



INEQUIDADES, POBREZA Y MERCADO DE TRABAJO: Bolivia y Perú

Capítulo III

Trabajo y género en Bolivia: 1992 – 2001

Por Silvia Escobar de Pabón

INTRODUCCIÓN

Este análisis se inscribe en el escenario más amplio de ajuste y reformas estructurales que han tenido lugar en Bolivia y en el contexto de las transformaciones demográficas, económicas y sociales durante el período 1992-2001. El texto avanza en la lectura de los cambios y continuidades en la participación, el perfil de la mano de obra y las formas de inserción de la mano de obra femenina, en comparación con las características y los lugares que ocupan los hombres y otorga un énfasis especial a los aspectos de segmentación, discriminación y desigualdad en el mercado de trabajo. Finalmente, busca explorar los efectos de la flexibilización de las relaciones laborales y sus consecuencias sobre las condiciones laborales de las mujeres y de los trabajadores en su conjunto. El análisis está basado en información del Instituto Nacional de Estadística obtenida en los Censos de Población y Vivienda y de las Encuestas de Hogares para los años 1992-2001 y otras fuentes complementarias¹.

La situación del mercado de trabajo y género en Bolivia durante el período 1992-2001, tiene como escenario la aplicación de políticas de ajuste y reformas estructurales diseñadas por los organismos multilaterales, las mismas que fueron adoptadas en el país argumentando sus ventajas para lograr la estabilidad de precios, la recuperación del crecimiento económico, la reestructuración productiva y la superación de la pobreza. El Programa de Ajuste

¹ *Nota de agradecimiento.* Con la seguridad de que el documento entrega insumos de utilidad para el debate en torno a políticas públicas orientadas por objetivos de empleo, equidad de género y social en general, la autora agradece a la OIT por la oportunidad de acercarse a la realidad actual del trabajo y al Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) por el acceso a su valiosa base de datos económica, laboral y bibliográfica. Asimismo a Juan Carlos Alejo y Cecilia Córdoba por su colaboración en el procesamiento de la información estadística.

Estructural (PAE), aplicado en Bolivia desde 1985, marca el inicio de un nuevo estilo de acumulación basado en el libre mercado, la apertura de la economía y la drástica reducción del papel del Estado en la economía. Así, el mercado pasa a constituirse en el principal mecanismo de asignación de recursos y en el elemento central del ordenamiento de la sociedad.

Es posible identificar tres etapas en su aplicación. La primera incorpora medidas orientadas a la estabilización de precios, la apertura comercial y la liberalización de los mercados, incluyendo la libre contratación de la fuerza de trabajo, como coadyuvantes de los objetivos de estabilización (1985-1989); la segunda etapa se dirige a consolidar las reformas iniciadas, a profundizar los cambios en los roles del sector público y privado y a la implementación de acciones específicas en el ámbito social (privatización de las empresas públicas, una mayor liberalización del comercio y del mercado de capitales, normas favorables para el ingreso de la inversión extranjera, programas de empleo de emergencia, etc.); en esta etapa, se amplía la desregulación de facto del mercado de trabajo al amparo de las medidas de libre contratación y la débil fiscalización estatal en el cumplimiento de la normatividad laboral (1989-1992).

En la tercera fase, se producen transformaciones estructurales más profundas con la privatización-capitalización de las empresas estratégicas del Estado y la descentralización política a nivel municipal, manteniendo las medidas centrales de estabilización y de apertura comercial, de modo que las ventajas de la apertura económica y los mecanismos a favor de la recuperación de las tasas de ganancia puedan ser aprovechadas no solamente por los grupos económicos nacionales sino también para promover la inversión extranjera directa. La flexibilidad de las relaciones laborales aumenta y se intenta la modificación de la legislación laboral vigente (1992-1997)².

En una última fase (1998-2001), a partir de los pobres resultados de la agenda original de reformas sobre el crecimiento económico y en vista de la mayor desigualdad distributiva y social, los sucesivos gobiernos se adscriben a los nuevos lineamientos de los organismos internacionales que propugnan la necesidad de complementar las políticas previas con reformas institucionales pro "gobernabilidad", incluyendo metas de lucha contra la pobreza

² Al respecto la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), avanzó en la elaboración de estudios y propuestas encaminadas a este propósito, en discusión con la Confederación de Empresarios Privados de Solivia. Sobre este tema puede consultarse a: "Legislación del Trabajo y Política Laboral: Análisis y Recomendaciones para Solivia", UDAPE: La Paz, Bolivia; Labor, 1998: "Apuntes para el debate de la Reforma de la Legislación Laboral en Bolivia", Labor. La Paz, Bolivia.

y con un sentido de "propiedad" de los países. Sin embargo, no se trata de un conjunto de políticas alternativas para promover el desarrollo, sino un nuevo recetario que se supone es adecuado para todos los países y todos los tiempos, esta vez con fuerte énfasis en aspectos institucionales (1998-2001).

De esta manera, las políticas recientes se orientan a profundizar el modelo neoliberal velando en lo fundamental por los objetivos de estabilidad y la creación de un marco institucional apropiado para promover un mayor flujo del comercio y de las inversiones; garantizar los derechos de propiedad del sector privado, en particular de los inversores extranjeros; legalizar la flexibilización del mercado de trabajo; ampliar la base tributaria manteniendo impuestos regresivos y fortalecer al sistema financiero, entre los principales aspectos. A ello se suman requisitos para la administración pública -patrones especiales de mane] o y gerencia de cuentas- transparencia y lucha contra la corrupción. Actualmente estas políticas aparecen complementadas en su aplicación con el "señalamiento" de metas de reducción de la pobreza y la creación de programas de protección social para "acercar a las políticas económicas y sociales" (CEDLA, 2003).

Al respecto, desde 1985, fueron también los organismos internacionales quienes jugaron un rol fundamental en la determinación y reconversión de las políticas sociales que indujeron al abandono de las políticas de corte universal y su creciente sustitución por otras de carácter, focalizado, con el consiguiente deterioro de los derechos sociales como fuente de acceso a bienes y servicios. Esto ha significado que la política social entendida como política societal con carácter obligatorio de efecto colectivo cambie de función, orientándose a la subsidiariedad o a lamerá actividad normativa, aunque manteniendo la tutelaridad del Estado³.

³ Como resultado de las presiones externas y de los sectores empresariales, entre 1998 y 2000, emergen nuevas iniciativas estatales para avanzar en la reforma de la legislación laboral, cuya orientación y contenido se pueden conocer en los siguientes documentos: Ministerio de Trabajo y Microempresa, 2000. "Anteproyecto de Ley de Reforma Laboral: Código Procesal de Trabajo; Ley de seguro de Cesantía; Ley de Incentivo a la Micro y Pequeña empresa; Ley General de Sociedades Cooperativas", en: Gaceta Jurídica: La Paz, Bolivia. Viceministerio de Trabajo y Microempresa, 2002. "Propuesta de Nueva Ley General del Trabajo". Documento inédito elaborado en el marco del Programa de Modernización de las Relaciones Laborales, La Paz: Bolivia. Asimismo se formula y aprueba el Estatuto del Funcionario Público, la única medida que entra en vigencia durante el período, aunque con cobertura parcial debido a reivindicaciones sectoriales (Salud, Educación, Universidades), que exigieron el mantenimiento de la Ley General del Trabajo como norma vigente en el tratamiento de sus relaciones laborales.

Bajo este enfoque, las llamadas "estrategias" de reducción de la pobreza formuladas por los gobiernos (1992,2001), constituyen apenas intentos pragmáticos enfocados a suplir algunas carencias características de la pobreza, sin considerar los efectos de las orientaciones más generales de los cambios económicos y políticos globales impulsados por las políticas de ajuste. En este ámbito, cabe destacar el cambio de función de la política de seguridad social que con la privatización se sitúa en ámbito financiero, constituyéndole en una de las fuentes más importantes de concentración de la riqueza, junto con la venta de las empresas estatales y la apertura financiera al exterior. En estos últimos años, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) se han convertido en la principal fuente de endeudamiento interno de los gobiernos para cubrir los costos de la propia reforma del sistema.

En estos escenarios, tanto el vacío estatal en la formulación de estrategias integrales de desarrollo como el libre juego del mercado en las decisiones de inversión, continuaron arrastrando al país por la senda de un carecimiento sin industrialización, asentado en la exportación de materias primas y comodities con escaso valor agregado; vale decir, en la explotación de recursos naturales y de la mano de obra, un camino de crecimiento tecnológicamente vulnerable y dependiente de los cambios en el escenario internacional y de las decisiones que se toman en los centros de poder⁴.

Como se esperaba con la reformas, el comportamiento de las inversiones, de la producción y el empleo está cada vez más determinado por las decisiones que toman los agentes privados'. Aunque este fenómeno es común a otros países de la región, lo específico en el caso boliviano es que

-estas decisiones pasaron rápidamente a la protección del capital externo, dado el comportamiento conservador de la inversión privada y la concentración de la formación bruta de capital en un puñado de empresas. De esta manera, las inversiones se orientaron fundamentalmente a sectores intensivos en el uso de capital, con escaso eslabonamiento con el resto de la economía, ocasionando una fuerte concentración del capital productivo y financiero, así como del excedente económico en manos de las empresas transnacionales y del capital nacional articulado a su esquema de acumulación. A su vez, las actividades intensivas en el uso de mano de obra quedaron tecnológicamente rezagadas y fuertemente

⁴ En 1999, diez productos representaban el 70% del total de las exportaciones nacionales. Estos productos se concentran en la explotación de recursos naturales con escaso valor —agregado en empresas intensivas en capital (soya y derivados, aceite comestible, madera, gas natural, minerales y joyería del oro). La industria manufacturera en ese mismo año participaba apenas con el 13% del valor exportado.

expuestas a los efectos de una apertura comercial que erosionó progresivamente la capacidad competitiva de la actividad productiva nacional.

En este contexto, no solamente se redujo la capacidad de la economía para generar empleos, sino que operaron profundas transformaciones en las relaciones laborales, agravadas por el predominio de estrategias restrictivas de competitividad en las empresas basadas en la reducción de costos laborales; un núcleo más reducido de la fuerza laboral se mantuvo ligado a formas de trabajo estable y sujeto a las prestaciones sociales establecidas por la ley, mientras que la gran mayoría de los trabajadores/as, fue sometido a formas de trabajo flexible y sin cobertura de las prestaciones sociales. Al mismo tiempo se produjo un aumento explosivo de la ocupación en las actividades del sector informal urbano, alimentado por los despidos del sector empresarial -público y privado- y por las fuertes corrientes migratorias con destino urbano que nutren a una creciente oferta laboral.

El debilitamiento de los sindicatos y la atomización de la acción colectiva que comenzaron a evidenciar desde los inicios de la aplicación de las políticas de ajuste acentúan, generando una crisis de representación sin precedentes. Este proceso profundiza la precarización de las condiciones de trabajo entre los asalariados y su impacto se traslada progresivamente a la esfera del trabajo sin relación de dependencia. En este recorrido, la participación de las mujeres y de los menores en la actividad económica creció a ritmos sin precedentes; sin embargo, frente al moderado crecimiento de las oportunidades de empleo, la discriminación en contra de su acceso a empleos asalariados fue en aumento, relegando su inserción a las ocupaciones precarias en los sectores tecnológicamente más atrasados de la economía.

En 1999, la vulnerabilidad del crecimiento económico y de la inserción externa se pusieron de manifiesto con la crisis económica internacional. Su impacto repercutió sobre un aparato productivo escasamente reestructurado y con productividad media en descenso, particularmente en el caso de la industria manufacturera y la agropecuaria, afectando severamente el comportamiento de la demanda agregada y provocando un aumento sin precedentes en el desempleo abierto. A una menor inversión pública agravada por el retorno a elevados niveles de déficit fiscal y la falta de liquidez de las empresas, se sumó el estrangulamiento externo originado en la caída de los precios -de las materias primas y el deterioro de los términos de intercambio afectando la disponibilidad de divisas y las inversiones totales. Paralelamente, la contracción del consumo de los hogares por efecto de los bajos salarios y la desocupación, continuó alimentando el "círculo vicioso" que redundó en una crisis económica profunda.

No obstante, el carácter accesorio asignado a la política social en un contexto de fuerte predominio de la economía sobre la política, llevó a escasos resultados en la satisfacción de

algunas necesidades básicas, siempre por debajo de las metas establecidas en la última estrategia de lucha contra la pobreza, sin que necesariamente se haya producido la integración social de los grupos atendidos, ni que las acciones correspondieran con sus demandas.

Estas orientaciones ponen en cuestión los beneficios que acarrearían los programas de ajuste estructural y las reformas del Estado.