

## Empleo digno e informalidad el derecho al empleo digno en Bolivia\*

El estudio analiza las disposiciones constitucionales relativas a las Competencias Autónomas desde la perspectiva de la transformación a la Bolivia Productiva y, más específicamente, de la pertinencia de estas competencias para contribuir a crear los puestos de trabajo y las oportunidades económicas con las que satisfacer el derecho fundamental de las personas al empleo digno.



Agricultor de las regiones subtropicales.

La mayoría de los bolivianos se dedica a la agricultura y a actividades relacionadas a ésta. Sin embargo, este sector es el que cuenta con la mayor tasa de informalidad y los salarios más bajos.

Foto: Von Torris

Desde 1985 con el cierre de la minería estatal, el empleo ha sido un tema recurrente en todos los procesos políticos pero que, lejos de haberse resuelto, adquiere cada vez más importancia y urgencia para los ciudadanos, quienes cotidianamente enfrentan el temor al desempleo o viven la experiencia de la creciente precariedad del empleo. Para la gente, hoy, la economía no responde a sus demandas y necesidades de un

empleo estable y con ingresos dignos; la precariedad del empleo y la insuficiencia de ingresos reducen la calidad de vida, originando conflictos personales, familiares y sociales que acentúan la pobreza y contribuyen a la inseguridad ciudadana: constituye el obstáculo más inmediato para Vivir Bien; y, finalmente, la incapacidad de crear riqueza limita la capacidad de respuesta del nivel político para proveer los servicios y

bienes públicos que la sociedad requiere, con lo que el sector público pierde credibilidad y se acelera la desinstitucionalización.

Por todas estas características, el “Empleo” no es un tema limitado al ámbito de las políticas sociales, y menos puede asociarse o confundirse con una “ocupación”. El estudio que, a pesar de su importancia, en la actualidad el empleo es parte de una

\* Enrique Velazco Reckling Ayuda Obrera Suiza, Estudio Competencias Autónomas y Empleo Digno. Fundación INASET.

agenda muy compleja y marcada por fuertes tendencias a segmentación, fragmentación y trivialización de la problemática del empleo, distraiendo el adecuado tratamiento de este fundamental tema. Se discute la precisión de las tasas de desempleo abierto o de informalidad, el desempleo en segmentos específicos (mujeres, jóvenes, etc.), el aporte sectorial a la creación de empleo o, finalmente, la pertinencia, relevancia o efectividad de las políticas de mercado laboral: salario mínimo, seguridad industrial, salud ocupacional, etc.

Más allá de la magnitud o precisión de la Tasa Abierta de Desempleo en Bolivia, en “números gruesos” el 90% de empleo se genera en el sector “no público” y que:

- **Prácticamente el 100% del empleo rural (unos 2 millones de personas) es temporal (estacional, no pleno), informal (sin contratos de trabajo ni prestaciones sociales) y de muy baja productividad;**
- **De los 2,6 millones de personas ocupadas en las áreas urbanas, sólo un 60% (1,6 millones) tiene un empleo pleno, y no más del 35% (1 millón) tiene empleo formal; y,**
- **Una tercera parte del empleo formal corresponde al empleo público de manera que apenas una de cada ocho personas ocupadas tiene un**

**empleo formal, pleno y que contribuye directamente a los ingresos fiscales.**

La participación del trabajo en el valor agregado no alcanza al 40% (bajo); en los últimos 12 años, desde un máximo del 36,1% en 2001 ha caído al 25% en 2008; en ese mismo período, la participación de los impuestos ha crecido del 13,2% al 22,7% en tanto que el Excedente Bruto de Explotación de las empresas creció del 50% al 55,5%.

La sistemática caída en la remuneración al trabajo, se refleja muy cercanamente en la caída del consumo final de los hogares, que pasa de un 78% del PIB en 1999, a sólo el 62,2% en 2008. Estas tendencias explicarían por qué la gente no percibe beneficios directos e inmediatos del tipo de crecimiento que Bolivia ha experimentado a lo largo de los 25

años del ciclo neoliberal: si bien la economía crece, la participación de la gente en los beneficios del crecimiento es cada vez menor, tendencia que se ha acentuado fuertemente desde el año 2000.

Tomando como referencia el valor medio de la PBT (1,884/trabajador año), muestra que **el 75% de los puestos de trabajo están en sectores con una productividad inferior al promedio:** la agropecuaria no industrial, la construcción, el comercio, los servicios (comunitarios, sociales y domésticos) y hotelería, restaurantes, bares y cantinas.

Experimentado artesano orfebre Los artesanos bolivianos también pertenecen al sector laboral informal.



Foto: Von Torris



## DEMANDA ESPERADA DE PUESTOS DE TRABAJO

Como la baja productividad está ligada a bajas remuneraciones, y además sólo el 25% del valor agregado se asigna a remunerar el trabajo, apunta que el ingreso de gruesos sectores de trabajadores y autoempleados no puede ser muy superior a los del umbral de pobreza. En la medida que el empleo esté tan altamente concentrado en actividades de baja productividad, será muy difícil superar los actuales niveles de pobreza. A partir de las proyecciones para la población total, urbana y rural, se estima que la demanda esperada de puestos de trabajo por departamento hasta el 2015, bajo el supuesto que la variación (el crecimiento neto) en la PEA es una razonable aproximación a la demanda de empleo.

En promedio, a nivel nacional, sólo un 6,1% de la demanda esperada de puestos de trabajo para los nuevos entrantes al mercado laboral corresponderá a las áreas rurales (unos 7,000 empleos por año); Santa Cruz (48,3%), Potosí (15,7%), La Paz (13,7%) y Cochabamba (10,5%) deberían responder al 88% de las de-

mandas de empleo en las áreas rurales. Con excepción de Potosí (71%) y Pando (83%), más del 90% de la demanda esperada de puestos de trabajo a nivel nacional corresponde al área urbana (unos 110,000 puestos de trabajo por año), con Chuquisaca (100%), Oruro (98,3%), Tarija (97,3%), Cochabamba (96,6%) y La Paz (96,2%) como los casos extremos de concentración de empleo urbano.

La informalidad del empleo afecta a 3,7 millones de puestos de trabajo en el país, que equivale a un 74% de la PEA. Los casos extremos son Potosí con un 81,5% de informalidad, mientras que en Santa Cruz el indicador llegaría “sólo” al 71%. La informalidad en el empleo urbano afecta a casi 2.1 millones de personas, mientras que en área rural a 1,6 millones. Para reducir en un 50% el nivel de informalidad durante los próximos cinco años, Bolivia debería habilitar 1,8 millones de puestos de trabajo dignos, equivalentes a poco más de 365.000 empleos anuales; es decir, reducir la informalidad

a la mitad sería un esfuerzo anual equivalente a tres veces la cantidad de los puestos de trabajo que se deben crear cada año para atender la demanda esperada de los nuevos entrantes.

Los sectores primarios (agricultura, hidrocarburos o minería), aunque relevantes para crear valor, generan muy poco empleo no urbano; el comercio o los servicios, actualmente empleadores urbanos importantes, tienen muy baja productividad y limitadas posibilidades de expansión. La creación de puestos de trabajo para la creciente población urbana deberá concentrarse en sectores productivos de transformación, incluyendo la manufactura y las artesanías, con el sector del turismo cumpliendo su cada vez más destacado rol de la “industria sin chimeneas” y que puede vincular efectivamente lo urbano y lo rural, y dinamizar a subsectores de transformación.

Aunque en todos los departamentos el desafío hacia adelante son las de-

A excepción de los cultivos oleaginosos, existe una baja productividad y alcance de alimentos, en la región rural el consumo se basa en la autoproducción. La incorporación tecnológica en la agricultura es incipiente. Casi la totalidad de las fuentes de empleo relacionadas a la agricultura son informales y muy mal remunerados.



Foto: Von Torres



Foto: A. Tardío

Cosecha de café en la región tropical de Bolivia.

Casi el 50% del territorio nacional se clasifica como región agroclimática tropical.

mandas de empleo urbano, por consideraciones de sostenibilidad social y económica se sugiere la necesidad de vincular las actividades de transformación a las de producción en áreas rurales (agrícola o minera) con el fin de acelerar el cierre de las brechas de ingreso campocidad, a la vez que se desalienta la migración forzada hacia los centros urbanos. En este ámbito, anticipa un importante rol para empresas públicas o mixtas que tengan como objetivo establecer vínculos para adecuar o potenciar la producción o la comercialización de los ámbitos rurales, a las necesidades y demandas de sectores de transformación urbanos con alta capacidad

de generación de valor agregado y de creación sostenible de empleo.

El escenario de la inversión nacional estimada para 2010-2015 alcanzan a \$us. 3,226 millones (\$us 640 millones/año) para el sector no público, y otros \$us 1,614 millones (\$us 320 millones/año) de inversión pública “estratégica proempleo” destinada a promover y a orientar las inversiones productivas. Estos datos indicativos muestran que el desafío puede implicar un aumento de hasta seis veces en los recursos, nacionales, departamentales y municipales, destinados a las inversiones públicas “proempleo” en relación a las inversiones productivas realizadas hasta el presente.

Respecto a la inversión no pública, el estudio considera que las inversiones necesarias para este tipo de actividades productivas muy difícilmente podrían originarse en la inversión extranjera directa (IED), que por

La creación de puestos de trabajo para la creciente población urbana deberá concentrarse en sectores productivos de transformación

razones obvias se limita a sectores intensivos en capital. Implica que el esfuerzo central de creación de empleo “digno y mayormente urbano” deberá sustentarse en la inversión del Sector No Público, para reconocer de forma explícita el aporte de los sectores productivos comunitarios y urbanos que no se identifican con la empresa privada tradicional pero que junto a ésta, generan el 90% del empleo en el país.

Las captaciones en el sistema financiero, el ahorro privado, serían suficientes para cubrir las necesidades de inversión estimadas, siempre que puedan ser “reorientadas” hacia las inversiones productivas. Generar los incentivos que permitan esta reorientación de las inversiones, implica alta coherencia y voluntad política en el nivel central, pero también una clara vocación en cada departamento para “hacerse atractivo” con el fin de radicar el ahorro local y del resto de los bolivianos.

Aplicando criterios sobre la capacidad de agregar valor y de productividad para cumplir la obligación constitucional de de todas las organizaciones económicas de “generar trabajo digno y contribuir a la reducción de las desigualdades y a la erradicación “de la pobreza” se estima que el tamaño mínimo de una organización económica urbana sería de 10 trabajadores, en tanto que asume



La informalidad del empleo afecta a 3,7 millones de puestos de trabajo en el país, que equivale a un 74% de la PEA

50 personas como el tamaño medio de las organizaciones comunitarias o las cooperativas.

En los próximos cinco años se deberán crear unas 60,000 nuevas organizaciones económicas urbanas y 700 empresas comunitarias, cantidad que casi duplica la actual base

empresarial acumulada. La cantidad de organizaciones económicas que deben ser creadas en cada departamento –estrictamente, en cada “localidad”, más allá de las cifras y de la exactitud de las magnitudes, pone de relieve la importancia de superar las complejas normas y procedimientos que han alentado la informalidad, antes que el dinamismo productivo de la actividad económica. Por la particular relevancia del tema, el estudio recomienda que debe ser cuidadosamente abordado en el nuevo Código de Comercio y en el funcionamiento del nuevo contexto autonómico.

## CONDICIONES NECESARIAS PARA CREAR EMPLEO DIGNO

- Recuperar, controlar y defender el Mercado Interno, eliminar la competencia desleal, aumentar la demanda interna, la defensa del consumidor y apoyo efectivo a la transformación productiva y la reconversión laboral para mejorar ingresos y acceder competitivamente a mercados mundiales.
- Incrementar el Valor Agregado y la Productividad para mejorar la calidad y dignidad del empleo, la remuneración al trabajo, el aporte a la sociedad, y la capacidad técnica y tecnológica del aparato productivo de responder a las demandas reales a y las esperadas de los mercados.
- Configurar un Marco Institucional “proproducción, valor agregado y empleo digno”, que priorice un relacionamiento dinámico entre el Estado y las empresas, elimine costos de transacción y redistribuya la riqueza creada en la perspectiva de lograr el Vivir Bien para los bolivianos.
- Recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar valores sobre los que se consolide una Cultura que reconozca al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social y a la equidad como la garantía del Vivir Bien, sustituyendo la cultura rentista.

## CONCLUSIONES Y ALTERNATIVAS SOBRE EL EMPLEO EN BOLIVIA

1. La transformación hacia la Bolivia Productiva que genere oportunidades de empleo digno para todos los bolivianos, es una condición necesaria para la sostenibilidad de las Autonomías.
2. La incapacidad estructural que Bolivia ha demostrado para garantizar el Derecho al Empleo Digno (DED), es factor fundamental en la configuración de la problemática económica, social y política.
3. El debate social sobre el empleo es parte de una agenda marcada por muy fuertes tendencias a la segmentación, fragmentación y trivialización de la problemática, lo que impide identificar las causas estructurales del desempleo y de la precariedad del empleo.
4. En particular, el tratamiento del empleo con el enfoque de las políticas sociales, no ha permitido apreciar la especialmente baja participación de la remuneración al trabajo en la distribución del valor agregado, realidad que constituye una causa subyacente de la desigualdad estructural, de la concentración del empleo en actividades de baja productividad y del bajo aporte del trabajo en el crecimiento global de la economía.
5. Para asegurar el DED de los en-

trantes al mercado laboral en los próximos cinco años, se deberán crear 580,000 puestos de trabajo de los que el 94% deberán ser urbanos; adicionalmente, reducir la informalidad del empleo en un 50% en ese plazo, implica mejorar (dignificar) otros 1,8 millones de puestos de trabajo.

6. Construir la Bolivia Productiva que permita alcanzar estos objetivos supone políticas y acciones transsectoriales nacionales deben jugar un rol particularmente relevante en la construcción de la Bolivia Productiva toda vez que la competitividad que definen las condiciones precedentes es un fenómeno esencialmente local.
8. Las competencias autonómicas establecidas en la CPE no garantizan la creación de condiciones objetivas que sustenten la transformación productiva en términos de los mercados, la mejora de la productividad, el desarrollo de la competitividad o la sustitución de la cultura rentista por la cultura productiva “producción y empleo”.
9. En ausencia de objetivos específicos y comunes que privilegien la transformación productiva y la garantía al DED en todos los ámbitos de gobierno, la implementación de las autonomías podría derivar en un conjunto de unidades territoriales de gestión orientadas por prioridades sectoriales, muy poco o nada articuladas; la com-

plejidad institucional resultante sería un serio obstáculo a la transformación productiva y altamente perjudicial para el DED.

10. Para revertir estas tendencias y asegurar que las autonomías sean medios idóneos y eficientes para el DED y para lograr los objetivos superiores de la CPE, es necesario fortalecer el rol y la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales en la transformación productiva.
11. Los debates sobre la implementación de las autonomías deben superar el enfoque del gasto –que predispone a “juegos de suma cero” para maximizar los recursos a disposición, para concentrar la

atención y la acción en los resultados, buscando alcanzar los objetivos comunes con el óptimo y eficiente uso de todos los recursos.

12. Solamente la diversificación económica y la transformación productiva en cada entidad territorial autónoma asegurará el financiamiento de su autonomía y otorgará la sostenibilidad económica y social para hacerla viable; por ello, la meta inicial, central y común a todas ellas, debe ser la de desarrollar la capacidad de generar valor creando puestos de trabajo y oportunidades de empleo dignos y productivos.



Cosecha de la cebada. Foto: A. Tardío