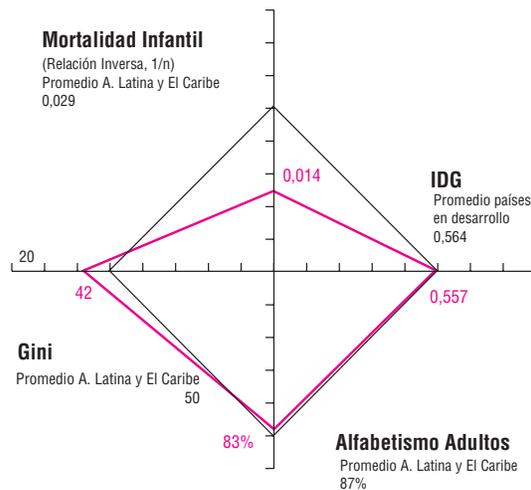


• CARLOS ARCE VARGAS

EL COMPROMISO 3



El Diamante de la Equidad: valores nacionales en terracota comparados con los regionales, en azul.

Fuentes: **Mortalidad Infantil:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **Alfabetismo adulto:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **IDG** (Índice de Desarrollo Relativo al Género): PNUO, *Informe sobre desarrollo humano 1998*.

GINI: Banco Mundial, *Indicadores sobre el desarrollo mundial 1998*. (Para este indicador el promedio regional fue calculado por *Control Ciudadano*).

El proceso de reestructuración económica iniciado en 1985 mediante la ejecución del Programa de Ajuste Estructural (PAE) tuvo efectos decisivos en la reconfiguración del escenario del trabajo en Bolivia.

La situación del mercado laboral, tanto en su estructura como en su dinamismo, es el resultado de la orientación y alcance de políticas macroeconómicas. Éstas últimas están

fundamentadas en el criterio paradigmático de que el mercado es el asignador de recursos por excelencia y que el Estado, por tanto, debe abandonar toda acción que interfiera con el libre juego de las fuerzas de oferta y demanda tanto en la economía como en el mercado laboral.

En este sentido, el objetivo de estabilización económica es privilegiado por sobre los criterios de equidad e integración social que estuvieron presentes en la orientación del anterior modelo de desarrollo; se abandona la generación de empleo como objetivo explícito de las políticas públicas, dejando la posibilidad de su crecimiento a los efectos de la aplicación de otras políticas generales y neutras.

Mientras el Producto Interno Bruto (PIB) creció a un ritmo de 4.1%, como promedio anual en el período 1991–95, el empleo urbano¹ lo hizo a una tasa superior de 6.7% en el mismo período. Ello significaría una elasticidad implícita de 1.6%, que, a primera vista, estaría reflejando una interesante relación que podría alentar la esperanza de que a ese ritmo, en un futuro no lejano, el país alcance el pleno empleo. Otra, sin embargo, es la realidad oculta detrás de esta imagen.

Así pues, se debe considerar que un crecimiento del empleo proporcionalmente mayor que el del producto, significa una caída drástica de la productividad (–2.6% para el empleo urbano considerado)² y, consecuentemente, que ello está reflejando el hecho de que **el crecimiento del empleo se concentra preferentemente en actividades económicas de menor productividad relativa**. En última instancia, este fenómeno revela, de manera preocupante, que los efectos positivos de las reformas económicas, tales como la recuperación de algunas industrias manufactureras y el destacable proceso de incremento de las actividades exportadoras, son contrarrestados por el mezquino resultado de otras. En efecto, **la información relativa al crecimiento del empleo demuestra que**

¹ Población ocupada en las cuatro ciudades del eje económico, que representan el 82% del total urbano.

² En el producto se excluye actividades agropecuarias y extractivas, que son ámbitos que no cubren las encuestas de hogares urbanas.

éste ha estado concentrado en el ensanchamiento sostenido de las actividades informales. Del total de nuevos empleos creados en el período de referencia,³ más del 86% corresponden al Sector Informal Urbano,⁴ el 4% a ocupaciones del sector doméstico y el resto al sector formal conformado por la gran empresa privada y el sector estatal.

El comportamiento del desempleo parecería demostrar la justicia del razonamiento subyacente en las políticas económicas vigentes. Sin embargo, la magnitud de este indicador no es el problema prioritario del mercado laboral, ni su evolución favorable revela, necesariamente, una mejora de éste.

La desocupación abierta en Bolivia es insignificante y, si no mediaran otras características, se la asimilaría con lo que acontece en países industrializados. Luego de alcanzar en 1989 su nivel histórico más alto, 10.6%, ha venido cayendo sostenidamente hasta llegar a sólo 4.3% en 1995. Aunque este resultado es un logro de una economía en recuperación, tras haber sufrido un dislocante proceso hiperinflacionario, no es un indicador suficiente de lo que sucede en el empleo, debido, fundamentalmente, a la concepción misma de la forma de medición del fenómeno. Por ello, parece conveniente recurrir a una medida más adecuada a efectos de destacar las particularidades del mercado laboral boliviano en el que, como se ha mencionado líneas arriba, prevalece una tendencia hacia la informalización.

Bajo estas consideraciones, la operativización del subempleo por ingreso horario⁵ posibilita realizar un ejercicio que permite avisorar la verdadera magnitud de los esfuerzos que la economía nacional debería realizar para solucionar los problemas esenciales del empleo. El fenómeno del subempleo por ingreso horario se ha difundido al conjunto de los sectores del mercado laboral y de las ramas de actividad económica, llegando, en conjunto, a cubrir al 72.4% de los ocupados en 1991 y al 65.1% en el año 1995. Realizando un ejercicio que consiste en dividir la sumatoria de ingresos laborales de los ocupados en condición de subempleo por un ingreso horario normativo, se puede obtener un indicador que refleja el «desempleo equivalente»⁶ en el mercado laboral. El mismo evolucionó desde 43.6% en 1991 a 28.8% en 1995. De esta manera, la verdadera magnitud de la subutilización de la fuerza laboral proveniente de la suma de la tasa de desempleo abierto, medido de la forma convencional, y la tasa de desempleo equivalente, alcanzaría a un tercio de la población económicamente activa.

LAS CONDICIONES DE TRABAJO

El fenómeno que destaca como particular en el proceso de

aplicación de las políticas de ajuste es el deterioro de las condiciones de trabajo. La llamada flexibilización del empleo, que se refiere a modificaciones en las características de los empleos para enfrentar las condiciones de competitividad que exige el mercado, se tradujo en la asunción de actitudes empresariales destinadas a la reducción de los costos laborales.

Un rasgo de esta flexibilización del empleo fue el impacto sobre la estabilidad laboral, reflejado en el incremento de los contratos eventuales y ocasionales. En el conjunto de la población asalariada, la proporción de ocupados sujetos a contratos temporales en la década de aplicación de las reformas estructurales subió de 11% en 1985 a un máximo de 26% en 1991, observándose una leve recuperación en el período 1991–95, que concluye con un 24% del total. Este comportamiento de la estabilidad laboral es particularmente preocupante en el caso de los obreros dependientes de las pequeñas empresas informales, aunque su efecto se deja sentir también con similar virulencia en el caso de las empresas privadas formales y aún en el sector público.

En la misma dirección, se verificó el aumento de la duración de la jornada laboral promedio semanal en todos los sectores, pero particularmente en el empresarial, donde las horas trabajadas se incrementaron de 44 en 1985 hasta 51 en 1991, cantidad que no se ha modificado durante el período de referencia.

Finalmente, la situación de los ingresos laborales, pese a su recuperación entre 1991 y 1995, todavía muestra síntomas importantes de insuficiencia y de arraigadas tendencias hacia la concentración, tanto en lo que se refiere a ramas de actividad como a categorías ocupacionales. Así, en el transcurso del período de referencia, el ingreso laboral real⁷ promedio del conjunto de las categorías mejoró de 280 bolivianos en 1991 a 364 en 1995, recuperación insuficiente, sin embargo, para alcanzar los 368 bolivianos de 1987, año en que se estabilizan definitivamente los precios. Otro aspecto relevante de este comportamiento es el referido a la disparidad de los ingresos laborales entre las diferentes categorías, reflejada en el cambio de los ratios de los ingresos de empleados, patrones y profesionales independientes respecto a los obreros. Adicionalmente, cabe mencionar que la recuperación de los ingresos se concentró particularmente en algunas actividades específicas, como es el caso de los servicios y finanzas en el sector formal, o en los servicios de transporte en el caso del sector informal.

Un caso que merece especial consideración está referido a la situación de las mujeres. La participación de éstas en actividades de mayor productividad y con mejores condiciones de trabajo, como son las ubicadas en el llamado sector formal –estatal y empresarial–, ha caído sostenidamente. Así, el incremento en la

3 Saldo general resultante de la diferencia entre el empleo del año 1995 menos el correspondiente a 1991.

4 De acuerdo con una clasificación que considera la forma de organización del trabajo como criterio esencial, el SIU está constituido por actividades en el ámbito familiar y semi-empresarial.

5 Proporción de trabajadores ocupados cuyo ingreso es menor al ingreso normativo consistente en el costo de una canasta familiar alimentaria (Eguino, 1993).

6 Número de puestos de trabajo que sería necesario crear para absorber totalmente el subempleo por ingreso horario (Eguino, 1993).

7 Ingresos nominales deflactados por el Índice de Precios al Consumidor, tomando como base los precios de 1988.

participación relativa de las mujeres, que podría sugerir una mejora en sus posibilidades de acceso al mercado laboral, se explica más por una mayoritaria y creciente participación en los segmentos informales –semipresarial y familiar– y, en menor medida, en puestos de trabajo estatales. Respecto a la desigualdad en los ingresos, la situación muestra una mejoría importante únicamente en el sector empresarial, en el que la brecha entre ingresos de varones y mujeres se ha achicado; empero, si tomamos en cuenta que la mayoría de las mujeres trabajadoras está concentrada en sectores informales y que en éstos las diferencias se han ampliado, el saldo de conjunto sigue reflejando una inequidad importante.

LAS POLÍTICAS VINCULADAS AL EMPLEO

Desde el inicio de la aplicación de los programas de ajuste estructural, la orientación de las políticas vinculadas al empleo ha estado dominada por la concepción liberal de restricción absoluta de la intervención del Estado en el ámbito económico, relegándolo a cumplir funciones de normador y fiscalizador de las acciones del mercado.

En este sentido, en una primera etapa, abandonó drásticamente su papel de principal empleador y pasó a orientar sus acciones en materia de empleo hacia el gasto social compensatorio, mediante la creación del Fondo Social de Emergencia (FSE) destinado a crear empleo de carácter eventual para los trabajadores expulsados por el cierre de muchas de las empresas públicas.⁸

Es recién a partir del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada –más estrictamente a partir de 1995, declarado «año del empleo»– que la preocupación por los problemas de éste se traducen en lineamientos de políticas y acciones estatales precisas. En ese año, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral da a conocer nueve estrategias dirigidas a generar empleo, como un avance en la especificación de la forma en que se alcanzarían los objetivos prometidos en época electoral por el denominado «Plan de Todos».⁹

Así, con una orientación más específica hacia la solución de problemas del desempleo, se desarrollan algunas acciones por parte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. La creación de la Bolsa de Trabajo tenía la intención de facilitar el encuentro entre oferta y demanda de fuerza de trabajo, bajo la concepción de que la creación de empleos es un problema básicamente de información; el impulso a la Unidad de Asesoría Técnica Laboral (UDA-

TEL) y al Instituto de Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL), como gestores de capacitación y reconversión laboral, permitirían mejorar las posibilidades de acceso al trabajo de los despedidos del sector estatal y de los aspirantes al mercado laboral.

Muchas de las posibilidades de generación de empleo que el gobierno se proponía en las estrategias mencionadas se asentaban en los resultados de la aplicación de políticas de reforma del Estado, principalmente de la denominada Participación Popular y de la descentralización administrativa del poder ejecutivo. En el primer caso, las posibilidades de generar fuentes de trabajo estaban ligadas al desarrollo de inversiones en infraestructura de salud y educación por parte de los municipios; en el segundo, se pensaba principalmente que los servicios sociales y las actividades administrativas cumplirían dicho papel. En el mismo sentido, se consideraba una estrategia la inclusión de los efectos derivados del trabajo desarrollado por parte de los diferentes fondos estatales encargados de la construcción de infraestructura social y productiva en regiones específicas.¹⁰

En correspondencia con las orientaciones generales del ajuste, el gobierno destacó el papel de la inversión privada como generadora de empleo. Tal atribución partía del razonamiento elemental de que, por efecto demostración, la nueva inversión directa extranjera –atraída por las ventajas provenientes de la capitalización de las cinco mayores empresas estatales– alentaría el incremento de la inversión privada local, generando puestos en nuevas áreas abiertas por la creciente competencia. **Esta apuesta resultó ser el caso más ilustrativo de la insuficiencia de los mecanismos automáticos del mercado para generar empleo en la magnitud requerida por la economía boliviana, pues en sus previsiones no tomó en cuenta las características de la inversión extranjera, orientada fundamentalmente a actividades exportadoras con limitados efectos sobre la economía interna y esencialmente intensivas en capital.**

Dadas así las orientaciones de las políticas del ajuste, es fácil deducir que tampoco estuvo presente ninguna orientación precisa sobre el tipo de empleo que debería privilegiar el crecimiento económico. Es decir, que las posibilidades de sostenibilidad de las fuentes de trabajo creadas (características de las actividades productivas) no constituyeron una preocupación de las políticas económicas, tanto porque las acciones estatales estuvieron dominadas por la necesidad de restringir el gasto y privilegiar las acciones asistencialistas, como porque tampoco son un imperativo para la inversión extranjera.

Con todo, **lo destacable es que el Estado abandona su rol de promotor del empleo, al resignar estos objetivos a la aplicación**

8 Durante los dos primeros gobiernos que administraron el PAE, a excepción de la experiencia del FSE, el empleo estuvo presente como objetivo únicamente en los términos declarativos de los programas oficiales.

9 La propuesta electoral del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) prometía la creación de 290.000 nuevos empleos y el mejoramiento de 210.000 existentes, a partir de estimaciones generales respecto a la inversión esperada por efecto de la capitalización de las empresas públicas y sus efectos directos e indirectos en materia de creación de puestos de trabajo.

10 Se mencionaban al Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS), Fondo Nacional de Desarrollo Campesino (FNDC), Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y Fondo de Inversión Social (FIS).

de otras políticas, pese a proclamar su carácter prioritario en los diferentes planes de desarrollo y programas de gobierno.

LAS PERSPECTIVAS

El actual gobierno del Gral. Banzer alentó esperanzas en algunos sectores de la sociedad al inicio de su gestión, al propiciar un «Diálogo Nacional» en el que participaron representantes de la sociedad civil y al incorporar sus principales conclusiones en el Plan General de Desarrollo Económico y Social y en el «Plan Operativo de Acción 1997–2002», los mismos que enfatizan la necesidad de enfrentar prioritariamente el fenómeno de la pobreza.

Una lectura más pormenorizada de la estrategia gubernamental, sin embargo, despeja muchos de los buenos augurios. **En efecto, el hilo conductor de las propuestas es la reiterada disposición estatal de orientar la resolución de los principales problemas sociales, entre ellos los del empleo, a través de la «generación de oportunidades de acceso». Esta adscripción voluntaria a una concepción que hace depender la posibilidad de solución de los problemas sociales del aprovechamiento de las «oportunidades» por parte de los ciudadanos está impregnada profundamente –aunque se declare crítica– de la concepción liberal del desarrollo.**

Consecuentemente, se concluye en que la posibilidad de generar «empleo permanente» depende del crecimiento económico y la reactivación productiva. En este propósito se enfatiza la importancia del dinamismo de la pequeña empresa¹¹ como generadora de puestos de trabajo y se propone impulsar mecanismos de financiamiento sostenible para ella.

Un rasgo importante de esta propuesta es, además, que los sujetos de las políticas orientadas bajo esta óptica son los segmentos poblacionales «más pobres». En el mismo sentido, la alusión a los casos especiales de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas se enmarca en el propósito de generar oportunidades económicas y acceso «equitativo» a servicios sociales.

Finalmente, el hecho más destacable en la actualidad es la asunción, por parte del gobierno, de la exigencia del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial de llevar a cabo la

reforma de la legislación laboral vigente, como condición para acceder a un nuevo programa de ajuste estructural y al programa de alivio de la deuda externa. Dicho compromiso coincide con la demanda pública de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia para «flexibilizar» las relaciones laborales como la estrategia más importante para reducir el desempleo y alcanzar la competitividad de las empresas. Por estas razones, es posible concluir que la flexibilización laboral se constituirá, de aquí en adelante, en la noción dominante que determine la orientación y el alcance de las políticas vinculadas con el empleo.

Bibliografía

- Arce, Carlos et.al.: Empleo y salarios: el círculo de la pobreza, CEDLA, La Paz, 1993.
- Eguino, Huáscar: La subutilización de la fuerza de trabajo, sus características y comportamiento en el marco del ajuste estructural, CEDLA, La Paz, 1993.
- Larrazábal, Hernando: Empleo e ingresos en diez años de reformas estructurales, en Informe Social Bolivia 2, CEDLA-ILDIS, La Paz, 1996.
- CEPAL: La brecha de la equidad. América Latina, El Caribe y la Cumbre Social, Sao Paulo, 1997.
- Pereira, Rodney: El empleo y los ingresos: una preocupación central para una agenda social, en Interpretaciones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Fundación Milenio, La Paz, 1995.
- Montenegro, Wáskar: Apunte (documento sobre las 9 estrategias para el empleo), mimeo, Ministerio de Trabajo, 1995.
- Bolivia XXI país socialmente solidario. Marco conceptual estratégico del nuevo Plan General de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz, 1997.

- CEDLA, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.

¹¹ Bolivia XXI país socialmente solidario. Marco conceptual del nuevo Plan General de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz, diciembre de 1997.