ubicada en un nuevo contexto económico y social y, además, porque el debate sobre el problema del desempleo, y el de las políticas para combatirlas nunca pueden ser considerado como acabado.

Por ello, para iniciar la lectura del documento, se hace un análisis macroeconómico en el cual se desenvolverán cualquiera de las políticas posibles de empleo que se pretenda implementar. Consideramos que el país se ha transformado sustancialmente debido a los procesos de privatización y/o capitalización, y sobre todo, a los resultados del Programa de Ajuste Estructural (PAE).

En una segunda parte pretendemos introducir la discusión sobre el rol del Sector Público en la creación de empleo en los marcos del PAE. Este documento se dedica al análisis del rol del Estado en la creación de empleos desde la segunda mitad del presente siglo y los principales cambios que produjeron las reformas estructurales en la intervención del Estado en la vida nacional. También contiene una breve descripción de las principales tendencias del empleo urbano durante la primera década de aplicación de las reformas, así como una evaluación general de la situación ocupacional durante el periodo 1993 a 1995. Para concluir este capítulo se evalúa las principales acciones desarrolladas en el ámbito laboral y la oferta de más y mejores empleos del actual gobierno.

Permanentemente se señala que la microempresa es una alternativa a los problemas del desempleo, por ello el informe continúa con un documento que presenta la importancia de la microempresa en la estructura productiva nacional así como en el empleo. Desde esa perspectiva se pretende avanzar en la definición de políticas y programas dirigidos a potenciar sus reconocidas virtudes en la solución de problemas sociales. Por ello este trabajo no sólo es una aproximación actualizada de la situación de las microempresas, en términos de empleo, sino que también se hace un esfuerzo en sintetizar algunos avances realizados en torno al objetivo de generar propuestas para el desarrollo del sector.

A continuación el informe se dedica al análisis de la problemática del trabajo de las mujeres y de los niños. Se dice, que las políticas formuladas desde 1985 ha mostrado el rostro femenino e infantil en el mercado de trabajo. Es por ello, que una parte importante de este documento es dedicado al análisis de estas dos problemáticas. Con la presentación de estas dos temáticas consideramos que se puede iniciar un debate al respecto.

Uno de los temas que últimamente están siendo discutidos y vinculados a la generación de empleo es el referente a la legislación laboral. Es por ello que en introducimos en este informe un análisis preliminar sobre los contenidos de dicha normatividad vinculándola con la temática del empleo para de esa forma iniciar una discusión desideologizada sobre los contenidos de la legislación laboral.

Esperamos que los diversos documentos que presentamos sean de utilidad no sólo para los especialistas, sino también para todos aquellos operadores de política social y económica.

Lic. Silvia Escóbar de Pabón
Directora del CEDLA

Dr. Thomas Manz
Director del ILDIS

Capítulo 1

Las Perspectivas del Empleo en el Marco de las Reformas Estructurales

Por Carlos Villegas Quiroga

I.- Rasgos Generales de la Evolución de la Economía 1985-1996

Los sucesivos gobiernos desde 1985 privilegiaron en su accionar gubernamental la estabilización económica, por esta razón, no se tomaron medidas trascendentales para reestructurar el aparato productivo y para insertarlo de otra forma a la economía mundo. Recién a partir de 1993, se profundiza la aplicación de las reformas estructurales, en especial la capitalización y la privatización de las empresas públicas, la reforma del sistema de pensiones, la reforma educativa, la descentralización administrativa a nivel regional y la participación popular (municipalización).

Como Bolivia está en proceso de construir un nuevo estilo de desarrollo es conveniente tener una visión de largo plazo para identificar con precisión el camino, las características y las bases en las que se está construyendo.

A lo largo de quince años, 1980-1995, la producción nacional ha tenido un ritmo de crecimiento promedio anual que alcanza al 1.41%. Desde toda perspectiva ese crecimiento es excesivamente bajo para la construcción de una economía y sociedad sólida y dinámica, y para la solución de los problemas estructurales que abaten a la sociedad desde mucho tiempo atrás, más aún si la población crece a un ritmo del 2.2% (Ver Cuadro No. 1).

Son muy pocos los sectores económicos que tuvieron un desempeño por encima de la tasa de crecimiento promedio, resaltan en especial los productos agrícolas industriales, es decir la agricultura de exportación, radicada principalmente en Santa Cruz, cuyos productos relevantes son la soya, algodón y azúcar. Una de las características de la organización de la producción de este tipo de bienes es la utilización intensiva de capital, aspecto que incide en un cambio en el mercado del trabajo ya que no demanda fuerza de trabajo en forma sostenida. Tal vez la excepción es la producción de azúcar que en la primera fase de la producción, la zafra de la caña de azúcar, todavía sigue demandando mano de obra, empero como tendencia es menor.

La ampliación de la zona productora de coca se manifiesta en una importante evolución de la producción. Este es un tema extremadamente delicado para el gobierno y la sociedad boliviana ya que define el carácter de las relaciones con Estados Unidos y con la región productora de coca, el Chapare.

CUADRO No. 1
BOLIVIA: PIB PARTICIPACIÓN Y TASA DE CRECIMIENTO
 (En Porcentaje)

RAMAS	AÑOS	PARTICIPACIÓN		TASA DE CRECIMIENTO
		1980	1995 (p)	1980-1995
A. INDUSTRIAS		83,72	81,42	1,22
1. AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA		13,79	14,88	1,93
- Productos Agrícolas No Industriales		5,82	6,54	2,20
- Productos Agrícolas Industriales		0,92	2,53	8,48
- Coca		0,63	0,90	3,88
- Productos Pecuarios		5,23	4,06	(0,30)
- Silvicultura , Caza y Pesca		1,19	0,86	(0,79)
2. EXTRACCIÓN DE MINAS Y CANTERAS		12,96	10,23	(0,18)
- Petróleo Crudo y Gas Natural		4,87	4,23	0,47
- Minerales Metálicos y No Metálicos		8,09	6,00	(0,59)
3. INDUSTRIAS MANUFACTURERAS		19,44	16,83	0,44
- Alimentos, Bebidas y Tabaco		6,74	7,63	2,26
- Otras Industrias		12,70	9,20	(0,75)
4. ELECTRICIDAD GAS Y AGUA		1,08	1,97	5,58
5. CONSTRUCCIÓN Y OBRAS PUBLICAS		3,70	3,50	1,05
6. COMERCIO		9,33	8,95	1,13
7. TRANSP. ALMACENAM. Y COMUNICACIONES		6,12	10,07	4,83
8. ESTAB. FINANC. SEGUROS, B. INMUEB. Y SERV. PRESTADOS A LAS EMPRESAS		10,71	10,54	1,30
- Servicios Financieros		2,18	2,35	1,93
- Servicios a las Empresas		3,20	2,47	(0,33)
- Propiedad de Vivienda		5,34	5,25	1,29
9. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES		4,52	3,70	0,06
10. RESTAURANTES Y HOTELES		3,91	3,38	0,43
SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS		(1,84)	(2,17)	2,52
B. SERVICIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS		11,69	9,16	(0,23)
C. SERVICIO DOMESTICO		0,49	0,55	2,10
TOTAL A VALORES BÁSICOS		95,91	91,13	1,06
Línea Fiscal Homogénea, IVA, Otros Impuestos		3,24	7,41	7,15
Derechos Sobre Importaciones		0,85	1,46	5,13
T O T A L : Precios de Mercado		100,00	100,00	1,41

FUENTE: INE. Cuentas Nacionales 1980-1993

ELABORACIÓN: CEDLA. Unidad de Estadísticas y Bases de Datos

Sin ingresar en mayores detalles debemos señalar que la expansión de la producción de la coca está acompañada de un proceso de migración campesina, cuyo objetivo es mejorar sus condiciones de vida.

Al interior de la industria manufacturera el segmento productor de alimentos, bebidas y tabacos también tiene un desempeño por encima del promedio de la economía nacional. Este fenómeno se explica principalmente por el peso específico que tienen las empresas productoras de bebidas alcohólicas y refrescantes (cerveza, vino, singani y refrescos), debido a su elevado nivel de productividad. La heterogeneidad estructural, prevaleciente en la manufactura, permite la convivencia de empresas grandes, medianas, pequeñas y microempresas, ámbito en el cual las unidades económicas de pequeña escala asumieron la responsabilidad de generar empleo.

Electricidad, gas y agua también tuvo un desempeño interesante a lo largo de los quince años de estudio, fenómeno similar acontece con el sistema financiero nacional. En materia de generación de empleo no son los sectores más representativos debido al tipo de organización de la producción prevaleciente en los mismos.

Los otros sectores económicos crecieron por debajo del promedio nacional, aspecto que de por sí debe llamar la atención porque sus niveles de productividad y competitividad no

son los mejores ni tampoco tienen condiciones óptimas para absorber, en forma sostenida, fuerza de trabajo.

Por otro lado, en esta visión de largo plazo las diferentes ramas y sectores que componen el nivel de la actividad económica tuvieron un comportamiento errático. En 1995 contados sectores aportan con un peso mayor a la producción nacional en comparación a 1980 (electricidad, transporte, comunicaciones), en cambio la mayoría tiene un peso relativo menor. El corolario que se puede extraer de esta tendencia es la terciarización de la economía nacional y, en esta dirección, también de las condiciones de empleo directo e indirecto.

La tasa de ahorro interno, en los quince años citados, prácticamente se estancó, pues en 1980 era de 13.78% y en 1995 de 13.84% (Cuadro No. 2). Debido a la importancia y al papel relevante que desempeña en la dinámica productiva, las políticas vigentes en estos años no enfocaron prioridades para revertir este fenómeno.

Como reflejo de este hecho, si bien la tasa de inversión aumentó de 12.58% en 1980 a 15.7% en 1995, tampoco tiene niveles que alcancen o rebasen las expectativas para provocar una verdadera reestructuración productiva con efectos positivos en materia de empleo e ingresos.

CUADRO No. 2
TASA DE AHORRO Y TASA DE INVERSIÓN
(porcentajes)

AÑO	TASA DE AHORRO Ahorro/PIB	TASA DE INVERSIÓN Inversión/PIB
1980	13.78	12.57
1985	10.19	16.51
1989	9.89	11.14
1993	12.04	15.99
1995	13.84	15.69

Fuente: Elaboración propia con base en Cuentas Nacionales 1980-1993. INE.

También la tasa de crecimiento promedio anual de la producción por habitante en un período que abarca ocho años, 1987-1995, está por debajo del crecimiento vegetativo de la población. Este fenómeno permite dedu-

cir que la mayoría de la población tiene fuertes limitaciones para cubrir las necesidades básicas y, en consecuencia, la reproducción de la familia, en Bolivia, se da en condiciones de precariedad.

CUADRO No. 3
ÍNDICE DE LA PRODUCCIÓN POR HABITANTE
 (Base 1987=100)

AÑO	ÍNDICE
1989	102.2
1993	108.6
1995	113.1

Tasa de crecimiento promedio anual:

1995-1987 1.5%

Fuente: Elaboración propia con base en Cuentas Nacionales 1980-1993, INE y Estimaciones y Proyecciones de la Población 1950-2050, INE.

Considerando las tendencias recientes, la producción nacional, representada por el Producto Interno Bruto (PIB), crece en el período 1988-1995 al 4.0%, ritmo relativamente bajo en relación a los desafíos que tiene la

sociedad boliviana con miras al futuro, especialmente la reestructuración productiva, la inserción renovada en la economía mundo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

CUADRO No. 4
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

Año	Índice 1988=100	Tasa de crecimiento interanual
1989	103.8	3.79
1990	108.6	4.64
1991	114.3	5.27
1992	116.2	1.65
1993	121.6	4.67
1994	127.7	4.99
1995	132.4	3.67

Tasas de crecimiento (porcentajes):

1989-1993	4.04
1993-1995	4.30
1988-1995	4.09

Fuente: Elaboración propia con base en Cuentas Nacionales 1980-1993, INE.

El ritmo reducido de crecimiento de la producción y las bajas tasas de ahorro e inversión, profundizaron el déficit de la balanza comercial; es decir, las importaciones de bienes son mayores a las exportaciones. El moderado crecimiento y la apertura de la economía incidieron en este déficit; el crecimiento de la producción exige la internación de maquinarias y equipos, materias primas e insumos, en tanto que la apertura de los mercados externos amplió las posibilidades de importación, en especial de bienes de consumo.

Un elemento del comercio exterior que merece subrayarse es el comportamiento de las exportaciones. A pesar del descalabro que sufre debido a la crisis de la minería, en especial del estaño y otros minerales tradicionales, durante el ajuste estructural se observa un repunte sostenido de las exportaciones totales. En especial las exportaciones no tradicionales están en proceso de igualar y superar las metas alcanzadas en la década del setenta, en particular destacan la soya, azúcar, maderas y manufacturas de oro.

El ingreso de inversión directa extranjera y su asociación con empresas mineras nacionales también impulsaron la exportación de minerales, en especial del oro y de los com-

plejos. Si bien es importante mantener esta dinámica, llama la atención el hecho de continuar exportando materias primas con baja o escasa incorporación de valor agregado, lo que lleva a indicar que el país continúa expandiendo las bases de la competitividad espuria, situación que no permitirá vislumbrar ni construir bases diferentes para un desarrollo sostenido, con competitividad sistémica.

El escenario que configura la trayectoria nacional de largo plazo indujo al gobierno, presidido por Gonzalo Sanchez de Lozada, a revertir y mejorar cualitativamente los déficits desfavorables que dejan estos quince años. Por esa razón, el gobierno plantea cambiar el rumbo del ahorro y la inversión, imprimir mayor crecimiento a la producción y mejorar y generar mayores niveles de ocupación. Para tal efecto, se considera que los aspectos medulares que deben incidir favorablemente sobre el cuadro descrito son las reformas que tienen un carácter estrictamente económico, éstas son la capitalización y privatización de las empresas públicas y la reforma del sistema de seguridad social de largo plazo. Por esas razones el trabajo se orienta a analizar dichas reformas y, en especial, a deducir si las mismas tendrán una orientación que verdaderamente solucionen los déficits señalados.

II.- Los nuevos Agentes de la Inversión

2.1 Capitalización de las Empresa Públicas

Por primera vez en la historia económica de Bolivia se diseña una estrategia para atraer a la inversión extranjera directa. La capitalización de las empresas públicas se constituye en el medio a través del cual se concreta el ingreso de empresas transnacionales. También es relevante indicar que otro resultado visto por primera vez en la historia del país es el ingreso de inversión extranjera directa a través de la conformación, en algunos ca-

sos, de contratos de riesgo compartido con capitales nacionales y, en otros, ingreso directo a algunas actividades de producción y de servicios.

Aunque la privatización y la capitalización tienen diferencias en términos de los procedimientos, ambas tienen como resultado final la transferencia de los activos públicos al sector privado, nacional o extranjero. La

privatización traspasa al sector privado las empresas pertenecientes a las Corporaciones de Desarrollo, los recursos provenientes de dicha venta se destinan a la inversión social y a la infraestructura en los departamentos donde están radicadas estas empresas.

La capitalización de las empresas públicas, por la forma como se concibió, aporta a la formación bruta de capital porque los recursos de adquisición de las empresas deben orientarse, exclusivamente, a proyectos de inversión, mediante el aporte de empresas extranjeras por un monto de recursos financieros equivalente al valor de las empresas; la característica principal es que éste aporte se utilizará, exclusivamente, en la misma empresa a través de proyectos de inversión que permitan dinamizar la acumulación y su expansión.

Como la inversión extranjera directa tenía poca presencia en sectores relacionados a los recursos naturales, se aprobaron disposiciones legales para levantar estas restricciones. De esta manera, se da acceso y nuevas oportunidades de inversión al capital extranjero, en especial en los sectores de minería, hidrocarburos y agricultura, asimismo acontece un fenómeno similar en actividades vinculadas a los servicios.

Para viabilizar el ingreso de las empresas transnacionales se procedió a la elaboración y aprobación de nuevas normas legales. Este proceso se inicia en 1989 cuando se aprueba y promulga la Ley de Inversiones. Su filosofía es la de conceder igual tratamiento a la empresa extranjera en relación a la nacional, con una orientación que supera las restricciones prevalecientes en épocas anteriores ya que permite a la empresa extranjera

presencia indiscriminada en los sectores económicos, remisión de utilidades y libertad irrestricta para su accionar económico.

Entre 1993 y 1996 se aprobaron leyes y decretos supremos principalmente orientados a beneficiar en su integridad a la inversión extranjera que capitalizó a las empresas estatales, entre éstas medidas podemos citar a la Ley de Capitalización, la Ley de Regulación Sectorial (ley SIRESE), modificaciones introducidas a la legislación tributaria (Ley 843), Ley de Electricidad, Ley de Telecomunicaciones, Ley de Hidrocarburos y Código de Minería.

A nivel internacional para conceder todas las garantías y evitar nacionalizaciones como resultado de movimientos sociales el gobierno suscribió contratos de garantías con el Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones (OMGI) del Banco Mundial, con el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y con la Corporación de Inversiones privadas en el extranjero (OPIC) del gobierno de Estados Unidos.

Observando la distribución regional de la inversión resalta en forma significativa la presencia de empresas transnacionales de Estados Unidos. Cinco empresas estadounidenses aportaron el 41% del total del monto de la capitalización. Las empresas transnacionales de los países desarrollados son los principales vehículos de la inversión extranjera directa y Estados Unidos se constituye en el principal país inversor en Bolivia, fenómeno que tiene relación con el comportamiento general de los países de América Latina (N. Chomsky y H. Dieterich, 1996 y NNUU, 1996).

CUADRO No. 5
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA CAPITALIZACIÓN
(Miles de dólares americanos)

PAÍS	MONTO	PORCENTAJE
1.- Estados Unidos	668.167	41.0
2.- Italia	610.000	37.4
3.- Argentina	264.777	16.2
4.- Brasil	47.475	3.0
5.- Chile	39.104	2.4
TOTAL	1.629.523	100.0

La segunda fuente de inversión extranjera proviene de Italia, que aporta el 37.4%; este hecho también ratifica la tendencia de la región latinoamericana en términos de su asociación a Europa. Una tercera característica es la presencia de empresas transnacionales latinoamericanas, especialmente las que provienen de Argentina, Brasil y Chile que conjuntamente aportaron 21.6% del valor total de la capitalización. Debido a la dinámica que están tomando los procesos de integración regional se podría prever que las relaciones con los países de América Latina, en especial limitrofes, tomen en el futuro cada vez mayor importancia.

En los años sesenta y setenta las empresas transnacionales tenían fuertes limitaciones para participar e invertir en sectores vinculados a los recursos naturales y de los servi-

cios. A partir de la década del ochenta, debido a la globalización y al papel protagónico que asumen las empresas transnacionales en la mayor parte de los países de América Latina, se levantan estas restricciones y se generan disposiciones y normas legales con carácter nacional cuya finalidad fue permitir a estas empresas acceder a los sectores de recursos naturales y de servicios.

Con la capitalización de las empresas públicas¹, Bolivia ingresa a la tendencia latinoamericana ofreciendo a las empresas transnacionales recursos naturales y servicios. En el primer caso, el ciclo productivo hidrocarburoso, distribuido en fases y asignadas a diferentes empresas, contribuye con el 51.2% al valor total de la capitalización y, en el segundo caso, la producción de servicios, aporta con el 48.8%.

CUADRO No. 6
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA CAPITALIZACIÓN
(Miles de dólares americanos)

SECTOR	MONTO	PORCENTAJE
RECURSOS NATURALES	834.944	51.2
Hidrocarburos	834.944	51.2
SERVICIOS	794.579	48.8
Telecomunicaciones	610.000	37.4
Electricidad	98.000	6.0
Transporte aéreo	47.475	3.0
Transporte ferroviario	39.104	2.4
TOTAL	1.629.523	100.0

¹ No se toma en consideración a la Empresa Metalúrgica de Vinto porque todavía no se concretó su capitalización.

2.2 Repercusiones y Perspectivas Socioeconómicas de la Capitalización

i) Cronograma de inversiones, crecimiento y déficit comercial

Indudablemente la capitalización provocará crecimiento económico; sin embargo, existen dudas sobre la capacidad de transformar la calidad del aparato productivo. Como los recursos de la capitalización tendrán efectos sobre el crecimiento de la actividad económica es de vital importancia conocer los planes de inversión anual donde seguramente estarán detallados los proyectos que se llevarán a cabo y el tiempo de su ejecución. Esto es importante porque si la expectativa es mejorar el crecimiento económico y el empleo, los volúmenes de inversión no deben diluirse en el tiempo. Hasta el momento el gobierno no informó sobre este aspecto que es central para el futuro del país.

Como señalamos anteriormente, en los últimos años el bajo crecimiento económico está acompañado con un recurrente déficit comercial. Como las previsiones de la capitalización son las de elevar la tasa de inversión y contar con mayores montos para la acumulación, es de esperar un mayor déficit en comercio exterior, escenario probable por el tipo de productos que demandarán las capitalizadas. En la medida de ocurrir este fenómeno se tendría que dinamizar la política de diversificación y elevación del volumen y valor de las exportaciones de otros productos que permitan compensar el déficit mencionado ya que, a excepción del gas y fundición de minerales, las otras empresas no producen bienes transables pero si son demandantes de divisas.

ii) Empleo y nivel de la actividad económica

Por los efectos multiplicadores que tendrá en la vida económica y en el nivel de las decisiones políticas la capitalización es una de las medidas más importantes del gobierno de Gonzalo Sanchez de Lozada. Las repercusiones de la capitalización tendrán alcances de larga duración porque está construyendo bases de nuevas formas de articulación social, económica y política. En este marco se reflexionará sobre probables efectos en el empleo y nivel de actividad económica.

En el periodo electoral y en la gestión gubernamental el principal planteamiento radicó en generar y mejorar la calidad del empleo, asimismo, el de impulsar el nivel de la activi-

dad económica. Respecto a la ocupación, la mayoría de las empresas capitalizadas se caracterizan por ser intensivas en capital, lo que hace prever un aporte poco significativo en la generación de empleo directo; además las empresas extranjeras insistirán en estrategias empresariales que se orienten a la elevación de la productividad, a mejorar la organización del trabajo y, por consiguiente, a la contratación de mano de obra con cierto nivel de calificación.

Con relación a la generación de empleo indirecto, como hipótesis, se puede señalar que los efectos positivos podrían vislumbrarse en la medida que exista una fuerte articulación

productiva de las empresas capitalizadas con otras ramas y sectores de la economía. Empero este fenómeno no acontece como se quisiera, ya que no se generan encadenamientos de importancia; por esta razón se considera también una repercusión tenue en la generación de empleo indirecto.

También el impulso o dinámica que podría provocar la capitalización en el aparato productivo tendrá limitaciones debido a la desarticulación productiva existente. Así, cuando se expandan las empresas y demanden materias primas, bienes intermedios y de capital, éstos provendrán, en su mayor parte, del extranjero incidiendo sobre el stock de divisas y la balanza comercial. Sólo tendrá un efecto positivo cuando las empresas requieran bienes y servicios para su funcionamiento cotidiano y los trabajadores demanden bienes salario. Esas dos potenciales demandas inducirían a una mayor producción en sectores dedicados a la producción de alimentos, vestimenta, materiales de escritorio, transporte, luz, agua, teléfono, etc. En otros términos, a mediano plazo podría tener efectos favorables siempre y cuando emerjan nuevos productos y rubros dinámicos, esto sería factible en la medida en que las empresas extranjeras opten por producción nacional, la cual tendría que ser competitiva en comparación a la extranjera.

Uno de los aspectos centrales que planteaba solucionar la capitalización es la generación y el mejoramiento del empleo, por las argumentaciones referidas es improbable que esto ocurra. En este contexto, el actual escenario del empleo continuará siendo una de las preocupaciones de la política económica y social. Además como se hace referencia más adelante, tampoco el flujo normal de inversión extranjera directa tiene posibilidades de contribuir a una verdadera solución porque las actividades en las que está involucrada son intensivas en capital, en consecuencia demanda, en forma directa, poca mano de obra.

Por lo tanto, la actual estructura del mercado del trabajo responde al tipo de inversión que estuvo presente en el país los últimos doce años; es decir, baja tasa, reducidos montos y relativa concentración en las grandes y medianas empresas nacionales, además generación de empleo en unidades económicas con retraso tecnológico, baja calificación, reducida productividad, aspectos que redundan en un ciclo precario de reproducción familiar y productivo. En consecuencia, si el enfoque de la política de inversiones de los próximos gobiernos no se asocia al tema del empleo, se corre el riesgo de acentuar la gravedad de la situación ocupacional de los bolivianos.

2.3.- La Reforma de la Seguridad Social de Largo Plazo

La Reforma de la Seguridad Social tiene una connotación económica y no social como señalan los portavoces gubernamentales, el objetivo es el de procurar solucionar las fuertes restricciones estructurales que evitan el encuentro continuo y fluido entre el ahorro y la inversión. La población aportará mensualmente una cantidad de dinero a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), quienes canalizarán estos recursos a la compra de títulos en la bolsa de valores nacional, suponiendo que las empresas nacionales se constituyan en dinámicas institucio-

nes emisoras de títulos-valores. Empero, el efecto podría ser diferente si los recursos mencionados se orientan a la bolsa de valores del extranjero, como contempla la Ley de Pensiones, ya que en ésta se encontrarían títulos-valores que asegurarían rentabilidad y empresas interesadas en la captación de los recursos ofrecidos por las AFPs de Bolivia.

Es pertinente comentar que, en los hechos, existe un conjunto de limitaciones estructurales que obstaculizan la generación del cír-

culo virtuoso ahorro-inversión. El principal es el carácter familiar que tienen la mayoría de las empresas nacionales, son pocas cuyo carácter legal, sociedades anónimas, les posibilita participar en el mercado primario y secundario de la bolsa de valores. A manera de ejemplo en la industria manufacturera el 95% de los establecimientos económicos son familiares.

Por lo tanto, serán pocas empresas las que tengan opciones de captar estos recursos para canalizarlos a la inversión, lo cual acentuará la concentración en favor de las empresas grandes. Por esta razón la ley permite una inversión de las AFPs en mercados de capitales del extranjero.

Otra limitación tiene referencia a la exigua oferta de títulos y valores por parte de las empresas nacionales. Tomando como referencia las experiencias de otros países, generalmente los recursos que ofrecen las AFPs se concentran en pocos títulos y valores, principalmente los que ofrece el gobierno. Para nuestro caso, si esto sucediese, implicaría efectos en la deuda interna, además se cambia el sentido y orientación de los subsidios

en favor de las AFPs.

Sin embargo es pertinente señalar que los recursos de la reforma de la seguridad social pueden coadyuvar a la ampliación y consolidación del mercado de capitales nacional, lo cual implicaría ofrecer a los empresarios nacionales recursos a un costo bajo en relación al sistema bancario comercial.

Además si las limitaciones señaladas anteriormente son subsanadas la canalización de recursos a los empresarios también tendrían repercusiones favorables en materia de inversiones, producción y empleo generando el ansiado círculo virtuoso del mercado de capitales. Empero también es necesario señalar que los empresarios pequeños, de quienes depende la mayor parte de la ocupación nacional tendrán restricciones para captar estos recursos, en éstos se dificulta aun más la superación de las limitaciones estructurales. En consecuencia, es prudente generar condiciones favorables para que la mayoría de los empresarios bolivianos tengan acceso a estos recursos, de esta manera se podría superar y generar un ambiente propicio para la solución de la inversión, producción y empleo.

2.4.- Privatización de las Empresas Públicas

Entre 1989-1993, se inició la privatización de las empresas públicas, con la transferencia al sector privado de 30 empresas, lo que permitió recaudar, aproximadamente, 30 millones de dólares.

Después de consolidar el proceso de la capitalización, se promulgó un Decreto Reglamentario de la Ley de Privatización, D.S. 23991 del 10 de abril de 1995. En el mencionado decreto se estableció una lista de 72 empresas a ser privatizadas, las cuales estaban distribuidas de la siguiente manera: 59 de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, 9 hoteles prefecturales y 5 centros de acopio (silos), dependientes de la Secretaría Nacional de Industria y Comercio. Los pro-

cedimientos que se emplearon para la privatización fueron a través de la licitación, subasta pública o por intermedio de la bolsa de valores.

Uno de los resultados significativos de la privatización es que la mayoría de las empresas se traspasaron a personas o empresas nacionales, esto se explica principalmente por el tamaño de las empresas y los precios que fueron accesibles a las posibilidades de los empresarios bolivianos.

Sólo en dos casos no ocurrió lo mencionado. Una empresa chilena, EMEL S.A., compró una parte importante del paquete accionario de la compañía Luz y Fuerza de Cochabam-

ba (ELFEC-CBBA) y el grupo GLORIA del Perú se adjudicó la empresa Planta Industrializadora de Leche (PIL) en La Paz y Cochabamba. En consecuencia, es pertinente señalar que la privatización también posibilitó el in-

greso de inversión extranjera directa proveniente de dos países limítrofes, aspecto que ratifica la tendencia que podría tener en el futuro la economía boliviana.

2.5.- Inversión Extranjera Directa como Flujo Normal

La distribución sectorial de la Inversión Extranjera Directa (IED) verifica la tendencia que está ocurriendo en la mayoría de los países de América Latina, es decir el interés por los recursos naturales y los servicios. Los hidrocarburos, la minería y la agricultura comercial son las actividades priorizadas por la inversión extranjera y, a nivel de los servicios, el comercio, la banca y los seguros.

Si bien este tipo de inversión está teniendo una presencia significativa, es menester aclarar que el valor total de la IED, en el periodo considerado, es muy errático. Este comportamiento tal vez se podría explicar por qué el capital privado internacional todavía no logró asumir confianza y credibilidad en las condiciones políticas y económicas actuales. Otra argumentación se apoyó en el hecho de

que la IED no tiene obligación de registrarse en las dependencias estatales, esta disposición está respaldada en la Ley de Inversiones, lo cual no permite tampoco un registro sistemático por parte de las instituciones estatales responsables.

La IED como flujo normal, debido a su articulación con los sectores de recursos naturales y de servicios, no tendrá un impacto significativo en la generación de empleo en razón a la utilización intensiva del capital, empero es de esperar que influya sobre la calidad del empleo debido a la introducción de una tecnología que requiera mano de obra calificada. Además el tipo de organización empresarial inducirá, probablemente, a un programa de capacitación.

CUADRO No. 7
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA²
(En millones de dólares americanos)

SECTORES/AÑOS		1992		1995		1996
		%		%		%
Hidrocarburos	37.9	22.4	137.7	34.3	59.4	26.3
Minería	112.0	66.3	47.4	12.0	28.7	12.3
Industria	10.1	6.0	51.2	12.7	38.1	16.8
Agroindustria	8.0	4.7	1.7	0.4	18.6	8.2
Comercio y Servicios	1.0	0.6	163.6	40.7	81.4	36.4
TOTAL	169.0	100.0	401.7	100.0	226.2	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Nacional de Industria y Comercio, Subsecretaría de Industrias y Dirección de Promoción de Inversiones, 1996

(*) Porcentajes

² La información estadística sobre la Inversión Directa Extranjera todavía no está bien procesada y sistematizada, existen diferencias entre la que presenta el INE, el Banco Central y la Secretaría Nacional de Industria y Comercio (SNIC). Para conocer la tendencia que está asumiendo estos últimos años optamos por basarnos en la información de la SNIC en especial porque la serie elaborada es más amplia que el de las otras instituciones.

En relación a la distribución geográfica también se constata el comportamiento similar de la región; es decir, la importancia que van teniendo las empresas transnacionales de países desarrollados y las inversiones intra-regionales. Sobresalen, por orden de importancia, Estados Unidos que concentra la mayor parte de su inversión en Hidrocarburos y Minería, Canadá en Minería, Australia Minería e Hidrocarburos y España Hidrocarburos. A nivel de las inversiones latinoamericanas sobresalen Chile cuya inversión se orienta a la Industria Manufacturera (Bebidas gaseosas) y Comercio y Servicios (Banca y comercio), Argentina en Hidrocarburos y Brasil en Minería y Agricultura comercial (soya). Los países provenientes del continente americano son los que tiene mayor peso en la inversión directa.

En síntesis, parece ser que el futuro de la inversión directa extranjera en Bolivia va a estar fuertemente sujeta a la proveniente de Estados Unidos y de los países latinoamericanos limítrofes. También es necesario resal-

tar que el tipo de inversión realizada no garantiza un cambio cualitativo del perfil de la producción y de la exportación, y por lo que se observa, el país continuará profundizando las bases de la competitividad espuria, es decir, aprovechar simultáneamente la explotación de los recursos naturales y la baratura de la fuerza de trabajo.

Esto podría seguir así si los gobiernos tienen una actitud pasiva y no establecen marcos regulatorios a la inversión directa. La reversión sólo se daría en la medida de diseñar e implementar una estrategia de desarrollo en la cual se asigne un papel a la inversión extranjera directa, esto podría significar explotar recursos naturales con el compromiso de colocar al mercado interno o externo como productos que incorporen valor agregado. Lo contrario reproducirá la vulnerabilidad externa que caracteriza a la mayoría de los países de América Latina y, asimismo, ratificará que este nuevo modelo de desarrollo se basa en la explotación y producción de recursos naturales.

III.- Los Agentes Tradicionales de la Inversión

3.1 La Inversión Privada Nacional

Los empresarios nacionales no tuvieron una reacción favorable para constituirse en los actores protagónicos del nuevo estilo de desarrollo; sin ser concluyentes ni abarcativos es posible analizar algunos elementos que podrían explicar este comportamiento empresarial. Primero, los empresarios enfrentaron un cambio abrupto en las condiciones de inversión debido a la emergencia de nuevas reglas del juego, que se refieren, entre otros, a la competencia comercial, acceso a los recursos financieros e ingreso de la inversión directa extranjera.

Segundo, también influyó en forma adversa en las decisiones de inversión del empresaria-

do nacional el cambio de funciones y roles del Estado que se aleja de las actividades productivas y cancela definitivamente su conducta de proteger al empresariado nacional por el tipo de política económica que entra en vigencia. Por lo tanto, la demanda estatal hacia los productos del empresariado nacional tiende a achicarse afectando los niveles de inversión de la empresa privada nacional.

El nuevo estilo de desarrollo implica luchar con las rémoras del pasado de tal manera de eliminarlas para que no se constituyan en obstáculos en la construcción de nuevas bases de la acumulación de capital. La empre-

sa privada, como tercer aspecto, no logró romper la modalidad de acumulación vigente en el pasado, todavía prevalece la aversión al riesgo productivo, la inexistencia de planeación de mediano plazo y la no introducción de nuevos elementos organizativos y tecnológicos en el ámbito de la producción.

Sin embargo es pertinente señalar que debido a la heterogeneidad estructural que caracteriza a la economía nacional, conviven empresarios grandes, pequeños, medianos y micros tanto en el área urbana y rural. Las diferencias entre ellos se explican por los ni-

veles diferenciados de organización, dirección y tecnología utilizada, aspectos que inciden para que los niveles de productividad sean disímiles entre las distintas formas de producción. En términos de empleo, en el área urbana, las unidades económicas de pequeña escala son las que tienen mejores condiciones para generar fuentes de empleo, con mayor precisión en este ámbito se desarrolla con bastante dinamicidad el autoempleo, en especial debido a las limitadas condiciones que presentan las grandes y medianas unidades de producción.

3.2.- La Inversión Pública

La nueva estrategia de desarrollo concibe como aspecto central la redefinición del papel del Estado en el proceso de desarrollo, eliminando su presencia en la actividad económica. En la reformulación de funciones, el Estado se orienta a la mantención de los equilibrios macroeconómicos y a la infraestructura, principalmente caminera. Asimismo, el Estado orienta su accionar público al mejoramiento de la fuerza de trabajo a través de la salud, educación y vivienda o, lo que se viene hoy en día en llamar, el capital humano.

En este nuevo marco, el monto global de la inversión pública entre 1987 y 1995 pasa de 272 a 401 millones de dólares, con una tendencia errática en su distribución, debido a la orientación política que imprimieron los tres gobiernos que administran el Ajuste Estructural.

A nivel sectorial las transformaciones en la estructura de la inversión pública reflejan la nueva concepción acerca de las funciones que debe cumplir el Estado. A nivel de los sectores productivos la asignación presupuestaria se reduce en forma considerable ya que ésta pasa del 49% en 1987 al 30% en 1995, con la tendencia de continuar bajando con la transferencia de activos públicos al sector privado como aconteció con la capitalización

y la privatización.

Las prioridades de la inversión pública, en el nuevo contexto de desarrollo, se orientan a la infraestructura de transporte, especialmente caminero, salud, educación, saneamiento básico y recursos hídricos. Considerando a estos sectores como un solo agregado su participación relativa en el total de la inversión pública se eleva del 39.53 en 1987 al 60.0% en 1995.

La inversión pública ejecutada en el sector social también tiene un interesante desempeño, desde 1987 a 1995 pasa a tener un peso relativo del 7.5 al 19.6%, por efecto de la aprobación y aplicación de dos reformas centrales vinculadas con este ámbito, la Participación Popular (municipalización) y la Reforma de la Educación.

La inversión pública departamental ejecutada, también presenta un comportamiento errático en razón de los criterios de asignación; éstos dependen de los proyectos nuevos o en curso, de la presión que ejercen las regiones sobre el gobierno central y de la dinámica productiva de cada departamento. Por estas razones, Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija, en los años del ajuste, tienen una menor participación en el total de la inversión pública. En el caso de Santa Cruz se

podría entender esta reducción por la dinámica económica que le caracteriza; sin embargo, es de considerar el apoyo estatal que requiere en la construcción de carreteras que apuntale su desempeño exportador.

Uno de los problemas estructurales de la inversión pública es su fuerte subordinación al financiamiento externo, donaciones y crédito externo, aspectos que ahondan la vulnerabilidad de este tipo de inversión. En los años del ajuste estructural, este tipo de financiamiento tiende a aumentar con las repercusiones inherentes del mismo, mayor dependencia de las donaciones y efectos de la deuda externa sobre el stock y el servicio que se incluye en los gastos corrientes. Mayoritariamente esta deuda proviene de organismos multilaterales cuyas condiciones de pago no son negociables.

Considerando las fuentes de financiamiento de la Inversión Pública se observan dos fe-

nómenos que tienen un comportamiento inverso. Por una parte, el financiamiento interno presenta una considerable contracción, en cambio, los componentes del financiamiento externo tienden a aumentar es el caso del crédito externo. El financiamiento interno, a lo largo de los años analizados, sufre una disminución porque son menores los recursos del Tesoro General la Nación (TGN) y los recursos propios de las instituciones y departamentos.

Dos sectores priorizados por la política social están fuertemente subordinados a las donaciones y crédito externo, salud y educación, así en 1995 el financiamiento externo en estos sectores cubren el 88% y 95% de la inversión pública, respectivamente. Este es un tema de profunda reflexión ya que los sectores que tienen que ver con el mejoramiento del capital humano tienen una dosis de verdadera vulnerabilidad³.

IV.- Conclusiones

De manera similar a otros países de América Latina, Bolivia tiene que enfrentar en el futuro el reto del proceso de globalización económica, política, social y cultural, liderizado por las empresas transnacionales. En este nuevo marco mundial es imprescindible redefinir cualitativamente el tipo de inserción a la economía mundo, ya que en los últimos decenios Bolivia estuvo articulada con bases que le dieron extremada vulnerabilidad, exportación de materias primas sin ninguna posibilidad de participar en la definición de los precios de estos bienes, además esta forma de articulación se sostiene en lo que se viene a llamar la competitividad espúrea.

La matriz productiva y la composición de la oferta exportable, que va ratificando el ajust-

te estructural, se basa, principalmente, en recursos naturales y servicios. Esta configuración se consolida por el ingreso de la inversión extranjera en los sectores de recursos naturales y servicios. Los factores anteriores convergen a la consolidación y ratificación de una matriz productiva fuertemente asentada en materias primas, fenómeno similar acontece con la oferta exportable. Si bien hay una ampliación en dicha oferta, los productos que la componen son recursos naturales con escasa incorporación de valor agregado. La historia económica reciente nos enseña que la prevalencia de estos factores influyen adversamente en el decurso de la sociedad porque lo único que hacen es generar vulnerabilidad debido al poco peso relativo que tiene el país en el contexto interna-

³ Debido a la ausencia de información sobre el cronograma anual de las inversiones, deuda externa y la estructura de la inversión privada nacional, no es posible establecer la participación de los distintos flujos en la inversión total.

cional, en especial en los mercados donde se definen los precios.

Debido a las transformaciones acontecidas en la economía mundial continuar por este sendero es bastante peligroso porque el país no escapa al riesgo de crisis que implica la exportación de materias primas; también la revolución tecnológica nos da otro horizonte en términos de vincularnos con productos que contengan valor agregado.

En este contexto, también es importante considerar las nuevas manifestaciones de la inversión extranjera e identificar aquella que realmente va a tener presencia con impacto en el ámbito nacional; reflexionar acerca de los compromisos de inversión de las empresas extranjeras que capitalizaron las empresas estatales más importantes, porque en cualquier escenario prospectivo jugará un papel central debido a la magnitud del compromiso de inversión. Ciertamente nunca en la historia de Bolivia se comprometió un monto de inversión del orden de los 1600 millones de dólares. El monto total de estos recursos ya son parte del patrimonio de las empresas capitalizadas porque se encuentran depositados en bancos en el exterior, por tal razón obtienen una tasa de interés y el riesgo es menor.

A partir de 1997, Bolivia debe asegurar el ingreso de este monto y su orientación a la inversión productiva; para que ocurra este hecho es fundamental que la nueva institucionalidad, las Superintendencias General y Sectoriales, y los representantes propietarios en el Directorio de las empresas capitalizadas desempeñen un papel central en el cumplimiento de los compromisos de inversión.

Si bien la composición de los directorios favorecen a las empresas extranjeras, porque de los siete miembros cuatro son elegidos por éstas, los otros tres miembros que representan los intereses de los bolivianos, tendrían que desarrollar acciones para asegurar planes consistentes de ejecución de los compromisos de inversión, asimismo para que la orientación se realice a proyectos verdadera-

mente productivos que expandan el aparato productivo y provoquen efectos positivos en el conjunto de la economía y la sociedad, en especial en la generación de empleos directos e indirectos.

Por otro lado, el perfil de la inversión extranjera directa provocará nuevas formas de relacionamiento entre los Estados nacionales involucrados, indudablemente con mayor presencia e influencia por parte de aquellos que tienen mayor poderío económico, por esta razón el Estado boliviano en sus diferentes niveles, ejecutivo, legislativo y judicial, tendrían que tomar precauciones para mantener relaciones horizontales con los gobiernos de los países de dicha inversión.

La inversión tradicional nacional mantendrá la tendencia descrita en el trabajo; la inversión pública irá consolidando sus proyectos y programas en los sectores seleccionados, es decir infraestructura, salud, educación y saneamiento básico; la inversión proveniente de las empresas nacionales, grandes, medianas, pequeñas y micros, se desenvolverá en el contexto actual porque nadie asegura un real apoyo estatal para revertir las actuales condiciones de inversión.

Es posible que los futuros gobiernos profundicen algunas decisiones en materia de financiamiento. Para el caso de las empresas nacionales grandes y también para la inversión extranjera directa, la presencia de las AFPs en el mercado de valores permitirá una mayor oferta de recursos de largo plazo, para tal efecto lo que se requerirá es que las empresas nacionales cambien de actitud e ingresen al mercado primario de valores emitiendo títulos para captar los recursos de la seguridad social. En otros términos, se esperaría que los aportes efectuados por la población boliviana a las AFPs contribuya a vincular el ahorro y la inversión, con los efectos multiplicadores en la producción, el empleo, los ingresos, en síntesis en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En el caso de no ocurrir esta relación, las AFPs tienen el respaldo legal para canalizar estos recursos a las bolsas de valores en mercados extranjeros.

Para las empresas pequeñas y micros se prevé que se consolide la nueva institucionalidad creada últimamente, los Fondos Financieros Privados (FFP) y la Nacional Financiera, ambas tendrían que orientar sus recursos a las necesidades de capital de trabajo y de inversión requeridas por las unidades productivas de pequeña escala.

Con relación a la generación y condiciones de empleo es pertinente diferenciar las políticas y resultados en términos de los agentes de inversión. En las empresas capitalizadas no se espera una creación importante de empleo directo, esto se debe fundamentalmente al tipo de empresas cuya característica es la de utilizar capital en forma intensiva. El cambio trascendente puede esperarse en las condiciones de empleo, por cuanto existe la tendencia en estas empresas a inaugurar nuevas relaciones obrero-patronales a través de la suscripción del Contrato Colectivo de Trabajo. En los Contratos Colectivos se plantean aspectos tales como: estabilidad laboral, privilegiar la estabilidad y no el aumento salarial, mantener el sueldo fusionado a las horas extras, refrigerio y viático de campo y capacitación a trabajadores, técnicos y administrativos.

Por otro lado, se podría esperar que las grandes empresas nacionales asuman alguna de las dos modalidades en boga: contrato colectivo o individual, sin embargo, es necesario advertir que la Confederación de Empresarios Privados ya adoptó una posición para elevar la productividad y competitividad de las empresas, mediante la adopción de formas y mecanismos más retrógrados llamándolos flexibilidad laboral que contempla la disminución del pago de indemnización por años de servicio, del período de vacaciones, de los días feriados, la rebaja del tiempo de preaviso y la eliminación de las normas de discriminación de género.

Llama poderosamente la atención la demanda de los empresarios bolivianos, primero, porque en los hechos ya se aplica la flexibilidad laboral en las unidades económicas con relación obrero-patronal; segundo, en los centros urbanos la mayoría de la población

económicamente activa se encuentra labo-
rando en actividades informales, en este ámbito las relaciones son totalmente flexibles debido a las características de las unidades económicas y el tipo de propiedad que prevalece. Si la tendencia de este segmento productivo continúa bajo los cánones analizados se podría esperar que las condiciones de trabajo se deterioren aún más y que siga ampliándose el empleo informal lo cual redundaría desfavorablemente en la productividad ya que los determinantes positivos están ausentes en estas actividades.

Sin embargo no se puede descartar que estas medidas sean consideradas y aprobadas por el próximo gobierno, puesto que la reforma del Código de Trabajo, una de las pocas que falta para cerrar el ciclo de las leyes que componen el proyecto político del ajuste estructural.

Por lo tanto, no se vislumbra un futuro promisorio para la generación de empleo y la mejora de las condiciones del trabajo. Para ser más precisos, al interior de las empresas capitalizadas tales condiciones podrían ser mejores en la medida de lograr acuerdos favorables entre los trabajadores con los empresarios, lo cual tendría que reflejarse en los contratos colectivos de trabajo, de igual manera los ingresos de estos trabajadores podrían tener un nivel expectable, reitero siempre y cuando exista una buena negociación entre partes.

Si algunas empresas capitalizadas decidieran por los contratos individuales es de prever que los resultados serían totalmente disímiles y, en consecuencia, las condiciones y los productos de la negociación no serían los deseados ya que es muy diferente la relación personal o colectiva, a través del sindicato.

En cambio los trabajadores inmersos en las actividades desarrolladas por las empresas nacionales no tendrían posibilidades de mejorar su calidad de vida porque no se vislumbran condiciones favorables para la introducción de los elementos positivos de la produc-

tividad, tampoco un cambio en la concepción y actitud del Estado para apoyar decididamente, a la reconversión productiva.

Por lo tanto la reversión de las tendencias identificadas en el largo plazo requieren consolidar los aspectos positivos de la política económica de la gestión gubernamental 1993-1997, asimismo la introducción de nuevos objetivos e instrumentos para lograr el cambio del curso de la economía nacional. Respecto a los primeros aspectos, se debe profundizar la Participación Popular en dos dimensiones, la primera referida a la ampliación y consolidación de la generación de fuentes de trabajo en los ámbitos de acción delimitados por la Ley, esto es en la administración de la infraestructura de salud, educación, riego y caminos vecinales. Segundo, el de ampliar la orientación en términos de abarcar las actividades productivas, en otros palabras que los Municipios se constituyan en promotores de desarrollo fomentando las actividades productivas y de generación de empleo. En la relación de estas dimensiones podría lograrse, por una parte, la reducción de la migración y, por otra, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana y rural.

Uno de los factores que entrabaron el desarrollo de las unidades económicas es el financiamiento de largo plazo, con el funcionamiento de las AFPs tendría que superarse esta restricción. Como decíamos anteriormente, para que esto ocurra es necesario revertir todos los obstáculos estructurales a nivel de las instituciones emisoras de títulos y valores y, asimismo, de las empresas captadoras de estos recursos. Sin embargo, por mucho tiempo continuarán beneficiándose de este financiamiento las empresas grandes y medianas porque tienen mejores condiciones para subsanar dichas limitaciones.

En cambio las empresas pequeñas y micros, tanto del área urbana y rural, tienen limitaciones de toda índole, por esta razón es im-

prescindible que la política económica tenga un tratamiento y visión estratégica, si bien no contribuyen en gran medida a la producción son las principales responsables en la generación de empleo. Esta es la razón central para que los futuros gobiernos consideren a estas formas de organización de la producción. Si bien es cierto que ninguna estrategia de desarrollo puede apostar íntegramente a este tipo de unidades productivas debido a las limitaciones inherentes en el proceso de acumulación de capital, la estrategia vinculada a las mismas tendría que orientarse indefectiblemente, por una parte, al mejoramiento de la calidad de la ocupación y de las condiciones de producción y, por otro lado, el de imprimir políticas que se plasmen en programas y proyectos para incentivar la fusión o las alianzas entre las diferentes formas de organización de la producción.

En consecuencia esto implica una verdadera estrategia gubernamental, privilegiar simultáneamente al capital extranjero, que cumple un rol determinado en el proceso de acumulación y al capital nacional, con la finalidad de potenciarlo para lograr la solución de los déficits descritos anteriormente.

De lo contrario, el saldo del escenario que estamos presentando no sería halagüeño. Bolivia continuaría con su perfil productivo y de oferta exportable donde predominen los recursos naturales y servicios manteniendo o tal vez profundizando la vulnerabilidad externa. Asimismo en el orden interno la exclusión y las desigualdades sociales serán mayores, se acentuará la heterogeneidad estructural y, además, las oportunidades de la sociedad boliviana serán diferentes para los ciudadanos nacionales. En sí la globalización asociada con la restauración neoclásica podría construir una sociedad como la descrita, el nuevo escenario y los nuevos agentes de inversión desempeñan actividades asociadas a las señales del mercado y no con las necesidades y requerimientos nacionales (Revista Temas, 1996).

Capítulo 2

El Rol del Sector Público en la Creación de Empleo¹

Por Gary Montaña Ordóñez²

1. Introducción

Las reformas adoptadas a mediados de la década pasada modificaron radicalmente la intervención del Estado en la economía y tendieron a devaluar su rol como principal generador de fuentes de trabajo. Los importantes cambios que se están produciendo en la dinámica ocupacional durante los últimos años, plantean la necesidad de avanzar en el análisis de los efectos que tuvo el proceso de reacomodo del Estado en materia de creación de empleos en el contexto de aplicación de medidas de estabilización y ajuste estructural. Esta inquietud cobra una significativa importancia por el hecho de que el actual gobierno ha incorporado en su propuesta electoral, denominada Plan de Todos, la oferta de crear 287.452 nuevos empleos y 211.670 empleos mejorados.

A pesar de que el país no cuenta con información adecuada para profundizar el análisis de la situación ocupacional a nivel nacional y tampoco existen reportes actualizados y permanentes sobre la evolución del empleo y los ingresos laborales, el presente capítulo del informe tiene los siguientes objetivos: i) analizar la evolución del empleo en el sector público durante los últimos años; ii) destacar las principales tendencias de la situación ocupacional urbana durante la primera década de aplicación de las reformas; iii) evaluar las acciones del actual gobierno en el ámbito laboral y la oferta electoral de “más y mejores empleos”; y, iv) plantear algunos desafíos que el Estado debe asumir en el marco de las reformas.

El capítulo está organizado en cinco secciones, la primera de las cuales es esta introducción. La segunda, se aboca al análisis del rol del Estado en la creación de empleos desde la segunda mitad del presente siglo y los principales cambios que produjeron las reformas estructurales en la intervención del Estado en la vida nacional. La tercera, contiene una breve descripción de las principales tendencias del empleo urbano durante la primera década de aplicación de las reformas, así como una evaluación general de la situación ocupacional durante el período 1993-1995. La siguiente sección contiene una evaluación de las principales acciones desarrolladas en el ámbito laboral y la oferta de “más y mejores empleos” del actual gobierno. Por último, la quinta sección contiene apuntes generales sobre los desafíos que el Estado debe asumir en el contexto actual.

¹ El autor desea expresar su agradecimiento a Wilson Jiménez y Ernesto Pérez por su valioso apoyo en la realización del trabajo. Sin embargo, el análisis y los juicios vertidos en el mismo son de su entera responsabilidad.

² Economista, catedrático de la Carrera de Economía de la Universidad Católica Boliviana.

2. Rol del Estado en la Creación de Empleos

A partir de la segunda mitad del presente siglo se inicia en Bolivia un ciclo histórico de singular trascendencia, cuya principal característica fue la implementación de un estilo de desarrollo que se sustentó en una predominante intervención del Estado en la vida nacional. La revolución de 1952 impulsó un proceso de importantes cambios, cuyo objetivo principal era promover la modernización del país mediante el fortalecimiento de la participación del Estado en la economía. Desde la perspectiva laboral, dichos cambios dieron lugar a la conformación de un mercado de trabajo dentro del sector público, que paulatinamente empezó a concentrar elevados volúmenes de población activa.

El control directo que ejerció el Estado sobre las principales empresas del país (COMIBOL, YPF y otras), así como la progresiva expansión de "cargos" en la administración pública, derivada de la sobrecargada misión estatal, impulsaron el desarrollo de dicho mercado, dando lugar a que el sector público empiece a constituirse en uno de los más importantes empleadores. En dicho marco, aproximadamente uno de cada cuatro trabajadores del contexto urbano, en promedio, se vinculaba directamente en algún puesto de trabajo dentro del sector público, mostrando la importante función que cumplía el Estado en la generación de empleo.

La creación de empleos en el sector público dio lugar a que por primera vez en el país empiece a cobrar fuerza el trabajo asalariado, lo cual tendió a fortalecer la presencia de sindicatos en el escenario nacional al amparo del Estado, donde los trabajadores mineros asumieron un significativo papel y se constituyeron en el sector más representativo del movimiento laboral boliviano.

Los excedentes generados por la actividad primario-exportadora soportaron la intervención del Estado en la economía. Dichos recursos permitieron la ejecución de proyectos

de creación y ampliación de infraestructura física y de comunicaciones, como también la constitución de unidades productivas en diversos rubros, donde el sector privado no incursionó por su relativa debilidad. De lo anterior se infiere que, más que corregir fallas de mercado, el Estado asumió el papel de impulsar la creación de mercados a través de una serie de medidas que, sin lograr de manera adecuada los resultados esperados, tendieron a promover una parcial inclusión social, la vertebración caminera, el fomento de la producción y de la iniciativa privada, y otro tipo de acciones de carácter social que tuvieron un efecto multiplicador en la creación de fuentes de trabajo.

La amplificación de la acción social del Estado durante el ciclo histórico iniciado en 1952 también permitió la expansión de la capacidad de absorción laboral dentro del sector público, sobre todo en los sectores de la educación y la salud. Al respecto, la escuela rural destaca como una de las principales puertas de entrada de la población campesina al empleo estatal (Blanes, 1991).

El acelerado ritmo de generación de empleos por parte del Estado estuvo fuertemente correlacionado con los cambios que desataron las medidas de 1952 sobre la dinámica demográfica y las presiones de algunos sectores de la sociedad que habían contribuido en el proceso de la revolución. En efecto, durante la primera fase de la revolución empieza a manifestarse un proceso de urbanización de la población y se fomenta el desplazamiento de contingentes rurales del occidente del país hacia las regiones de colonización en el oriente. Estos cambios, además de modificar la ubicación espacial de la población nacional, empezaron a desatar presiones de oferta laboral que, en gran medida, fueron cubiertas a través de la expansión de la demanda de empleo en el sector público, que empezó a constituirse en un "instrumento" de movilidad y ascenso social

para ciertos estratos de la población; principalmente capas medias.

El fuerte impulso que dio el Estado a la región oriental del país y el proceso de urbanización resultante de las medidas de 1952, tendieron a provocar una redistribución de la población dentro del territorio nacional, con lo cual se cumplía el deliberado propósito de promover asentamientos humanos en regiones tradicionalmente despobladas. Esta orientación fue mucho más evidente en la década de los años setenta, cuando los elevados flujos de capital provenientes del endeudamiento externo permitieron canalizar recursos hacia el departamento de Santa Cruz y propiciar un significativo crecimiento del empleo en el sector público. En dicho período, además de impulsar la modernización y descentralización del aparato burocrático, empezó a consolidarse el desarrollo de los departamentos que conforman el denominado eje central del país (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), donde progresivamente tendió a concentrarse la mayor parte de la población nacional. Esta situación paulatinamente tendió a desatar fuertes presiones de oferta laboral en las principales ciudades del eje; pero también consolidó el desigual desarrollo regional del país, en virtud a la deliberada desatención estatal de las regiones que constituyeron la base de la economía nacional.

La intervención estatal en la vida económica del país durante el decenio de los años setenta fue determinante para promover la iniciativa privada o por lo menos para impulsar la conformación de algunos grupos empresariales que, al amparo del Estado y en estrecha relación con la burocracia estatal, empezaron a desarrollar actividades económicas en las ramas de la agricultura, industria, servicios, comercio, construcción y otras. Sin embargo, el excesivo proteccionismo no estimuló la competitividad de dichas actividades, toda vez que el sector privado no tuvo la capacidad de trascender los estrechos límites que le imponía la lógica rentista y superar su aversión al riesgo. De tal manera que la debilidad del sector privado limitó el desarrollo del mercado de trabajo y elevó la

presión sobre el Estado para que asuma la misión de crear fuentes de empleo.

La creciente expansión de la actividad pública en diversos frentes y el permanente aumento del empleo en el sector público constituyeron factores que a la larga provocaron la conformación de un aparato estatal ineficiente, que se caracterizó por un excesivo burocratismo y un elevado sobreempleo. Resulta altamente ilustrativo el hecho de que en la principal empresa minera del país (COMIBOL) los puestos de trabajo en exterior mina hayan progresivamente superado al empleo en interior mina. Detrás de esta tendencia se advierte claramente la práctica del clientelismo y prebendalismo que caracterizaba la orientación del Estado patrimonialista corporativo fundado en 1952 (Calderón y Laserna, 1995).

En el contexto rural, por su parte, no se pudo cumplir el objetivo de promover el desarrollo económico, aunque el oriente del país —principalmente el departamento de Santa Cruz— se constituyó en beneficiario directo de la acción pública. Al respecto cabe señalar que, si bien la reforma agraria tuvo un notable efecto político y social, no logró propiciar la plena integración social del campesino, al no estar complementada con una deliberada política que se oriente a elevar la productividad agrícola y brindar una adecuada solución a los sistemas de propiedad y tenencia de la tierra. Esta situación en un corto período reprodujo, además de un acelerado proceso de minifundización en el occidente del país, inadecuadas condiciones de vida; marginando a elevados contingentes rurales de los beneficios del progreso económico.

Después de un largo período, que prácticamente duró más de tres décadas, el estilo de desarrollo impulsado desde mediados del presente siglo mostró grandes deficiencias asociadas a la notable vulnerabilidad de la economía nacional, debido al sesgo primario-exportador, débil desarrollo industrial, marcada dependencia, limitada articulación económica e integración social, y elevados índices de pobreza. De tal manera que el país ingresó a la década de los años ochenta con

un aparato productivo altamente heterogéneo y un reducido mercado de trabajo que no tuvo la capacidad de aglutinar a la fuerza laboral del país.

Durante los primeros años de la década pasada el modelo de desarrollo impuesto por la revolución de 1952 empezó a desplomarse, determinando el colapso de un ciclo histórico cuyo principal protagonista fue el Estado. En efecto, el shock de precios de los principales productos de exportación, que generó un deterioro en los términos del intercambio, junto con la crisis de la deuda externa, cuestionaron las bases de dicho modelo. Adicionalmente, los desequilibrios

macroeconómicos que empezaron a gestarse durante la segunda mitad de los años setenta tienden a manifestarse plenamente en los años ochenta, dando lugar a un proceso hiperinflacionario y de recesión productiva que, además de poner en riesgo el funcionamiento de la economía nacional, derivó en serios conflictos sociales y pugnas distributivas que amenazaron el naciente proceso democrático (Lazarte y Pacheco, 1992).

Sin embargo, pese a que el país ingresó en una crisis generalizada, el empleo en el sector público, paradójicamente, tuvo un comportamiento procíclico, como se advierte en el siguiente cuadro:

CUADRO I
BOLIVIA: EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO 1980-1985
(Número de personas)

INSTITUCIONES	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL	193,118	199,962	204,016	224,435	235,922	245,579
A. ADMINISTRACIÓN CENTRAL	97,207	101,441	103,852	119,860	127,094	132,080
1. Poder Ejecutivo	95,217	99,988	102,399	117,802	124,662	129,071
1.1. Presidencia de la República	1,904	2,295	2,712	2,712	2,710	2,550
1.2. Ministerios del Estado	93,283	97,663	99,655	115,058	121,921	126,491
1.3. Tribunal Fiscal	30	30	32	32	31	30
2. Poder Legislativo	351	0	0	346	721	738
3. Poder Judicial	1,429	1,453	1,453	1,692	1,692	2,065
4. Corte Nacional Electoral	210	0	0	20	19	206
B. ADMINISTRACIÓN DES CENTRALIZADA	81,399	83,378	83,791	88,004	90,491	93,745
1. Corporaciones de desarrollo	2,293	2,863	3,173	3,677	3,702	4,377
2. Instituciones públicas	23,913	23,872	24,730	24,609	25,938	27,854
3. Empresas públicas	51,994	53,417	52,600	56,283	57,991	58,347
4. Empresas mixtas	3,199	3,226	3,288	3,435	2,860	3,167
C. ADMINISTRACIÓN DESCONCENTRADA	589	591	602	602	575	610
1. Prefecturas	589	591	602	602	575	610
D. ADMINISTRACIÓN LOCAL	8,333	8,547	8,962	8,953	10,305	10,695
1. Municipalidades	8,333	8,547	8,962	8,953	10,305	10,695
E. ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMA	5,590	6,005	6,809	7,016	7,457	8,449
1. Universidades	5,590	6,005	6,809	7,016	7,457	8,449

Elaboración: Propia.

Fuente: UDAPE, con base en información del Ministerio de Finanzas y Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Las fuertes presiones que ejercieron los sindicatos organizados en torno a la COB, expresadas en paros y huelgas, para mantener el poder adquisitivo de sus remuneraciones y proteger sus fuentes de trabajo fueron determinantes, tanto para impulsar la aceleración inflacionaria como para derrocar al gobierno de la UDP. Inclusive organizaciones sindicales no afiliadas a la COB, como es el caso del sindicato de trabajadores de la banca estatal, lograron bonificaciones e incrementos salariales significativos. De tal manera que el país ingresó en una situación de descontrol y de ingobernabilidad, debido a que el Estado perdió su capacidad de controlar su propio funcionamiento y crecimiento

desmedido desde 1952 (Lazarte y Pacheco, 1992).

Para corregir la aguda inestabilidad económica el gobierno de la UDP aplicó siete paquetes de estabilización que no tuvieron ningún efecto positivo, por el contrario los conflictos sociales se agudizaron a tal punto que provocaron la disminución del período presidencial en un año, forzando al gobierno de Siles Zuazo a convocar a elecciones generales antes de que concluya el mandato constitucional. En agosto de 1985, Paz Estenssoro sucedió a Siles Zuazo y el país ingresó en un nuevo ciclo histórico donde el Estado empezó a cumplir otro rol.

2.1. El rol del Estado en el contexto de las reformas estructurales.

Durante los últimos días del mes de agosto de 1985, cuando todavía el país estaba inmerso en una profunda crisis, el gobierno de Paz Estenssoro implementó la Nueva Política Económica (NPE) plasmada en el Decreto Supremo 21060 y en posteriores disposiciones, con la cual se inicia un proceso de reformas estructurales que están produciendo un significativo giro en la historia económica nacional, debido a que el liderazgo protagónico del Estado empieza a ser sustituido por el mercado y el sector privado.

El conjunto de medidas adoptadas desde la promulgación del Decreto Supremo 21060 tienen la intención de enfrentar problemas de endeudamiento externo, balanza de pagos y lograr la recuperación del equilibrio externo en el corto plazo. El nuevo programa económico que se sustenta en la apertura externa pretende, en esencia, modificar la estructura de precios relativos para fomentar la transferencia de recursos desde la producción de bienes no transables hacia la producción de bienes transables.

En este contexto, además de favorecer la desregulación, el libre mercado, la privatización

e internalización, se plantea la necesidad de conformar un sector público reducido y eficiente, que tenga la capacidad de adaptarse a los desafíos que impone la lógica del mercado y generar las mejores condiciones para promover una adecuada inserción de la economía al comercio internacional, para lo cual se adoptaron un conjunto de reformas que a lo largo de una década están incidiendo en el manejo de tres "variables" centrales que poseen una fuerte interrelación, a saber: presupuesto, inversión pública y empresas estatales.

Las reformas presupuestales tienen por objeto reducir el déficit fiscal a través de la racionalización del gasto público y el permanente incremento de ingresos fiscales. Para lograr dicho propósito, por una parte, se aplicaron medidas orientadas a reducir el número de trabajadores y la masa salarial del sector público, elevar precios y tarifas de bienes y servicios públicos, y eliminar transferencias y subsidios; y por otra, se implementó la reforma tributaria que, además de responder al propósito de simplificar el sistema anterior y ampliar la base de contribuyentes, se sustenta en impuestos indirectos.

En cuanto hace al manejo de la inversión pública, las principales reformas tienen el propósito de promover el mejoramiento de la competitividad empresarial, para lo cual se establece que el Estado invierta en capital humano y en infraestructura física y de comunicaciones. Ello porque se precisa crear las mejores condiciones de inserción del capital exportador a la economía mundial y elevar la productividad de la fuerza de trabajo.

El tercer grupo de reformas se basa en el uso más eficiente de los recursos productivos, lo cual tiende a justificar la transferencia de empresas públicas al sector privado, como una medida central que responde a la intención de impulsar la reestructuración productiva y garantizar un crecimiento económico sostenido. En este caso, se parte de la premisa de que la privatización y/o capitalización de empresas públicas tiende a elevar el nivel de rendimiento y mejora la eficiencia productiva, técnica y financiera de las mismas.

Este conjunto de reformas, que concuerda perfectamente con los programas de ajuste estructural "impulsados" por los organismos

multilaterales en la mayor parte de los países de la región durante los años ochenta, tiene que complementarse con un escenario macroeconómico estable, que brinde condiciones favorables para la reanimación productiva y la atracción de capital extranjero, de manera tal que exista una suerte de reforzamiento mutuo entre las políticas de estabilización y de ajuste estructural (Aguirre et al., 1992; Dorado, Grebe y Villegas, 1992).

Como puede advertirse, el proceso de reformas ha modificado radicalmente la intervención del Estado en la vida nacional, dejando de lado los viejos principios relativos al pleno empleo, equidad distributiva y crecimiento económico, que en alguna medida guiaron el estilo de desarrollo implementado en la década de los años cincuenta. Actualmente el Estado debe transferir al sector privado y al mercado, a través de la "mano invisible", la responsabilidad del crecimiento económico y la creación de empleos, para abocarse exclusivamente al mantenimiento del orden público y la paz social, suministro de bienes públicos, canalización de recursos de inversión en infraestructura física y capital humano y protección del medio ambiente.

3. Tendencias de la Situación Laboral Urbana en el Contexto del Ajuste Estructural³

Las reformas estructurales han provocado relevantes cambios en el escenario laboral urbano del país, que se manifiestan a través de la reducción del empleo en el sector público, insuficiente dinámica de absorción de fuerza de trabajo en el sector empresarial privado, notable expansión del empleo en actividades de subsistencia y en pequeñas unidades productivas, significativa concentración de mano de obra en actividades terciarias y creciente deterioro en la calidad del empleo,

que repercute negativamente en las condiciones de vida de la mayor parte de los trabajadores. Sin embargo, la conformación de dicho escenario está relacionada con las distintas etapas por las que transitó el proceso de reformas estructurales, donde es posible identificar las principales tendencias de la situación ocupacional durante la primera década de implementación de las mismas, que de manera condensada se destacan a continuación.

³ Un análisis detallado de la situación laboral en el contexto de las reformas se encuentra en los estudios realizados por CEDLA sobre el Programa de Ajuste Estructural y en los anteriores Informes Sociales, que sirvieron de base para desarrollar este punto del capítulo.

- *Primera etapa (1985-1989).*

Durante la etapa inicial de aplicación de las reformas, que comprende el período 1985-1989, las medidas adoptadas, si bien lograron frenar la espiral inflacionaria, provocaron una recesión productiva y un significativo incremento del desempleo. En dicho contexto, las políticas orientadas a reducir el déficit fiscal, desregular el mercado de trabajo y liberalizar el comercio exterior, se expresaron en el despido de más de 40.000 trabajadores de los sectores público y privado, de los cuales más de 23.000 correspondían al sector de la minería estatal (Blanes, 1991). Esta situación determinó un aumento de la tasa de desocupación abierta que en 1989 se ubicó en torno al 10.4 por ciento, siendo la más alta durante los diez primeros años de vigencia del ajuste estructural.

En el sector privado, medidas como la eliminación de subsidios y la libre importación dieron lugar al cierre de algunas factorías de considerable dimensión, debido a que no pudieron enfrentar la competencia de productos similares que ingresaron al país legalmente o por la vía del contrabando, lo cual se tradujo en el despido de un volumen poco despreciable de trabajadores de la industria manufacturera.

El congelamiento temporal de la inversión pública y la paralización de las compras estatales se convirtieron en las principales variables explicativas de la desaceleración del ritmo de crecimiento del producto. En dicho contexto la inversión privada estuvo prácticamente ausente. De tal suerte que el estancamiento productivo sentó las bases para que un elevado porcentaje de la fuerza laboral se encuentre al margen de los sectores empresarial y estatal.

El fuerte incremento de la desocupación estuvo acompañado con importantes cambios en la estructura del empleo, toda vez que empezó a perder peso el trabajo asalariado y se produjo una redistribución de la fuerza laboral en torno a los sectores familiar y semiempresarial⁴, donde tendió a concentrarse la mano de obra desplazada de los sectores público y privado, y la población activa que por primera vez ingresaba al mundo del trabajo, compuesta en su mayoría por mujeres, jóvenes y niños.

La reducción del trabajo asalariado y particularmente la "relocalización" de los obreros de la minería estatal debilitó profundamente al movimiento sindical, que empezó a fragmentarse a raíz de los cambios que se produjeron en la estructura del empleo. La COB, que se encontraba desgastada después del período de gobierno de la UDP, sufrió un duro golpe, puesto que se puso fin a las condiciones que promovían mínimos espacios de concertación con el Estado y se redujo al sector más representativo de la organización matriz de los trabajadores bolivianos.

La contracción del producto, que prácticamente acompañó esta primera etapa de reformas, junto a la elevada expansión del empleo por cuenta propia reforzó la terciarización productiva y laboral. En efecto, más de la mitad de la población ocupada se articuló a las ramas del comercio y los servicios, donde existe el predominio de unidades económicas de pequeña escala que no brindan condiciones de trabajo adecuadas y constituyen una fuente de empleo precario.

La reducción de gastos corrientes en el sector público y el incentivo otorgado al sector

⁴ Durante la primera etapa de las reformas ambos sectores llegaron a concentrar cerca del 50 por ciento del total del empleo urbano.

privado para flexibilizar costos laborales, tuvieron un efecto negativo sobre los ingresos y salarios percibidos por la mayor parte de los trabajadores urbanos, aunque no en la misma intensidad que durante el proceso hiperinflacionario. La pérdida del poder de compra de los ingresos provenientes del trabajo deterioró las condiciones de vida de la población, factor que dio lugar al incremento de las tasas de participación, principalmente de la fuerza de trabajo secundaria, como una estrategia desplegada por los hogares para complementar el ingreso familiar.

La plena libertad que se concedió al sector empresarial privado para abatir costos laborales estimuló la expansión del trabajo eventual que, junto con la ausencia de cobertura de la legislación de protección al trabajo y la seguridad social en los sectores familiar y semiempresarial, provocó la agudización de los problemas asociados a la inestabilidad laboral y la baja calidad del empleo urbano. Durante los años 1985 y 1989, el porcentaje de trabajadores que no gozaba de los beneficios de la estabilidad laboral se elevó de 10 a 25 por ciento del total de la población asalariada respectivamente, evidenciando el rápido crecimiento del fenómeno de la inseguridad laboral.

Por su parte, para paliar los efectos negativos que generaron las políticas de estabilización sobre el empleo se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE) en 1986, como un instrumento compensatorio de vigencia limitada que orientó sus actividades al financiamiento de proyectos de infraestructura física y social. Detrás de esta iniciativa se advierte la nueva concepción de la acción social del Estado en el marco de las reformas, que se caracterizó por su selectividad hacia determinados grupos de la población. En todo caso, los proyectos de infraestructura financiados por el FSE generaron empleos temporales de bajos ingresos.

En este contexto también se aplicaron medidas que cumplían con el propósito de reactivar la economía, después de haber alcanzado la estabilidad de precios internos. Sin embargo, el sector privado, ante la fuerte reducción de la tutela estatal, no brindó señales como para constituirse en el principal agente dinamizador del aparato productivo nacional, factor que incidió negativamente sobre la situación ocupacional urbana, debido a que el empleo empezó a depender con mayor fuerza de estrategias de sobrevivencia adoptadas por la población para generar su propia fuente de trabajo.

- Segunda etapa (1989-1993).

Durante la segunda etapa de aplicación de las reformas estructurales, que comprende el período 1989-1993, el nuevo gobierno presidido por Paz Zamora adoptó un conjunto de medidas que, a tiempo de continuar con el proceso de ajuste y preservar la estabilidad alcanzada durante la anterior gestión, tenían la intención de establecer las condiciones necesarias para alentar el crecimiento económico, estimular el comercio exterior y profundizar los cambios en el rol del Estado.

El crecimiento económico estuvo sustentado por una serie de medidas, como las Leyes de Inversiones y de Hidrocarburos y el Código

de Minería, que pretendían alentar la inversión privada nacional y lograr la atracción de inversión extranjera, otorgando un relevante papel al sector privado nacional y fomento. La promoción de exportaciones también se constituyó en un componente central de la política económica aplicada durante esta gestión, donde principalmente resalta la creación del Ministerio de Exportaciones y Competitividad Económica, la reforma aduanera y la implementación de un sistema de devolución de impuestos para productos de exportación. Por último, entre las reformas al Estado destaca el énfasis dirigido hacia el área social, la privatización de empresas públicas y el cierre de los bancos estatales de fomento.

A lo largo de esta etapa, el país empezó a registrar tasas positivas de crecimiento económico que, aunque insuficientes como para justificar el ingreso de la economía por la senda de un proceso sostenido de reconversión productiva, respondían al esfuerzo de adecuación de algunos segmentos del aparato productivo al contexto de liberalización económica. En forma particular resalta el dinamismo que tuvieron los sectores de la industria manufacturera, hidrocarburos, minería y construcción, cuyas tasas de crecimiento fueron superiores al PIB global.

La reanimación económica tuvo algunos efectos en el ámbito laboral urbano, puesto que se contrajo en forma significativa el desempleo y volvió a cobrar fuerza el trabajo asalariado, aunque no como resultado de un mayor dinamismo en la absorción de empleo en el sector empresarial privado.

Entre 1989 y 1993, la tasa promedio de desempleo abierto declinó desde 10.4 por ciento hasta 6 por ciento del total de la fuerza de trabajo respectivamente. Esta situación parece indicar que durante este período el desempleo no constituyó el principal problema laboral, mucho más si se advierte la prevalencia de elevadas tasas de participación que estuvieron por encima del 50 por ciento del total de la población en edad de trabajar.

El incremento del empleo asalariado principalmente se concentró en unidades económicas semiempresariales, donde no existe una clara disociación entre el capital y el trabajo y prevalecen modalidades atípicas de contratación de fuerza laboral. El elevado dinamismo en la generación de empleo que registra este tipo de establecimientos de pequeña escala, tendió a reforzar la estructura heterogénea del empleo y del aparato productivo urbano; mucho más ante el evidente hecho de que el Estado no adoptó medidas que promuevan el desarrollo de este tipo de actividades.

La lenta respuesta del sector empresarial en materia de generación de fuentes de trabajo estuvo asociada íntimamente a la mantención de niveles de inversión por debajo de los

esperados, que ni siquiera lograron superar el 6 por ciento del PIB. De igual forma, la inversión directa extranjera, que se incrementó considerablemente, no tuvo un impacto relevante sobre el empleo, debido a que se concentró fundamentalmente en los sectores de la minería e hidrocarburos, que se caracterizan por ser actividades intensivas en capital y no en mano de obra.

Los bajos niveles de inversión no lograron modificar la estructura del empleo. Por el contrario, reforzaron la fuerte concentración de la fuerza de trabajo en actividades desarrolladas en torno al núcleo familiar, donde participan los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados. En 1993 prácticamente dos quintas partes de la población ocupada estaba vinculada a pequeñas unidades familiares y más de la mitad del empleo femenino se encontraba en este tipo de establecimientos, dando cuenta del esfuerzo desplegado por dicho contingente para complementar los deprimidos ingresos familiares y el carácter precario de su inserción laboral.

La escasa eficiencia de la banca comercial, asociada íntimamente a su carácter oligopólico, junto con las elevadas tasas de interés activas y la liquidación de la banca estatal de fomento, limitaron notablemente la inversión productiva, que pudo haber incidido en la expansión del empleo en actividades productoras de bienes transables internacionalmente, sobre todo en la industria manufacturera. Sin embargo, en esta etapa continuó registrándose una predominante concentración del empleo en las actividades del comercio y los servicios. Más aún, el aumento de la ocupación en el sector industrial respondió fundamentalmente al ponderable rol que desempeñó la actividad artesanal en materia de absorción laboral, lo cual consolida el perfil liviano de la industria manufacturera y la severa restricción de la economía nacional para modificar su actual patrón de inserción al comercio exterior.

El manejo de la inversión pública, sujeto a los esquemas convencionales de la política fiscal, tampoco incidió en la expansión del

empleo productivo. El coeficiente de inversión pública con respecto al PIB no superó el 10 por ciento, lo cual minimizó el efecto multiplicador que pudo haber tenido sobre la inversión privada. En este ámbito, el apoyo a la producción de bienes con mayor valor agregado fue mínimo, aunque el empleo en el sector público sufrió un relevante incremento, que aparentemente no concuerda con los postulados de los organismos multilaterales sobre las reformas al Estado. Ello hace suponer, que continuó latente la práctica del clientelismo burocrático; pero también que en el contexto del ajuste el empleo público es prácticamente inflexible a la baja.

Tampoco la privatización de empresas públicas, que cumplía con el propósito de redefinir el papel del Estado en la economía, permitió obtener una mayor cantidad de recursos que faciliten la reestructuración productiva y mucho menos que impulsen la política social del gobierno de Paz Zamora, toda vez que dicha medida no fue cumplida plenamente y estuvo acompañada por un lento proceso, que daba cuenta de la percepción oficialista sobre el riesgo político que implicaba su plena aplicación. En este campo, las presiones de las organizaciones sindicales para evitar la enajenación de las empresas estatales en resguardo de sus fuentes de trabajo, mostraron algunas señales de recuperación del movimiento laboral, después de una primera etapa donde la COB estuvo prácticamente confinada.

La ratificación de las medidas tendentes a flexibilizar los costos laborales y la pérdida de la capacidad de compra de los ingresos percibidos por la mayor parte de los trabajadores, pese al incremento de la jornada promedio de trabajo sin compensación de ingresos, siguieron deteriorando las condiciones laborales. Adicionalmente, las acciones en el ámbito de la capacitación y reconversión laboral fueron débiles, debido a la escasa cobertura de los programas desarrollados, la ausencia de incentivos para vincular de manera activa al sector privado y las organiza-

ciones laborales, y la falta de un marco institucional adecuado.

El énfasis que tuvo el tema social en el gobierno del Acuerdo Patriótico se plasmó, principalmente, en la Estrategia Social Boliviana (ESB) que, además de constituirse en un instrumento orientado a modificar radicalmente la acción social del Estado, guardaba una perfecta correspondencia con los postulados de los organismos multilaterales sobre la política social en el contexto de los programas de ajuste estructural.

En este marco, se puso énfasis en la identificación de contingentes específicos que subsistían en condiciones de pobreza, hacia los cuales debían dirigirse un conjunto de acciones en los campos de la salud, nutrición, educación, saneamiento básico, capacitación técnica y reconversión laboral. Al mismo tiempo, se definió un esquema institucional que cumplía con el propósito de favorecer la coordinación entre las distintas entidades encargadas de llevar adelante la política social del gobierno, resaltando la creación de los fondos de inversión y desarrollo (v. gr.: Fondo de Inversión Social), el Consejo Nacional de Política Social y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales.

Sin embargo, en los hechos la política social tuvo un fuerte sesgo corto placista y no se logró el establecimiento de mecanismos adecuados de coordinación, lo cual tendió a propiciar el desarrollo de acciones dispersas que no lograron el impacto esperado y tampoco la necesaria articulación con la política económica (Calderón ed., 1995). Más aún, muchas de las propuestas contenidas en la ESB no trascendieron las buenas intenciones y no se tuvo la capacidad de llegar con acciones concretas hacia los grupos más pobres. Resulta prácticamente imposible pretender atacar el fenómeno de la pobreza en el país a partir de disposiciones legales, mucho más si no se tiene una propuesta integral que trascienda el tradicional enfoque paternalista.

- Tercera etapa (1993-1997).

La tercera etapa de implementación de las reformas, que corresponde a la gestión del actual gobierno presidido por Gonzalo Sánchez de Lozada, marca un relevante salto en el proceso de cambios iniciados desde 1985, puesto que empieza a adoptarse un plan que, a tiempo de profundizar las medidas de ajuste estructural, contiene un conjunto de propuestas innovadoras que contrastan notablemente con la etapa previa, en la cual no logró culminarse el proceso y hubo una suerte de adscripción mecánica a los lineamientos básicos de los organismos multilaterales.

Las principales directrices del programa de gobierno se encuentran plasmadas en el Plan de Todos, que se sustenta en los siguientes pilares: incremento de recursos para la inversión, generación de más y mejores empleos, preservación de la estabilidad económica, canalización de más recursos para una mejor educación y salud, combate a la corrupción y adecuación del gobierno central al cambio.

Para encarar dichos objetivos, además de modificar la estructura de la administración central, se empezaron a promulgar un conjunto de disposiciones, como la Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado, Ley de Participación Popular, Ley de Capitalización y Ley de Reforma Educativa. En este marco el Estado, además de favorecer el uso racional de los recursos naturales, debe abocarse a la tarea de impulsar al sector empresarial mediante el establecimiento de reglas claras y uniformes que favorezcan la competencia, y promover el desarrollo de los recursos humanos.

En el ámbito laboral el objetivo principal es elevar el empleo productivo e incrementar los ingresos provenientes del trabajo. En este caso el Plan de Todos contiene varias proposiciones relativas a la: i) igualdad de oportunidades de trabajo para la mujer con respecto al varón, asegurando que reciba una re-

muneración similar para tareas similares; ii) creación de 287.452 nuevos empleos y 211.670 empleos sustitutivos de trabajos de bajo ingreso actualmente existentes; iii) aplicación de políticas activas de promoción y formación de recursos humanos basadas en la capacitación de los trabajadores; iv) priorización en la formación especializada de los jóvenes que entran al mercado laboral por primera vez y reconversión ocupacional de los desocupados y subempleados; v) implementación de un servicio de empleo de gran alcance que facilite el encuentro de la oferta y la demanda, mediante un sistema de información y colocación con alta tecnología; vi) conformación de grupos de solidaridad de búsqueda de empleo; vii) apoyo a la pequeña empresa, microempresa y al sector informal, mediante la implementación de programas de crédito y asistencia técnica; y, viii) creación de condiciones económicas e instancias de concertación para que exista un ambiente de seguridad y no se produzcan conflictos laborales evitables.

Ahora bien, pese al esfuerzo del gobierno de Sánchez de Lozada orientado a lograr el cumplimiento de su propuesta electoral, el panorama laboral del país no se modificó sustancialmente. Ello porque la mayor parte de las reformas aplicadas empezarán a presentar resultados en un lapso que trasciende el corto plazo, además, muchas medidas se encuentran en su primera fase de implementación (v. gr.: Reforma de Pensiones y Reforma Educativa). Más aún, la mayor parte de las propuestas del Plan de Todos en el ámbito laboral no se han traducido en acciones concretas y lo poco que se hizo tuvo un débil impacto sobre el empleo. De tal suerte que la oferta de "más y mejores empleos", diseñada por un equipo de prestidigitadores iluminados, si bien produjo rédito político, fue incumplida. Además, se la planteó en términos del viejo esquema del Estado providente, que nunca existió en el país, y a partir de un conjunto de supuestos alejados de la realidad, como se verá más adelante.

Aunque existen restricciones de información para encarar una adecuada evaluación de la situación ocupacional en el país durante los últimos años, a continuación presentamos algunas tendencias generales sobre el empleo urbano correspondientes al período 1993-1995. En primer lugar, durante el período señalado se registró un relevante aumento de la oferta de trabajo, que se expresó a través del incremento de la tasa global de participación, de 53 a 55 por ciento respectivamente. Este indicador, que es el más elevado desde que se inició el proceso de reformas, está asociado a bajos ingresos por trabajo, lo que ocasiona un intenso flujo migratorio hacia el área urbana y una notable concurrencia de fuerza de trabajo secundaria al mundo laboral.

En segundo lugar, durante los primeros meses de su mandato el actual gobierno dispuso el despido de más de 10.000 trabajadores del sector público, como una medida que, más que obedecer a una estrategia de racionalización del empleo estatal en el contexto de las reformas, respondía al tradicional mecanismo de colocación de sus militantes

dentro del aparato estatal. Esta medida dio lugar a la creación del Fondo de Alivio Social, como un instrumento compensatorio que respondía a la necesidad coyuntural de frenar conflictos sociales.

No obstante, a lo largo del período analizado el empleo público se mantuvo prácticamente constante (Cuadro 2) y la tasa de desocupación abierta se redujo en torno al 50 por ciento; vale decir, de 6 a 3.6 por ciento respectivamente. En este ámbito, si bien el país presenta una de las tasas de desocupación más bajas de la región cercana a una situación de pleno empleo, es necesario resaltar que la mayor parte de la población desocupada está compuesta por jóvenes y niños que, ante la necesidad de obtener ingresos, ven limitadas sus oportunidades de acceso a la educación y a fuentes de trabajo con niveles "adecuados" de remuneración. Lamentablemente esta situación no mereció la atención por parte del gobierno, debido a que no se implementó ningún programa de capacitación de jóvenes, como inicialmente se propuso en el Plan de Todos.

CUADRO 2
BOLIVIA: EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO 1993-1996
(Número de personas)

INSTITUCIONES	1993(a)	1994	1995	1996(b)
TOTAL	214,004	203,335	208,725	205,405
Administración Central	155,803	159,193	167,265	50,985
Instituciones Públicas Descentralizadas	11,457	9,898	9,365	2,799
Instituciones de Seguridad Social	10,344	9,480	10,008	9,625
Corporaciones Regionales de Desarrollo	6,089	2,623	939	0
Prefecturas Departamentales	431	369	357	128,362
Empresas Nacionales	24,059	17,823	17,112	10,264
Empresas Regionales	2,756	1,572	1,464	1,096
Empresas Municipales	1,549	1,405	1,354	1,354
Instituciones Financieras no Bancarias	194	247	223	282
Instituciones Financieras Bancarias	1,322	725	638	638

(a) Este año la Corte Nacional Electoral empleó 13.000 personas para llevar a cabo las elecciones.

(b) Este año buena parte de los trabajadores de la Administración Central y de las Corporaciones Regionales de Desarrollo pasaron a depender de las Prefecturas Departamentales.

Elaboración: Propia.

Fuente: Ministerio de Hacienda, 1996.

Por su parte, la reducción del desempleo no respondió a la implementación de la Bolsa de Trabajo, que no tuvo una adecuada cobertura y tampoco se constituyó en un moderno sistema de intermediación laboral, sino a la limitada posibilidad con que cuenta la población activa para mantenerse indefinidamente en paro, sobre todo la que reside en hogares pobres que tienen dificultades para satisfacer necesidades básicas y que, además, son la mayoría.

En tercer lugar, la estructura del empleo durante esta gestión se caracterizó por un fuerte predominio del trabajo independiente o autoempleo. Más aún, entre 1993 y 1995 se manifestó un significativo incremento del empleo en la categoría trabajador familiar no remunerado, desde 7.5 hasta 10.4 por ciento del total de la población ocupada respectivamente, dando cuenta del importante esfuerzo de los hogares para generar recursos al margen de la responsabilidad directa del capital y del Estado. Esta situación resulta más evidente en el caso de la mujer, puesto que durante el mismo período el empleo no remunerado se elevó del 12 al 15 por ciento respectivamente. Como puede advertirse, un porcentaje poco despreciable de la población careció de oportunidades de empleo.

Por su parte, aunque el discurso oficial tendió a enfatizar que el incremento de la inversión provocaría una elevación del empleo productivo, durante la actual gestión la terciarización laboral continuó expandiéndose. Además, los elevados recursos que están ingresando al país por concepto de la capitalización de empresas públicas, cuyo monto superó los 1.600 millones de dólares a diciembre de 1996, no garantizan la expansión de la demanda de trabajo, mucho más si dichas empresas empezarán a competir con tecnología de punta. De tal suerte que esta medida no solucionará los problemas de empleo.

Tampoco resulta evidente que las empresas capitalizadas tengan la cualidad de modificar en un corto período la estructura del aparato productivo nacional y mucho menos el perfil de inserción del país a la economía

mundial, puesto que todavía no se vislumbra el efecto arrastre y la capacidad de articulación que puedan tener con el resto del aparato productivo (Calderón ed., 1995). Sin embargo, es altamente probable que la capitalización promueva mayores tasas de crecimiento económico y quizás tenga algún efecto indirecto sobre la creación de empleo; pero hasta el presente año no ocurrió nada de ello. Por el contrario, las tasas de crecimiento del PIB no llegaron al 8 por ciento como se propagandizó en el Plan de Todos.

Lo anterior contrasta con el hecho de que la mayor parte de la fuerza de trabajo se encuentra vinculada en unidades económicas de pequeña escala. Durante el período analizado los sectores familiar y semiempresarial absorbieron, aproximadamente, tres quintas partes del empleo urbano. En efecto, entre 1993 y 1995 el grado de concentración de fuerza de trabajo en dichos sectores creció de 57 a 61 por ciento del total del empleo urbano respectivamente. En otras palabras, un volumen cada vez mayor de fuerza laboral está inmerso en los sectores más rezagados del aparato productivo y se encuentra al margen de las políticas de protección del empleo (Larrazábal, 1996).

La situación descrita se refuerza mucho más al efectuar un sencillo cálculo sobre la contribución realizada por los sectores familiar y semiempresarial al empleo urbano. De acuerdo a la Encuesta Integrada de Hogares del INE, entre 1993 y 1995 el volumen de población ocupada en las principales ciudades del país se incrementó en 165.626 personas, de las cuales 144.670 se vincularon a dichos sectores. En consecuencia, el incremento del empleo urbano se explica en un 87 por ciento por el elevado dinamismo en la absorción de fuerza de trabajo que caracterizó a las actividades económicas más pequeñas del aparato productivo, que no merecieron ningún tipo de atención por parte del gobierno.

En cuanto a las condiciones laborales, se advierte el mismo patrón de comportamiento que caracterizó la anterior etapa del programa de reformas, vale decir: alta eventua-

lidad laboral y elevada concentración de población en jornadas prolongadas de trabajo. Sin embargo, los ingresos laborales, en promedio, han sufrido un modesto incremento, aunque en el agregado todavía la fuerza de trabajo femenina percibe una suma equivalente al 50 por ciento del ingreso laboral obtenido por los varones. Al respecto, existe evidencia estadística que da cuenta de que tal diferencia no es atribuible a una desigual dotación de capital humano entre ambos sexos, sino que se trata de discriminación en contra de las mujeres (Pérez, 1996).

Por todo lo señalado, parece conveniente orientar la discusión de la problemática laboral al tema de la calidad, lo que conduce a evaluar el tipo de empleos generados y no la cantidad de nuevas fuentes de trabajo que se crearon durante la actual gestión de gobierno. Ello porque, al margen de que la mayor parte de las propuestas del Plan de Todos en materia laboral no llegaron a concretizarse, resulta evidente que la situación ocupacional del país es precaria y todavía no

se vislumbra un proceso de transformación productiva liderado por el sector empresarial.

Finalmente no es posible exigir, como lo pretende hacer el gobierno y particularmente el Ministerio de Trabajo, que medidas tan relevantes como la Participación Popular y la Reforma Educativa estén supeditadas a la creación de empleo. Las inversiones en este ámbito, más que orientarse a la creación de empleo, tienen la ventaja de ampliar las oportunidades de la población y superar los actuales niveles de pobreza. Sin embargo, en el caso de la primera medida es necesario tratar de reasignar los recursos de los gobiernos locales hacia la esfera productiva, principalmente en el contexto rural; en tanto que en el marco de la Reforma Educativa, se precisa dar un mayor impulso al tratamiento del tema de la calidad de la educación, el mejoramiento de los niveles salariales de los maestros y el fortalecimiento de la educación media o secundaria (Baldivia, 1996).

4. Evaluación de Acciones Específicas en Materia Laboral (1993-1997)

Con el objetivo de reforzar el análisis realizado en la sección anterior, a continuación se presenta una somera evaluación de la oferta del medio millón de empleos y los

principales supuestos que sustentan la misma, y de las acciones específicas del actual gobierno en materia laboral.

4.1. Acerca de la oferta de “más y mejores empleos”

La oferta de “más y mejores empleos”, por una parte, se basó en un conjunto de supuestos sobre el desempeño macroeconómico (Cuadro 3), relativos a: i) alcanzar una inflación acumulada equivalente al 10 por ciento anual durante el período de gobierno; ii) lograr una tasa promedio de crecimiento

del producto de 8 por ciento, para lo cual el PIB debía crecer al 4.8 por ciento en 1994, 7.1 por ciento en 1995, 9.5 por ciento en 1996 y 11 por ciento en 1997; iii) incremento permanente de la inversión pública desde 502 millones de dólares en 1994 hasta 733 millones de dólares en 1997, lo cual, en prome-

dio, representa cerca al 6.8 por ciento del PIB; y, iv) estímulo y atracción de inversión privada nacional y extranjera, la misma que su-

peraría la suma de 3.000 millones de dólares durante el período de gobierno.

CUADRO 3
BOLIVIA: EVALUACIÓN DE INDICADORES EN EL MARCO DEL PLAN DE TODOS

INDICADORES	1994	1995	1996	1997
TASA DE INFLACIÓN				
Esperada (a)	10.0	10.0	10.0	10.0
Observada (b)	8.5	12.6	7.5	7.5
Diferencia	-1.5	2.6	-2.5	-2.5
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB				
Esperada (a)	4.8	7.1	9.5	11.0
Observada (c)	4.7	3.7	5.0	5.8
Diferencia	0.1	3.4	4.5	5.2
INVERSIÓN PÚBLICA (En millones de \$uS.)				
Esperada (a)	502	535	571	733
Observada (d)	570	520	540	611
Diferencia	-68	15	31	122

(a): Corresponde a la inflación prevista en el Plan de Todos.

(b): Para 1997 se utilizó la inflación prevista por el gobierno.

(c): Para los años 1996 y 1997 se tomó en cuenta información proyectada.

(d): Para 1997 se tomó en cuenta la inversión presupuestada.

Elaboración: Propia.

Fuente: Plan de Todos, INE, 1996 y UDAPSO, 1996.

El escenario macroeconómico previsto debería promover una masiva expansión del empleo productivo y un sustancial incremento de los ingresos provenientes del trabajo. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, nada de ello ocurrió. De tal suerte que, no existe correspondencia alguna entre la oferta electoral y la evolución de los principales indicadores macroeconómicos, sobre todo los asociados a la inversión (pública y privada) y al crecimiento económico, que tienen un efecto determinante sobre el empleo.

Por otra parte, para llegar a la oferta de los 500.000 empleos se realizaron ejercicios de

estimación de la demanda laboral que, según los autores, se sustentaron en tres métodos (Mercado, 1997). En primer lugar, se adoptó un modelo en el cual la tasa de crecimiento del empleo está en función de la tasa de crecimiento del PIB multiplicada por un coeficiente de elasticidad empleo/producto. Para encarar este ejercicio se asumieron varias hipótesis sobre la evolución del crecimiento del PIB y se utilizaron los coeficientes de elasticidad empleo/producto de la Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989-2000. Adicionalmente, se utilizaron proyecciones de la oferta potencial y efectiva de la fuerza de trabajo realizadas en CONA-

PO, INE y CELADE, y se asumió la hipótesis de invariabilidad de los niveles de ingreso.

En segundo lugar, se adoptó un modelo en el cual la tasa de crecimiento del empleo está en función a la evolución de la inversión pública multiplicada por un coeficiente de elasticidad inversión/empleo. En este caso, se utilizaron coeficientes de elasticidad inversión/empleo de otros trabajos de investigación realizados en el país (fundamentalmente del trabajo realizado por Fernández y Marcel en 1988, acerca del impacto sobre el empleo del programa decenal de inversiones 1988-1997). Por último, el tercer método adoptado consistió en correr un modelo de equilibrio general que cumplía con el propó-

sito de tener un abanico de opciones sobre la evolución de los empleos nuevos y mejorados.

Ahora bien, los tres métodos adoptados supuestamente brindaron varias estimaciones sobre la demanda laboral, lo cual permitió contar con "una banda que iba de 424.018 a 499.122 empleos, y que sumaba empleos nuevos y empleos mejorados" a generarse durante la presente gestión de gobierno. Sin embargo, como se quería dar "mensajes de esperanza", en la propuesta electoral se presentó la cifra más optimista, que "redondeada" equivalía a 500.000 empleos (Mercado, 1997; p. 49). El siguiente cuadro sintetiza la propuesta de "más y mejores empleos":

CUADRO 4
OFERTA DE MAS Y MEJORES EMPLEOS
Elaboración: Propia.

	1994	1995	1996	1997	TOTAL
TOTAL	72,187	106,325	145,733	174,878	499,123
EMPLEOS NUEVOS	72,187	65,000	74,389	75,876	287,452
Área Urbana	44,034	39,455	46,084	47,005	176,578
Directos	17,614	15,782	18,434	18,802	70,632
Indirectos	26,420	23,673	27,650	28,203	105,946
Coeficiente emp. indirectos	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Área Rural	28,153	25,545	28,305	28,871	110,874
Directos	22,522	20,436	22,644	23,097	88,699
Indirectos	5,631	5,109	5,661	5,774	22,175
Coeficiente emp. indirectos	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
Generados por la Inversión Privada	39,703	44,850	57,280	58,425	200,258
Generados por la Inversión Pública	32,484	20,150	17,109	17,451	87,194
EMPLEOS MEJORADOS	—	41,325	71,344	99,002	211,671

Elaboración: Propia

Fuente: Mercado, Alejandro: *500.000 empleos. Esperanza e incertidumbre*, s.e., La Paz, 1997.

Por otra parte, los "nuevos empleos" se refieren a los que debería crear el Estado directamente y los asociados a la inversión pública y privada (directos e indirectos), sean permanentes, transitorios u ocasionales. Ade-

más, se supuso que cada empleo directo en el área urbana generaría 1.5 empleos indirectos y por cada cuatro empleos directos en el área rural se crearía un puesto de trabajo indirecto. Más aún, para el año 1994 se su-

puso que los empleos generados por la inversión pública se distribuirían en forma proporcional entre el área urbana y rural (Mercado, 1997).

En cuanto a los “empleos mejorados”, aunque en la oferta electoral no existe ninguna definición al respecto, es posible suponer que constituyen nuevas fuentes de trabajo con mayores ingresos donde debería desplazarse la mano de obra que actualmente está inserta en empleos de baja calidad, que no ofrecen condiciones de trabajo adecuadas y donde los ingresos son bajos e inestables.

Como puede advertirse, al margen del rezaño que presentan variables claves como la inversión y el crecimiento económico en relación a lo previsto en el Plan de Todos, los supuestos en los que se basa la oferta de “más y mejores empleos” pueden ser objeto de varias críticas. En primer lugar, la ausencia de información adecuada no permite establecer ninguna estimación sobre el valor del coeficiente de elasticidad empleo/producto, mucho más si el país no cuenta con series de tiempo sobre la evolución del empleo y lo poco que se tiene no trasciende el ámbito de las principales ciudades. Suponer cualquier valor para dicho coeficiente sin tomar en cuenta la composición del producto y el comportamiento errático de la tasa de participación laboral tiende a relativizar en extremo cualquier tipo de ejercicio, al punto que lo convierte en sólo eso. Lo mismo ocurre en el caso de los coeficientes de inversión/empleo, para los cuales se precisa información adecuada sobre salarios en las distintas actividades del aparato productivo, tanto por área como por región, que lastimosamente el país no dispone.

En segundo lugar, suponer tasas constantes y globales para estimar el efecto multiplicador de la inversión en la generación de empleo indirecto, sin realizar distinción alguna por rama de actividad y/o proyecto, equivale a inventarse cifras. Una vez más, la falta de información se tradujo en la adopción de supuestos que no reflejan adecuadamente la realidad.

En tercer lugar, la ausencia de encuestas tipo panel que permitan hacer un seguimiento en el tiempo a los mismos hogares no favorece la realización de estudios relativos a la movilidad laboral, que deberían sustentar la oferta de empleos mejorados. Al respecto, es necesario tomar en cuenta que la rotación de la fuerza de trabajo en distintos puestos no constituye evidencia alguna sobre el “mejoramiento” del empleo, toda vez que se puede dar un proceso inverso. Esto es, que la “debilidad” del mercado de trabajo permanentemente tiende a desplazar mano de obra de un sector a otro, de la misma o peor calidad. Lamentablemente, la Encuesta Integrada de Hogares no brinda suficiente información sobre la historia ocupacional de las personas. Además, resulta muy difícil operativizar la noción de “empleos mejorados” en el contexto rural, no sólo por la ausencia de información estadística sino porque la situación ocupacional en dicho ámbito tiene características específicas que trascienden la perspectiva de análisis convencional.

Por último, correr un modelo de equilibrio general sin el soporte necesario de información estadística equivale a realizar un acto de prestidigitación.

No obstante lo anterior, la urgencia de presentar resultados obligó a realizar esfuerzos tendientes a justificar la oferta electoral en materia laboral. En efecto, con mucho entusiasmo algunos trabajos recientes, además de incorporar más supuestos, argumentan que durante el período 1993-1995 se habría cumplido la promesa de “más y mejores empleos” entre un 80 a 90 por ciento, y que existen claras perspectivas para superar la oferta (Mercado, 1997). Sin embargo, el tono triunfalista del deber cumplido contrasta notablemente con los principales resultados que se advierten en materia de crecimiento económico, la ausencia de políticas agresivas en el ámbito laboral, el retraso en la aplicación de las reformas y, principalmente, el evidente hecho de que no hubo ningún cambio sustancial en el mundo del trabajo.

4.2. Acerca de las acciones en materia laboral

En este marco, las principales actividades desarrolladas por el actual gobierno están asociadas a los siguientes programas: i) Fondo de Alivio Social (FAS), ii) Bolsa de Traba-

jo, iii) Unidad de Asesoría Técnica Laboral (UDATEL) y iv) Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL).

- Fondo de Alivio Social (FAS).

Este programa fue implementado por el Ministerio de Trabajo en 1994, con el propósito de ofrecer apoyo a los trabajadores del sector público que habían sido despedidos durante los primeros meses del actual gobierno. El apoyo consistía en la asignación de 500 bolivianos durante doce meses a los trabajadores despedidos que percibían un haber básico inferior o equivalente a 1.000 bolivianos. Al mismo tiempo, se brindó la posibilidad para que los trabajadores accedan al

monto anual del subsidio (6.000 bolivianos) con la intención de que tengan un capital de arranque para conformar unidades productivas.

El FAS logró una cobertura de 2.241 beneficiarios (Cuadro 5), de los cuales el 59 por ciento estuvo ocupado en ENFE, 9 por ciento en SENAC, 8 por ciento en ECOBOL y el resto en diversas empresas del sector público.

CUADRO 5
BENEFICIARIOS DEL FONDO DE ALIVIO SOCIAL, SEGÚN BENEFICIO PERCIBIDO

BENEFICIO	NUMERO DE BENEFICIARIOS
Pago de mensualidades (Bs. 500)	2,241
Cursos de Capacitación	486
Apoyo a la conformación de unidades productivas	105

Elaboración: Propia.
Fuente: Ministerio de Trabajo.

Adicionalmente, el FAS se encargó de otorgar beneficios complementarios dentro de los programas de UDATEL. Tales beneficios incluían cursos de capacitación y reconversión laboral a 486 de sus inscritos, aunque no

resulta muy claro el criterio de selección de los beneficiarios. De la misma forma, se otorgó asistencia técnica y asesoría legal a 105 beneficiarios del fondo, para que pudieran conformar unidades productivas.

- Bolsa de Trabajo.

La Bolsa de Trabajo fue creada en 1993 mediante Decreto Supremo 23666, con el propósito de favorecer la intermediación entre la demanda y la oferta de trabajo. Este pro-

grama colocó a 24.579 trabajadores entre octubre de 1993 y agosto de 1996, cifra que equivale al 74 por ciento de la oferta laboral.

CUADRO 6
COLOCACIÓN DE TRABAJADORES EN LA BOLSA DE
TRABAJO,
SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL Y RAMA DE
ACTIVIDAD

	COLOCADOS
TOTAL COLOCADOS	24,579
Categoría Ocupacional	100.0
Obreros	62.8
Empleados	31.3
Técnicos y profesionales	5.9
Rama de Actividad	100.0
Construcción	36.3
Servicios	26.6
Industria	18.9
Comercio	9.3
Agropecuaria	3.2
Minería	3.1
Otros	2.6

Elaboración: Propia.

Fuente: Ministerio de Trabajo-UDATEL.

La composición de las colocaciones muestra un fuerte sesgo en las actividades de la construcción y los servicios (Cuadro 6). En efecto, el 36 por ciento de los colocados se vincularon a la actividad de la construcción y el 27 por ciento a la rama de los servicios personales. Asimismo, 62 por ciento de los colocados correspondía a la categoría obrero, 31 por ciento como empleado y sólo 6 por ciento como técnico y profesional. Esta situación tiende a evidenciar la fuerte concentración de las colocaciones en actividades tempora-

les y de bajo ingreso, como también el perfil de la fuerza de trabajo que acudió a la Bolsa.

Como se puede advertir, la cobertura de la Bolsa de Trabajo es limitada y todavía no se constituyó en un sistema moderno de intermediación, toda vez que el llenado de formularios es prácticamente manual y ni siquiera se cuenta con un sistema telefónico permanente. En todo caso, puede constituirse en un instrumento muy importante, como se señala más adelante.

- *Unidad de Asesoría Técnica Laboral.*

Esta unidad, además de encargarse de la parte operativa del FAS y de vincularse estrechamente con la Bolsa de Trabajo, tuvo a su cargo la ejecución del Programa de Capacitación y Reconversión Laboral y el Programa de Apoyo a la Generación de Unidades Productivas.

El Programa de Capacitación y Reconversión Laboral, entre septiembre de 1993 y agosto de 1996, benefició a 4.368 trabajadores, a través de 186 cursos impartidos en el Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL), como parte de un acuerdo interinstitucional con el Ministerio de Tra-

bajo. En cuanto a la composición de los cursos (Cuadro 7), se advierte que los mismos estuvieron asociados a las actividades de la industria (53 por ciento) y los servicios (41 por ciento). El mayor problema de este programa tiene relación con el fuerte sesgo de

oferta, toda vez que los cursos se seleccionaron en función a la oferta de capacitación del INFOCAL. Al mismo tiempo, los beneficiarios eran personas inscritas en la Bolsa de Trabajo, dando cuenta del limitado radio de acción de este programa.

CUADRO 7
CURSOS DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y RECONVERSION LABORAL, SEGÚN ÁREA DE CAPACITACIÓN

ÁREA DE CAPACITACIÓN	CURSOS DE CAPACITACIÓN
CURSOS IMPARTIDOS	186
TOTAL	100.0
Agricultura	2.2
Industria	53.1
Construcción	2.2
Comercio	1.1
Servicios	41.4

Elaboración: Propia.

Fuente: Ministerio de Trabajo-UDATEL.

Probablemente el Programa de Apoyo a la Conformación de Nuevas Unidades Productivas generó grandes expectativas. Dicho programa tiene la función de proporcionar asistencia técnica a las personas que desean iniciar una unidad económica. La asistencia técnica está orientada a la asesoría legal, gestión administrativa, técnicas de producción

e información para la obtención de ayuda financiera. Aunque la experiencia de este programa fue exitosa, entre 1993 y 1996 sólo se llegó a conformar 811 unidades, de las cuales 105 corresponden a beneficiarios del FAS (Cuadro 8), lo que da una idea clara de su escasa cobertura.

CUADRO 8
UNIDADES PRODUCTIVAS GENERADAS POR EL
PROGRAMA DE APOYO A UNIDADES PRODUCTIVAS,
SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD

RAMA DE ACTIVIDAD	NUMERO UNIDADES PRODUCTIVAS
UNIDADES PRODUCTIVAS	811
TOTAL	100.0
Agricultura	47.3
Industria	23.7
Construcción	0.5
Comercio	9.9
Servicios	18.6

Elaboración: Propia.
 Fuente: Ministerio de Trabajo-UDATEL.

- Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL).

INFOCAL es una entidad abocada a la capacitación laboral, que durante la actual gestión realizó varias actividades ligadas a los programas del Ministerio de Trabajo. El funcionamiento de este instituto por muchos años estuvo limitado al contenido de los cursos, que no tuvieron correspondencia con los requerimientos del aparato productivo y del mercado de trabajo. Sin embargo, a partir del año 1996 esta entidad se convierte en una fundación que depende directamente de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. Aunque no es posible efectuar una evaluación sobre la misma, los objetivos que dieron lugar a su creación parecen coheren-

tes, puesto que por primera vez se involucra al sector privado en la formación de mano de obra.

En síntesis, las acciones específicas impulsadas por el actual gobierno en el ámbito laboral han tenido un limitado impacto, que no concuerda con las proposiciones formuladas en el Plan de Todos. Esta situación, además de responder a la falta de voluntad política y la incapacidad del Ministerio de Trabajo para llevar adelante acciones concretas, plantea la necesidad de adoptar medidas que tiendan a mejorar las oportunidades de empleo de la población.

5. Principales Desafíos que el Estado debe Asumir en el Proceso de Reformas Estructurales

La redefinición del rol del Estado en el contexto de las reformas no implica, como la visión neoconservadora supone, que su responsabilidad en el desarrollo económico y social del país empiece a diluirse. Por el contrario el Estado, al margen de solucionar los problemas de los mercados que en nuestro país son estructuralmente imperfectos, tiene que propiciar mínimas condiciones para acelerar el proceso de reestructuración productiva—acorde al nuevo escenario mundial altamente competitivo y globalizado— y promover una efectiva integración social. Para encarar esta tarea el Estado debe asumir varios desafíos que demandan su intervención en la vida nacional, aunque con un perfil cualitativamente distinto.

Un primer desafío que el Estado debe asumir tiene relación con la necesidad de promover el cambio tecnológico, como un factor central que permite modificar el actual patrón de inserción comercial de la economía nacional y alentar el desarrollo industrial sostenido. Lamentablemente, la adquisición y producción de tecnología nunca mereció la debida atención por parte del Estado y actualmente existe la tendencia de supeditar el avance tecnológico a la posibilidad de lograr la atracción de inversión directa extranjera. En este importante campo, el Estado tiene que generar incentivos que permitan desarrollar la capacidad innovadora del país, puesto que de lo contrario la brecha tecnológica que actualmente nos separa de los países centrales y limítrofes se ampliará mucho más.

El diseño e implementación de una estrategia de desarrollo tecnológico acorde a la realidad nacional constituye una tarea ineludible para el Estado, toda vez que el estancamiento productivo por el que está atravesando

el país se manifiesta en un permanente deterioro tecnológico. En la actualidad, la mayor parte del comercio exterior a nivel mundial se basa en bienes manufacturados que incorporan tecnología y la única perspectiva para que la economía nacional pueda mejorar su actual perfil productivo es, justamente, a través de un mayor impulso a la producción de bienes que tengan valor agregado y un elevado componente tecnológico. Además, no debe perderse de vista que, gran parte del éxito que tuvieron los países del Sudeste Asiático respondió al énfasis puesto en el desarrollo tecnológico, que fue promovido principalmente por el Estado.

En estrecha relación con lo anterior, la difusión tecnológica requiere de un gran esfuerzo en la formación de recursos humanos y la capacitación laboral, donde el Estado debe asumir un papel determinante. Lamentablemente, la acción pública en el ámbito de la capacitación laboral fue extremadamente débil y estuvo basada en la oferta. Esta situación plantea la necesidad de que el Estado promueva la conformación de un sistema descentralizado de capacitación de mano de obra, que tenga la virtud de estimular la participación activa de empresarios y trabajadores. De manera tal de otorgar un fuerte impulso a la demanda de capacitación, como un componente esencial que permite satisfacer las necesidades del aparato productivo y del mundo del trabajo.

La única posibilidad de mejorar el actual esquema institucional de capacitación laboral es a partir de una efectiva articulación entre el Estado y el sector privado (empresarios y trabajadores). Quizás un avance al respecto lo constituye la Fundación INFOCAL, aunque no resulta clara la participación de los trabajadores en este ámbito.

El sistema de formación de mano de obra podría estructurarse sobre la base de una serie de programas que estén a cargo de entidades públicas y privadas de capacitación. La mayor parte de los programas deberá orientarse a la formación de jóvenes, mujeres, desempleados, trabajadores de pequeñas unidades productivas del área urbana, trabajadores del sector agrícola y recalificación de trabajadores que sufrieron un desajuste de sus calificaciones. En este caso, los programas deberán ser financiados íntegramente por el Estado.

Las acciones de capacitación más específicas a las empresas deberán basarse en el financiamiento privado. Sin embargo, el Estado podría alentar el desarrollo de la capacidad de formación de mano de obra en las empresas privadas, a partir de una serie de mecanismos básicos de incentivo. Por ejemplo, en Chile el gobierno favorece con una franquicia tributaria a las empresas que desarrollan actividades de capacitación.

En este marco, además, parece recomendable conformar un Consejo Nacional de Capacitación donde participen representantes del gobierno, empresarios y trabajadores. Dicho Consejo deberá establecer las condiciones básicas para un adecuado funcionamiento del sistema de formación de mano de obra.

Otro reto que debe asumir el Estado, tiene que ver con la necesidad de encarar medidas que promuevan el desarrollo de las actividades económicas de pequeña escala, adoptando mínimos criterios de prelación. La importante capacidad de absorción de mano de obra que tienen dichas actividades justifica la adopción de políticas específicas de apoyo a los sectores de la pequeña industria y la artesanía. En general, en este ámbito existen varias propuestas dirigidas a redefinir la política crediticia, mediante la adopción de mecanismos que modifiquen las condiciones de acceso al crédito para las actividades tradicionalmente marginadas del sistema financiero regular (Larrazábal, 1993).

Los mecanismos deberán incidir sobre dos campos relevantes. El primero, referido a la

norma de respaldo al crédito a través de garantías reales exigidas por la banca comercial, que limitan las posibilidades de acceso al crédito a las unidades económicas de pequeña escala. El segundo se relaciona con la implementación de líneas de crédito con recursos externos para dichas actividades, donde el Estado cumpla el papel de aval para la captación de recursos y el sector privado canalice los mismos a través de licitaciones. Dichas líneas, además, deberán incorporar nuevos instrumentos de financiamiento, como el leasing y el factoring.

Parece recomendable, como lo demuestra la experiencia acumulada por algunas ONG's, que el crédito esté acompañado por una amplia gama de servicios complementarios (asistencia técnica, capacitación y asistencia en comercialización), a fin de ofrecer un paquete crediticio que supere las diferentes carencias de los establecimientos económicos de pequeña escala.

La necesidad de contar con mayor y mejor información sobre oportunidades de empleo e ingresos plantea el desafío de conformar bolsas de trabajo a nivel de los gobiernos locales, aprovechando el marco de la Participación Popular y la Descentralización Administrativa. Para el pleno funcionamiento de las mismas el Estado deberá favorecer, además de la implementación de un sistema moderno de información que conecte todas las bolsas y amplíe su cobertura, la extensión del radio de acción de las actividades que actualmente viene desempeñando la Bolsa de Trabajo, relativas a la intermediación entre oferentes y demandantes de trabajo, capacitación de inscritos a la bolsa y conformación de unidades económicas.

Las bolsas de trabajo podrían llevar a cabo dos programas adicionales. En primer lugar, canalizar información sobre capacitación laboral, tanto en materia de requerimientos como de oferta de programas. En segundo lugar, deberían proporcionar información apropiada sobre mercados y oportunidades de negocios a pequeños productores.

Por otro lado, salta a simple vista la necesidad de contar con un sistema permanente e integral de información estadística sobre la situación ocupacional del país. No sólo para cuantificar los empleos ofrecidos por los políticos, sino para monitorear en forma ágil y periódica el impacto de los programas económicos sobre el empleo y los ingresos laborales. Ello porque en la actualidad la información proveniente de registros administrativos es deficiente y la que se basa en encuestas adolece de serios problemas metodológicos. Para llevar adelante este desafío, además de conformar un esquema institucional adecuado y abierto al público en general, hace falta una mayor voluntad política, debido a que el país cuenta con recursos humanos calificados y la restricción financiera no implica un serio obstáculo.

El desarrollo productivo del sector agrícola constituye otro imperativo que el Estado debe asumir. Pese a que el actual gobierno promulgó la Ley INRA y existen múltiples propuestas de desarrollo del agro boliviano, el próximo gobierno deberá contemplar en su agenda la adopción de acciones concretas y efectivas en este relevante ámbito. Mucho más si resulta evidente que el fenómeno de la pobreza en el área rural es crónico y prácticamente generalizado.

La Participación Popular, pese a los inconvenientes en su implementación, se ha constituido en una medida de trascendental importancia para el área rural, puesto que al margen de revertir inequidades regionales

tiene grandes potencialidades para incidir sobre las condiciones de vida de amplios sectores de la población que secularmente fueron olvidados por el Estado. Sin embargo, la falta de apoyo a la actividad productiva podría limitar el éxito de esta medida. Más aún, es altamente probable que en un corto período se cuestione la sostenibilidad de la misma, sobre todo si persiste el acelerado proceso de urbanización de la población y prevalece en los gobiernos locales el énfasis en la orientación de las inversiones en infraestructura social y servicios básicos, sin el suficiente complemento de la inversión en la esfera productiva (Baldivia, 1996).

Finalmente, el Estado debe asumir el desafío de revisar y modificar el actual marco legal del empleo, toda vez que a partir de la dictación del Decreto Supremo 21060 se ha producido una suerte de derogatoria implícita de la Ley General del Trabajo (Del Granado, 1989). Esta tarea podría orientarse a fomentar la atracción de inversión directa extranjera, eliminar sesgos discriminatorios en contra de determinados grupos de la fuerza laboral, evitar la sobreexplotación del trabajo de menores y ampliar la cobertura de la legislación de protección al trabajador. Al mismo tiempo, parece conveniente modernizar el Ministerio de Trabajo, no sólo porque en la actual gestión de gobierno tuvo un desempeño insatisfactorio, que nada tiene que ver con la redefinición del rol del Estado en el contexto de las reformas, sino porque el Ministerio "cabeza de sector" debe adecuarse a los desafíos que impone la realidad actual.

Bibliografía

- Aguirre, Alvaro et al.: *La intencionalidad del ajuste en Bolivia*; en: Estudios e Investigaciones No. 3, CEDLA, La Paz, 1992.
- Arce, Carlos et al.: *Empleo y salarios: El círculo de la pobreza*; en: Estudios e Investigaciones No. 5, CEDLA, La Paz, 1993.
- Baldivia, José: *La evolución de la situación social 1993-1996*, Fundación MILENIO, La Paz, septiembre de 1996.
- Blanes, José: *El Estado y mercado de trabajo en Bolivia: Redefiniciones a raíz de la crisis económica*; en: *Crisis fiscal, Estado y mercado de trabajo. Reflexiones sobre América Latina y Bolivia*, CEBEM No. 2, La Paz, 1991.
- Calderón, Fernando y Laserna, Roberto: *Paradojas de la modernidad. Sociedad y cambios en Bolivia*, CERES y Fundación MILENIO, 2a. ed., La Paz, 1995.
- Calderón, Fernando (editor): *Ahora sí que sí y si no por qué. Gobernabilidad, competitividad e integración social en Bolivia*, CEDLA/CERES, La Paz, 1995.
- CEDLA: *Balance de indicadores sociales*; en: Informe Social No. 1, CEDLA/ILDIS, La Paz, octubre de 1994.
- Del Granado, Juan: *Empleo y salario en el modelo neoliberal*; en: Análisis No. 200, año V, Matutino Hoy, La Paz, agosto 25 de 1989.
- Dorado, Hugo, Grebe, Horst y Villegas, Carlos: *Economía mundial y organismos multilaterales*; en: Estudios e Investigaciones No. 1, CEDLA, La Paz, 1992.
- Ducci, María Angélica: *Rol del Estado y los sectores privados en la formación de Recursos Humanos*; en: *Recursos Humanos para el desarrollo con equidad*, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Programa de Capacitación de Jóvenes (Chile Joven), Santiago-Chile, 1996.
- Félix, David: *Privatización y retracción del Estado en América Latina*; en: Revista de la CEPAL No. 46, CEPAL, Santiago-Chile, abril de 1992.
- Ibarra, David: *Los acomodados de poder entre el Estado y el mercado*; en: Revista de la CEPAL No. 42, CEPAL, Santiago-Chile, diciembre de 1990.
- INE: *Cuentas Nacionales 1988-1992*, Ministerio de Hacienda/INE, La Paz, 1996.
- Lahera, Eugenio: *El Estado y la transformación productiva con equidad*; en: Revista de la CEPAL No. 42, CEPAL, Santiago-Chile, diciembre de 1990.

- Larrazábal, Hernando: *Lineamientos para una política dirigida a la microempresa en Bolivia*; en: Avances de Investigación No. 4, CEDLA, La Paz, agosto de 1993.
- Larrazábal, Hernando: *Empleo e ingresos en diez años de reformas estructurales*; en: Informe Social No. 2, CEDLA/ILDIS, La Paz, abril de 1996.
- Lazarte, Jorge y Pacheco M. Napoleón: *Bolivia: Economía y sociedad 1982-1985*; en: Estudios e Investigaciones No. 2, CEDLA, La Paz, 1992.
- Mercado, Alejandro: *500.000 empleos. Esperanza e incertidumbre*, s.e., La Paz, 1997.
- Montaña, Gary y Padilla, Marcos: *Empleo urbano en Bolivia. Tendencias y lineamientos de política*, Documento de Trabajo 29/94, UDAPSO, La Paz, diciembre de 1994.
- Pérez, Ernesto: *Discriminación de ingresos por género en áreas urbanas de Bolivia (1993)*, copia mimeografiada, UDAPSO, La Paz, 1996.
- Tironi, Eugenio y Lagos, Ricardo: *Actores sociales y ajuste estructural*; en: Revista de la CEPAL No. 44, CEPAL, Santiago-Chile, agosto de 1991.
- UDAPE: *Dossier de Estadísticas Económicas No. 3*, UDAPE, La Paz, 1991.

Capítulo 3

Legislación y empleo

(La flexibilidad del contrato)

Por: Rosario Baptista C¹.
Rodolfo Eróstegui T.²
Luis Revilla³

1.- Introducción

La legislación laboral boliviana data de fines de la década de los años treinta y principios de los cuarenta⁴. Esto no significa que esta Ley sea antigua, pues no se puede decir que una normatividad sea caduca por los años que tiene, sino que su obsolescencia proviene del desfase entre la realidad de la contratación laboral, de los cambios en los procesos de organización del trabajo, de los adelantos en materia de investigación respecto a las condiciones de protección del trabajador, con el mandato legal que promueve la Ley.

Desde que se aprobó la Ley General del Trabajo, se han presentado algunos otros proyectos con los que se pretendía su modificación⁵, sin embargo los mismos no rompían con el espíritu de la de 1942 y sólo se presentaba alguna otra redacción que profundizaba la concepción económica, política y social del proyectista o de la institución que la proyectaba.

Ahora, en la década de los noventa, se habla con mayor insistencia de la pertinencia a la modificación de la legislación laboral, sobre todo en los ámbitos empresariales, se dice que se debe flexibilizar de la legislación debido a que ese sería un nuevo símbolo de la modernidad y un mensaje a los empresarios para emprender nuevos proyectos económicos que demanden la utilización de más trabajadores, pues la legislación vigente contiene sesgos contra la generación de empleo.

¹ Abogada, Directora de ISLI.

² Economista, Investigador del ILDIS.

³ Investigador del Instituto de Servicios Legales e Investigación, ISLI.

⁴ La Ley General del Trabajo fue redactada y aprobada como Decreto en el año de 1939. En 1942, dicho Decreto es elevado a rango de Ley y es aprobado su Decreto Reglamentario en 1943.

⁵ En 19970 se presenta un Proyecto de Ley que modifica el de 1942, este proyecto es coordinado en su redacción por Abel Ayoroa. En 1982, la Asociación Iberoamericana del Derecho del Trabajo dirigida por Isaac Sandóval Rodríguez; y en 1991 se elabora uno nuevo bajo la batuta del Dr. Oscar Zamora M. Ministro de Trabajo. Tomado de: ILDIS, CICON, Proyectos de Reforma a la Ley General del Trabajo y Legislación Comparada, Edit. ILDIS, CICON, 1996.

Por otro lado en el movimiento sindical se dice que la actual normatividad laboral contiene las reivindicaciones por la que luchan los trabajadores y por lo tanto lo que se intenta es «neoliberalizar» el mercado de trabajo desde su perspectiva jurídica. Sin embargo, también existen algunos sectores de trabajadores que encuentran «fallas» en la legislación y por ello pretenden impulsar algún tipo de modificación siempre y cuando exista un ambiente político favorable para los trabajadores.

Esto significa que el ambiente respecto a la modificación laboral, no es del todo favorable para el inicio de una polémica sobre el tema debido a que se ha «ideologizado» de manera prematura el debate sobre la legislación laboral.

Algunos observadores consideramos que los pasos dados desde la aplicación del D.S. 21060 han ido modificando de manera acelerada y de manera regresiva a los intereses de los trabajadores, los mismos que no han sido debatidos desde la perspectiva de la legislación laboral, pues sólo se analizó los efectos del mismo sobre los trabajadores. Ahora bien, todavía existe un trecho por recorrer en la dirección señalada por el 21060, pero que el mismo tiene que ver con el cambio de

toda la normatividad laboral. Sin embargo existen muchas otras propuestas de cambios que si bien no están en contra flecha al mencionado decreto sí procuran la modernización de la legislación laboral. Para muestra en el Decreto Reglamentario de la Ley, se señala en el Artículo 114 que las únicas enfermedades ocupacionales son las provenientes de las minas y que afectan al pulmón, como la silicosis. Sin embargo, estudios recientes nos muestran que existen 16 tipos de cánceres ocupacionales⁶ provocados por distintas sustancias químicas que se utilizan en las diversas categorías ocupacionales.

Por otro lado se tiene que reconocer que la actual legislación tiene problemas de cobertura, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, que tiene que ser tomados en cuenta al momento de pensar en su modificación, pues, se considera que la actual legislación sólo da protección aproximadamente al 18% de la población. Por otro lado la protección al trabajador que impulsa la Ley de 1942 es al trabajador ocupado y no así al que está en el mercado de trabajo buscando un puesto o a la movilidad del trabajador que al parecer ahora es una norma entre los trabajadores de la industria debido a que de cada 4 trabajadores 1 es eventual.

2.- Breve diagnóstico de la Ley General del Trabajo

Esta Ley fue el fruto de un arduo trabajo legislativo que se inició a principios de siglo. En 1915 se dictó una de las primeras leyes referida a los descansos obligatorios en el día domingo; la de servicios médicos así como la reglamentación de las huelgas y paros en 1920, la de accidentes de trabajo y la jornada de 8 horas para empleados en 1924, la creación del Departamento Nacional del Trabajo con lo que se dio inicio a la intervención estatal en las relaciones de producción; pos-

teriormente este Departamento se convierte en la Dirección General del Trabajo.

Al calor de los resultados de la Guerra del Chaco y el creciente fervor nacionalista que culminaría con la Revolución Nacional se introducen en 1938 en la Constitución los principios básicos de la legislación del trabajo. Es en la Constitución de 1938 en la que por primera vez se introduce el principio

⁶ Ver Rodolfo Eróstegui T., Negociación Colectiva: Condiciones y medio ambiente de trabajo, ILDIS, 1991.

de irrenunciabilidad de los derechos laborales, obligatoriedad y orden público de las normas del trabajo y la sindicalización y huelga como mecanismos de acción colectiva de los salarios.

En 1942 se aprueba la Ley General del Trabajo, para esa época una legislación completa, que llenaba además los vacíos jurídicos en un desarrollo capitalista que se había acelerado sobre todo en el sector minero. Esta Ley es reglamentada posteriormente por un decreto el 23 de agosto de 1943. El autor de esta Ley nos señala que ésta fue hecha con mucha precipitación, porque los obreros amenazaban el orden social existente⁷. Por la prisa con la que fue aprobada tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo, y por la época en que se vivía, no se incluyen en esta Ley a los trabajadores del Sector Público, a los maestros, al personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía, etc., y tampoco se incluye al trabajador agrícola (Art. 1 de la Ley General del Trabajo). Por ello posteriormente se vio la necesidad de crear Códigos para los maestros, para los empleados públicos, para los trabajadores agrícolas, etc. Isaac Sandóval nos señala que en la actual Ley General del Trabajo «campea el simplismo jurídico, la oscuridad normativa y el apresuramiento, que deviene en divagaciones e imprecisiones conceptuales de magnitud. Razón por la cual, ante sus endeble bases jurídicas, constantemente se echa mano de las normas anteriores y con mucha facilidad afloran nuevas disposiciones laborales, que convierten la legislación del trabajo en un bosque impenetrable de Leyes, Decretos y Resoluciones, de diferente inspiración doctrinal, es decir, contradictorias en su aplicación e interpretación».⁸

El Dr. Sandóval tiene Razón al afirmar que la normatividad del trabajo es un bosque impenetrable, pues al calor de la Revolución de 1952 se comienzan a dictar una serie de Decretos que llevan el sello del gobierno de turno, lo que genera no sólo una dispersión de la Ley sino contradicciones importantes, pues cada decreto era la síntesis ideológica del sector social que tenía mayor fuerza en el gobierno. Según Miguel Fernández⁹ existen más de 400 normas legales, y Juan Del Granado¹⁰ señala que en 1982, basado en un inventario de la legislación laboral boliviana preparado por el Instituto de Investigaciones Sociolaborales del Ministerio del Trabajo, se encontró que existían casi 2500 disposiciones complementarias, ampliatorias y modificatorias de la Ley, expresadas en aproximadamente 500 Leyes, Decretos Leyes, Decretos Supremos y Resoluciones Supremas y Ministeriales. A esta misma conclusión se llega en la investigación realizada por Rolando Mendoza¹¹. Todas estas disposiciones no pasan a engrosar el reglamento de la Ley, sino que son, como dice Juan Del Granado, ampliatorias, modificatorias de la normatividad laboral central que pasan a cubrir las lagunas de la Ley General del Trabajo.

Por todo lo anotado es fácil deducir que existe una gran dificultad para codificar en un orden lógico y coherente todas las disposiciones que se continúan dando hasta el presente, y que incluso están inmersas en otros códigos como es la actual Ley de Inversiones que en su Artículo 13 hace clara referencia a los contratos de trabajo y fijación de salarios.

Una de las características de la mayoría de las disposiciones ampliatorias y modificatorias de las relaciones laborales es que están

⁷ Miguel Fernández, Notas sobre la negociación colectiva, mimeo, p. 2

⁸ Isaac Sandóval R. La Ley laboral en el desarrollo histórico jurídico boliviano, mimeo, sin fecha, p. 26.

⁹ Ibid. Op Cit.

¹⁰ Juan Del Granado, Evaluación de la Ley General del Trabajo, ILDIS, 1990, p. 21.

¹¹ SILAB, Edit. Por ILDIS y SICON.

¹² Juan Del Granado, Ibid. Op. Cit. P. 22.

orientadas a influir en la normatividad individual y no así en la colectiva¹².

Por otro lado y para concluir esta parte del diagnóstico de la Ley General del Trabajo de 1942 debemos señalar, como lo hacen todos los juristas e investigadores de otras disciplinas especialistas en el tema¹³ que esta Ley lleva implícita una contradicción conceptual importante, y es la referente a que el contrato colectivo del trabajo está inserto dentro de las relaciones individuales del trabajo.

También es importante resaltar que en la Ley General del Trabajo no existe el concepto de relación de trabajo, lo que le quita coherencia a una normatividad obligatoria y tutelar, que se viene a sumar a otras como la inexistencia del concepto de empresa, la no caracterización del mínimo y máximo para los derechos y obligaciones laborales, respectivamente. Sin embargo esta Ley establece una distinción ya superada por las ciencias sociales entre obreros y empleados. Por este tipo de diferenciaciones las relaciones laborales se han ido complicando pues en la práctica sindical han provocado que se creen sindicatos especiales de acuerdo a dicha distinción.

Con respecto al tratamiento del salario quizá sea el mejor ejemplo para demostrar que la normatividad, expresada en los múltiples decretos, es dispersa y que responde al ejercicio del poder que en determinada coyuntura ejercía un sector social, pues en 1939 en la Ley General del Trabajo se determina el salario mínimo vital y ya entrados los años ochenta se comienzan a implantar los conceptos de salario mínimo y escala móvil. Esta no coherencia normativa respecto al salario, ha determinado que en las últimas décadas los obreros de las empresas públicas hayan estado recibiendo la mayor parte de sus salarios en servicios y en especie (campamentos y pulperías) y los trabajadores del sector privado en bonos compensatorios.

En lo que respecta a la terminación de un contrato también encontramos un vacío importante, pues en el Artículo 16 se estipula que un trabajador que comete una falta puede ser sancionado con la rescisión del contrato de trabajo; pero esta situación no está normada a la inversa, es decir, cuando el empleador es el que incumple el contrato de trabajo.

Por otro lado el tratamiento que se le da a la huelga también adolece de graves faltas, porque en la práctica niega su viabilidad, debido a que una huelga está condicionada a la dictación del Laudo Arbitral y, generalmente, el Laudo responde a las presiones políticas de coyuntura. Por otro lado como la huelga es el recurso último al que los trabajadores (lock out los empresarios) pueden recurrir cuando no se llega a acuerdos provoca que muchos de los factores que se negociaron y en los que se pudo ya estar de acuerdo sean anulados por esta vía. Es decir, cuando la huelga es el último recurso que existe para solucionar el problema lo que se está haciendo es fomentar el inicio del conflicto.

Por otro lado, si en algo es antigua esta Ley es en el concepto que ella encierra, ya que ésta tiene un espíritu protectorio, lo que abre la posibilidad de que la solución del conflicto laboral sea por la fuerza y con base en la intervención de terceros, básicamente, del Estado. Las últimas investigaciones respecto a la normatividad laboral nos señalan que en la actualidad la legislación debe seguir siendo protectoria pero cambiando el ámbito de la protección. Ahora, nuestra legislación protege la estabilidad, siendo que la realidad nos muestra que los trabajadores tienen una gran movilidad, por ello, se considera pertinente proteger la movilidad de la fuerza de trabajo. Es decir, se sigue protegiendo al trabajador, pero, en ámbitos diferentes.

¹³ Se puede Consultar: Juan Del Granado, Op. Cit.; Miguel Fernández, Op. Cit. y Negociación Colectiva, Consenso sin propuesta, I.L.DIS, 1990, Isaac Sandóval R. Op. Cit.

Como se puede apreciar existe una gran cantidad de disposiciones que están obligando a que la legislación laboral, por lo menos, ingrese en una etapa en la cual se tiene que

ordenar y conciliar las normatividades contradictoria entre sí. Al parecer lo más prudente debería ser la codificación de toda la legislación laboral vigente.

3.- Las rigideces en la legislación laboral boliviana

Analizaremos ahora en detalle cuáles a nuestro juicio serían las rigideces o en qué aspectos fundamentales se manifiesta la rigurosidad legal en materia laboral y si es que efectivamente ésta incide en la productividad y por lo tanto en la creación de empleo, tal como afirman sus postuladores.

El Derecho Laboral y su contenido parten

de la premisa de la existencia de una relación desigual entre empleador y trabajador, es decir, que siempre el trabajador se encuentra en una situación de desventaja frente al empleador por lo que el Estado interviene directa o indirectamente en las relaciones laborales cumpliendo una función de «árbitro» para proteger los derechos del trabajador.

a) *Principio del proteccionismo.*

Esta concepción de la protección estatal según la cual está inspirada la legislación laboral boliviana se traduce en diversos principios e incluso en normas explícitas insertas en la Ley General del Trabajo y otras disposiciones complementarias.

Uno de los principios precisamente en los que está inspirado el Derecho Procesal en materia laboral es el de proteccionismo «por el que los procedimientos laborales busquen la protección y la tutela de los derechos de los trabajadores»¹⁴. Este principio está expresado en la regla «En duda a favor del trabajador» y supone la existencia de una controversia y la duda respecto a lo que significa una norma, en este caso se debe aplicar aquello que beneficia al trabajador.

También el principio procesal del proteccionismo se expresa en las reglas de la «nor-

ma más favorable» y en la de la «condición más beneficiosa».

La primera faculta a elegir de entre varias alternativas cuál de las normas que se podrían aplicar favorece en mayor medida al trabajador, pues esa es la que deberá ser utilizada en un caso concreto.

La regla de la «condición más beneficiosa» implica el análisis del conjunto de situaciones y condiciones de desarrollo de la relación laboral y que mientras éstas condiciones sean favorables al trabajador deben ser respetadas frente a la posibilidad de que esas condiciones sean modificadas y perjudiciales para el trabajador.

Otro aspecto importante es el de la retroactividad de la ley laboral. Por mandato constitucional, las disposiciones en materia so-

¹⁴ Art. 3 Inc. G del CPT.

cial tienen carácter retroactivo cuando la ley lo determine expresamente.

En materia de Derecho Procesal del Trabajo existe también el principio de «inversión de la prueba» establecido en el artículo 3 del Código Procesal del Trabajo que señala: «Todos los procedimientos y trámites se basarán en los siguientes

principios:...h) Inversión de la prueba, por el que la carga de la prueba corresponde al empleador...» y por el artículo 150 del mismo Código, que establece: «...corresponde al empleador demandado desvirtuar los fundamentos de la acción, sin perjuicio de que el actor aporte las pruebas que crea pertinente».

b) La intervención del Estado.

Los dos principales aspectos en los que se manifiesta la intervención estatal en las relaciones laborales son la resolución de conflictos surgidos entre empleadores y trabajadores a través de la Judicatura laboral o el Ministerio de Trabajo y la competencia del Poder Ejecutivo en cuanto a la fijación de salarios.

La Judicatura del Trabajo y Seguridad Social es creada con carácter especial para resolver todos los asuntos relativos a las cuestiones laborales eliminando «todo uso y remisión a las normas adjetivas de otros campos jurídicos»¹⁵ y bajo el principio, como ya dijimos líneas arriba, de que todos los procedimientos laborales busquen la protección y

tutela de los derechos de los trabajadores.

Por otra parte, los Inspectores del Trabajo y la Dirección General del Trabajo dependientes del Ministerio de Trabajo, tienen competencia para conocer de los conflictos surgidos entre los sindicatos de trabajadores y los empleadores con el fin de propiciar un acuerdo conciliatorio entre éstos.

Finalmente, respecto al salario el artículo 52 de la Ley General de Trabajo establece que «No podrá convenirse salario inferior al mínimo, cuya fijación, según los ramos de trabajo y las zonas del país, se hará por el Ministerio de Trabajo».

c) El orden público de las normas laborales y la irrenunciabilidad de derechos.

La Constitución Política del Estado en el Régimen Social, Artículo 162 señala: «Las disposiciones sociales son de orden público... Los derechos y beneficios reconocidos en favor de los trabajadores no pueden renunciarse, y son nulas las convenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos». Esto significa que todas las normas contenidas en la Ley General del Trabajo, su Decreto Reglamen-

tario, el Código Procesal del Trabajo y demás disposiciones complementarias son de interés público y por lo tanto gozan de la protección del Estado.

De esta forma, las relaciones laborales no son de carácter privado y no constituyen relaciones civiles entre particulares.

¹⁵ Art. 2 del CPT.

d) La estabilidad laboral y la inamovilidad funcionaria.

La estabilidad laboral también está protegida constitucionalmente. El Artículo 157 de la Constitución señala que: «El trabajo y el capital gozan de la protección del Estado...Corresponde al Estado crear condiciones que garanticen para todos posibilidades de ocupación laboral, estabilidad en el trabajo y remuneración justa».

Por otra parte, la Ley General del Trabajo al disponer en su Artículo 12 que «el contrato podrá pactarse por tiempo indefinido, cierto tiempo o realización de obra o servicio» está garantizando la estabilidad laboral, pues el contrato por tiempo indefinido es el contrato tipo en la relación laboral y los contratos por tiempo fijo, por obra o servicio constituyen la excepción. Así lo establece el Código Procesal del Trabajo que en su Artículo 182 señala: «Sin perjuicio de las presunciones precedentes, en las relaciones de trabajo regirán las siguientes presunciones ...b) Todo contrato de trabajo se presume por término indefinido, salvo que se pruebe conforme a este Código que es por obra o tiempo definido y que la naturaleza de la prestación permite este tipo de contrato, que debe ser es-

crita; c) La relación de trabajo termina por despido, salvo prueba en contrario; d) El despido se entiende sin causa justificada, salvo prueba en contrario...»

En cuanto a la inamovilidad funcionaria, el Artículo 7 del Decreto Reglamentario de la Ley General del Trabajo dispone que el contrato de trabajo «...deberá contener por lo menos, las siguientes estipulaciones:...c) Naturaleza del servicio y el lugar donde será prestado».

La especificación de la prestación laboral, es decir, de cuál es la concreta función y tarea para la que se contrata el trabajador en el contrato de trabajo tiene una trascendental importancia no solo para efectos procesales en caso de controversias, sino que fundamentalmente significa que el empleador contrata al trabajador para cumplir determinadas funciones y no otras, más aún cuando el Artículo 6 de la Ley General del Trabajo señala que el contrato de trabajo «...Constituye la ley de las partes...» y por lo tanto tiene carácter de cumplimiento obligatorio.

e) Derecho colectivo del trabajo.

Dentro del tratamiento y estudio del Derecho colectivo del trabajo se encuentran la asociación sindical y los convenios colectivos de trabajo.

La libre asociación sindical y el fuero sindical están protegidos por la Constitución Política del Estado, que en su Artículo 159 declara: «... Se reconoce y garantiza la sindicalización como medio de defensa, represen-

tación, asistencia, educación y cultura de los trabajadores, así como el fuero sindical en cuanto garantía para sus dirigentes por las actividades que despliegan en el ejercicio específico de su mandato, no pudiendo éstos ser perseguidos ni presos...».

De la misma forma, la Ley General del Trabajo declara que «Se reconoce el derecho de asociación en sindicatos...»¹⁶ y que «La fina-

¹⁶ Art. 99.

lidad esencial del sindicato es la defensa de los intereses colectivos que representa...»¹⁷.

Se entiende al fuero sindical como aquella garantía que se otorga, en nuestro caso constitucionalmente, a los trabajadores para evitar que en mérito a su representación legítima y a sus actividades sindicales, sean trasladados de un lugar a otro, modificadas sus condiciones de trabajo o despedidos.

«Entre los beneficios que se reconocen por virtud del fuero sindical, en mérito al principio de estabilidad laboral, son: a) Posibilidad de que el trabajador, por causa de su actividad sindical, pueda retirarse de la empresa, suspendiendo el contrato o relación de trabajo; b) La obligación de la empresa de reservar el empleo y reincorporar al trabajador una vez que cese en su mandato sindical...»¹⁸

Este conjunto de beneficios, constituye lo que se denomina la «declaratoria en comisión» de los dirigentes sindicales y la cual está regulada con especificidad en la Resolución Ministerial N° 284/89-B de 14 de agosto de 1989 y que señala: «...Art. 2º.- Los principales dirigentes de Centrales Nacionales, Confederaciones y Federaciones, mediante Resolución Ministerial expresa, serán declarados en comisión con el goce del 100% de sus haberes y demás beneficios sociales, mientras desempeñen sus funciones sindicales. Art. 3º.- Los dirigentes declarados en comisión a nivel departamental, pertenecerán a diferentes centros de trabajo; y de manera excepcional podrán ser declarados dos dirigentes de una misma empresa, dependiendo del número de trabajadores con que cuenta el centro laboral...Art. 6º.- A la finalización de su mandato, los dirigentes sindicales, deberán restituirse a sus fuentes de trabajo, que al momento de haber sido declarados en comisión ocupaban, asimismo estos trabajadores no podrán ser retirados de su fuente

de trabajo conforme establece la Resolución Ministerial N° 119/88 de 31 de mayo de 1988».

Ahora bien, de todas estas rigideces dos son las que más importan en materia de generación de empleo: a) El Artículo 12 de la Ley General del Trabajo que establece el contrato por tiempo indefinido, el mismo que es reforzado por el Artículo 182 del Código Procesal del Trabajo; y, b) El Artículo 7 del Decreto Reglamentario de la LGT.

Estos dos Artículos, son los que imponen las rigideces, según la versión de los empresarios bolivianos¹⁹, que impiden la contratación del mayor número de trabajadores, pues estos Artículos son opuestos a las tendencias que se observan en la actualidad en materia de contratación laboral en casi todos los países del orbe.

Sin embargo, si revisamos lo que acontece entre 1985 y 1987 en el sector fabril en esta materia encontramos que paulatinamente se comienza a contratar más trabajadores eventuales que trabajadores permanentes. Y este es uno de los elementos fundamentales que se promueve con el Artículo 55 del D.S. 21060 emitido en agosto de 1985 tal cual se muestra en el Cuadro No. 1, de tal manera, que en la práctica, tanto el Artículo 12 de la LGT así como el 182 del CPT, no están vigentes, pues son derogados de facto por las relaciones de fuerza que son favorables a los empresarios.

Para «contrarrestar» los efectos del Artículo 12 se quiere introducir en la legislación el contrato a plazo fijo. Con esta nueva modalidad de contratación, al parecer lo que se pretende es evitar el pago de algunos de los beneficios que las mujeres gozan, pues, de esa manera eluden el pre y post natal. Por lo menos esa es la constatación a la que llega

¹⁷ Art. 100.

¹⁸ De Chazal P. 200.

¹⁹ José Luis Camacho, Declaraciones al periódico La Razón. Camacho dice: «La falta de flexibilidad en la contratación impide hacer contratos a plazo fijo».

un comité de expertos de la OIT que señalan que «muchas empresas austríacas sólo empleaban a mujeres jóvenes con contratos a plazo fijo a fin de evitar pagarles prestaciones de maternidad. Algunos fabricantes de Bangladesh contratan mujeres jóvenes solamente día a día y en forma ocasional por la misma razón. Algunas empresas de América Latina toman precauciones más extremas y exigen a las mujeres que, antes de ser contratadas, presenten certificados médicos para probar que han sido esterilizadas»²⁰.

En otras palabras, al pedir el contrato a plazo fijo lo que se está, al parecer, pretendiendo es eludir la contratación de personal femenino al interior de las empresas que, según denuncias de agrupaciones feministas, la remuneración de las mujeres por trabajo similar es inferior a la de los hombres. De esta manera, se estaría quitando un sesgo que genera la Ley hacia la contratación de mujeres; pero, al mismo tiempo se estaría, si es que no se introducen normas secundarias, garantizando una mayor «explotación» de las mujeres por el capital.

El caso del Artículo 7 del Decreto Reglamentario, amerita otro tipo de análisis, pues, lo que se promueve con dicho artículo es la inamovilidad del trabajador del puesto de trabajo, es decir, que no se puede pedir a un trabajador que realice otras funciones. En otras palabras con este artículo se está protegiendo a un trabajador rígido, y no así, a un trabajador funcional a la empresa moderna, es decir, ahora las empresas requieren de trabajadores polivalentes, y no así, de trabajadores rígidos que era la característica de

la demanda en la era de la producción en masa.

También se señala como una de las principales causas para evitar la contratación de un mayor número de trabajadores el sistema de pago de horas extras. Sin embargo, lejos de considerar ese aspecto como un sesgo a la creación de nuevas fuentes de trabajo, en otros países, sistemas de pago de horas extras parecidos han generado un mayor número de nuevas contrataciones, pues, para eludir, el supuesto pago alto, se aumentan los turnos de trabajo o se tiene personal a medio tiempo (part time).

Sin embargo lo que está ocurriendo en Bolivia a partir del D.S. 21060 es que el número de trabajadores permanentes se ha reducido considerablemente, tal cual se aprecia en el Cuadro No. 1, a la par que se ha ido contratando más personal eventual, lo que ha introducido automáticamente la flexibilización de toda la normatividad vigente en el país. Pues el punto nodal de toda flexibilización es la nodalidad del contrato de trabajo.

Otro de los elementos que generan sesgos a la contratación de trabajadores no está directamente vinculada a la Ley General del Trabajo y su Decreto Reglamentario, sino que se encuentra en la gran cantidad de disposiciones complementarias, ampliatorias y en algunos casos modificatorias de la legislación laboral. Algunos observadores de esta materia señalan que es la legislación laboral, y todo el cúmulo de disposiciones las que generan incertidumbre entre los empresario²¹ para contratar nuevos trabajadores.

²⁰ Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada, Edit. Banco Mundial, Washington D.C., 1995.

²¹ UDAPE, Consideraciones sobre la reforma de la legislación laboral, Edit. Fundación Milenio, en Serie, Estudios de Milenio No. 8, La Paz.

Cuadro No. 1
SITUACIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR FABRIL(1)

EMPRESA/año	1985	1987		
	No. de Trabajadores	No. de Trabajadores		
	Regulares	Regulares	Eventual	Tot
ARTEXBOL	32	19	11	30
VIDRIOS	197	18	170	188
IBUSA	117	53		53
SONATEX	162	85	160	245
VOLCAN	95	20		20
MAGUBOL/TECA	35	31	6	37
FABRIMIL	108	58		58
FORNO	340	318		318
SOLIGNO	319	290		290
CBN	820	560		560
DERBY	120	80	10	90
GAMBOA	85	36	13	49
PROGRESO	35	20	8	28
SALAS	36	26	3	29
FÓSFOROS	96	46	6	52
CURTIEMBRE III.	36	26		26
FATTTEX	23	15		15
FIDEOS VICTORIA	28	8	3	11
DAEX-LEDERERE	25	15		1
INMETAL	196	70		70
DIXI	75	60	20	80
JABONES PATRIA	50	40	30	70
IMBOLSA	90	74	25	99
LA CIMA	120	80	60	140
VASCAL	161	90	230	320
S.BUSTOS	35	23		23
TOTAL	3436	2162	755	916

FUENTE: Confederación General de Trabajadores Fabriles de Bolivia, 1988. (1) Muestra elaborada por la Confederación General de Trabajadores Fabriles de Bolivia.

4.- Otras formas de flexibilizar la Legislación laboral

Desde la introducción del D.S. 21060 muchas disposiciones que tienen que ver con las relaciones laborales se han ido cambiando y han sido reemplazadas por otras nuevas, tal es el caso de la legislación existente sobre seguridad social.

Según la versión de los empresarios privados la antigua seguridad social generaba una serie de cargas al empresario que elevaban los costos en las empresas pues el empresario debía aportar sobre el haber básico y el bono de antigüedad un 10% de la planilla a la Caja Nacional de Salud, un 5% al fondo de pensiones básicas, un 2% al fondo de vivienda y en algunos casos un 1% a los fondos complementarios²². Al respecto se debe señalar que uno es el salario costo y otro el salario nominal. Debemos entender por salario costo al salario nominal más todos los anteriores aportes que realizan los empresarios. En otras palabras, uno es el salario que recibe en efectivo el trabajador los días de

pago y otro es el que corresponde pagar al empresario. Es decir, lo mismo sucede con los activos fijos de una empresa, uno es el costo de adquisición y otro es el costo de mantenimiento pues el empresario paga primas de seguro contra incendio, robo, u otros defectos que puedan ocurrir.

De todas maneras la flexibilización de la legislación laboral está presente en el Artículo 55 del D.S. 21060, el mismo que es reproducido en su filosofía en la Ley de Inversiones y también ha estado presente en la reforma de la Legislación del Sistema de Seguridad Social.

Por otro lado se puede introducir flexibilidad en la contratación por la vía de la suscripción de contratos colectivos de trabajo, esta flexibilización sería la más sana debido a que surge de un ambiente de concertación y diálogo y se acomoda a las condiciones reales del sector en el que se firme o de las empresas.

5.- Conclusiones

Si bien toda legislación tiene pros y contras, se descubre que la legislación laboral boliviana está dispersa y con muchos vacíos, tanto de cobertura a la protección de los intereses de los trabajadores como de los empresarios.

Sin embargo debemos señalar que el principal obstáculo para la generación de empleo no proviene de la legislación social vigente (Constitución Política del Estado, Ley General del Trabajo, Decreto Reglamentario de la Ley General), sino de otras disposiciones que hacen que la legislación laboral sea difícil de entender y por consiguiente de aplicar.

Por otro lado, no se puede pretender que la legislación laboral sea similar para todos los países, es decir que los niveles de flexibilidad que tienen algunas legislaciones de países más desarrollados sean aplicados en todos los países. Es más, el propio Banco Mundial recomienda que las normas laborales deben ser de dos tipos: unas básicas aplicables a todos los países y otras que estén de acuerdo al grado de desarrollo económico y social de cada país. Las básicas serían aquellas que protejan al capital humano, y que no promuevan una explotación mayor (trabajo infantil, etc.) para lograr una ventaja comercial en el mercado internacional.

²² UDAPE, Op. Cit.

Capítulo 4

Microempresa Productiva: Una Alternativa a los Problemas del Empleo

Por: Carlos Arze Vargas¹

I. Introducción

La preocupación del conjunto de la sociedad por la creciente presencia del fenómeno de la informalidad, tiene lugar hoy en términos que revelan que se han modificado las percepciones que sobre éste tuvieron durante largo tiempo algunos sectores sociales y los propios gobernantes. Su importancia en el aparato productivo y el empleo a nivel nacional exige cada vez con mayor fuerza una mirada más precisa sobre sus características, de modo de avanzar en la definición de políticas y programa dirigidos a potenciar sus reconocidas virtudes en la solución de inaplazables problemas sociales y en la contribución al desarrollo económico nacional. Es en esta perspectiva, que el presente trabajo además de ser una aproximación actualizada a esta realidad, constituye un esfuerzo por sintetizar algunos avances en la generación propuestas para el sector, que han venido desarrollándose en la Unidad de Estudios Urbanos del CEDLA y que, con un sentido de continuidad, se han incorporado en los sucesivos números del Informe Social.

Aunque el adoptar la perspectiva analítica del empleo para acercarse a la realidad de la micro empresa productiva, no es suficiente ni agota todas las posibilidades, parece pertinente asumirla, en la medida en que: por un lado, uno de los pocos aspectos de este fenómeno que cuenta con información relativamente adecuada es precisamente la del empleo y, además, porque el fenómeno mismo tiene su origen en la urgencia de las personas de proveerse de una ocupación que les reporte ingresos indispensables para satisfacer sus necesidades fundamentales. Superando las limitaciones existentes, complementaremos esta visión analítica con otros elementos que surgen de su desempeño productivo, a fin de situar adecuadamente los aspectos de diagnóstico y propuesta que a continuación se presentan.

¹ Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

II. Creciente importancia del sector informal en el mercado urbano del trabajo

2.1. Estructura nacional del empleo urbano

De manera semejante a lo que acontece en el conjunto de los países latinoamericanos, el empleo urbano en nuestro país muestra una creciente presencia de trabajadores insertos en unidades económicas constituidas bajo formas de organización del trabajo diferentes a las típicamente empresariales donde predominan relaciones de asalariamiento. La acelerada urbanización, como producto de

fuertes flujos migratorios desde el área rural, la escasa dinámica de los sectores empresariales en la creación de nuevas fuentes de trabajo y la retracción del Estado de actividades productivas, han agudizado la tendencia hacia la concentración de la población urbana en los segmentos familiar y semiempresarial del mercado del trabajo.

Cuadro No. 1
OCUPADOS POR FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO
Ciudades capitales

SEGMENTO DEL MERCADO DE TRABAJO	1992	1995
Estatal	162700	161650
Empresarial	213500	226188
Semiempresarial	190741	274370
Familiar	402533	498260
Doméstico	59293	67837
Total	1028767	1228305

Fuente: INE, Encuestas Integradas de Hogares.

Elaboración: CEDLA, Unidad de Estudios Urbanos.

Los segmentos semiempresarial y familiar que conforman el llamado sector informal, muestran un crecimiento importante en el periodo 1992-1995, pues en conjunto han dado cabida a más de 59.000 nuevos trabajadores anualmente, aumentando su participación de 58% a 63% del total de ocupados en las principales ciudades.

Es destacable la reducción en la participación del Estado como agente empleador de fuerza de trabajo -continuación de un fenómeno que se verifica desde 1985-, aunque

en su interior se presenta una recomposición que da lugar a ciertos comportamientos vinculados con sus nuevos roles, tales como la caída del empleo en la manufactura, transportes y comunicaciones, y construcción, y el incremento de puestos de trabajo en servicios de salud y en servicios comunales, especialmente.

Por otra parte, la ocupación en el segmento empresarial del mercado del trabajo, muestra un ligero incremento en términos absolutos, elevándose a razón de 4900 puestos

de trabajo anuales, lo que a todas luces parece insuficiente para absorber la creciente oferta de fuerza de trabajo. Esta situación es tanto más grave si se considera que bajo el rótulo de "empresarial" se incluyen también a los profesionales independientes, que aunque es posible suponer que prestan sus servicios a las unidades económicas de ese tipo, no son empleos creados directamente y por voluntad de los titulares de las mismas. Esto

ratifica la concepción acerca de la incapacidad del sector privado empresarial para asumir un rol dinamizador del empleo.

Finalmente, el sector doméstico muestra un incremento importante, absorbiendo -como lo viene haciendo desde hace tiempo-, a un segmento importante de población pobre, mayoritariamente migrante de las áreas rurales.

2.2. Estructura regional del empleo urbano

La tradicional brecha en el nivel de desarrollo de las diferentes regiones, se acrecentó en la última década debido a varios fenómenos coincidentes como la quiebra de la minería y la renovada pujanza de la agroindustria, que configuraron una nueva relación entre las ciudades del occidente y del oriente del país. En realidad, parte importante de estas transformaciones pueden ser atribui-

das a las orientaciones asumidas por el ajuste estructural, que así como privilegió el rol de algunos agentes sociales, alentó el desarrollo de determinadas ramas de actividad orientadas hacia el mercado exterior. En esta medida, la estructura del empleo urbano, particularmente de las ciudades capitales, refleja los cambios acontecidos en las diferentes economías regionales.

Cuadro No. 2
ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO
Ciudades capitales

REGIÓN	Formal		Informal		Domestico		Total	
	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995
Eje	36,1	31,3	58,0	63,9	5,9	4,8	100,0	100,0
Resto	38,8	31,9	56,3	61,6	5,0	6,5	100,0	100,0
TOTAL	36,6	31,6	57,7	62,9	5,8	5,5	100,0	100,0

Fuente: INE, Encuestas Integradas de Hogares.

Elaboración: CEDLA, Unidad de Estudios Urbanos.

La creciente importancia de los sectores familiar y semiempresarial en materia de absorción de fuerza de trabajo observada a nivel nacional, se replica en las diferentes ciudades. Un primer acercamiento mediante el cuadro precedente permite observar un crecimiento importante del sector informal, tanto en las ciudades del eje: La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y El Alto, como en el resto urbano del país. De manera coincidente, la participación porcentual del sector informal se eleva en más de cinco puntos en ambos

grupos de ciudades, aunque en el caso de las ciudades del eje es levemente superior. La diferencia, dado que en ambos el sector formal decrece, se explica por un aumento mayor del empleo doméstico en las ciudades menos desarrolladas que conforman el resto urbano. En otro sentido, refleja la caída del empleo público por el repliegue del Estado de las actividades económicas, fenómeno que es particularmente alarmante en los casos de Trinidad, Tarija, Sucre y Potosí.

Esta situación, que puede ser caracterizada como una caída en la calidad del empleo - por todas sus implicaciones en términos de condiciones laborales y de ingreso-, se hace más patente en los casos de Potosí, Santa Cruz y Tarija, ciudades en las que el sector informal tiene una participación mayor que

el promedio de cada grupo (cuadros 1 y 2 del anexo 1). Sin embargo, en el caso de Santa Cruz este fenómeno parece deberse más bien al crecimiento de la población urbana como efecto de la creciente inmigración de población pobre proveniente de otras regiones deprimidas.

2.3. La visión nacional desde las ramas de actividad

Ratificando la tendencia general de la economía, relativa a la creciente importancia de actividades no directamente vinculadas con la producción de bienes, entre 1992 y 1995 el incremento de la ocupación en el comercio explica más de la mitad del crecimiento total del empleo urbano, superando ampliamente la contribución de la industria, el transporte

y la construcción juntos. Sin embargo, al interior de ese gran conjunto destaca el incremento importante en el comercio propiamente dicho, que absorbe más de 80.000 nuevos trabajadores, frente a otros 30.000 nuevos empleos creados en actividades de hotelería y restaurantes durante el periodo de referencia.

Cuadro No. 3
OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD
Ciudades capitales

SECTOR ECONÓMICO *	1992	1995
Manufactura	199079	228230
Comercio	303209	418113
Servicios	137679	136075
Otras ramas	388027	445887
TOTAL	1027995	1228305

Fuente: INE, Encuestas Integradas de Hogares.

Elaboración: CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos.

(*) Comercio incluye Restaurantes y hoteles. Servicios no incluye Adm. Pública, Educación ni Salud.

El incremento, en términos absolutos, del número de ocupados en la manufactura no evitó la reducción de su participación relativa en el total del empleo, que cayó de 19.4% a 18.6 en el periodo analizado. El saldo positivo en la generación de empleos en la industria, se localizó en dos ramas: Textiles y prendas de vestir, y Alimentos, bebidas y tabaco, las que en conjunto explican el 65% de los nuevos empleos generados en el periodo.

En el caso de la rama **servicios**, de la que se

ha excluido a la **administración pública**, la reducción del número total de ocupados se explica fundamentalmente por la caída del empleo en servicios personales y otros, situación que no pudo ser revertida por el incremento en el número de ocupados en servicios financieros. Por su parte, en el conjunto denominado **otras ramas**, que contribuye con un tercio de los nuevos empleos urbanos, destacan los servicios domésticos, transporte y comunicaciones, y , con menor relevancia, la construcción.

2.4. La visión regional desde las ramas de actividad

La mencionada agudización de la brecha existente en el desarrollo de las regiones, halla una buena ejemplificación en la estructura del empleo de las ciudades capitales por rama de actividad específica. Asimismo, esta visión regional ratifica la tendencia del empleo ur-

bano observada a nivel nacional -referida a la concentración de las fuentes de trabajo en sectores terciarios-, que se proyecta con algunas diferencias al interior de cada uno de los centros urbanos más importantes.

Cuadro No. 4
ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD
Ciudades capitales

Ciudad	Manufactura		Comercio		Servicios		Otras		Total
	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995	
Eje	19,9	18,7	30,2	34,1	13,3	11,5	36,5	35,6	100,0
Resto	16,6	15,9	27,7	32,3	13,3	11,4	42,3	40,3	100,0
Total capitales	19,4	18,4	29,5	33,5	13,4	12,4	37,7	35,7	100,0

Fuente: INE, Encuestas Integradas de Hogares.

Elaboración: CEDLA, Unidad de Estudios Urbanos

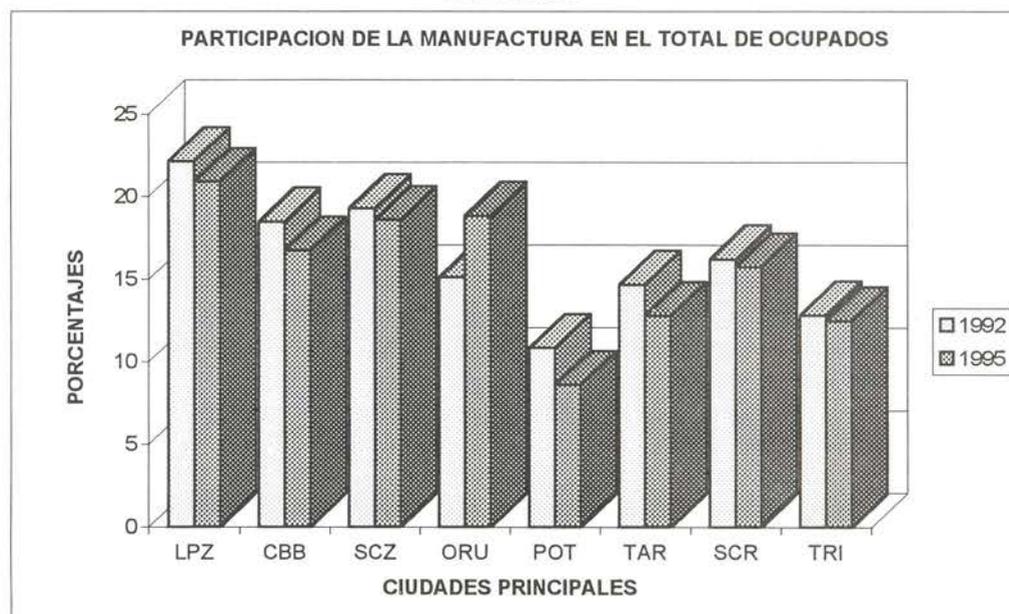
(*) Incluye la ciudad de El Alto.

El cuadro precedente, permite apreciar algunos fenómenos que dan cuenta de este hecho. Primero, es destacable la reducción en la participación de la manufactura en toda el área urbana -un punto porcentual durante el periodo-, paralela a la caída de los demás sectores, exceptuando el comercio, que viene a constituirse en la única que incrementó su participación en el empleo urbano. Segundo, es perceptible una leve reducción en la brecha de "industrialización" entre las ciudades del resto urbano y las del eje, aunque no precisamente debido a un crecimiento del empleo manufacturero en las primeras, sino a la caída más drástica en el pro-

medio de dicho índice para las segundas.

Empero, la información en términos absolutos (cuadros 3 y 4 del anexo 1) permite evidenciar algunos comportamientos destacables. Por ejemplo, en el grupo de las ciudades del eje, la ciudad de Cochabamba sufrió una reducción de su empleo manufacturero en más de 4.000 puestos de trabajo, frente al aumento del mismo en más de 13.000 nuevos puestos en las industrias de La Paz y Santa Cruz. En el otro grupo de ciudades, Potosí es la única que muestra una caída absoluta del empleo manufacturero que alcanza los 650 puestos de trabajo.

Gráfico No. 1



Fuente: INE, Encuestas Integradas de Hogares
Elaboración: CEDLA, Unidad de Estudios Urbanos.

Los casos importantes de crecimiento del empleo industrial durante el período, a parte del mencionado en Oruro corresponden a: i) La Paz, Cuero y calzado con 55% de incremento y Textiles y prendas de vestir con 27%, y ii) Santa Cruz, Muebles con 73%, Papel e imprenta 71%, Alimentos, bebidas y tabaco, con 68% y Productos metálicos, maquinaria y equipo, con 45%.

En el gráfico anterior, se observa el deterioro de la participación industrial en el total del empleo urbano en cada una de las ciudades, exceptuando el caso de Oruro, ciudad en la que la manufactura pasó de 15% en 1992 a

casi un 19% en 1995 (cuadro 5 del anexo 1). Esta situación se explica por un importante e inusitado incremento del empleo en las ramas Textiles y prendas de vestir (98%) y Productos metálicos, maquinaria y equipo (43%) y un aumento más leve en otras. Con todo, este dato debe ser considerado con la suficiente prudencia, pues se trata de un incremento que en términos absolutos alcanza, aproximadamente, a 4.000 nuevos ocupados para todo el período, de los cuales un poco más del 37% son empleos creados en talleres informales y otro 21% es un aumento en la nómina de las fundiciones estatales.

2.5. Una mirada nacional de conjunto

Un cruce de los datos de empleo a nivel nacional, según la ubicación de las fuentes de trabajo en las distintas ramas de actividad y la forma de organización del trabajo que rige en las unidades económicas, nos permite

comprender la magnitud de la participación del sector informal en la estructura del empleo en el área urbana, al mismo tiempo que nos brinda una visión panorámica de la estructura económica no agrícola del país.

Cuadro No. 5
**ESTRUCTURA DE OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD
 Y FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO**
 Ciudades capitales

	Manufactura		Comercio		Servicios		Otras	
	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995
FORMAL	26	27	13	12	53	54	54	46
INFORMAL	74	73	87	88	47	46	30	39
DOMESTICO	0	0	0	0	0	0	15	15
TOTALES	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INE, Encuestas Integradas de Hogares.

Elaboración: CEDLA, Unidad de Estudios Urbanos

El cuadro respectivo muestra su evidente predominio en la industria y el comercio, ramas en las que constituye para el año 1995, el 73% y 88%, respectivamente. En el caso de los servicios, su participación es menor a la del sector empresarial, lo mismo que en el agregado de **otras ramas**. Sin embargo, inclusive al interior de este grupo se debe men-

cionar que se produjo un crecimiento importante del empleo informal en algunas ramas particulares -transportes y construcción-, que sobrepasó con abundancia el crecimiento porcentual promedio del sector formal en las mismas, durante el período (cuadro 6 del anexo 1).

Cuadro No. 6
**1992-1995: CONTRIBUCIÓN DE SEGMENTOS A LA
 CREACIÓN DE NUEVOS EMPLEOS POR RAMA DE ACTIVIDAD**
 Ciudades capitales

	FORMAL	INFORMAL	DOMESTICO	TOTAL
Manufactura	34,4	65,6	---	100,0
Comercio	7,9	92,1	---	100,0
Servicios	43,0	57,0	---	100,0
Otras	-10,3	95,5	14,8	100,0
TOTAL	6,2	89,5	4,3	100,0

Fuente: INE, Encuestas Integradas de Hogares.

Elaboración: CEDLA, Unidad de Estudios Urbanos.

(*) En Comercio se incluye restaurantes y hoteles. Servicios no incluye Adm. Pública, educación y salud.

La relevancia creciente del sector informal se destaca mejor aún al considerar el saldo neto de la creación de empleos. En efecto, tal como lo muestra el cuadro anterior, del total de empleos nuevos generados durante el período en las principales ciudades, este sector es responsable de casi el 90%, en franca ventaja sobre el sector formal -estatal y empre-

sarial- que no alcanza a contribuir con un décimo del total.

Esta situación general se replica en cada uno de los grupos de actividades económicas, destacando de entre todas el Comercio, que ratifica su papel de sector "refugio" de la po-

blación trabajadora impelida por la urgencia de obtención de un ingreso y limitada por la carencia de recursos para emprender alguna actividad productiva, en muchos casos inclusive contando con las destrezas requeridas. En otro sentido, está reflejando el alto nivel de liberalización y apertura del mercado nacional al flujo de bienes importados y la persistente característica del mercado interno encarnada en la difundida intermediación de productos agropecuarios provenientes de la economía campesina -aprovechando la desigualdad de los términos de intercambio-, siendo menos probable su explicación por la recuperación de ramas industriales productoras de bienes de mayor valor agregado, que pudiese posibilitar una mayor sostenibilidad a ese amplio conjunto de nuevos puestos de trabajo.

Un fenómeno importante, mencionado ya líneas arriba, es el de la traslación del rol del sector formal como generador de empleos en la rama Construcción a esferas del sector informal, que junto al aumento proporcionalmente menor del empleo formal en la rama Transporte y la caída en el número de puestos de trabajo en servicios básicos, explican la pérdida de empleos formales en el grupo "Otras". En efecto, en ellas se observa que este sector -en particular el segmento semiempresarial- no solamente se constituye en la fuente principal de generación de nuevos puestos de trabajo, sino que ha pasado a absorber los flujos de salida de trabajadores del sector empresarial que, en el período, ha mostrado un saldo negativo.

Cuadro No. 7
**1992-1995: CONTRIBUCIÓN DE SEGMENTOS A LA
 CREACIÓN DE NUEVOS EMPLEOS EN LA MANUFACTURA**
 Ciudades capitales

	FORMAL	INFORMAL	TOTAL
Alimen. Bebidas y Tabaco	94,9	5,1	100,0
Textiles P. de Vestir	10,6	89,4	100,0
Cuero y calzado	-51,2	151,2	100,0
Papel e Imprenta	13,6	86,4	100,0
Minerales no Metálicos	153,9	-53,9	100,0
Metálicos, Maq. y Equipo	24,0	76,0	100,0
Otras Manufacturas	20,9	79,1	100,0
MANUFACTURA	34,4	65,6	100,0

Fuente: INE, Encuestas Integradas de Hogares.

Elaboración: CEDLA. Unidad de Estudios Urbanos.

En el caso de la manufactura, que se constituye en el único grupo de actividades donde el sector formal adquiere cierta relevancia como generador de empleos, se observa una fuerte concentración de los nuevos empleos formales en la rama de Alimentos, bebidas y tabaco, coincidiendo con la tendencia de cre-

cimiento del producto observable a través de las cuentas nacionales². Una segunda rama de importancia para el sector formal -específicamente el sector empresarial-, es la de productos Textiles y prendas de vestir, que incrementó el número de puestos de trabajo a razón de 6% como promedio anual -similar a

² En efecto, durante los primeros años de la presente década, el valor agregado de algunas ramas particulares de este grupo -alimentos diversos, azúcar y confitería, tabaco elaborado y molinería-, han demostrado un comportamiento positivo reflejado en tasas de crecimiento del valor agregado mayores al promedio general de la industria.

la tasa del sector informal-, pero que en términos absolutos pierde significación frente a la cantidad de puestos que se generan en los talleres familiares y semiempresariales. Este comportamiento positivo, sin embargo, tuvo como correlato una disminución significativa en algunas ramas como las de Productos químicos, Cuero y calzado, y Productos de madera. En el caso de Cuero y calzado la disminución de puestos de trabajo en el sector empresarial se vio ampliamente compensada por la dinámica del sector familiar, reflejando un síntoma de la interesante transformación que se está operando en esa rama manufacturera.

Como corolario, se puede afirmar que la dinámica del grupo de las manufacturas, en lo relativo a la creación de empleos, depende en gran medida del comportamiento de las unidades familiares que producen Textiles y prendas de vestir (90% de nuevos empleos), y Cuero y calzado (190%), así como de las semiempresariales ubicadas en las ramas de Papel e imprenta (105%), Productos metálicos, maquinaria y equipo (82%), y Otras manufacturas(61%). En esta última, destaca la importante dinámica de las actividades de producción de muebles y joyería, de cuyos nuevos empleos el 60% está localizado en unidades semiempresariales.

2.6. Una mirada regional de conjunto

Es posible afirmar de manera concluyente que el sector informal ha jugado un importante rol dinamizador del empleo manufacturero en casi todas las ciudades. En sentido estricto, le ha correspondido la mayor proporción de nuevos empleos creados duran-

te el período, en cuatro de las seis ciudades en que se ha verificado un incremento del empleo industrial. De este conjunto de ciudades capitales, sólo en Oruro y Trinidad el segmento empresarial ha tenido un crecimiento superior al de los segmentos informales.

Cuadro No. 8
1992-95 NUEVOS EMPLEOS EN LA MANUFACTURA
POR SEGMENTO DEL MERCADO
Ciudades capitales

	La Paz	Cochabamba	Santa Cruz	Oruro	Potosí	Tarija	Sucre	Trinidad
FORMAL	3951	-878	4725	2390	-194	-75	-288	386
INFORMAL	9413	-2363	8846	1630	-654	897	1526	-159
TOTAL	13364	-3241	13571	4020	-848	822	1238	227

Fuente: INE, Encuestas Integradas de Hogares
Elaboración: CEDLA, Unidad de Estudios Urbanos

Como caso especial, se debe mencionar a las ciudades de Cochabamba y Potosí, donde se ha presentado una caída simultánea del empleo manufacturero en los sectores formal e informal. En la primera ciudad, dicha situación se ha debido a una reducción importante de puestos de trabajo en las ramas Cuero y calzado (52%) en unidades empresariales y en unidades semiempresariales, y también en las ramas de producción de Minerales no metálicos (43%) y Alimentos, be-

bidat y tabaco, básicamente localizadas en unidades informales. En la segunda ciudad, el fenómeno ha estado dominado por una caída severa del empleo en la rama de Minerales no metálicos (72%), tanto en el sector empresarial como en el familiar, y por reducciones importantes en las ramas Papel e imprenta (60%), Productos metálicos, maquinaria y equipo (60%) y Textiles (27%), en unidades informales.

2.7. A manera de conclusiones

De la descripción anterior, se puede colegir que el mercado de trabajo urbano en Bolivia ha tenido durante el período 1992-1995, una evolución que ratifica las grandes tendencias presentes desde la década anterior y que fueron agudizadas por la aplicación de las medidas de ajuste estructural. Resumidamente, éstas son: i) creciente participación de los segmentos informales en el mercado laboral, particularmente del segmento semiempresarial, ii) como consecuencia de lo anterior, superioridad numérica del empleo informal sobre el formal, iii) sostenida reducción del empleo en el segmento estatal, que ha significado la práctica desaparición de empleos públicos en la manufactura, iv) decrecimiento de la tasa anual de creación de empleos del segmento empresarial, en relación al período 1985-91, y v) concentración del empleo urbano en ramas de actividad no productivas, especialmente en comercio, situación de particular relevancia en los segmentos informales.

Las características mencionadas se ratifican a nivel regional, aunque se perciben algunas peculiaridades que merecen mencionarse: i) en las ciudades del eje la participación del sector informal urbano en el empleo total es mayor que en las del resto urbano, debido a que en estas últimas hay una mayor presencia de trabajo doméstico, lo que estaría reflejando la existencia de mayores dificultades para el establecimiento de unidades económicas, ii) el promedio de creación de nuevos empleos en los segmentos informales es mayor en las ciudades del eje que en las otras, advirtiéndonos de la importancia de la dinámica general de la economía y el tamaño del mercado regional, y iii) mientras en las ciudades que no pertenecen al eje económico central el promedio de participación de la manufactura es menor que el de éstas, el promedio del grupo **otras ramas**, que incorpora al transporte, administración pública y servicios de educación y salud, es mayor, lo que sugiere la importancia que todavía tiene el Estado como empleador en las ciudades de menor desarrollo.

III. Relevancia de la micro y pequeña empresa en la estructura del sector industrial³

Una característica fundamental de la industria nacional es su heterogeneidad, tanto en términos de formas de organización, como de tamaño de las unidades productivas. La coexistencia de diferentes lógicas de funcionamiento derivadas de dichos rasgos, imprime un comportamiento conservador al sector, que no puede superar su naturaleza li-

viana, es decir, la presencia dominante de ramas productoras de bienes de consumo con escaso nivel de agregación de valor. Esta situación se traduce en bajos niveles de producción y productividad y, como consecuencia, en reducidos niveles de competitividad en relación a la industria de otros países.

³ Este capítulo se basa en el trabajo de H. Larrazábal: "La pequeña y microempresa en diez años de ajuste" en **Aspectos sociales de diez años de ajuste**, ILDIS-UCB, 1996.

Cuadro No. 9
PORCENTAJE DE UNIDADES ECONOMICAS
POR TAMAÑO SEGUN SUB-RAMA
1990

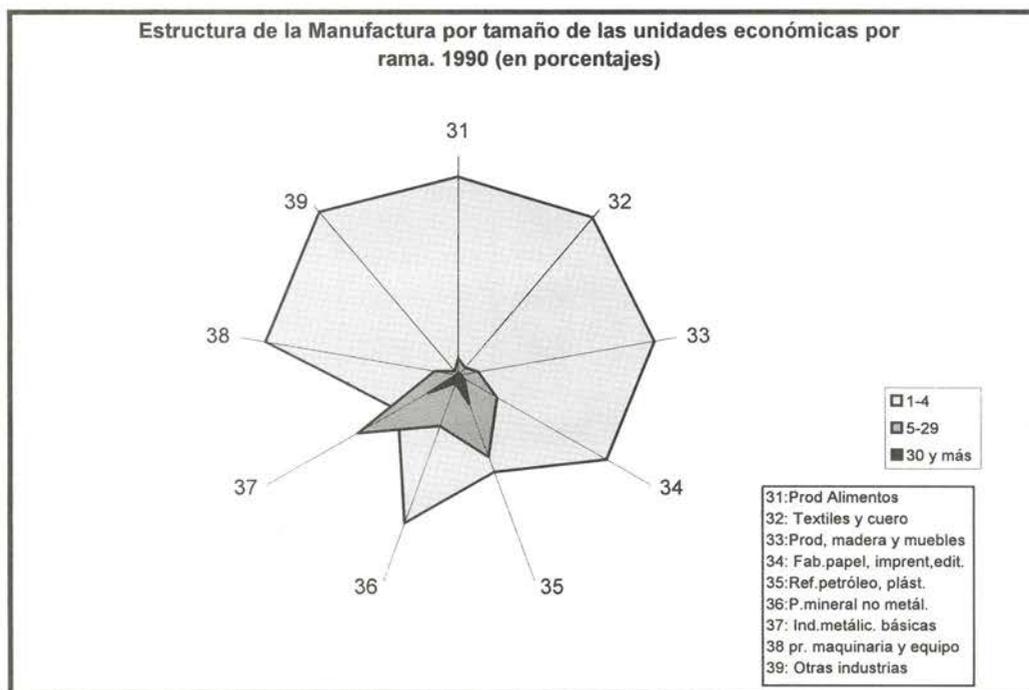
RAMA	Total	1-4	5-29	30 y más
Producción de alimentos	100.00	90.60	7.84	1.56
Textiles y cuero	100.00	94.05	4.83	1.13
Prod. de madera, muebles	100.00	89.58	9.13	1.28
Fab. de papel, empr. y edit.	100.00	76.63	20.12	3.25
Ref. Petróleo, caucho, plást.	100.00	46.75	39.39	13.85
Prod. Minerales no metálicos	100.00	71.71	24.50	3.79
Ind. Metálicas básicas	100.00	31.58	52.63	15.79
Prod. Maquinaria y equipo	100.00	88.13	10.85	1.02
Otras industrias	100.00	97.19	2.48	0.33

Fuente: Larrazábal, H. "La pequeña y microempresa en diez años de ajuste"

Un elemento explicativo de este fenómeno, es la presencia preeminente de unidades micro y pequeñas que arrastran consigo las dificultades propias de su génesis, es decir, de su limitada dotación de recursos, que les obliga a adoptar prácticas rudimentarias de gestión empresarial, de organización de los procesos de trabajo y de inserción comercial. En realidad, el exiguo dinamismo demostrado por las grandes empresas y su incapaci-

dad de encabezar un proceso de modernización integral -que devienen de razones estructurales inherentes a toda la economía boliviana-, ha permitido la sostenida y creciente emergencia de un amplio conjunto de unidades micro y pequeñas, que la han sustituido como oferente de bienes para el mercado nacional e inclusive para ciertos segmentos de consumidores de mercados externos regionales.

Gráfico No. 2



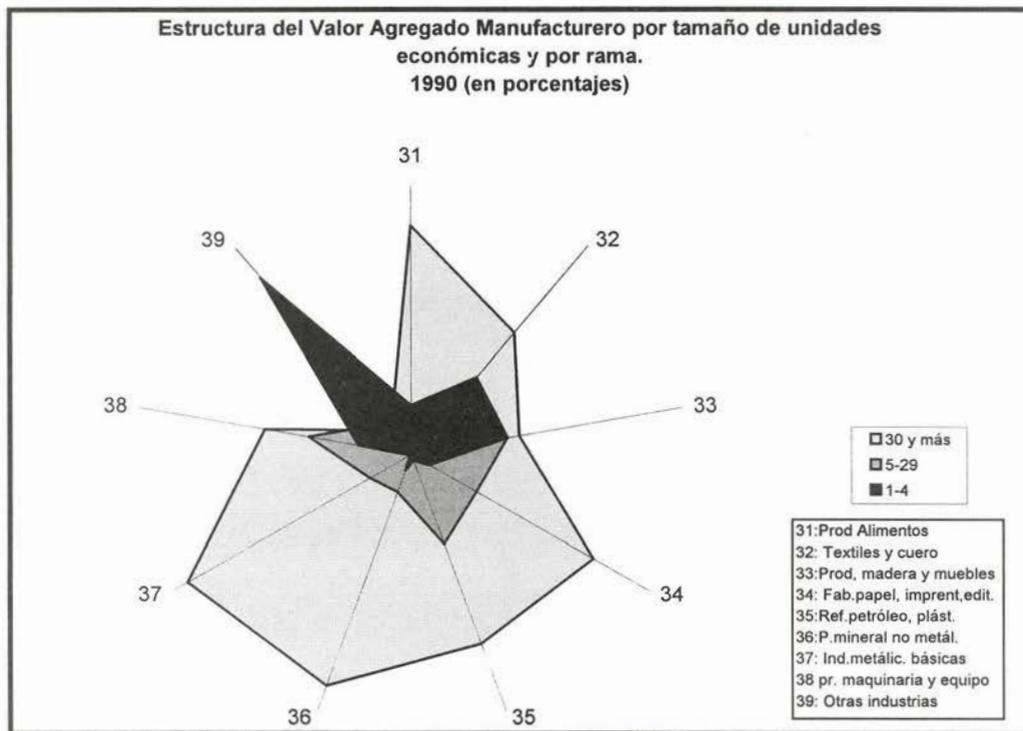
Fuente: Cuadro No. 7 del anexo 1. Hernando Larrazábal, "La Pequeña y Microempresa en Diez Años de Ajuste".

La presencia de la pequeña y microempresa productiva alcanza a todas las ramas de la manufactura y, en conjunto, significa alrededor del 90% del total de unidades productivas del aparato productivo industrial. Esta situación es particularmente importante en las ramas productoras de alimentos, textiles y cuero, madera y muebles, y otras industrias, donde son las unidades micro -de 1 a 4 ocupados- las que constituyen el grupo más numeroso, como se puede apreciar en el gráfico No. 2, el mismo que muestra un área dominante de unidades micro, una menor -pero relevante- de unidades pequeñas de 5 a 29 ocupados y un reducido grupo de unidades empresariales de más de 30 ocupados, lo que en el caso nacional suele considerar-

se como gran empresa.

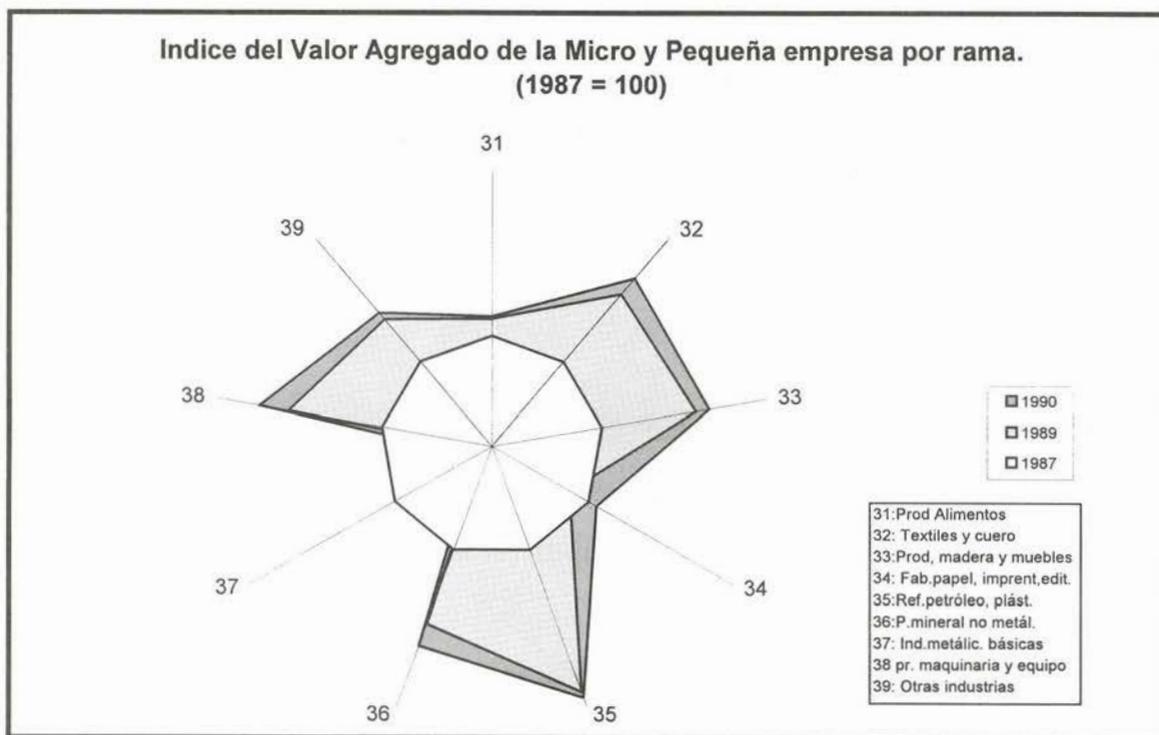
De manera opuesta a lo que sucede en el caso del número de establecimientos, en lo relativo al aporte de los diferentes estratos al valor agregado industrial, la presencia dominante corresponde a la gran industria por sobre los otros dos estratos, situación que puede explicarse por las características de bajos niveles de producción y productividad de las unidades micro y pequeñas (gráfico No. 3). Los casos más destacables corresponden a las ramas 31, 34, 36 y 38, en las que las microempresas son mayoría abrumadora y únicamente aportan entre el 5% y el 15% del valor agregado.

Gráfico No. 3



Fuente: Cuadro No. 8 del anexo 1. Hernando Larrábal "La Pequeña y Microempresa en Diez Años de Ajuste".

Gráfico No. 4



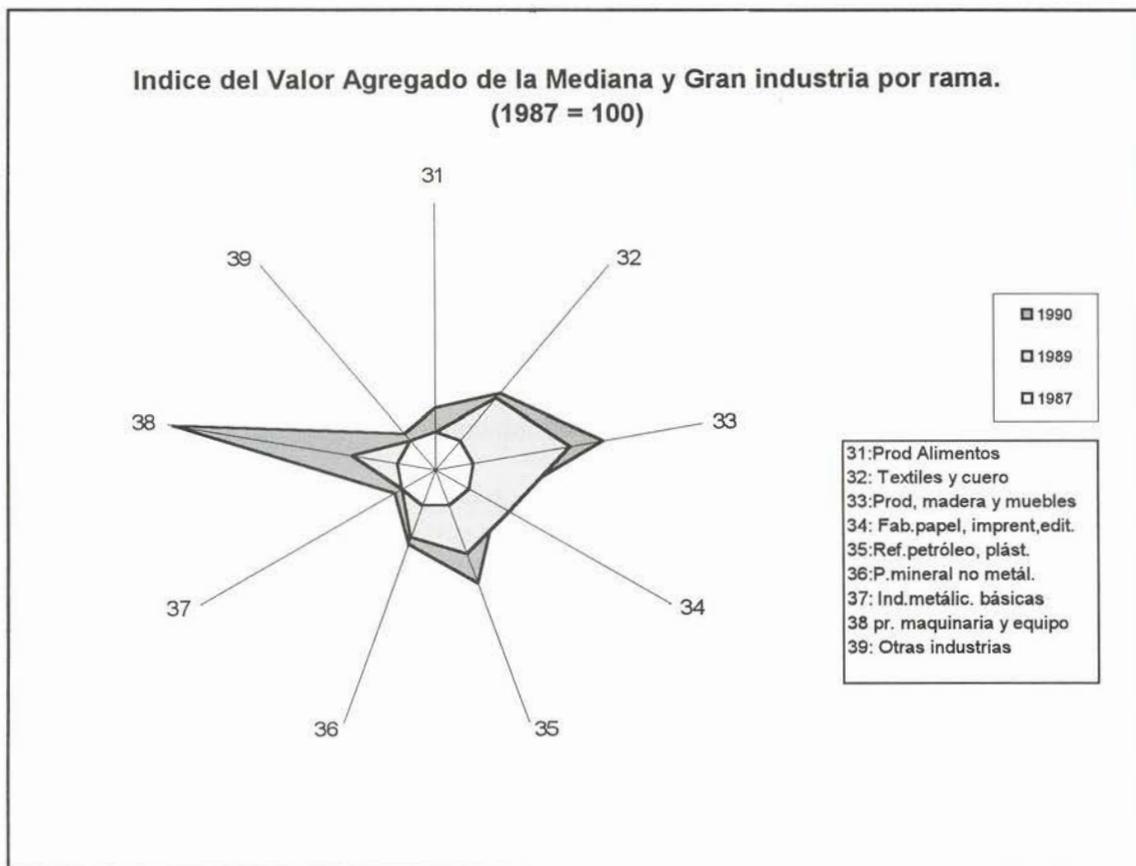
Fuente: Cuadro No. 9 del anexo 1. Hernando Larrábal "La Pequeña y Microempresa en Diez Años de Ajuste".

Los dos gráficos precedentes nos permiten apreciar las tendencias presentes en el comportamiento de los diferentes estratos en el período 1987-1990, que ratifica la tendencia citada, de concentración del valor agregado en el estrato de la gran empresa..

El índice de la pequeña y microempresa -gráfico 4- muestra un incremento del valor agregado de menor magnitud que el que se observa en el gráfico correspondiente a la gran industria, pues el mayor crecimiento individual de las ramas corresponde a la rama 35 "Refinación de petróleo, caucho y plástico" cuyo índice de valor agregado llega a ser en 1990 de 240, en tanto que en el caso de la mediana y gran industria el mayor crecimen-

to individual del valor agregado se presenta en la rama 38 "Producción de maquinaria y equipo", que en 1990 es prácticamente seis veces más que en el año inicial. Asimismo, promediando el índice de las nueve ramas industriales, tenemos que éste en el caso de los estratos de mayor tamaño alcanza a 277, frente a sólo 160 de los estratos pequeño y micro, lo que sugiere que la brecha en la contribución al valor agregado manufacturero tiende a ampliarse debido a los bajos niveles de productividad de las micro y pequeñas empresas, lo que resulta particularmente inquietante en aquellas en que se verifica una alta concentración de unidades productivas de este tipo.

Gráfico No. 5



Fuente: Cuadro No. 10 del anexo 1. Hernando Larrazábal, "La Pequeña y Microempresa en Diez Años de Ajuste".

De esta manera, el índice promedio total de cada grupo tiene un comportamiento disímil: el índice del valor agregado promedio de la pequeña y microempresa para 1989 es de 145 y en 1990 de 160, en franca desventaja frente a la gran industria, cuyo índice sube a 195 en 1989 y a 277 en 1990. Más aún, mientras en el caso de la gran industria sólo en el caso de la rama 31 "Producción de alimentos" se observa una caída temporal de muy poca significación (3 puntos) en el año 1989, para volver a recuperarse y superar en 1990 el nivel del índice inicial en 60 puntos, en el caso de la micro y pequeña empresa, se produce la práctica desaparición del valor agregado en la rama 37 "Industrias metálicas básicas", cuyo índice pasa a 7 y 17 en 1989 y 1990, respectivamente.

Ahora bien, si tomamos en consideración que en el período 1992-1995 no se perciben mayores cambios en la industria en lo referente a incorporación de nuevas tecnologías o la incorporación de nuevos procesos de trabajo que hagan alentar la esperanza de verdaderos procesos de reconversión productiva, es posible suponer que persiste la distribución asimétrica entre la gran industria y la pequeña y micro empresa. Es decir, que sigue presentándose la hegemonía de un número creciente de pequeñas unidades en el sector industrial, pero que contribuyen con una parte menor del valor agregado en referencia a los establecimientos industriales de mayor tamaño.

IV. Vinculación de los cambios operados con las condiciones productivas y las políticas económicas

El conjunto de políticas económicas aplicadas desde 1985 -con ligeras diferencias en su administración por parte de los sucesivos gobiernos- se fundamentó en la concepción teórica de que el mercado es el mejor asignador de recursos y que, por lo tanto, las posibilidades de superación de los problemas de la economía -entre ellos los referidos al empleo-, dependen de la forma en que aquel se desarrolle. En ese sentido, las disposiciones y acciones que el Estado asumió estuvieron dirigidas a establecer las condiciones para que las fuerzas del mercado operasen con completa libertad.

En ese sentido, en la primera fase de aplicación de las reformas, las políticas económicas estuvieron orientadas a lograr el necesario equilibrio interno mediante la estabilización de precios. Sin embargo, este objetivo fundamental estuvo acompañado de una extrema apertura de la economía, que venía a constituirse en el primer paso hacia la modificación de la modalidad de inserción del país en la economía internacional, en el entendido de que de esa forma se posibilitaba la influencia positiva de la competencia extranjera para generar una transformación productiva del aparato productivo nacional.

La segunda fase, que podría ser calificada de administración de la estabilidad, incorporó además un conjunto de reformas de carácter estructural que tenían el objetivo de eliminar todas las restricciones a la operación libre del mercado en todos los sectores de la actividad económica, mediante la reducción absoluta de la injerencia estatal en la economía, la imposición de nuevas reglas de juego y el establecimiento de nueva institucionalidad en mercados particulares.

Finalmente, la tercera fase que se desarrolla

durante el período gubernamental que concluye, significa la culminación de las reformas estructurales, mediante la aplicación de las medidas más profundas y de mayor alcance en la tarea de consolidar una economía de libre mercado totalmente integrada a las corrientes internacionales.

Todas estas medidas tuvieron como correlato el proceso de modificación de los roles de los diferentes agentes económicos. En realidad, correspondiendo a la concepción predominante, se trató de un proceso sostenido y progresivo de reducción de la esfera de influencia del Estado y el acrecentamiento del protagonismo de la empresa privada. En este aspecto, la tercera etapa mencionada viene a constituirse en la más significativa, pues incorporó: i) la transferencia de la propiedad de las principales empresas públicas a manos de empresas privadas extranjeras, ii) la modificación de la legislación relativa a las garantías a la propiedad privada y a la introducción y desarrollo de las relaciones capitalistas en el área rural, iii) el impulso más significativo al financiamiento de la empresa privada a través de la canalización del ahorro laboral obligatorio al ámbito de su administración y la creación de las bases para el establecimiento de un mercado de valores, iv) la adecuación de las leyes sectoriales al objetivo de atracción de capital extranjero, y v) la reforma institucional del Estado para adecuarlo a sus nuevas funciones.

En consecuencia, la consideración de las condiciones presentes para el desarrollo de las actividades productivas -en el sobreentendido de que son las que mayor potencialidad tienen para modificar el escenario del empleo-, debería tomar en cuenta, principalmente, el comportamiento de los agentes privilegiados por las políticas vigentes como di-

namizadores de la economía y del empleo. Por ello, la referencia a las expectativas inscritas en el programa gubernamental parece obligada pues marcaban una pauta de la dinámica que debería alcanzar la economía nacional -como consecuencia del arsenal de políticas utilizado-, para superar los problemas más apremiantes.

El denominado Plan de Todos, que se constituyó en el eje de la administración gubernamental que concluye, se asentaba en lo referente al desarrollo económico en los siguientes supuestos: la acción conductora de la actividad económica por parte de la inversión extranjera a partir de la "capitalización" de las principales empresas estatales, alentaría el incremento sustancial de la inversión privada local y, al mismo tiempo, permitiría un incremento extraordinario del ahorro público que sería destinado a la inversión en infraestructura productiva y al desarrollo del capital humano, dicha situación sentaría las bases para el desarrollo productivo y, como consecuencia, la superación de los principales problemas económicos, entre ellos los del desempleo. En cierto sentido, se puede afirmar que la actividad productiva nacional debería seguir el paso marcado por la inversión extranjera como agente privilegiado que, al alentar la competencia en los mercados posibilitaría la ampliación de la oferta global -y con particular importancia la exportable-, la mejora de la productividad y competitividad de la industria, la generación de efectos integradores al interior de las diferentes ramas productivas y la mejora de la capacidad financiera estatal. Adicionalmente, los procesos de Descentralización del Estado y la Participación Popular, permitirían modificar la desigual relación campo-ciudad, consolidando un desarrollo económico más armónico y un sistema democrático con menores inequidades sociales.

La situación al final del período muestra que el comportamiento de los actores protagónicos en la economía no aportó los resultados inscritos en las expectativas del programa gubernamental. En efecto, las características centrales que retratan a la economía nacional como poco competitiva frente a otras

regionales persisten y, en la medida que se ha convertido esta cuestión en una carrera contra el tiempo, se agudizan.

La estabilidad de precios, alcanzada a partir de un manejo restrictivo de las políticas fiscal y monetaria, ha demostrado no ser suficiente para alentar un crecimiento importante de la actividad productiva. Las limitaciones que esta conducta ha impuesto a la capacidad operativa del Estado se traducen en insuficientes niveles de inversión pública en infraestructura y servicios sociales, que han inhibido aún más la dinámica de algunas ramas de actividad y ciertas regiones en particular. También la elevación continua de tributos y la emisión de deuda pública, asumidas como mecanismos preferidos de financiamiento público, han repercutido negativamente en el dinamismo de algunos sectores productivos nacionales -que de un tiempo a esta parte se habían constituido en emblemas del crecimiento económico-, en la medida en que les han restado oportunidades de acceso a recursos financieros. Esta conducta se ha visto agravada por la repercusión que ha tenido sobre los ingresos fiscales, la transferencia del patrimonio de las empresas estatales y, con él, de las fuentes de recursos.

A la limitación proveniente de la escasez de recursos públicos, que de por sí restaba posibilidades al proceso de Participación Popular como instrumento esencial para paliar las desigualdades económicas y sociales y para posibilitar procesos de contención migratoria, se sumó la forma de operación que adoptó el mismo, al privilegiar el gasto social en desmedro de una orientación productiva que le dé proyecciones de sostenibilidad de más largo plazo.

Otro elemento que se suma a esta conducta del Estado, es la persistente ineficiencia administrativa, agravada por los permanentes cambios en la estructura del poder ejecutivo, que se extendió a los nacientes órganos ejecutivos departamentales y que se encarnó en la pesadez burocrática y el incremento de la corrupción.

Por su parte, la conducta demostrada por la empresa privada fue la de su reiterada aversión al riesgo, la búsqueda permanente del amparo estatal a la que estuvo acostumbrada anteriormente y el recurrente uso, como único expediente, de las ventajas espurias que brinda la creciente oferta laboral.

Finalmente, la inversión de capital foráneo no modificó radicalmente las características de la actividad productiva como esperaban las expectativas oficiales, debido fundamentalmente a dos hechos: primero, que la reforma crucial de la capitalización tuvo una demora considerable en su ejecución y, segundo -como se ha mencionado antes-, porque la fracción de la inversión extranjera distinta a la de los socios estratégicos de la capitalización -que puede considerarse como el flujo normal de capital foráneo-, se concentró en sectores extractivos tradicionales. Las características de esta inversión -orientada a la producción de bienes exportables y con poca articulación intra e intersectorial-, plantearon obviamente limitaciones a la difusión de una mayor dinámica en la actividad productiva interna

Aquí vale la pena señalar que por sus características, la capitalización no significará un impulso renovador a las actividades productivas si no se modifica su orientación. Esto es así, porque las condiciones establecidas para la operación de dichas empresas, priorizan el interés de los socios extranjeros, que cuentan con todas las facultades para definir independientemente el destino de los recursos⁴.

De esta manera, considerando las orientaciones asumidas por los principales agentes económicos y el Estado, se puede comprender que el comportamiento del mercado de trabajo no hizo más que reiterar una tendencia, afincada profundamente en nuestra sociedad, de desplazar gran parte de la responsabilidad en la solución -aunque sea con rasgos de extrema fragilidad-, de los problemas relacionados con el empleo, a esferas de la informalidad. En otros términos, el decurso de las decisiones económicas de los agentes de desarrollo privilegiados en el modelo actual, no modificó el rol asignado -no explícitamente- a la población urbana marginada de las políticas oficiales.

V. Perspectivas de la microempresa productiva⁵

5.1. Los desafíos del cambio para la microempresa productiva

El reconocimiento de la importancia de la microempresa en nuestro país, debe superar la visión simplista que no hace diferencia entre la microempresa moderna, que ha emergido en algunos países -particularmente en los de industrialización reciente- al ca-

lor de profundas reformas en sus respectivos aparatos productivos enfrentados a los nuevos retos de la competencia internacional, y la microempresa que en nuestro medio se ha difundido como tabla de salvación de la creciente población urbana que no ha

⁴ Una referencia más amplia sobre estos aspectos, se encuentra en el capítulo referido al contexto macroeconómico de este mismo informe.

⁵ Este capítulo se basa en varios trabajos de la Unidad de Estudios Urbanos del CEDLA, realizados en el marco del diseño de un Modelo Integral de Intervención, en particular en el documento "Enfoque general del Modelo Integral de Apoyo a la microempresa" de H. Larrazábal

accedido a un capitalismo floreciente. Esta distinción es tanto más importante a la hora de plantearse lineamientos de política y diseñarse acciones concretas para convertirla en una auténtica protagonista del desarrollo nacional, superando la contradicción evidente entre su indiscutible rol como generadora de empleo y su limitada capacidad para generar valor agregado.

En efecto, mientras la microempresa moderna de esos países se caracteriza por poseer rasgos que se pueden resumir en: "a) alta tecnificación y flexibilidad productiva en planta, b) estructura organizativa ágil y desburocratizada, c) calificación multifuncional de la mano de obra, d) alta productividad y calidad en los procesos, e) capacidad de innovación permanente de nuevos productos y diseños, f) capacidad para responder a oportunidades de articulación con estratos de empresas más grandes, y a oportunidades de cooperación con empresas de similar condición y tamaño, y g) habilidad para insertarse en nuevos circuitos de comercialización a través del uso eficiente de mecanismos de comunicación e información", la microempresa productiva boliviana ubicada mayoritaria-

mente en los estratos semiempresarial y familiar, se caracteriza por desenvolver sus actividades en el marco de la obsolescencia y rezago tecnológico, de la precariedad en las condiciones de funcionamiento y de empleo de la mano de obra y de la ausencia de criterios empresariales en la gestión.

Por esta razón, los desafíos para el cambio de la microempresa productiva consisten en aprovechar su fuerte presencia y concentración en la mayoría de las ramas industriales, para convertirla de desventaja y manifestación del atraso, en expresión de modernización tecnológica, elevada productividad y competitividad. No se trata, entonces, de reproducir el taller artesanal con roles tradicionales y basada en condiciones inadecuadas de producción, sino de trascender hacia su desarrollo efectivo como unidad económica moderna. De allí también, la necesidad de que se administren los cambios con prontitud y eficiencia, de manera que se evite perder las oportunidades que, en el corto plazo, ofrecen las nuevas condiciones del mercado internacional y, particularmente, las nuevas experiencias de regionalización a los que se ha adscrito el país.

5.2. Principales problemas del sector y carácter de las políticas requeridas

Los principales problemas que enfrentan las pequeñas unidades económicas -en particular las que se orientan a la producción de bienes-, se ubican en dos ámbitos diferentes: aquellos que dependen directamente de las características individuales de las unidades, y aquellos que están determinados por las condiciones del contexto económico-social, tanto sectorial como nacional.

Entre los primeros parece importante -por la

permanente omisión de que son objeto- referirse inicialmente a un subconjunto de problemas, que podríamos relacionarlos con el grado de "desarrollo empresarial" y que se resumen básicamente en las capacidades de los titulares de la unidad económica para desarrollar las tareas que hacen a la gestión de una empresa. Estas capacidades, muchas de las cuales pueden ser adquiridas, tienen un incipiente desarrollo debido a las propias circunstancias sociales y personales que

⁶ En general, las historias personales de los titulares o propietarios de las unidades, tienen como elementos comunes la necesidad apremiante de procurarse un ingreso y la ausencia de oportunidades de inserción laboral formal, como explicativos de las razones de constitución del taller informal. La emergencia de las mismas, entonces, tienen poco parecido con el establecimiento

guiaron al establecimiento de la unidad en cuestión⁶. Haciendo un esfuerzo de síntesis, podríamos agruparlos en:

i) **problemas que derivan del escaso desarrollo de mentalidad empresarial**, entre los que destacan: la aversión al riesgo, la insuficiente discriminación entre economía familiar y de la empresa, el desconocimiento del rol de la microempresa en la economía nacional, la subestimación de la legalidad para el funcionamiento de la unidad económica y la poca disposición para emprender proyectos empresariales asociados.

y ii) **problemas que hacen al desconocimiento de funciones y técnicas de administración gerencial**: la persistencia de una planificación empírica de la producción, la deficiente organización de los recursos, la presencia de prácticas informales de relacionamiento laboral, la improvisación en el uso de mecanismos de control administrativo y financiero, la ausencia de nociones de mercadeo y el desconocimiento de normas legales.

En segundo lugar, se pueden señalar los problemas derivados de la dotación de recursos de la unidad. Entre ellos -que son los mencionados con más frecuencia-, los más importantes son el limitado capital de trabajo e inversión, la obsolescencia y atraso tecnológico de la maquinaria, ausencia de infraestructura propia para la producción y el almacenamiento, métodos y técnicas de producción rudimentarios, insuficiente división y especialización del trabajo, escasa calificación de la mano de obra (alta participación de empleo familiar no remunerado), y prácticas empíricas y limitadas en la comercialización. En realidad, este conjunto de problemas es una consecuencia de los efectos combinados de las características personales del propietario y de las condiciones que brinda la economía respecto al acceso a los recursos productivos.

El segundo gran grupo de problemas, aquellos que tienen que ver con las características generales que la economía ofrece a las actividades productivas, resultan de la acción conjunta de la trama institucional-legal dispuesta por las políticas públicas y el nivel de desarrollo de los distintos mercados. En el caso particular de las unidades microempresariales manufactureras, los problemas a que se enfrentan son similares a los que el conjunto de la industria enfrenta: limitado acceso a recursos financieros, ausencia de infraestructura productiva, deficiente provisión de materias primas e insumos, ausencia de mecanismos para impulsar el desarrollo tecnológico y la calificación de la mano de obra, y escaso desarrollo institucional-legal para el fomento y promoción de la producción, entre las principales.

Enfrentada a estas condiciones adversas, la microempresa productiva, ha podido desarrollar diversas estrategias de aprovechamiento de las limitadas ventajas que le otorgan su tamaño, la trama de relaciones sociales tradicionales que la envuelven, y las mismas condiciones del mercado. En efecto, la microempresa productiva ha podido constituirse en un segmento importante del aparato productivo nacional aprovechando ventajas comparativas como la existencia de materia prima nacional, la presencia de una amplia oferta de fuerza de trabajo barata y poseedora de las mínimas calificaciones requeridas, y fundamentalmente la existencia de un amplio estrato de consumidores de bajos ingresos en el mercado interno, aunque en casos extraordinarios, ha trascendido inclusive hacia la comercialización externa de productos de consumo masivo. Sin embargo, las características de precariedad de las condiciones de empleo, insuficiencia de ingresos, alta mortalidad de las unidades, baja productividad, obsolescencia tecnológica, etc., han seguido replicándose e inclusive agudizándose, particularmente en sus estratos más débiles. De lo que se puede co-

⁶ de las unidades empresariales formales, en el que puede aludirse a un comportamiento racional de aprovechamiento de oportunidades del mercado. En esta medida, las limitadas capacidades laborales previas -que retratan al "informal" más como obrero que como empresario-, las relaciones sociales tradicionales persistentes, etc. pasan a ser las condiciones reales sobre las que puede actuar la disposición de las personas para dotarse de un puesto de trabajo.

legir, que aún cuando el sector informal se ha convertido en una especie de tabla de salvación para un amplio conjunto de la fuerza de trabajo, las condiciones en que se desarrolla no son las más adecuadas. Adicionalmente, las perspectivas abiertas por las reformas estructurales descritas líneas arriba, parecen haber conducido al sector a un límite en lo que se refiere a su sostenibilidad y su crecimiento, por lo que sería un desacierto considerarlo como la panacea del desempleo.

En consecuencia, las políticas requeridas para el aliento a la producción, deberían estar dominadas por la necesidad de enfrentar los problemas de manera integral pero reconociendo con la mayor especificidad posible, las características de la microempresa. Esto es, las políticas públicas deberían reconocer la distinta naturaleza de los problemas que dependen directamente de la población involucrada en estos segmentos del aparato productivo nacional y la de aquellos que emergen de la aplicación de las políticas macroeconómicas sobre la estructura atrasada

de nuestra economía.

Por ello, lo que se requiere es la definición de políticas sectoriales activas, en el sentido de definir los roles y relaciones específicos entre los diferentes agentes del desarrollo y de desplegar acciones concretas por parte del Estado para la modificación consciente de las condiciones adversas a las que se enfrenta la actividad productiva. Se trata de diseñar y aplicar consecuentemente, políticas dirigidas a eliminar las restricciones de acceso a los recursos productivos y a los mercados, por parte de los diferentes agentes productivos.

En la medida en que la búsqueda del desarrollo productivo no tiene sentido en sí mismo, sino por sus impactos sobre las condiciones de vida de la población, las políticas destinadas a impulsar la producción, se pueden considerar como las principales para la generación de empleo y la mejora de las condiciones laborales, tanto en el área urbana como rural, donde el mayor problema lo constituye el subempleo de la fuerza de trabajo.

5.3. Una propuesta concreta⁷

En correspondencia a la exigencia planteada, de especificidad de las políticas públicas para enfrentar la superación de los problemas relativos al empleo, es necesario recalcar que la siguiente es una propuesta trabajada en el CEDLA, bajo el criterio de que las acciones de apoyo a la microempresa productiva se constituyen en una opción real para avanzar en la solución de los problemas productivos y, por ende, de los del empleo. Esto, sin embargo, no quiere decir que se considere que el desarrollo de dicho segmento del aparato productivo se convierta

en una panacea, ni que se asuma como posible una transformación integral de todas las unidades económicas, hasta el punto de constituirse en el sustento de un nuevo estilo de desarrollo. Esencialmente, la propuesta apunta a trazar algunas líneas básicas de acción para el apoyo integral a las microempresas productivas que demuestran potencialidades desde la perspectiva del empleo, la contribución al producto, la generación de ingresos y las posibilidades de integración con el resto del aparato productivo nacional.

⁷ Este capítulo se basa, en lo esencial, en varios trabajos de la Unidad de Estudios Urbanos del CEDLA realizados en el marco del diseño de un Modelo Integral de Intervención, y en particular en el documento "Enfoque general del Modelo Integral de Apoyo a la Microempresa" de H. Larrazábal.

5.3.1. Objetivos, estrategia y resultados

Considerando que la propuesta se propone trascender los objetivos de reproducción y mantenimiento de la microempresa en los mismos niveles de producción y productividad, que han guiado muchos de los programas y servicios desarrollados por instituciones privadas -en ausencia absoluta de acciones estatales-, el objetivo central se puede expresar como:

“Incrementar los niveles de competitividad de pequeñas unidades económicas urbanas con potencialidades de desarrollo”.

Este objetivo, podría ser alcanzado en la medida en que se logre avanzar en la transformación productiva de las unidades, lo que implica alcanzar previamente algunos hitos que en conjunto pueden derivar en tal situación. De esta manera, se pueden referir como objetivos operativos en los que se expresaría la estrategia a seguir:

- 1) “Lograr incrementos de productividad”
- 2) “Mejorar la inserción en el mercado”
- 3) “Mejorar y fortalecer el poder de negociación”

De estos objetivos, se derivan los resultados que deben buscarse de manera gradual, y que hacen a las relaciones técnicas ubicadas en las diferentes áreas funcionales de las empresas:

- 1.1) “Incremento de la capacidad de inversión, adaptación y/o innovación tecnológica”
- 1.2) “Mejora del funcionamiento interno de las unidades económicas”
- 2.1) “Consolidación de la inserción en los mercados”
- 3.1) “Mejora del acceso al capital”
- 3.2) “Mejor articulación con el resto del sector”
- 3.3) “Mejora del poder de negociación económica”
- 3.4) “Mejora en la capacidad de negociación institucional con niveles de gobierno”.

5.3..2. Principales criterios que guían la propuesta

La superación de los problemas mencionados en el acápite 5.2. y que pueden resumirse en las limitaciones que enfrenta la micro empresa productiva para alcanzar grados importantes de modernización empresarial y de articulación productiva con otros sectores, constituyen el objetivo al que se dirige la propuesta.

Por lo mismo, la propuesta incorpora un cri-

terio de prioridad, tanto en lo que se refiere a los segmentos como a los rubros que componen el conjunto de la microempresa. Esto quiere decir, que los lineamientos de las acciones propuestas reconocen como sujetos suyos a los segmentos con mayor potencial dinámico y a las ramas con mejores perspectivas en el marco de las tendencias generales de nuestra economía: i) se pretende que las acciones lleguen al conjunto de microempresas que demuestren una grado importante

de posibilidades de modernización productiva, de modificación de actitudes y de adopción de formas eficientes de organización del trabajo. Por ello, cobran importancia las unidades microempresariales que muestran mayor disposición hacia la integración y asociación productiva, debido a que las características derivadas de su tamaño y escala productiva se convierten en un elemento insalvable a efectos de enfrentar con posibilidades de éxito los nuevos retos que plantea una economía de libre mercado, y ii) siendo un criterio fundamental la sostenibilidad del desarrollo, la propuesta da **prioridad** a las actividades productivas, los servicios de apoyo a la producción y las actividades de comercio que contribuyan a la realización de la producción nacional.

Las acciones deberían dirigirse a todos los elementos problemáticos señalados: los problemas que dependen de las características de la unidad productiva y los que dependen del contexto económico general, bajo una **concepción de integralidad**, entendida ésta como una mirada de conjunto a todos los problemas a enfrentar y, al mismo tiempo, como la identificación de las características individuales de cada uno de ellos y de sus interrelaciones más importantes.

En el plano operativo de la propuesta, los criterios básicos deben ser la **especificidad, la gradualidad y la progresividad**. Esto quiere decir, que la ejecución de los programas debe orientarse por la especificidad del árbol de problemas en cada segmento y rama de actividad y delinear un "ruta crítica" de las acciones, que permitan aplicarlas gradualmente -según la prioridad de cada problema-, y progresivamente, es decir, alcanzando paulatinamente un grado mayor de complejidad, para derivar en la transferencia y administración autónoma de los servicios por parte de la población involucrada. De ello se deriva que la oferta de servicios de apoyo deberá tener la suficiente **flexibilidad** para enfrentar las situaciones particulares, en las que se pueden presentar diferentes combinaciones de ambos tipos de problemas. Del mismo

modo, esta oferta de servicios deberá basarse en una **especialización** y en la existencia de una institucionalidad lo más específica posible pero, al mismo tiempo, con un alto nivel de **coordinación** para permitir una ejecución integral.

La necesidad de otorgar a las acciones un grado aceptable de **autosostenibilidad** y de **replicabilidad**, exigen que los criterios de administración y ejecución de los programas específicos se fundamenten en la excelencia, es decir, en la **eficacia y la eficiencia**, tanto en términos de los impactos sobre las condiciones de desarrollo de las microempresas, como en relación a los resultados inherentes a las propias instituciones ejecutoras.

Desde el punto de vista de la identificación de las unidades particulares como sujetos de las acciones de apoyo, la propuesta plantea la **selectividad**, en el entendido de que una condición imprescindible para la sostenibilidad y replicabilidad de las experiencias depende en alto grado de la eficiencia en el uso de los recursos. Además, la propuesta incorpora el criterio de **especificidad** en relación a la identificación de los sujetos particulares de los servicios, es decir que diferencia a las personas integrantes de la unidad productiva de acuerdo al tipo de función específica que desarrolla en cada una de las áreas de la empresa; esto implica, asimismo, el reconocimiento de los roles diferentes que les toca jugar tanto al titular, a los trabajadores asalariados y a los miembros de la familia. En tal sentido, propugna la calificación de la mano de obra como el instrumento más eficaz para alcanzar mayores niveles de división del trabajo que conduzcan a una mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y, en particular, al reconocimiento social al papel de la mujer en estas actividades productivas. Asimismo propugna la **equidad y la participación**, como criterios que posibilitarán el acceso de todos los integrantes de la unidad a los beneficios que se deriven de la transformación productiva de ésta.

5.3.3. Áreas de intervención y programas o servicios de apoyo

Las áreas de intervención están definidas por el tipo de problemas que enfrentan las microempresas consideradas como unidades integrales, y que corresponden a sus áreas funcionales:

- 1) Gerencia.
- 2) Abastecimiento
- 3) Producción
- 4) Comercialización

En tanto, que a nivel del entorno de las mi-

croempresas o, más precisamente, del entorno de la subrama o rubro específico sobre el que se opere, se pueden reconocer las áreas de influencia económica, política, legal, institucional y organizativa.

A partir de esta enumeración sintética de las áreas de intervención y los ámbitos de influencia que se propone abarcar de manera integral la presente propuesta, podemos señalar los principales programas y/o servicios que deberían incorporarse en las acciones. Dichos programas y/o servicios están agrupados en conjuntos homogéneos a partir del tipo de resultados esperados:

1. *Servicios de desarrollo empresarial*

Servicios cuyo propósito es impulsar el desarrollo de mentalidad y actitudes empresariales en los titulares de las unidades, potenciando las cualidades innatas de los mismos, y transferir capacidades, destrezas y habilidades entre todos los componentes de la unidad. En la medida en que los sujetos de estos servicios son diferentes y sus necesidades específicas, se estarían planteando dos objetivos también diferentes, aunque relacionados ambos con el desarrollo de la empresa: por un lado, el desarrollo de la mentalidad empresarial del titular, que permitirá que la gestión de la unidad de desenvuelva con criterios de racionalidad respecto a las características y exigencia del mercado, y, por otro lado, la consolidación de trabajadores con mejores calificaciones, que puedan potenciar la oferta laboral de las diferentes ramas, elevando la productividad general de las mismas y permitiendo la mejora en los ingresos y la calidad de vida de los trabajadores.

Por ello, este conjunto de servicios de desarrollo empresarial, al menos debería incorporar los siguientes componentes:

a) Capacitación y formación

La formación se dirigiría, básicamente, al desarrollo de mentalidad y actitudes propiamente gerenciales y el desarrollo de liderazgo, lo que le asigna un carácter altamente motivacional.

La capacitación debería cubrir el conjunto las necesidades de los integrantes cada una de las áreas funcionales de la empresa: i) gerencia, transfiriendo destrezas y habilidades para la planificación, la organización, el control y la dirección de las actividades, ii) abastecimiento, otorgando los elementos básicos para el control de inventarios y las relaciones con proveedores, así como las destrezas necesarias para la selección eficiente de materiales e insumos, iii) producción, don-

de se orientaría a difundir la aplicación del control de calidad, a través de la calificación de la fuerza de trabajo en métodos y técnicas productivas y en mantenimiento y reparación preventivos de la maquinaria y el equipo, y la capacitación del personal encargado de la organización de la producción iv) comercialización, donde se haría énfasis en la capacitación en técnicas de mercadeo y comercialización.

b) Asesoría

Estos servicios, también cubrirían el conjunto de áreas funcionales y estarían ligados profundamente con las actividades de capacitación, de las que serían una consecuencia inmediata, en el sentido de que consistirían en la aplicación práctica de lo impartido mediante procesos de enseñanza-aprendizaje previos. En las áreas de abastecimiento, produc-

ción y comercialización resalta la necesidad de que la asesoría se oriente a impulsar la estructuración de formas asociadas para mejorar la capacidad negociadora como demandantes de materia prima e insumos y oferentes de productos elaborados, atenuando de esta forma la extrema atomización a la que está sujetas las microempresas. Por otro lado, la asesoría haría énfasis en el fomento de experiencias de subcontratación.

En los dos conjuntos anteriores, se reconoce la necesidad de un grado importante de subvención de los costos, en la medida en que corresponde a un fenómeno de alcances sociales muy amplios y son producto de desigualdades muy acendradas que arrancan del propio desarrollo del país. En cierto sentido, se está hablando de la cobertura de necesidades que la sociedad mediante sus instituciones no ha podido satisfacer para permitir la existencia de un universo laboral con un aceptable nivel de calificación.

2. Servicios institucionales no financieros

La característica central de este amplio grupo es que comprenden acciones directas de parte de las instituciones y profesionales que ofrecen sus servicios en aspectos que la microempresa no puede desarrollar acciones por cuenta y riesgo propio. Por esta razón, se debería sostener la mayor flexibilidad en la emergencia de una oferta cada vez más compleja de servicios y aprovechar aquella existente en los distintos mercados. De este modo, se podrían mencionar algunos de los que menor presencia y desarrollo muestran en el amplio espectro de ofertas institucionales, tanto privadas como públicas.

a) Asistencia técnica: en aspectos legales, tales como requisitos y condiciones para la constitución de empresas, tributación y otros; en aspectos técnicos referidos a la creación de infraestructura para el abastecimiento, la comercialización y en procedimientos necesarios para encarar la exportación de bienes.

b) Servicios especializados, tales como:

- i) Elaboración de proyectos, servicios contables, trámites legales y tributarios.
- ii) Auspicio y organización de Rondas de negocios y de intercambio de experiencias exitosas entre empresarios.
- iii) Establecimiento de centros de acopio de materia prima y de productos para la venta, servicios de mantenimiento de maquinaria, bolsas de subcontratación,
- iv) Realización de ferias y campañas de promoción y publicidad, así como establecimiento puntos estratégicos de venta, tradings y brokers.

c) Servicios de información que abarquen tanto la información socioeconómica del contexto inmediato, vale decir del propio sector microempresarial, de la rama industrial, y del contexto nacional, como información más especializada y específica referida a aspectos legales, a aspectos financieros (líneas de crédito, tipos de cambio y tasas de interés, etc.), al mercado de bienes de capital y tecnología, a precios y oportunidades de negocio, y a otra información que mejore el conocimiento

de los empresarios sobre el mercado actual y los potenciales.

d) Un tratamiento especial, debido a sus altos costos y su utilidad específica, es el de la investigación y/o estudios de mercado, tanto en lo que se refiere a mercados internos y externos para productos de alta demanda, como para materias primas e insumos que son demandados por la microempresa productiva nacional.

3. Servicios financieros

Aunque ésta es, sin duda, el área más desarrollada de la oferta de servicios específicos para la microempresa, conviene reconsiderar algunas características de los mismos, que han venido convirtiéndose en limitantes para la obtención de mayores y mejores impactos en las unidades prestatarias. De manera particular, conviene considerar la cobertura de los servicios financieros clasificados según los propósitos del crédito, es decir, enfrentar la actual estructura de la oferta de servicios con las necesidades específicas de las microempresas: por ejemplo, la necesidad de recursos financieros para permitir un abastecimiento adecuado en cantidad, calidad y oportunidad, para enfrentar eventuales exportaciones de productos y compra de determinados servicios especializados como asistencia técnica y otros.

En este acápite, además vale resaltar la importancia de considerar la creación de servi-

cios financieros especializados que brinden cobertura a necesidades de capacitación y formación profesional, tanto de titulares como de trabajadores de las microempresas. Nos estamos refiriendo a la consideración de extender la oferta a la adquisición de la llamada tecnología blanda, por parte de las unidades microempresariales.

Por otra parte, está la necesidad de evaluar la pertinencia de creación de otros mecanismos adecuados para permitir el acceso a recursos financieros, tales como la creación de la tarjeta del productor, tarjetas de abastecimiento y sistemas de leasing y otros.

Para terminar, en el anexo 2 de este trabajo reproducimos la matriz de áreas funcionales y programas específicos propuesta, la misma que permite una comprensión más cabal de las características de integralidad que guían a la propuesta.

5.3.4. El marco institucional

En el plano institucional, la propuesta reivindica el criterio de la **especialización** como un mecanismo que puede garantizar excelencia a través de la calificación del personal, el uso de metodologías, sistemas operativos e instrumentos adecuados a las caracte-

rísticas de las necesidades de la microempresa.

Paralelo a ese criterio, la propuesta incorpora el de la **separación y autonomía de funciones** de los diferentes mecanismos insti-

tucionales, en el sentido de la descentralización y desconcentración de los servicios. Ello es necesario para posibilitar eficiencia en la prestación de servicios, que por las necesidades anotadas, pueden ser numerosos y variados, lo que, sin embargo, no significa que se propugne la desintegración ni la desarticulación institucional. Finalmente, la propuesta enarbola la necesidad de la **coordinación y complementación** de los servicios, como criterio fundamental para asegurar que la especialización y la autonomía de funcio-

nes, que posibilitan condiciones de difusión y universalización de los servicios, no concluyan debilitando las perspectivas esenciales de integralidad que dominan su concepción. Este criterio, entonces, reclama la necesidad de la articulación del conjunto de servicios flexibles que se propugna, a través de instancias formales o de acuerdos institucionales específicos, que delimiten con claridad los roles y responsabilidades de los diferentes actores intervinientes en el apoyo a la microempresa.

ANEXOS

ANEXO N° 1

Cuadro No. 1
1992: POBLACION OCUPADA POR SEGMENTO DE MERCADO DEL TRABAJO
Ciudades principales

CIUDAD	Estatal	Empresarial	Semiempresarial	Familiar	Doméstico	TOTAL
Sucre	9421	7054	7262	13850	2159	39747
La paz	47938	53367	41950	104409	17489	265154
El alto	22047	28892	30110	66397	3241	150687
Cochabamba	24250	25246	26863	67264	10725	154349
Oruro	13313	8193	10680	27285	1975	61446
Potosi	9443	5038	6028	14559	1513	36582
Tarija	6628	5386	5439	11125	1756	30334
Santa cruz	25030	76679	58391	92294	18491	270886
Trinidad	4628	3646	4017	5348	1943	19582
Total	162700	213500	190741	402533	59293	1028767

Fuente: INE, Encuestas Integradas de Hogares.
 Elaboración: CEDLA, Unidad de Estudios Urbanos.

Cuadro No. 2
1995: POBLACION OCUPADA POR SEGMENTO DE MERCADO DEL TRABAJO
Ciudades principales

CIUDAD	Estatal	Empresarial	Semiempresarial	Familiar	Doméstico	Total
Sucre	9362	6930	8524	20879	3098	48793
La paz	70111	89180	97934	224108	22764	504097
Cochabamba	22915	21830	37347	60812	8096	151000
Oruro	14194	12289	14898	28029	1359	70769
Potosi	7755	2442	8470	15846	1693	36206
Tarija	6834	5908	10172	16420	1914	41248
Santa cruz	27693	83049	91009	126097	26373	354221
Trinidad	2786	4560	6016	6069	2540	21971
Total	161650	226188	274370	498260	67837	1228305

Fuente: INE, Encuestas Integradas de Hogares.
 Elaboración: CEDLA, Unidad de Estudios Urbanos.

Cuadro No. 3
BOLIVIA: POBLACION OCUPADA EN LAS PRINCIPALES CIUDADES
POR RAMA DE ACTIVIDAD-1992

Ciudad	RAMA DE ACTIVIDAD				TOTAL
	Manufactura	Comercio	Servicios	Otras	
Sucre	6.526	9.973	5.582	18.205	40.286
La paz	93.316	122.600	57.738	147.720	421.372
Cochabamba	30.273	48.501	22.496	59.948	161.217
Oruro	9.363	20.336	8.705	23.408	61.812
Potosi	4.004	9.017	4.853	18.931	36.804
Tarija	4.529	7.709	3.715	14.851	30.805
Santa cruz	52.964	83.055	37.295	102.293	275.607
Trinidad	2.554	4.017	2.860	10.347	19.778
Total	203.530	305.208	143.243	395.702	1.047.683

FUENTE.: Encuesta de Hogares 8va. Ronda, 1995, INE.

Elaboración Cedla.

(*) En comercio se incluye restaurantes y hoteles.

Servicios no incluye Adm pública, educación y salud.

Cuadro No. 4
BOLIVIA: POBLACION OCUPADA EN LAS PRINCIPALES CIUDADES
POR RAMA DE ACTIVIDAD-1995

Ciudad	RAMA DE ACTIVIDAD				TOTAL
	Manufactura	Comercio	Servicios	Otras	
Sucre	7.837	14.393	8.118	20.344	50.692
La Paz	106.896	177.504	65.304	167.852	517.556
Cochabamba	25.556	49.889	23.904	55.367	154.716
Oruro	13.543	24.531	9.024	25.276	72.374
Potosí	3.353	12.255	4.121	17.450	37.179
Tarija	5.266	14.802	5.080	16.604	41.752
Santa Cruz	66.079	122.343	38.050	132.481	358.953
Trinidad	2.737	4.719	2.708	12.398	22.562
TOTAL	231.267	420.436	156.309	447.772	1.255.784

FUENTE: Encuesta de Hogares 8va, Ronda 1995, INE

Elaboración cedla

(*) En comercio se incluye restaurantes y hoteles.

Servicios no incluye Adm. pública, educación y salud.

Cuadro No. 5
ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD
Ciudades capitales

Ciudad	Manufactura		Comercio		Servicios		Otras		Total
	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995	
LPZ *	22,1	20,9	29,5	35,0	13,4	11,0	35,0	33,2	100,0
CBB	18,5	16,7	30,8	32,9	13,0	14,0	37,7	36,5	100,0
SCZ	19,3	18,6	30,4	34,4	13,5	9,7	36,9	37,3	100,0
promedio	19,9	18,7	30,2	34,1	13,3	11,5	36,5	35,6	100,0
ORU	15,1	18,8	33,1	34,3	14,0	11,7	37,7	35,2	100,0
POT	10,8	8,6	24,6	33,8	13,1	10,1	51,4	47,5	100,0
TAR	14,7	12,8	25,1	35,9	12,1	11,1	48,1	40,3	100,0
SCR	16,2	15,7	25,1	29,5	13,4	13,5	45,2	41,3	100,0
TRI	12,8	12,5	20,5	21,1	14,4	10,0	52,3	56,4	100,0
promedio	16,6	15,9	27,7	32,3	13,3	11,4	42,3	40,3	100,0
BOLIVIA	19,4	18,4	29,5	33,5	13,4	12,4	37,7	35,7	100,0

Fuente: INE, Encuestas Integradas de Hogares.

Elaboración: CEDLA, Unidad de Estudios Urbanos

(*) Incluye la ciudad de El Alto.

Cuadro No. 6
OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD
Y FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO
Ciudades capitales

	FORMAL		INFORMAL		DOMESTICO		TOTALES	
	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995
Manufactura	51404	61422	147675	166808	----	----	199079	228230
Comercio	39076	48111	264132	370002	----	----	303208	418113
Servicios	73499	72810	64180	63265	----	----	137679	136075
Otras	211449	205495	117286	172555	59293	67837	388028	445887
TOTAL	375428	387838	593274	772630	59293	67837	1027995	1228305

Fuente: INE, Encuestas Integradas de Hogares.

Elaboración: CEDLA, Unidad de Estudios Urbanos.

Cuadro No. 7
PORCENTAJE DE UNIDADES ECONOMICAS POR TAMAÑO
SEGUN SUBRAMA ESPECIFICA. 1990

RAMAS DE ACTIVIDAD	TOTAL	ESTRATOS DE TAMAÑO		
		1-4	5-29	30 y más
31 Producción de alimentos	100,00	90,60	7,84	1,56
32 Textiles y cuero	100,00	94,05	4,83	1,13
33 Prod. de madera, muebles	100,00	89,58	9,13	1,28
34 Fab. de papel, impr.y edit.	100,00	76,63	20,12	3,25
35 Ref. petróleo, caucho,plást.	100,00	46,75	39,39	13,85
36 Pr. minerales no metálicos	100,00	71,71	24,50	3,79
37 Ind. metálicas básicas	100,00	31,58	52,63	15,79
38 Prod. maquinaria y equipo	100,00	88,13	10,85	1,02
39 Otras industrias	100,00	97,19	2,48	0,33

Fuente: Larrazábal, H. "La pequeña y microempresa en diez años de ajuste".

Cuadro No. 8
ESTRUCTURA DEL VALOR AGREGADO POR ESTRATOS
DE TAMAÑO DE LAS UU.EE..1990

RAMAS DE ACTIVIDAD	TOTAL	ESTRATOS DE TAMAÑO		
		1-4	5-29	30 y más
31 Producción de alimentos	100,00	16,30	7,89	75,81
32 Textiles y cuero	100,00	33,36	14,03	52,61
33 Prod. de madera, muebles	100,00	32,10	32,00	35,90
34 Fab. de papel, impr.y edit.	100,00	6,83	24,62	68,55
35 Ref. petróleo, caucho,plást.	100,00	2,13	31,29	66,58
36 Pr. minerales no metálicos	100,00	5,47	13,25	81,28
37 Ind. metálicas básicas	100,00	0,36	15,51	84,13
38 Prod. maquinaria y equipo	100,00	17,54	33,96	48,50
39 Otras industrias	100,00	76,30	13,43	10,26

Fuente: Larrazábal, H. "La pequeña y microempresa en diez años de ajuste".

Cuadro No. 9
INDICE DEL VALOR AGREGADO EN LA AMIPE
POR SUBRAMA DE ACTIVIDAD. 1987-1990 (1987=100)

RAMAS DE ACTIVIDAD	AÑOS		
	1987	1989	1990
31 Producción de alimentos	100	116	118
32 Textiles y cuero	100	180	199
33 Prod. de madera, muebles	100	186	198
34 Fab. de papel, impr.y edit.	100	80	108
35 Ref. petróleo, caucho,plást.	100	235	240
36 Pr. minerales no metálicos	100	170	191
37 Ind. metálicas básicas	100	7	17
38 Prod. maquinaria y equipo	100	185	211
39 Otras industrias	100	149	157

Fuente: Larrazábal, H. "La pequeña y microempresa en diez años de ajuste".

Cuadro No. 10
INDICE DEL VALOR AGREGADO EN LA MEDIANA Y GRAN INDUSTRIA
POR SUBRAMA DE ACTIVIDAD. 1987-1990 (1987=100)

RAMAS DE ACTIVIDAD	AÑOS		
	1987	1989	1990
31 Producción de alimentos	100	97	161
32 Textiles y cuero	100	246	261
33 Prod. de madera, muebles	100	352	439
34 Fab. de papel, impr.y edit.	100	219	180
35 Ref. petróleo, caucho,plást.	100	232	315
36 Pr. minerales no metálicos	100	187	206
37 Ind. metálicas básicas	100	100	121
38 Prod. maquinaria y equipo	100	219	683
39 Otras industrias	100	100	124

Fuente: Larrazábal, H. "La pequeña y microempresa en diez años de ajuste".

Cuadro No. 9
INDICE DEL VALOR AGREGADO EN LA AMIPE
POR SUBRAMA DE ACTIVIDAD. 1987-1990 (1987=100)

RAMAS DE ACTIVIDAD	AÑOS		
	1987	1989	1990
31 Producción de alimentos	100	116	118
32 Textiles y cuero	100	180	199
33 Prod. de madera, muebles	100	186	198
34 Fab. de papel, impr.y edit.	100	80	108
35 Ref. petróleo, caucho,plást.	100	235	240
36 Pr. minerales no metálicos	100	170	191
37 Ind. metálicas básicas	100	7	17
38 Prod. maquinaria y equipo	100	185	211
39 Otras industrias	100	149	157

Fuente: Larrazábal, H. "La pequeña y microempresa en diez años de ajuste".

Cuadro No. 10
INDICE DEL VALOR AGREGADO EN LA MEDIANA Y GRAN INDUSTRIA
POR SUBRAMA DE ACTIVIDAD. 1987-1990 (1987=100)

RAMAS DE ACTIVIDAD	AÑOS		
	1987	1989	1990
31 Producción de alimentos	100	97	161
32 Textiles y cuero	100	246	261
33 Prod. de madera, muebles	100	352	439
34 Fab. de papel, impr.y edit.	100	219	180
35 Ref. petróleo, caucho,plást.	100	232	315
36 Pr. minerales no metálicos	100	187	206
37 Ind. metálicas básicas	100	100	121
38 Prod. maquinaria y equipo	100	219	683
39 Otras industrias	100	100	124

Fuente: Larrazábal, H. "La pequeña y microempresa en diez años de ajuste".

ANEXO N° 2

SELECCION DE PROBLEMAS EN EL SECTOR MICROEMPRESARIAL

PROBLEMAS INTERINOS	ENTORNO INMEDIATO	ENTORNO GENERAL
<p>1. GERENCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bajo desarrollo de mentalidad empresarial - Planificación empírica de la producción - Restricciones para la combinación de factores productivo - Escasa discriminación entre la economía familiar y de la empresa - Prácticas informales de relacionamiento laboral - Carencia del criterio para la organización del proceso de trabajo - Escaso uso de técnicas de control adm. productivo y financiero - Ausencia de estrategias modernas de mercado - Menosprecio de legalidad para funcionamiento de la u. e. - Desconocimiento del rol de la microempresa en la eco. nacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo acceso a recursos productivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo desarrollo de mentalidad empresarial - Restricciones para la combinación de factores productivo
<p>2. ABASTECIMIENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acceso limitado a materias primas de calidad - Carencia de recursos suficientes para garantizar abastecimiento - Incapacidad de negociar precios (compra al por mayor) - Ausencia de control de inventarios - Falta previsión de abastecimiento - Falta de infraestructura para almacenamiento y acopio 	<ul style="list-style-type: none"> - Mala calidad de materia prima - Servicio inapropiado en provisión pre y post-venta - Prácticas de venta condicionada (al contado, ventas casadas) - Altos precios (oligopólicos) - Atomización de la demanda por parte de los productores 	<ul style="list-style-type: none"> - Escaso desarrollo del mercado de materias primas y materiales - Inexistencia de normas de calidad - Insuficiencia de la oferta y control oligopólico de materia prima - Lejanía de centros de abastecimiento (altos costos de transporte)
<p>3. PRODUCCION</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maquinaria obsoleta - Método y técnicas rudimentarios - Infraestructura inadecuada (focal y servicios básicos) - Baja calificación de la mano de obra - Insuficiencia división y especialización del trabajo - Deficiente organización de planta - Recursos limitados - Desproporciones en combinación de factores productivos - Deficiente control de calidad - Escasez de prácticas de articulación productiva 	<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiencia de bienes de capital y tecnología - Deficiencias de oferta de servicios técnicos y tecnológicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Escaso desarrollo del mercado de bienes de capital y tecnología
<p>4. COMERCIALIZACION</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atomización de la oferta - Rigidez para adecuar producto a exigencias de nuevos mercados - Calidad del producto es baja - Falta de orientación a las necesidades reales del mercado - Desconocimiento de oportunidades y mercados potenciales int. y ext. - Desconocimiento de normas y acuerdos sobre comercialización - Ausencia de criterios de mercado orientados a la competitividad - Deficiente desarrollo de infraestructura para la comercialización - Deficiencias en presentación y manipuleo de productos - Prácticas empíricas y limitadas de promoción y publicidad - Incapacidad para incidir en la fijación de precios 	<ul style="list-style-type: none"> - Atomización de la oferta 	<ul style="list-style-type: none"> - Concentración en mercados de bajos ingresos - Competencia desleal (contrabando y otros) - Reducido tamaño y estacionalidad de la demanda interna - Patrones y hábitos de consumo definidos por producción externa - Desconocimiento de normas y acuerdos sobre comercialización

AGRUPACION DE PROBLEMAS AFINES EN EL SECTOR MICROEMPRESARIAL Y FORMULACION DE AREAS ESPECIFICAS PARA CADA AREA GENERAL DE INTERVENCION

GERENCIA

P R O B L E M A S	Aversión al riesgo	Planificación empírica de la producción		
	Insuficiente discriminación entre economía familiar y de la empresa.	Deficiente organización de recursos		
	Desconocimiento del rol de la microempresa en la economía nacional.	Prácticas informales de relacionamiento laboral		
	Subestimación de la legalidad para el funcionamiento de la unidad económica.	Improvisación en el uso de mecanismos de control administrativo, productivo, (calidad) financiero.		
	Poca disposición para emprender proyectos empresariales asociados.	Ausencia de nociones de mercado.		
		Desconocimiento de normas legales.		
AREAS ESPECIFICAS	Escaso desarrollo de mentalidad empresarial.	Desconocimiento de funciones y técnicas de administración gerencial.		

ABASTECIMIENTO

P R O B L E M A S	Falta de previsión de abastecimiento.	Insuficiencia de recursos para compra de materia prima.	Mala calidad de materias primas e insumos.	Atomización de la demanda.
	Ausencia de control de inventarios.	Falta de infraestructura para el almacenamiento y acopio.	Servicios inapropiados de provisión de materias primas. (inoportunos posventa).	Incapacidad para negociar precios.
			Lejanía de centros de abastecimiento.	
			Ausencia o limitación de crédito de proveedores.	
			Altos precios oligopólicos.	
AREAS ESPECIFICAS	Deficiente planificación y control del abastecimiento.	Insuficiente infraestructura y recursos para la compra de materia prima.	Deficiente servicio de abastecimiento de materias primas en calidad, precio, volumen y formas de venta.	Demanda atomizada y bajo poder de negociación.

continua.....

PRODUCCION

P R O B L E M A S	Ausencia de prácticas de articulación productiva.	Deficiente control de calidad	Baja calificación de la mano de obra.	Recursos financieros limitados (para inversión y capital de trabajo).
		Deficiente organización de planta		Infraestructura productiva inadecuada.
		Insuficiente división del trabajo.		Maquinaria obsoleta.
		Métodos y técnicas productivas rudimentarios.		Desproporciones en combinación de factores (capital y trabajo).
AREAS ESPECIFICAS	Ausencia de prácticas de articulación para la producción.	Métodos y técnicas productivas rudimentarias.	Baja calificación y productividad de la mano de obra	Carencia de recursos y combinación inapropiada de factores

COMERCIALIZACION

P R O B L E M A S	Atomización de la oferta y ausencia de prácticas de asociación.	Insuficiente especialización en funciones de comercialización.	Deficiencias en la presentación del producto	Desconocimiento de oportunidades de mercado y de mercados potenciales internos y externos
	Incapacidad para incidir en la fijación de los precios.	Insuficiente desarrollo de infraestructura orientada a la comercialización.	Prácticas limitadas y empíricas de promoción y publicidad del producto	Poca atención a necesidades reales del mercado
				Desconocimiento de normas, procedimientos y acuerdos de comercialización.
AREAS ESPECIFICAS	Oferta atomizada y bajo poder de negociación	Insuficiente desarrollo de la función comercial e infraestructura.	Deficiencias en la adecuación del producto al mercado y su promoción.	Desconocimiento de oportunidades de mercado e incapacidad de acceso a mercados potenciales internos y externos

SELECCION DE PROBLEMAS EN EL SECTOR MICROEMPRESARIAL

PROBLEMAS INTERNOS	ENTORNO INMEDIATO	ENTORNO GENERAL
<p>1 GERENCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bajo desarrollo de mentalidad empresarial - Planificación empírica de la producción - Restricciones para la combinación de factores productivos - Escasa discriminación entre economía familiar y de la empresa - Prácticas informales de relacionamiento laboral - Carencia de criterios para la organización del proceso de trabajo - Escaso uso de técnicas de control administrativo productivo y financiero - Ausencia de estrategias modernas de mercado - Menosprecio de legalidad para el funcionamiento de la unidad económica - Desconocimiento del rol de la microempresa en la economía nacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo acceso a recursos productivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo desarrollo de mentalidad empresarial - Restricciones para la combinación de factores productivos - Desconocimiento del rol de la microempresa en la economía nacional
<p>2 ABASTECIMIENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acceso limitado a materias primas de calidad - Carencias de recursos suficientes para garantizar abastecimiento - Incapacidad para negociar (compra al por mayor) - Ausencia de control de inventarios - Falta de previsión de abastecimiento - Falta de infraestructura para el almacenamiento y acopio 	<ul style="list-style-type: none"> - Mala calidad de materia prima - Servicio inapropiado en provisión pre y post-venta - Prácticas de venta condicionadas (al contado ventas casadas) - Altos precios (oligopólicos) - Atomización de la demanda por parte de los productores 	<ul style="list-style-type: none"> - Escaso desarrollo del mercado de materias primas y materiales - Inexistencias de normas de calidad - Lejanía de centros de abastecimiento, altos costos de transporte - Insuficiencia de la oferta, y control oligopólico de materia prima

continua.....

PROBLEMAS INTERNOS	ENTORNO INMEDIATO	ENTORNO GENERAL
<p>3 PRODUCCION</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maquinaria obsoleta - Métodos y técnicas rudimentarios - Infraestructura inadecuada (local y servicios básicos) - Baja calificación de la mano de obra - Insuficiente división y especialización del trabajo - Deficiente organización de planta - Recursos limitados - Desproporciones en combinación de factores productivos. - Deficiente control de calidad - Escasez de prácticas de articulación productiva. <p>4 COMERCIALIZACION</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atomización de la oferta - Rigidez para adecuar productos a exigencias de nuevos mercados. - Calidad del producto es baja - Falta de orientación a las necesidades reales del mercado - Desconocimiento de oportunidades y mercados potenciales internos y externos - Desconocimiento de normas y acuerdos sobre comercialización - Deficiente especialización en funciones de comercialización - Ausencia de criterios en mercadeo orientados a la competitividad. - Deficiente desarrollo de infraestructura para la comercialización - Deficiencias en presentación y manipuleo de productos - Prácticas empíricas y limitadas de promoción y publicidad - Incapacidad para incidir en la fijación de precios 	<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiencia de oferta de bienes de capital y tecnología - Deficiencias de oferta de servicios técnicos y tecnológicos - Atomización de la oferta 	<ul style="list-style-type: none"> - Escaso desarrollo del mercado de bienes de capital y tecnología - Concentración en mercados de bajos ingresos - Competencia desleal (contrabando y otros) - Reducido tamaño y estacionalidad de la demanda interna - Patrones y hábitos de consumo definidos por producción externa - Desconocimiento de normas y acuerdos sobre comercialización

INTEGRALIDAD VERTICAL (POR PROGRAMAS Y SERVICIOS)

CONCEPCIÓN DEL MODELO INTEGRAL DE INTERVENCIÓN

POB. META	ÁREAS DE INTERVENCIÓN	DESARROLLO EMPRESARIAL	ASISTENCIA TÉCNICA	SERVICIOS ESPECIALIZADOS	SERVICIOS DE INFORMACIÓN (SI)	SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN	SERV. FINANCIEROS CREDITO Y OTROS
UNIDAD ECONOMICA	GOAL GENERAL - Estrato desarrollo de industria empresarial - Diferenciación de sectores y nichos de administración general - Diferente planificación y control de administración	FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN - Formación general - Otorgado de diploma - Planificación técnica, productiva y comercial - Control Económico contable, administrativo, financiero, organizacional, etc. - Manejo de inventario y proveedores - Capacitación sobre técnicas de marketing e Internet en general	ASISTENCIA TÉCNICA - Asesoría en gestión - Asesoría en sistemas de administración	SERVICIOS ESPECIALIZADOS - Asesoría en sistemas de administración - Asesoría en sistemas de administración	SERVICIOS DE INFORMACIÓN (SI) - Información socioeconómica del sector microempresarial y medio - SI Legal - SI Comercial (libro de cambios & libro de crédito, extracto libro de ventas, etc.) - SI Administrativa sobre proveedores de materias primas - SI Tecnológica sobre sistemas de información de materias	SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN - Investigación de mercados de materia prima e insumos - Investigación de mercados de materias primas - SI Tecnológica sobre sistemas de información de materias	SERV. FINANCIEROS CREDITO Y OTROS - Crédito para compra de insumos en el área de gestión
	ABASTECIMIENTO - Inventario de insumos y proveedores - Diferente selección y control de insumos y proveedores	ASISTENCIA TÉCNICA - Asesoría en sistemas de administración - Asesoría en sistemas de administración	SERVICIOS ESPECIALIZADOS - Asesoría en sistemas de administración - Asesoría en sistemas de administración	SERVICIOS DE INFORMACIÓN (SI) - Información socioeconómica del sector microempresarial y medio - SI Legal - SI Comercial (libro de cambios & libro de crédito, extracto libro de ventas, etc.) - SI Administrativa sobre proveedores de materias primas - SI Tecnológica sobre sistemas de información de materias	SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN - Investigación de mercados de materia prima e insumos - Investigación de mercados de materias primas - SI Tecnológica sobre sistemas de información de materias	SERV. FINANCIEROS CREDITO Y OTROS - Crédito para compra de insumos en el área de gestión	
	PRODUCCIÓN - Métodos y técnicas de producción - Control de calidad - Capacitación técnica en materia de mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo - Organización de la producción - Organización de la producción - Organización de la producción	ASISTENCIA TÉCNICA - Asesoría en sistemas de administración - Asesoría en sistemas de administración	SERVICIOS ESPECIALIZADOS - Asesoría en sistemas de administración - Asesoría en sistemas de administración	SERVICIOS DE INFORMACIÓN (SI) - Información socioeconómica del sector microempresarial y medio - SI Legal - SI Comercial (libro de cambios & libro de crédito, extracto libro de ventas, etc.) - SI Administrativa sobre proveedores de materias primas - SI Tecnológica sobre sistemas de información de materias	SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN - Investigación de mercados de materia prima e insumos - Investigación de mercados de materias primas - SI Tecnológica sobre sistemas de información de materias	SERV. FINANCIEROS CREDITO Y OTROS - Crédito para compra de insumos en el área de gestión	
	COMERCIALIZACIÓN - Oferta atractiva y bajo poder de negociación - Diferente selección y control de insumos y proveedores - Diferente selección y control de insumos y proveedores - Diferente selección y control de insumos y proveedores	ASISTENCIA TÉCNICA - Asesoría en sistemas de administración - Asesoría en sistemas de administración	SERVICIOS ESPECIALIZADOS - Asesoría en sistemas de administración - Asesoría en sistemas de administración	SERVICIOS DE INFORMACIÓN (SI) - Información socioeconómica del sector microempresarial y medio - SI Legal - SI Comercial (libro de cambios & libro de crédito, extracto libro de ventas, etc.) - SI Administrativa sobre proveedores de materias primas - SI Tecnológica sobre sistemas de información de materias	SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN - Investigación de mercados de materia prima e insumos - Investigación de mercados de materias primas - SI Tecnológica sobre sistemas de información de materias	SERV. FINANCIEROS CREDITO Y OTROS - Crédito para compra de insumos en el área de gestión	

INTEGRALIDAD HORIZONTAL

Capítulo 5

Dos Casos de Extrema Precarización del Empleo en Bolivia: Las Mujeres y los Menores

Por María Isabel Arauco

Introducción

La crisis de los años 80 afectó a todas las actividades de la economía nacional. Ante el fracaso de otros intentos por resolverla se planteó el ajuste estructural, que comenzó a aplicarse en Bolivia a partir de 1985. La crisis del estaño¹ del mismo año terminó por complicar la situación, porque hasta entonces la economía nacional tuvo al sector minero como eje central de su desarrollo.

El ajuste estructural de la economía coincidió con una reestructuración global de la sociedad y el Estado, y los cambios en el aparato productivo se acompañaron con otros referidos a una nueva definición de los roles de los actores (empresarios y trabajadores) y a las nuevas relaciones que éstos establecen entre sí mismos, con el Estado y con la sociedad global.

Once años después de haberse iniciado el ajuste, la economía nacional aún enfrenta varios desafíos: subsistir sin la protección y la subvención estatal, modernizarse para ser competitiva, satisfacer las necesidades internas y proyectarse hacia el mercado internacional en un contexto de globalización y desarrollo tecnológico.

Pero, la economía nacional debe enfrentar al mismo tiempo otro tipo de problemas, entre ellos, los efectos que las políticas de ajuste provocaron sobre los sectores sociales menos favorecidos. La reorganización del mercado de trabajo y las nuevas orientaciones de la oferta y la demanda laboral dieron lugar a procesos de reubicación de la fuerza de trabajo. En este proceso, la «relocalización» de cerca a 27.000 trabajadores mineros tuvo un impacto muy importante que contribuyó a la «hipertrofia de la oferta laboral urbana como rasgo característico de la década 1985-1995»².

Así, en la última década se hicieron visibles algunas tendencias importantes en el funcionamiento del mercado de trabajo, entre las cuales destacan especialmente la heterogeneidad y el crecimiento de los sectores semiempresarial y familiar; en tanto que el sector empresarial no logró imprimir a su actividad una dinámica que responda a los nuevos requerimientos de

¹ Hasta 1985 el estaño fue el principal producto de las exportaciones nacionales.

² Larrazábal H. «Empleo e ingresos en diez años de reformas estructurales» Informe Social #2, ILDIS-CEDLA, La Paz, 1996.

competitividad, productividad e innovación tecnológica que caracterizan a la economía globalizada de hoy. A su vez, en los últimos años el Estado disminuyó drásticamente su participación, luego de la transferencia de sus empresas al sector privado por medio de la privatización y capitalización³.

De esta manera, es posible afirmar con Larrzábal⁴ que el crecimiento del empleo y su absorción en la economía se basa en el dinamismo de los sectores más rezagados de la

estructura productiva, tanto desde el punto de vista tecnológico, de organización laboral, de productividad y de calidad del empleo.

Las condiciones laborales que resultan de esta situación son extremadamente precarias especialmente para las mujeres, los niños y adolescentes, dos de los sectores históricamente más vulnerables del mercado de trabajo.

1. El caso de los niños y adolescentes trabajadores (NATs)

El trabajo de los menores es un dato constante en las sociedades agrocéntricas; y en las ciudades es un fenómeno que aparece en momentos de crisis y en contextos de pobreza. En Bolivia, la masiva incorporación de niños (10-14 años de edad) y adolescentes (15 - 18 años) al mercado laboral fue una respuesta al enorme deterioro de los ingresos y la calidad de vida que promovieron la fuerte migración rural-urbana, la acelerada urbanización y la escasez de oportunidades de empleo.

A lo largo de los años 1985-1995 se registraron cambios en el comportamiento del mercado laboral, pero en general, los NATs jugaron un rol de primera importancia en las estrategias de sobrevivencia de sus hogares en todo el periodo. Los indicadores que se incluyen a continuación describen la situación de estos menores y contribuyen al conocimiento de su problemática global⁵.

* Según la EIH del año 1992, el 12.7% de los niños y adolescentes de las 9 ciudades capitales de Bolivia trabajan

- * La estructura de edades de este grupo indica que el 27% tiene entre 10 y 14 años (niños), y el 73% restante está entre los 15 y 18 años de edad (adolescentes). Hay muchos menores que a partir de los 7 años de edad trabajan, como lo ha demostrado el Censo de 1992, pero la EIH no los contabiliza porque define a la Población Económicamente Activa a partir de los 10 años.
- * La distribución según sexo muestra que el 55.2% de los NATs son del sexo masculino y el 44.8% restante del femenino.
- * El rol de jefe de hogar es ejercido por el 3.3% de esta población, un 79% guarda alguna relación de parentesco con el jefe de hogar (hijos, esposos o convivientes, hermanos, otros) y un 16% desempeña labores en el servicio doméstico de los hogares, proporción compuesta mayoritariamente por niñas y adolescentes del sexo femenino.
- * La situación educacional de los NATs señala que el 97.9% sabe leer y escribir. Pero

³ Estas tendencias han sido ampliamente descritas y analizadas en varios estudios del equipo de investigadores del CEDLA, particularmente los referidos al nuevo modelo económico y el ajuste estructural.

⁴ Op. cit, ILDIS-CEDLA, 1996.

⁵ Todas las cifras que se incluyen en este capítulo fueron elaboradas en base a datos no expandidos de la EIH 5ata. Ronda, 1992.

un 28.3% perdió algún curso del nivel básico, el 41.5% no asiste a la escuela y en el 63% de los casos esta inasistencia se debe a motivos de trabajo.

- * Sobre su nivel de educación, los NATs informaron que el 30.5% corresponde al ciclo básico, el 36.4% al intermedio y el 31.4% al ciclo medio.
- * Respecto al estado de la salud de los NATs, la EIH recoge muy poca información. Esta indica que en el país el 8.1% de estos trabajadores tienen alguna enfermedad, sin especificar el tipo de dolencia. Además, hay un 0.3% a nivel nacional que sufrió algún accidente.

El tema de los riesgos para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes está siempre presente, si se tiene en cuenta su menor resistencia física y emocional, porque generalmente sus actividades les exigen la realización de tareas para las que carecen totalmente de condiciones. En Bolivia, el estudio para conocer estos impactos es una tarea pendiente y necesaria para identificar los daños que el trabajo precoz provoca en sus protagonistas, ya que la mayoría de NATs desempeña su actividad a la intemperie, expuestos a la malnutrición, en locales mal acondicionados, y sin ningún tipo de normas de seguridad o protección⁶.

2. Características del empleo de los menores

Las cifras que arroja la EIH 92 muestra que la proporción de niños y adolescentes que trabajan en las ciudades capitales del país es de 12.7%. Esta situación es alarmante si se considera que esta parte de la PEA se ubica en los puestos y las ocupaciones peor pa-

gadas y menos seguras de la estructura ocupacional urbana (como se verá más adelante). Los datos que se incluyen después permitirán una amplia visión de la situación laboral de los niños y adolescentes urbanos en Bolivia.

BOLIVIA: Niños y adolescentes según carácter trabajador

	TOTAL %
TRABAJA	12.7%
NO TRABAJA	87.3%
TOTAL	100.0%

FUENTE: Ma. Isabel Arauco, 1996⁷

Es importante notar que la proporción anotada de niños, niñas y adolescentes trabajadores en las ciudades bolivianas, probablemente sea mayor, si se considera a los me-

nores de 10 años que la actual definición de la PEA que utilizan las encuestas integradas de hogares no incluye, pese a que desempeñan actividad laboral. Asimismo, existen di-

⁶ Estudios realizados en distintos países indican que los niños trabajadores padecen problemas de salud mucho más serios que los adultos, inclusive cuando ambos grupos están expuestos a un mismo ambiente de trabajo. «La lucha contra el trabajo infantil» OIT - 1990.

⁷ Las cifras de los cuadros de este acápite corresponden al estudio «El mercado de trabajo en las ciudades de La Paz y El Alto», Ma. Isabel Arauco - 1996.

ficultades para el registro de menores que trabajan sin remuneración, especialmente en el ámbito doméstico.

La información consignada en el próximo cuadro señala, además, que el 93% de los NATs desempeña su trabajo principalmente en tres grupos ocupacionales: trabajador no calificado, personal del servicio doméstico, y

operarios, oficiales y artesanos, (estos últimos en su mayor parte ocupados en el sector informal). Luego sigue el grupo de servicios y vendedores de comercios. En todos estos grupos se encuentran algunas de las formas de trabajo más precarias, muchas veces sin remuneración o con ingresos muy bajos.

NATs por grupo ocupacional según clasificación CIU

	%
Técnico medio, empleados oficina	4.7
Servicios y vendedores de comercio	17.9
Oficiales, operarios, artesanos	26.2
Instalaciones y máquinas	2.2
Conductores de vehículos	0.7
Trabajadores no calificados y personal doméstico	47.9
Trabajadores no calificados	0.4
TOTAL	100.0

El análisis por rama de actividad muestra una vez más la preponderancia del servicio doméstico -en la que se ubica el 25% del total de NATs, especialmente del sexo femenino- y destaca la participación del comercio y la manufactura (cada una con 21.6%). En estas ramas los niños y adolescentes a veces

se «esconden» del registro estadístico debido a que su actividad se considera una «ayuda» y no es reconocida como trabajo. Esta razón explica también el hecho de que desempeñen su actividad sin remuneración o que reciban algunas formas de retribución en especie (alimentos, habitación).

NATs por rama de actividad

	%
Industria manufacturera	21.6
Construcción	13.9
Comercio	21.6
Hoteles y restaurantes	3.9
Transportes y comunicaciones	4.0
Otros serv. comunales, soc, personales	4.1
Servicio doméstico	25.0
Otros	5.9
TOTAL	100.0

Destaca por su importancia numérica la rama de la construcción, en la que se encuentra un 14% de los NATs. A su vez, la rama «otros servicios comunales, sociales y personales» que cubija al 4.1% corresponde a los lustrabotas y los que desempeñan otros oficios en la calle, por ejemplo: cuidadores y lavadores de autos, ayudantes y voceadores del transporte, etc.

goría ocupacional revelan que las categorías de obreros, empleados, y trabajadores familiares no remunerados son las que reúnen a la mayoría de los NATs de las ciudades en el país (el 66.1% del total). El cruce de esta variable con la rama de actividad lleva a constatar que los menores trabajadores están ocupados en las actividades más precarias, de menores ingresos y en condiciones de desprotección total.

Por otra parte, los datos referidos a la **cate-**

NATS por categoría ocupacional

	%
Obrero	33.9
Empleado	16.4
Trab. cuenta propia	8.8
Patrón o empleador	0.1
Trab. Fliar no remunerado	15.8
Empleado del hogar	25.0
TOTAL	100.0

Las categorías de obreros y empleados, que juntas reúnen al 50.3% de NATs, permiten conocer otro detalle, referido al tipo de trabajo que se desempeña en estos rubros, constatando que un 47% tiene empleo permanente, frente al 53% que trabaja como eventual. Este hecho pone de manifiesto una vez más el carácter precario del empleo de los menores.

Con relación a **los ingresos**, la información que presentan los siguientes cuadros muestra los bajos niveles que caracterizan al trabajo de niños y adolescentes, respondiendo así a la tendencia universal de que los menores perciben ingresos mucho más bajos que los adultos aunque desempeñen el mismo trabajo y por el mismo número de horas.

Ingreso promedio mensual de los NATs según sexo (en Bs. de 1992)

	Promedio mes %
Mujeres	115.87
Hombres	188.03

Estos datos y otras informaciones cualitativas⁸ muestran que el aporte económico de los NATs a sus hogares está destinado a cubrir los gastos relacionados con su propia supervivencia (alimentación, vestido, transporte), y algunas veces ciertas diversiones. De esta forma, se confirma el hecho de que los niños, niñas y adolescentes que trabajan cumplen una función económica evidente, aunque la misma no obtenga el reconocimiento social que le corresponde.

Por otra parte, esta información muestra la ya conocida discriminación del sexo femeni-

no que atraviesa a todo el mundo del trabajo y que en el caso de los NATs se acentúa al relacionarla con la duración de la jornada de trabajo (como se verá en un cuadro más abajo).

Otros datos más desagregados resaltan la significativa diferencia entre los ingresos que perciben los NATs en La Paz en relación con los de otras ciudades, especialmente de El Alto. Con relación a la forma en que los jóvenes trabajadores perciben su ingreso, los datos se encuentran en el cuadro siguiente:

Formas en que perciben su ingreso los NATs

	%
Salario Fijo	53.9
por jornal	32.8
por obra	12.2
en especie	0.3
comisión	0.8
TOTAL	100.0

Esta información revela un importante porcentaje (53.9%) de asalariados entre los menores trabajadores. La proporción de NATs que desempeña actividades laborales sin remuneración (como aprendices, ayudantes, trabajadores familiares no remunerados, etc.) alcanza al 15.8%, según se vio en el cuadro que analiza la categoría ocupacional.

Además, el análisis por grupos de edad permite ver que los adolescentes reciben algo más del doble del ingreso percibido por los niños. Estos datos están mostrando niveles de segmentación del trabajo infantil y ado-

lescente que llegan al límite.

Con relación a la duración de la jornada laboral, el promedio de horas trabajadas semanalmente por los menores está muy cercano a los promedios nacionales, y destaca que las niñas y adolescentes mujeres trabajan más tiempo que los de sexo masculino de su edad y también más horas que el promedio nacional para mujeres. Esta especificidad corresponde al servicio doméstico que acoge mayoritariamente a niñas y adolescentes.

⁸ Encuestas, entrevistas en profundidad y estudios de caso realizados en el marco del estudio «Mercado Laboral: ciudades de La Paz y El Alto, diseño de estrategias de formación ocupacional» Coordinado por Carlos Toranzo, CEP 1996.

Número promedio de horas trabajadas
por NATs, según sexo

	Promedio semanal NATs	Promedio semanal nacional
Mujeres	51	44.98
Hombres	46	50.55

Aquí también hay que recordar que una de las particularidades de la actividad de los trabajadores por cuenta propia es que se realiza hasta obtener una determinada cifra. Esto representa una ventaja para los menores, porque ocasionalmente les permite obtener más de lo que estrictamente requieren para cubrir sus gastos y entregar una suma fija a su familia⁹ y, con el saldo, financiar las diversiones no siempre permitidas por sus pa-

dres (salas de video, juegos electrónicos, discotecas, etc.).

Estos son los rasgos generales que caracterizan a los menores trabajadores en el país. Los datos consignados corresponden al año 1992, pero no hay razones que permitan pensar que la situación haya cambiado significativamente a la fecha.

3. Algunas reflexiones generales

Para comprender cabalmente lo que sucede con el trabajo de los niños y adolescentes hay que partir de las determinaciones propias de su condición de «menores pobres». Se trata de mano de obra no calificada, cuya actividad se desempeña en un contexto de inexistencia de normas efectivas, inexistencia de mecanismos de regulación y protección, y desconocimiento de sus derechos. A esto se añaden otros factores, como ser: la pertenencia a familias numerosas, con muy bajos niveles de ingreso, hogares conflictivos, etc.

Este conjunto de elementos ha relegado el trabajo de niños, niñas y adolescentes al ámbito doméstico, al espacio informal y a la calle. Como es obvio, esta situación afecta a los niños y adolescentes de los sectores más pobres que buscan resolver la supervivencia propia y, por esa vía, aportar económicamente a la economía de sus hogares. En estas

condiciones, la calle presenta oportunidades y se plantea como la opción más fácil para encontrar un ingreso.

Cuando los menores salen a trabajar, realizan sus actividades en condiciones de precariedad y sobreexplotación; las mismas que se manifiestan en el autoempleo, la eventualidad, los escasos niveles de ingreso percibidos y las largas jornadas de trabajo en ambientes mal acondicionados o a la intemperie. Todo esto se expresa en:

a) El trabajo de los NATs no es valorado por la sociedad ni el Estado; en cambio existe una fuerte tendencia a la subestimación y el menosprecio.

b) Los NATs tienen dificultades objetivas para asistir a la escuela, por ello no acceden a

⁹ Las entrevistas efectuadas con NATs lustrabotas indicaron que desempeñaban su trabajo hasta lograr Bs. 10 que debían entregar en su casa, el saldo obtenido era para sus propios gastos. Junio-Julio de 1996.

mejores niveles de instrucción y de calificación. Esta razón, junto a otras determinaciones socioculturales, les impide competir en mejores condiciones en el mercado de trabajo, romper la lógica de la calle y acceder a un futuro mejor.

c) La incorporación precoz de los menores al trabajo callejero tiene implicaciones sobre su desarrollo en el corto plazo, tanto en términos físicos (alimentación, vestido y atención a la salud deficientes) como psicológicos y sociales. Estos niños y jóvenes, al permanecer muchas horas en la calle, están expuestos a una serie de riesgos como el alcoholismo, la drogadicción, agresiones y prostitución, entre otros, que se añaden a las ya penosas condiciones de vida en sus hogares (desempleo de los padres, graves carencias económicas, familias desestructuradas, violencia doméstica, promiscuidad, etc.).

d) En el largo plazo, se añade otra importante implicación del trabajo de los NATs referida al menoscabo que sufre su educación. Las largas horas dedicadas diariamente al tra-

bajo no permiten el acceso a la escuela en condiciones adecuadas¹⁰.

Este tema plantea uno de los aspectos más debatidos sobre el trabajo infantil, debido a que la relación entre trabajo precoz-formación-educación es muy compleja y es una de las razones que explica la asistencia irregular, la repitencia y el abandono prematuro de la escuela¹¹ por parte de los niños y adolescentes. Otra razón, tiene que ver con el rol educador y de control que tienen los padres sobre sus hijos. Entrevistas realizadas demostraron que si el lazo familiar es sólido hay mayores posibilidades de evitar la deserción y el retraso escolar¹².

Pero, a medida que crecen, el trabajo prematuro se convierte en un obstáculo también para la capacitación técnica de los NATs y, en consecuencia, para su acceso a ocupaciones mejor remuneradas. De esta manera, el trabajo de niños y adolescentes es al mismo tiempo efecto y causa de pobreza.

4. Deben trabajar los menores?

La polémica sobre si los menores deben trabajar tiene ya mucho tiempo y se desarrolla en distintos lugares del mundo, especialmente en aquellos donde este problema ha alcanzado proporciones verdaderamente alarmantes, como es el caso de algunos países del Asia, en la India y en América Latina en Brasil, Colombia y Perú.

La discusión se ha centrado en las causas del trabajo precoz, y en la capacidad de estas sociedades para erradicarlas. Porque, lo que está claro es que la presencia de niñas y niños trabajadores constituye un problema social y económico de creciente importancia en el mundo contemporáneo.

¹⁰ El rezago escolar se hace visible al comparar la proporción de menores de 14 años, y la que corresponde a quienes están cursando el ciclo básico.

¹¹ Hay una interesante discusión sobre la doble relación entre escuela y el trabajo de los NATs. Algunos autores afirman que los menores abandonan la escuela para trabajar, mientras otros afirman que la escuela -en países como el nuestro- es de tan mala calidad que las familias optan por el trabajo para sus niños porque de todas maneras les rinde más. Ver APUNTES - Lima 1995 y El trabajo infantil en el Perú, OIT 1995.

¹² Los egresados de Qharuru -centro de atención a niños lustrabotas- enfatizaron en que si hay control sobre el tiempo que pasan los NATs en la calle, sobre la forma en que gastan el dinero obtenido y sobre su asistencia y rendimiento escolar, estos jóvenes pueden hacer frente a las «tentaciones» de la calle. presenta.

La posición de los que aprueban la abolición, y entre ellos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹³, es una posición principista. Reconocen que en determinadas condiciones, el trabajo es una actividad enriquecedora que puede contribuir a una formación integral e idónea para los menores. Pero apelan a la prohibición del trabajo en los casos en que las relaciones de empleo están caracterizadas por la explotación social y económica, y cuando se desempeña en ocupaciones e industrias peligrosas e insalubres. Asimismo, plantean que esta prohibición debe proteger a los niños de corta edad, señalando como límite los 12 o 13 años, porque es la edad en la que generalmente se concluyen los estudios primarios.

En el país el tema del trabajo de niños y adolescentes ha comenzado a hacerse visible en el país recientemente. Una serie de factores han contribuido a ello: por una parte, organizaciones de la sociedad civil preocupadas

por la situación del menor han comenzado a demandar del Estado mayor atención a esta problemática. Por otra, los nuevos enfoques referidos al desarrollo humano han destacado los vacíos de las políticas sociales aplicadas hasta ahora. Y, por último, también el Estado ha incorporado el tema generacional en su nueva estructura, la misma que pese a su debilidad inicial ha comenzado a desplegar acciones especialmente en el ámbito de la protección.

La polémica en el ámbito nacional se está desarrollando, pero débilmente; y tiene como contrapeso los crecientes niveles de pobreza de los hogares, situación para la cual no hay soluciones de corto plazo. Por tanto, sin perder de vista la necesidad de soluciones estructurales, el debate deberá orientarse hacia la búsqueda de orientaciones, programas y disposiciones legales que vigilen y protejan a las niñas y niños cuya pobreza los obliga a trabajar.

5. Conclusiones y algunas propuestas

Las políticas de ajuste lograron estabilizar los precios y abrir la posibilidad de una reestructuración de la economía nacional, pero entre sus costos debe considerarse la precarización del empleo; y se ha constatado que tal precarización afecta en particular a los menores de edad, cuya incorporación al mercado laboral se produce siempre en condiciones de inferioridad, de discriminación y falta de equidad.

El trabajo infantil y adolescente es un fenómeno complejo, dadas la magnitud y la diversidad de modalidades en que se presenta. Por ello, las propuestas de solución deberán buscar en el largo plazo formas para erradicar las causas que lo provocan, pero en lo inmediato deben responder a las necesidades de protección y preservación de sus derechos.

El punto de partida debe constituir la realidad particular de los NATs, pero en el marco del mercado de trabajo en su conjunto. Esto quiere decir, que no sería adecuado plantear acciones para estos menores sin considerar la problemática global. Por ejemplo, de nada serviría prohibir el trabajo de los NATs si los salarios que perciben sus padres se mantienen en los niveles actuales. Aquí radica la complejidad de este problema y la dificultad para encontrarle respuestas categóricas.

Ahora bien, el trabajo de los NATs constituye un problema que escapa ampliamente de los márgenes del sistema económico. Por un lado, es un resultado de la pobreza, que los empuja hacia la actividad laboral, de la cual -sin embargo- obtienen ingresos reducidos que solo permiten contribuciones mínimas a la economía familiar. Por otro lado, existe

¹³ «La lucha contra el trabajo infantil», OIT, Ginebra 1990.

un efecto adverso del trabajo infantil sobre los rendimientos laborales y en la educación lograda. Dicho efecto se observa en el largo plazo, y se refleja en el conjunto de menores trabajadores y no especialmente en los más pobres¹⁴.

Por lo tanto, es un fenómeno que alude a las formas de organización y a las relaciones sociales, a la cultura, a las estructuras de poder; en suma, al conjunto de la vida de la sociedad, que cuestiona la imagen que la sociedad ha construido de sí misma, de su presente y de su futuro.

Estas razones llevan a pensar que las acciones a desarrollar para enfrentar el problema del trabajo de niños y adolescentes se deben aplicar en distintas dimensiones:

En el corto plazo:

a) políticas dirigidas a la defensa de sus derechos, que contemplen acciones de información, promoción, organización y protección de los menores trabajadores. En este marco vale la pena recordar que las organizaciones sindicales no han incorporado la temática de los niños y adolescentes trabajadores. Por ello, las Defensorías organizadas por la Subsecretaría de Asuntos Generacionales pueden cumplir un papel importante en la construcción de consensos, y en la valoración y recuperación del potencial productivo y creador de los niños y niñas para el país.

b) incorporar la situación de los menores en los proyectos de reforma a la legislación laboral que se vienen preparando en distintos ámbitos de la sociedad y el Estado. Este trabajo debe definir los mecanismos de regulación, estableciendo límites y ratificando una voluntad política de defensa y protección.

En el mediano y largo plazo:

a) políticas de creación de empleo y de distribución de ingresos, dirigidas al mercado de trabajo, para responder a los requerimientos actuales de competitividad, productividad y alta calidad.

b) políticas en materia educativa, en el marco auspicioso de la Reforma Educativa, que desde el ámbito de la educación formal, como de la educación alternativa (aún no desarrollada) permitan combinar la educación primaria y la técnica, mejorando los niveles de escolaridad de los NATs y permitiendo su capacitación para una futura inserción laboral en mejores condiciones.

En este contexto, vale la pena recuperar los avances realizados en otras partes del mundo, que insisten en que la formación profesional y la capacitación técnica son variables centrales cuando los aspirantes buscan empleo; porque cualquiera sea el rubro de actividad elegido, son imprescindibles para mejorar el nivel de calificación. Y esto es posible a través de la educación y la capacitación.

Será importante, entonces, desarrollar una estrategia de formación técnica, que recoja lo más positivo de las últimas experiencias desarrolladas dentro y fuera del país y se acople con las innovaciones propuestas por la Reforma Educativa. La modalidad de capacitación flexible es un interesante ejemplo en la línea de preparar obreros y técnicos polivalentes, calidad de la mano de obra y excelencia en el desempeño, como lo exigen los actuales estándares de competitividad.

En la búsqueda de soluciones, será importante el concurso de la mayor cantidad de actores posible. A la vez, este será un meca-

¹⁴ Op. cit, OIT 1990, Lima, Perú.

nismo para integrar la oferta y la demanda de trabajo, que favorecerá la «empleabilidad» de los capacitados. Esto significa, por ejemplo, incorporar a los empresarios (grandes y micro) en la definición de los perfiles de capacitación y en la elaboración de convenios para la realización de pasantías que serán muy útiles.

La participación del Estado también será positiva. Instituciones como el FIS, los municipios, la Bolsa de Trabajo del Ministerio

del Trabajo, la Subsecretaría de Generaciones del Ministerio de Desarrollo Humano, son algunas reparticiones que podrán ser involucradas.

Tampoco se debe descartar a las instituciones de promoción y desarrollo social y otras organizaciones no gubernamentales especializadas en educación y formación y vinculadas con la problemática de los menores trabajadores.

El Trabajo de la Mujer

Introducción

La reestructuración económica mundial ha dado lugar a cambios que han afectado las estructuras productivas y las condiciones de reproducción de los trabajadores. Estos procesos se presentan en todos los países, bajo modalidades y ritmos diversos.

Entre los cambios que se introdujeron en la economía nacional en el marco del ajuste estructural, destaca por su importancia la liberalización del mercado de trabajo, hecho que modificó sustancialmente los términos de la oferta y demanda de trabajo en el país. El achicamiento del Estado, hasta entonces importante empleador en el contexto nacional, fue otro factor que contribuyó a cambiar el panorama laboral. Grandes contingentes de mano de obra se trasladaron geográficamente y de ciertos sectores de la economía a otros, al cambiar su relación con la producción y su ubicación en las relaciones de trabajo. Estos procesos afectaron seriamente a los hogares en su capacidad de reproducción.

La creciente incorporación de mujeres al mercado de trabajo es uno de los hechos salientes en este proceso, con el surgimiento de nuevas formas de segmentación del mercado de trabajo. Sin embargo, en Bolivia las mujeres continúan encontrando una serie de

bloqueos que dificultan su acceso al mercado laboral, coartando su derecho al trabajo. Cuando logran acceder al empleo, es en condiciones de inferioridad respecto de los varones.

Esta situación afecta a todas las mujeres, pero en particular a las de los sectores populares cuyas necesidades de aportar económicamente a la supervivencia de sus hogares son mayores. Esto es especialmente grave en momentos en que la mayoría de la población nacional vive en condiciones de pobreza.

Por ello se ha dado una masiva incorporación de mujeres y menores al sector informal, cuyas condiciones de funcionamiento facilitan la participación de estos grupos. Entre estas condiciones se puede anotar: los requerimientos de mano de obra de escasa calificación, la flexibilidad de los horarios y de lugares de trabajo, que permiten a las mujeres llevar a sus hijos consigo (condición indispensable para el trabajo de las madres).

Este fenómeno, a su vez, ha derivado en la precarización del empleo, proceso que se hace evidente, por ejemplo, en la ampliación de la

jornada de trabajo, en las formas de contratación (donde la eventualidad es el rasgo dominante), en la inexistencia de seguridad social u otros beneficios, etc. En este contexto, la carencia de una política orientada a

garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo afecta tanto a las mujeres que actualmente trabajan como a las que pretenden conseguir una ocupación en el futuro.

1. El empleo femenino

En general el tema del empleo ha sido conflictivo en el país por su dependencia de las condiciones económicas, sociales y políticas. En el caso de las mujeres, hay que añadir las determinaciones de género que históricamente relegaron su trabajo al espacio doméstico no remunerado.

Sin embargo, en los últimos años varios elementos han impulsado la incorporación femenina al trabajo en espacios públicos, entre los cuales están la crisis y el ajuste estructural y también el crecimiento del nivel de instrucción y el propio reconocimiento de las mujeres como sujetos en la sociedad (especialmente en la clase media).

Ahora bien, esta incorporación no está libre de dificultades, porque carece de la valoración de la sociedad y no permite que el trabajo femenino sea ofertado en igualdad de condiciones. La discriminación de género se expresa en los escasos niveles de instrucción de la población femenina, el bajo nivel de calificación de su mano de obra, las remuneraciones menores por igual trabajo, las dificultades por acceder a cargos jerárquicos, etc. Todo esto se resumen en:

a) El trabajo de la mujer (en el ámbito público o en el privado) no es valorado por la sociedad ni por el Estado, por razones re-

feridas con la condición de género, es decir, «... con los atributos sociales y la valoración que históricamente se les ha otorgado a hombres y mujeres, teniendo como base la determinación biológica del sexo»¹⁵.

b) La mujer no accede a mejores niveles educativos por determinaciones socioculturales. Su bajo nivel de instrucción (más bajo que el de los varones, en todos los casos) le impide competir en condiciones de igualdad en el mercado de trabajo, acceder a puestos jerárquicos ni obtener igual salario por trabajo equivalente.

c) El trabajo doméstico es una restricción socialmente impuesta a las mujeres de los sectores de menores ingresos, hecho que dificulta su acceso al mercado de trabajo; porque sólo para estas mujeres el estado civil y su condición de madre son obstáculos para su incorporación al empleo y la producción.

Pese a estas condiciones adversas, las cifras muestran una alta tasa de participación de las mujeres bolivianas en el mercado de trabajo. Esto se explica por los bajos niveles de ingreso de los hogares y el deterioro de la calidad de vida, que se intenta compensar con los aportes de las mujeres y los menores.

¹⁵ Wanderley Fernanda, «Discriminación ocupacional y de ingresos por género, MDH, La Paz 1995.

2. La participación de las mujeres: dónde y cómo trabajan?

Tradicionalmente los estudios sobre el empleo y sus características se han enfocado desde la óptica de la oferta. Actualmente, se busca vincular este enfoque con el de la demanda, como una vía para obtener una visión más completa de este complejo fenómeno.

Sin embargo, la información disponible en el país aún no permite un análisis de estas características. Por ello, aquí se intenta identificar los factores que participan en la confi-

guración de las condiciones del trabajo femenino, con el fin de contribuir a la búsqueda de soluciones.

Los cuadros siguientes proporcionan información para conocer las características del trabajo de las mujeres en el contexto urbano en el país. Todos los datos incluidos corresponden a cifras de las Encuestas Integradas de Hogares del INE procesadas en UDAPSO y se refieren exclusivamente a la población de las ciudades capitales¹⁶.

Principales indicadores 1992

	Mujeres %	Hombres %	Total %
Población total	100	100	100
PEA	28.3	43.7	35.8
Pob. ocupada	26.8	41.5	33.9
Pob. desocupada	1.5	2.2	1.8
Cesantes	0.8	1.7	1.3
Aspirantes	0.7	0.5	0.6
Tasa Global de Participación	38.1	61.0	49.0
Tasa de Desempleo Abierto	5.4	5.0	5.1

Estos primeros datos muestran algunas diferencias importantes entre el empleo de hombres y mujeres, referidas principalmente a la tasa global de participación (38.1% para mujeres y 61% para hombres) y a la tasa de desempleo abierta, que en el caso de las mujeres es superior a los hombres y al promedio nacional.

Pero, para tener una visión más cabal de la situación laboral de la fuerza de trabajo femenina estos datos deben ser complementa-

dos. Así, por ejemplo, el próximo cuadro muestra que la mayor proporción de mujeres está ubicada en la rama del comercio, seguida por los servicios sociales y comunitarios. Ambas **ramas de actividad**, en 1995, reunían al 78.5% del empleo femenino urbano. En orden de importancia sigue la actividad industrial que proporciona empleo al 15.2% de las mujeres y el resto de las ramas de actividad que en conjunto apenas suman un 6.3%.

¹⁶ «Carpeta de Indicadores de Empleo en Ciudades Principales 1989-1995», Ernesto Pérez de Rada. UDAPSO, La Paz - 1996.

Población ocupada urbana femenina, según
rama de actividad

	1992	1995
Agropecuaria	1.25	1.10
Minería	0.20	0.30
Industria	15.51	15.20
Electr. gas, agua	0.26	0.20
Construcción	0.30	0.40
Comercio	42.03	46.50
Transp. y comunic.	1.11	1.10
Estab. Financ. y Bancos	3.26	3.20
Serv. sociales y comuni.	36.07	32.00
TOTAL		

Como se verá más adelante, esto tiene implicaciones sobre las condiciones generales de trabajo, porque los niveles de salario, protección legal y seguridad social dependen en gran medida de la rama de actividad en que se ubica la mano de obra. Los cambios registrados entre 1992 y 1995 no son significativos, lo que define la tendencia a la concentración del empleo de las mujeres urbanas en las tres ramas de actividad ya mencionadas.

Por otra parte, el siguiente cuadro muestra que en los años 1992 y 1995 la gran mayoría de mujeres se ubica en las **categorías ocupacionales** de trabajadora por cuenta propia y de empleada, aunque en 1995 se observa una ligera disminución de estas proporciones en favor de las trabajadoras familiares. Sin embargo, estos cambios no suponen diferencias significativas, y persiste la presencia masiva de mujeres en ocupaciones y roles subordinados, con todas las implicaciones que esto supone.

Población ocupada urbana femenina, según
categoría ocupacional

CATEGORÍA	1992	1995
Obrera	5.17	4.60
Empleada	27.09	25.80
Empleada del hogar	13.20	11.60
Patrona, empleadora o socia	2.60	3.30
Profesional independiente	0.49	0.50
Trabajadora familiar	8.03	15.20
Trabajadora cuenta propia	43.42	39.00
TOTAL	100.00	100.00

Por otra parte, los datos relacionados con la **distribución de la fuerza de trabajo femenina en los sectores del mercado de trabajo** son elocuentes. El sector familiar concentra algo más de la mitad del total de mujeres trabajadoras en los dos años consignados, pero en 1995 se observa una disminución del empleo en el servicio doméstico que alimenta el crecimiento del sector familiar.

Es probable que esto se explique por las condiciones de desprotección, largas jornadas de trabajo, bajos salarios y escasas compensaciones en el servicio doméstico, frente a la

posibilidad de llevar a los niños consigo, la libertad de horario, lugar y tiempo de trabajo que ofrece el sector informal.

No obstante, la concentración de trabajadoras en actividades informales (65.6 del total femenino) pone de manifiesto una vez más el tema de la precarización, ya que es en este ámbito que las condiciones de trabajo son peores. Se trata, en muchos casos, de empleo eventual, a la intemperie, sin horarios, feriados ni horas extras. Y los niveles de ingreso, como se verá después, se encuentran entre los más bajos.

Población ocupada urbana femenina, según sectores del mercado de trabajo

Sectores	1992	1995
Estatal	12.57	11.90
Empresarial	11.44	10.50
Semiempresarial	10.17	11.50
Familiar	51.45	54.10
Serv. Doméstico	13.20	11.60
NS/NR	1.16	0.40
TOTAL	100.00	100.00

Respecto al **nivel de instrucción** de las mujeres que trabajan en las ciudades, los datos del INE señalan en todos los casos un promedio ligeramente inferior al de los varones. El cuadro presenta cifras que ratifican la tendencia general de la discriminación educativa de las mujeres, aunque con diferencias poco significativas respecto al sexo masculino.

Lo que sí se debe destacar es el hecho de

que, en general, los trabajadores bolivianos de ambos sexos no terminan los estudios secundarios. No acceden, por tanto, a la universidad, y solo en pocos casos a la educación técnica. Como es de suponer, esta es una deficiencia que afecta directamente a la calidad de la mano de obra en el país. Este es un aspecto que, en contextos de alta competitividad como son los contemporáneos, tiene enorme importancia.

Promedio de años de instrucción de la PEA y la población ocupada, según sexo

	1992		1995	
	PEA	PO	PEA	PO
Mujeres	8.24	8.15	8.24	8.17
Hombres	9.71	9.72	9.90	9.88
TOTAL	9.10	9.07	9.18	9.14

Con relación a **los ingresos** de las trabajadoras, la información muestra variaciones en casi todas las categorías ocupacionales que no permiten hablar de una tendencia definida. En cambio, sí queda claro que los ingresos que las mujeres obtienen por su trabajo son muy bajos, y como se verá después, siempre más bajos que los de los hombres. Destacan particularmente los casos de las empleadas del hogar y de las obreras, que en 1995 percibieron en promedio ingresos de 40

y 61 dólares (en ambos casos inferiores a los 84 de las trabajadoras por cuenta propia).

Este es uno de los aspectos que denota con mayor claridad la extrema precarización del empleo femenino en Bolivia y que lleva a la pregunta sobre si tales niveles de ingresos permiten algo más que la reposición de la fuerza de trabajo, es decir, la pura subsistencia.

Ingreso real promedio femenino, según categoría ocupacional (en \$US)

	1989	1992	1994	1995
Obrera	53	62	58	61
Empleada	97	107	121	138
Empleada del hogar	46	36	39	40
Patrona, empleadora o socia	250	252	300	288
Profesional independ.	299	232	344	313
Trab. cuenta propia	88	62	80	84
PROMEDIO GENERAL	81	71	85	87

Por otra parte, si se confronta los ingresos de las mujeres con los de los hombres, los diferenciales son siempre desventajosos para el sexo femenino. Como se sabe, esta es una tendencia casi universal que pone de manifiesto la discriminación de género que sufren las mujeres de todas las condiciones sociales, de todas las categorías de ocupación y todos los sectores del mercado de trabajo incluso los más modernos.

Con relación a este tema, F. Wanderley apunta: «Una de las constataciones más impactantes del mercado de trabajo boliviano es que las mujeres reciben en promedio remuneraciones más bajas que los hombres, al margen de variables como edad, nivel de ins-

trucción y rama de actividad...»¹⁷.

Dicho estudio muestra que, entre las razones que los empleadores utilizan como justificación para el menor salario de las mujeres está la supuesta productividad inferior del trabajo femenino debido a causas como la mayor probabilidad de interrupción de su carrera profesional, las responsabilidades domésticas y la menor disponibilidad de tiempo fuera del horario de trabajo¹⁸. De esta manera, dentro de una misma empresa, pueden darse escalas distintas de remuneración para hombres y mujeres que ocupan puestos equivalentes, contraviniendo abiertamente la norma legal de igual salario por trabajo igual.

¹⁷ Wanderley F. op. cit. pag 67.

¹⁸ Sin embargo, la investigación de Wanderley mostró que las diferencias en productividad entre el trabajo femenino y el masculino solo explican parcialmente a segregación y las brechas de ingreso.

Diferenciales de ingresos nominales promedio de las mujeres respecto de los hombres, por sectores del mercado de trabajo

	Hombres	Mujeres	
		1991	1995
Estatal	100	67,2	69,8
Empresarial	100	69,5	97,8
Semiempresarial	100	95,8	75,0
Familiar	100	59,1	56,7
Serv. doméstico	100	69,0	68,4

Fuente: Bolivia: Informe Social 2, Ildis-CEDLA.

En este contexto, es interesante notar que entre 1991 y 1995 los ingresos de las trabajadoras en el sector semiempresarial sufrieron una importante caída respecto de los hombres, en tanto que el promedio en el sector empresarial mejoró para las mujeres acercándose a la paridad¹⁹. En cambio, el sector familiar que reúne al 54% de las mujeres que trabajan es el que peor relación ofrece, con un diferencial del 56%.

En consecuencia, hay que apuntar que la

brecha salarial entre mujeres y hombres en el país se dan por dos vías: menor remuneración por trabajo igual, y la segregación de las mujeres hacia las ocupaciones peor pagadas ya comprobada líneas arriba.

Por otra parte, la información sobre la **duración de la jornada de trabajo** presenta cifras que lamentablemente son muy agregadas y no permiten conocer la situación de cada sector del mercado de trabajo.

Promedio de horas semanales de trabajo en actividad principal, según sexo

	1989	1992	1995
Mujeres	46.99	51.93	44.98
Hombres	50.55	42.23	47.41
TOTAL	49.79	48.24	45.15

Estos datos solo permiten señalar que entre 1989 y 1995 se observa una disminución en el número promedio de horas semanales de trabajo tanto para hombres como para mujeres, y que -en general- la jornada de trabajo de los hombres es más larga.

Sin embargo, esto no se aplica al contingente de mujeres empleadas en el servicio doméstico cuyo trabajo no está regulado y se extiende por más de 12 horas diarias y 6 días a la semana. Este hecho denota otra de las facetas de la precarización del empleo femenino en nuestro país.

¹⁹ Sin embargo, este importante avance habría beneficiado solamente al 10.5% del empleo femenino, que es la proporción de mujeres que el sector empresarial cobija.

3. Apuntes sobre la legislación laboral para la mujer

Los datos estadísticos muestran que un alto porcentaje de la población femenina (65%) al no trabajar en los sectores formales, no cuenta con protección jurídica. Son, por tanto, mujeres que están sometidas a abusos y condiciones de trabajo insalubres e inadecuadas y, como ya se vio, que obtienen remuneraciones muy reducidas.

La legislación boliviana dispone para la mujer trabajadora:

- * prohibición de desarrollar labores peligrosas
- * instalación de salas cuna en caso de que existan mas de 50 trabajadoras
- * inamovilidad de la mujer trabajadora en gestación hasta un año de nacido el niño
- * servicio médico
- * subsidio de maternidad, descanso pre y post natal de 90 días con derecho al 100 % de su salario, además de la hora de tolerancia para mujeres con niños en edad de lactancia
- * prohibición de trabajo en horarios nocturnos
- * jornada de 40 horas semanales
- * igualdad salarial para ambos sexos por trabajo igual

Sin embargo, en la práctica, la discriminación surge cuando en el sector productivo gran parte de las mujeres son contratadas en forma eventual para evadir los costos extraordinarios que supone el cumplimiento de tales disposiciones legales. Igualmente, cuando las trabajadoras no reclaman y renuncian a sus derechos para mantener su fuente de trabajo. En algunos casos, negocian individualmente con el empresario su renuncia a los beneficios previstos por la ley para conservar su empleo.

Por otra parte, la legislación laboral relacionada con el trabajo de la mujer está marcada por una concepción proteccionista, basada en las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, por un lado; y en la protección de la mujer-madre, por el otro. No existe la valoración de la mujer como persona y menos la idea de que la responsabilidad de los hijos debe ser compartida por la pareja o asumida por la sociedad.

El Estado tampoco cumple con la dotación de la infraestructura ni con el control y supervisión necesarios. Por ello, en la práctica no existen mecanismos institucionales que resguarden el cumplimiento de determinaciones tales como la inamovilidad de mujeres embarazadas o hasta un año de nacido su hijo²⁰.

En conclusión, la legislación laboral sustenta la discriminación en contra de la mujer, frente a los hombres que no tienen «complicaciones» legales para desempeñar sus actividades laborales. Incluso, se puede afirmar que sus alcances están limitados a una fracción minoritaria de la población femenina,

²⁰ El Ministerio del Trabajo apenas cuenta con 11 inspectores para todo el país, uno en cada departamento, cifra que es desde todo punto de vista insuficiente.

aquella que trabaja en el sector formal de la economía, dejando marginada de sus beneficios a la mayoría de las trabajadoras.

Por estas razones, y tomando en cuenta los cambios que en los últimos años se han dado

en relación al trabajo de la mujer, se requiere estudiar detalladamente el tema y considerar la necesidad de reformar la legislación, para que sea un auténtico instrumento en favor de las trabajadoras, para adecuar sus disposiciones a las condiciones actuales e introducir nuevos criterios de equidad.

5. Algunas propuestas

Una política integral dirigida a mejorar las oportunidades ocupacionales para las mujeres debería incluir un programa de apoyo a su inserción en el mercado de trabajo que se oriente a los siguientes objetivos:

- * impulsar la calificación de la mano de obra femenina
- * facilitar las condiciones de su búsqueda de trabajo e incorporación efectiva
- * identificar puestos de trabajo que ofrezcan condiciones de trabajo aceptables (remuneraciones, duración de la jornada laboral, carga física y mental, etc.)
- * buscar mecanismos que alivien la carga de trabajo doméstico, para que las mujeres y madres puedan desempeñar sus actividades más libremente
- * estudiar e investigar los temas aún no suficientemente conocidos en el ámbito de la relación mujer-trabajo en el país

Estos objetivos generales podrían alcanzarse a través de políticas específicas dirigidas a:

- a) proporcionar capacitación integral a mujeres jóvenes que incluya, por una parte, la formación técnica que proporcione co-

nocimientos básicos para el desempeño de oficios demandados por el mercado, pero buscando un cierto grado de flexibilidad.

Esto deberá complementarse con acciones en el ámbito del potenciamiento individual, relacionado con la autoestima y la valoración de las identidades femeninas, el conocimiento de sus derechos y obligaciones laborales, así como ciertas destrezas administrativas indispensables.

- b) La identificación de fuentes y puestos de trabajo remunerados y con condiciones de trabajo aceptables para las mujeres (duración de la jornada, niveles de esfuerzo físico y mental, protección legal, etc.) es una tarea necesaria. Para lograrla se propone la utilización de varios mecanismos, como ser:

- * acciones de concertación, en las que participen los sectores privado empresarial, estatal y las organizaciones femeninas, para facilitar la ubicación y creación de puestos de trabajo específicamente para mujeres
- * creación de un Servicio de Información y Monitoreo del Mercado de Trabajo con el fin de conocer sus tendencias y variaciones, y de formar un banco de datos de la problemática ocupacional de las mujeres. Estas señales también orientarán la selección de las áreas de ca-

pacitación y facilitarían la búsqueda de trabajo.

Su funcionamiento estaría estrechamente conectado con la Bolsa del Trabajo (que actualmente funciona de manera muy restringida bajo cobertura del Ministerio del Trabajo).

- * proporcionar crédito para microempresas dirigidas por mujeres jefas de hogar, el cual podría ser administrado por las entidades especializadas en el apoyo crediticio a dicho sector. Esta opción se plantea como una vía concreta de atención a las mujeres que tienen bajo su responsabilidad la supervivencia de sus hogares.
- c) También es importante trabajar en la investigación y el estudio de diversas facetas de la problemática mujer-trabajo aún no suficientemente conocidas y de otras que requieren mayor detalle, entre las cuales se incluyen, por ejemplo:
- * el tema de las disposiciones legales referidas al trabajo de la mujer, adecuando a las condiciones actuales y considerando las nuevas realida-

des del trabajo femenino; de manera que se elabore una propuesta de reforma de la legislación laboral que sea considerada por el Congreso Nacional.

- * el tema específico de la norma sancionada por la Ley General del Trabajo de «igual salario por trabajo igual» que en la práctica no se cumple sino para un número muy reducido de mujeres de los estratos técnicos y profesionales más altos.
 - * formas para resolver el problema de las tareas domésticas, a través de los municipios en el contexto de la Ley de Participación Popular (con guarderías para atención de niños pequeños, lavanderías y comedores colectivos, etc.).
- d) También será importante intentar cambiar la imagen que actualmente prevalece en la sociedad y el Estado bolivianos sobre la mujer, en relación con el trabajo; por ejemplo modificando el contenido de los mensajes actuales e incrementando el número de mensajes positivos que los medios de información y comunicación emiten sobre la mujer y el trabajo.

Bibliografía

«La lucha contra el trabajo infantil», A. Bequele y Jo Boyden, OIT, Ginebra 1990.

«El trabajo infantil en el Perú», José Verdura, OIT-IEP Lima 1995.

«El Trabajo: Niños y adolescentes trabajadores en Bolivia», Jorge Domic y A. Rivadeneira, UNICEF, La Paz 1995.

«Mercado Laboral, ciudades de La Paz y El Alto: Diseño de estrategias de formación ocupacional», Carlos Toranzo (Coordinador), CEP - La Paz 1996.

«El mercado de trabajo en las ciudades de La Paz y El Alto», Ma. Isabel Arauco, CEP - La Paz 1996.

«Bolivia: Informe Social 1 y 2» ILDIS - CEDLA, La Paz, 1995 y 1996.

Revista «Apuntes», Lima 1995.

«Discriminación ocupacional y de ingresos por género», F. Wanderley, Min. Desarrollo Humano, La Paz, 1995.

CONCLUSIONES

INFORME SOCIAL BOLIVIA III

EL CONTEXTO

La situación de la economía boliviana durante el periodo gubernamental que finaliza, se caracteriza por la persistencia de bajos niveles de crecimiento económico, que no logran superar la barrera de los 4 puntos porcentuales y que constituyen una importante limitación para la reestructuración productiva, para la modificación radical de la inserción nacional en el mercado internacional y para el logro de mejores condiciones de vida de la población. Los exiguos niveles de ahorro nacional, que se reproducen en escasas modificaciones de la tasa de inversión, explican este comportamiento que lleva a la reedición de los rasgos tradicionales de la matriz productiva interna y la composición de la oferta exportable nacional. En efecto, estas siguen mostrando la preeminencia de una orientación primario-exportadora basada en la explotación de recursos naturales y la ampliación de los sectores terciarios.

Este panorama denota el escaso impacto que han tenido las políticas públicas, para modificar el comportamiento de los principales agentes privilegiados por el estilo de desarrollo vigente. En realidad, la insuficiencia y tardía aplicación de muchas de las reformas proyectadas no han contribuido a la modificación sustancial de las condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades productivas, en la medida en que se han privilegiado el carácter neutral de las políticas en atención a la concepción predominante que asigna el rol fundamental al mercado, desdeñando las características peculiares de nuestra economía en la que destacan fuertes asimetrías. Asimismo, el privilegio de la inversión extranjera como agente económico fundamental en el proceso de modernización de la economía boliviana ha significado la desatención de los sectores privados nacionales, lo que plantea la urgencia de la elaboración y aplicación de una estrategia integral de fortalecimiento del aparato productivo nacional, como garantía de un desarrollo que implique sostenibilidad económica y mayor equidad social.

De esta manera, es posible concluir que las condiciones para el desarrollo de las actividades productivas y, por ende, para la mejora de las condiciones laborales no han mostrado una transformación importante que aliente la esperanza de superar en un futuro inmediato los problemas del desempleo y de la baja calidad de vida de la población.

EL EMPLEO

La reiterada aplicación de las reformas estructurales ha derivado en la instauración de un escenario laboral caracterizado por la reducción del empleo en el sector público, la insuficiente dinámica de absorción de fuerza de trabajo en el sector empresarial, la notable expansión del empleo en actividades de subsistencia y en pequeñas unidades productivas, la significativa concentración de mano de obra en sectores terciarios y el creciente deterioro de la calidad del empleo.

El papel asignado por el programa de ajuste estructural al Estado, se ha traducido en la sostenida reducción del empleo público en todos los sectores, relegándolo únicamente a esferas de la administración pública y de los servicios sociales básicos, a partir de la aplicación de un conjunto de medidas de política fiscal dirigidas principalmente a la reducción del déficit público. Asimismo, la reestructuración institucional del aparato estatal y el incipiente desarrollo de la normatividad legal en materia de empleo, ha conducido a una inercia alarmante del sector público en lo referido a la tarea de propiciar la creación de fuentes de trabajo y de mejorar las condiciones de las existentes. Las pocas experiencias desarrolladas por el poder ejecutivo han mostrado escasos resultados debido a que su orientación ha sido, principalmente, la de ofrecer paliativos de corto plazo a efectos negativos producidos por el denominado "achicamiento" del Estado. Adicionalmente, se debe destacar la ausencia de políticas de empleo basadas en criterios claros y específicos, lo que ha llevado a sobredimensionar los posibles resultados de la aplicación de políticas, tales como la Participación Popular, la Capitalización y la Descentralización.

El escaso dinamismo de la inversión nacional y los limitados resultados alcanzados por la aplicación todavía parcial de las medidas destinadas a la atracción de inversiones fo-

rúneas, sumados a los efectos resultantes del secular atraso del agro, han forzado el crecimiento constante del empleo informal en las principales ciudades. En efecto, el comportamiento del mercado del trabajo urbano en las últimas dos décadas tiene como rasgo esencial, la transferencia creciente del rol generador del empleo, desde el ámbito del Estado y el sector empresarial hacia dominios del sector informal, constituido por unidades económicas familiares y semiempresariales. Empero, la creciente importancia de estos segmentos en la creación de empleo no es correspondida por su escasa relevancia en términos de generación de valor agregado, lo que revela que las condiciones productivas a su interior son frágiles y llevan consigo el peligro latente de un mayor deterioro de las condiciones de trabajo y de vida de la población involucrada.

En este escenario, las mujeres y los menores han sido los grupos poblacionales más afectados por el deterioro de sus condiciones laborales, debido a la precarización de las condiciones de vida de las familias que se ha traducido en la elevación continua de las tasas de participación de ambos segmentos, y a la persistencia de actitudes discriminatorias en el conjunto de la sociedad. En el caso de los menores trabajadores, la emergencia del círculo vicioso resultante de la combinación de la insuficiente calificación de la fuerza de trabajo con su ingreso precoz al mercado laboral, constituye un franco atentado de las nuevas generaciones condenadas a reproducir la pobreza de sus hogares. Por otra parte, la continuidad de los rasgos que muestra la situación de la población femenina, cuyas causas más profundas residen en una discriminación de género que abarca desde determinaciones socioculturales hasta disposiciones legales, amenaza a la reproducción de la fuerza de trabajo y por ello a la sostenibilidad de la sociedad misma.

LOS DESAFIOS

El diagnóstico de las condiciones del empleo en el país, tanto a nivel nacional, regional, sectorial y de grupos poblacionales específicos, nos advierte de los desafíos a los que se enfrenta el conjunto de la sociedad en el futuro inmediato.

En primer lugar, se hace imprescindible recuperar para el diseño y aplicación de las políticas públicas la consideración de las actividades productivas como la base para la mejora de las condiciones sociales, entre ellas el empleo. Es decir, que un primer desafío consiste en reconocer la necesidad de orientar las políticas, tanto a nivel nacional como departamental y local, hacia el fortalecimiento del aparato productivo como condición para alcanzar la reestructuración productiva, y el logro de niveles importantes de competitividad que hagan posible un nuevo tipo de inserción internacional del país y mejores condiciones sociales para la población. En este sentido la evaluación de las reformas que han privilegiado a la inversión extranjera, como agente ideal para la modernización económica, y a la estabilidad monetaria de carácter restrictivo, es imprescindible, para permitir la reorientación de las políticas públicas. Para ello, se requiere que el sistema político y los mecanismos institucionales establecidos para el diseño y aprobación de las mismas se transformen permitiendo una mayor participación de los distintos sectores sociales.

En segundo lugar, al Estado le corresponde un rol destacable en la tarea de propiciar las condiciones para el desarrollo de las actividades productivas y la generación de puestos de trabajo adecuados. En este sentido, resulta particularmente importante que: i) promueva el cambio tecnológico y la formación de los recursos humanos mediante la articulación de los sectores público y privado de modo que se adecue la oferta de servicios a las demandas sociales, ii) fomente el desarrollo de las actividades de la microem-

presa productiva a través de políticas sectoriales específicas, iii) impulse el desarrollo del sector agrícola para superar la condición de pobreza de la población de las áreas rurales y atenuar las presiones sobre el mercado urbano del trabajo, y iv) retome el marco institucional y legal relativo a las condiciones laborales.

En tercer lugar el sector empresarial está llamado a asumir un papel de primer orden en la reactivación del mercado interno, para lo que resulta imperioso las actitudes y prácticas tradicionales de aprovechamiento de condiciones extraordinarias alcanzadas por su cercanía al poder político y de las ventajas comparativas basadas en la abundancia de recursos naturales y humanos. Empero la posibilidad de este cambio también está asociada a la remoción de las trabas que impone el incipiente desarrollo de la infraestructura productiva y de servicios, que se constituye en una demanda urgente particularmente de los sectores productores de bienes transables.

En cuarto lugar, como se ha mencionado antes, a los sectores sociales inmersos en actividades económicas de pequeña escala - micro y pequeña empresa-, les toca enfrentar el reto de trascender de la producción de subsistencia hacia la producción competitiva, tanto en el mercado interior como en el ámbito del comercio exterior.

Para ello, resulta ineludible generar actitudes propicias para la asociatividad e integración productiva con unidades de diferente tamaño y forma de organización, que permitan superar la atomización de la oferta y alcanzar niveles aceptables de calidad que respondan a las nuevas exigencias del mercado.

En quinto lugar, un desafío ya no para un sector o agente particular, sino para toda la

sociedad, es el de erradicar las causas que provocan la discriminación contra los niños y adolescentes trabajadores y contra la población femenina. Aunque este reto está ligado a la superación de causas estructurales que exigen esfuerzos de largo plazo en el caso de los menores trabajadores las acciones inmediatas deben apuntar a establecer, por lo menos, condiciones de protección y preservación de sus derechos. Asimismo, en el caso de la población femenina, los esfuerzos deberían estar dirigidos a facilitar su acceso a mejores niveles de calificación de su fuerza de trabajo, al establecimiento de mecanismos institucionales y legales que permitan su inserción laboral efectiva en condi-

ciones de igualdad con los varones y, fundamentalmente, a promover un proceso de reconocimiento social del trabajo femenino en todas las esferas de la vida nacional.

Finalmente, destaca la necesidad de enfrentar en el conjunto de la sociedad la discusión acerca de las modificaciones a la legislación laboral, a partir de su inminente incorporación en la agenda de las nuevas reformas de las nuevas condiciones impuestas por la presencia de nuevos agentes de inversión y de la creciente demanda empresarial por modificar las relaciones obrero-patronales.

**Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales**