



EL EMPLEO DIGNO, BASE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

[Subtítulo del documento]

Tabla de contenido

La Precariedad del Empleo en Bolivia	1
El Empleo Digno frente al trabajo decente y al “de emergencia”	4
El estado del debate sobre el empleo	6
El desempleo y el empleo precario, son opciones políticas.....	8
Del crecimiento extractivista al desarrollo sostenible	13
Trabajo, valor agregado y crecimiento.....	17
Las dimensiones del desafío.....	19

La Precariedad del Empleo en Bolivia

Con una población total estimada de casi 12 millones de habitantes al 2020, la Población en Edad de Trabajar (PET) representa el 75%, en tanto que la Población Económicamente Activa (PEA) alcanza al 50%, es decir, unos 6 millones de personas; la Población Ocupada (PO) antes de la crisis del COVID-19, llegaba a unos 5,7 millones de personas, el 46% del total, porque de acuerdo a los datos del INE, el desempleo abierto era un 5% (en áreas urbanas si situaba en algo más de 6% en tanto que en áreas rurales era de un 2%).

Un desempleo abierto de esta magnitud compara razonablemente con el desempleo abierto de otras economías, incluyendo algunas de las más desarrolladas. Pero, la realidad, hoy, es que el drama del empleo en Bolivia se hace evidente cuando se analiza la *calidad* del empleo. Como muestra el siguiente cuadro, la Población Ocupada (46% del total) puede descomponerse en un 20% de Población Ocupada Rural (PO_R) y un 26% de Población Ocupada Urbana (PO_U).

En las áreas rurales, no más del 10% de la población tiene empleos permanentes y formales (3% empleo público y 7% de empleo privado) por lo que prácticamente el total de la PO_R –dos y medio millones de personas– tiene un empleo altamente precario, lo que explica la extendida pobreza rural.

Estructura del Empleo en Bolivia

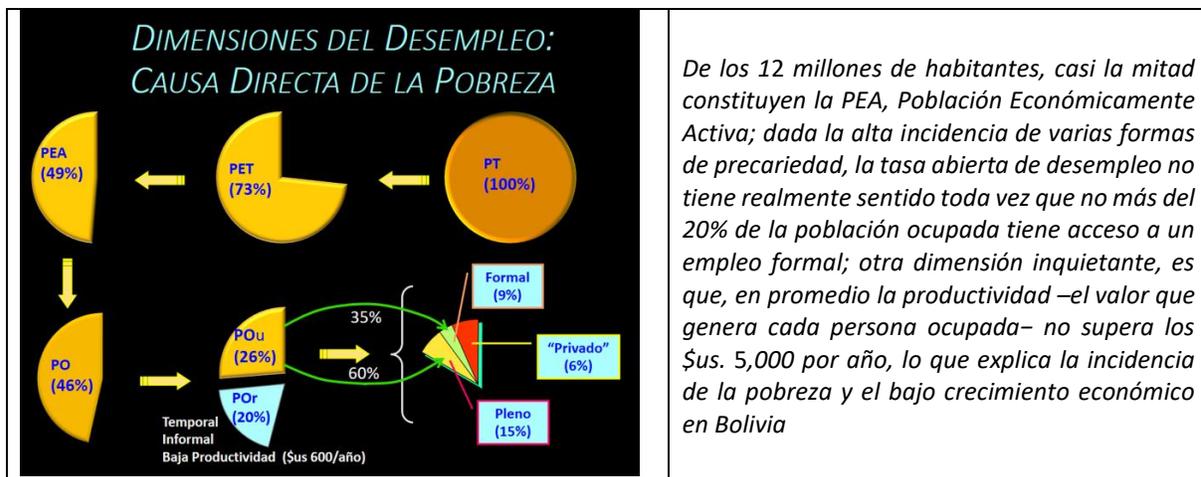
	Total	Rural	Urbano
Población Total (PT)	100%		
Población en Edad de Trabajar (PET)	73%		
Población Económicamente Activa (PEA)	49%		
Población Ocupada (PO)	46%	20%	26%
Empleo Pleno (60% de PO _U)	18%	2%	16%
Empleo Formal (35% de PO _U)	11%	2%	9%
Público	3,6%	0,6%	3%
Privado	7,4%	1,4%	6%

Fuente: Elaboración Propia con datos del INE; cifras ilustrativas redondeadas

En cuanto a los 3,1 millones de personas que constituyen la PO_U, diversos estimados coinciden en que no más del 60% de ellos tiene un empleo pleno y menos del 35% tienen un empleo formal; de estos últimos, la tercera parte son empleados públicos, por lo que la precariedad del empleo, directa o indirectamente, afecta casi a todos.

Respecto a la Población Total, estas cifras significan que sólo el 15% de bolivianos “urbanos” tiene empleo pleno y el 9% tiene empleo formal (3% es público y el 6% privado).

La estructura del empleo y sus varias formas de precariedad



En síntesis, aproximadamente sólo una de cada 7 personas ocupadas tiene un empleo que sea productivo, formal y pleno, y menos del 20% está cubierta por la Ley General del Trabajo; esto significa que las políticas del mercado laboral tienen muy poco ámbito de cobertura, y que existe el peligro real que las políticas en este ámbito alienten, por el contrario, la informalidad.

Actualmente, amplios sectores están condenados a la informalidad y al subempleo, realidad que se va acentuando cada año porque unos 150.000 jóvenes ingresan al mercado laboral, pero bastante menos de la mitad encuentran un empleo “razonablemente digno”. Los datos explican la gran importancia que la gente asigna a las oportunidades de acceso a empleos o a fuentes de ingresos dignos. Pero, ¿por qué Bolivia no ha podido crear los puestos de trabajo que la sociedad demanda y la economía necesita para un crecimiento saludable?

Durante 40 años de políticas globalizantes guiadas por la flexibilización laboral enmarcada en el paradigma neoliberal que busca sustituir el ideal de pleno empleo por la “realidad” de tasas naturales de desempleo, y de buscar la “competitividad” reduciendo los costos laborales, las reflexiones en torno a las causas y consecuencias de la crisis del COVID-19 han tenido la virtud de imponer la reconsideración de la importancia del empleo como un factor básico de la estabilidad social y la sostenibilidad del crecimiento económico.

Aunque ya en octubre de 2009, inducida por las secuelas de la gran crisis financiera de ese año, la Confederación Sindical Internacional convocó a una Jornada Mundial por el Trabajo Decente para resaltar la importancia de la temática y la urgencia de revertir las prácticas empresariales y las políticas públicas que contribuyen a varias formas de precarización del empleo bajo falsos argumentos ligados a la competitividad y a la globalización.

Pero el tema no es solo inquietud de los trabajadores. El Informe Mundial Sobre Salarios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), observa que: i) el bajo crecimiento de salarios ha significado la reducción efectiva del salario real, especialmente para los hogares más pobres en países con crecimiento económico lento y dependiente de precios inestables para sus productos de exportación; ii) hay un descenso sistemático en la proporción del PIB (Producto Interno Bruto) distribuido a la remuneración del trabajo (salarios), en comparación con los beneficios empresariales y otras formas de ingreso; y, iii) se evidencia el continuo aumento de las desigualdades salariales.

En general, la opinión de expertos, autoridades monetarias y organismos internacionales, tiende a coincidir en que ninguna recuperación económica será posible (ni sostenible) en tanto persista el alto desempleo y no se mejoren los salarios para recuperar los niveles de consumo.

En los países desarrollados, la creciente preocupación del desempleo se debe a que el consumo privado (hogares) representa hasta el 75% del PIB. En consecuencia, el desempleo impide la recuperación de la demanda agregada impulsada por los salarios, afectando directamente el ritmo de crecimiento. El desempleo y la creciente precariedad del trabajo, acentuado por la crisis global, afecta a países en desarrollo de varias maneras: reduce las remesas, revierte los flujos migratorios, reduce la demanda por los bienes y servicios producidos en las economías nacionales, con lo que se pierden empleos y fuentes de ingresos. En sociedades pobres, la volatilidad en la demanda y en precios impone restricciones a la capacidad de planificar y a la prestación de servicios públicos esenciales.

Pero la renovada importancia asignada al empleo como factor fundamental para superar el estancamiento de las economías por la crisis, desnuda finalmente aspectos estructurales que quince años de bonanza habían ocultado. Tanto la teoría neoliberal del goteo, como los proyectos “progresistas” que se proponen superarla a partir de empujar el crecimiento y de mayor intervención del aparato estatal en la economía “para garantizar una sociedad más justa y equitativa”, están agotadas:

- El crecimiento de la economía no garantiza la creación de los puestos de trabajo que las sociedades demandan: en general, en los últimos 15 años, Bolivia mostró un crecimiento alto y relativamente estable, pero con aumento del autoempleo y de la precariedad laboral que, en 2016, nos confirió el dudoso título de la economía con mayor grado de informalidad. La combinación de una alta precariedad del trabajo en actividades de comercio y servicios que sólo generan rentas, con el insuficiente crecimiento del empleo productivo formal por factores externos y la propia crisis sanitaria, se traduce directamente en el déficit de empleo digno que acentúa la persistencia de inaceptables niveles de pobreza e inequidad.

- La inversión de capital no se traduce automáticamente en más empleo y en mejores salarios: la realidad de las economías que han orientado las inversiones a la especulación financiera o a las actividades extractivo-primarias —como la boliviana— demuestra que el paradigma desarrollista “a mayor inversión, mayor crecimiento y más empleo”, es falso. De ahí viene la necesidad de abogar por un modelo que promueva el tipo de inversiones y crecimiento que permita generar una solución de largo plazo mediante un “cambio que incluya más y mayores oportunidades de empleos dignos”.
- El esfuerzo humano —el trabajo— es el origen de la riqueza social: crear ingreso (valor) en la sociedad de manera sostenible se sustenta en el trabajo humano y no en la dotación de recursos naturales o en las especulaciones financieras en los mercados. Como es posible que el crecimiento económico genere mayor pobreza y desigualdad, el crecimiento en sí mismo no puede ser el objetivo de la sociedad. Por el contrario, toda política que promueva la creación de generador de valor, productivo y equitativamente remunerado, garantiza el crecimiento real y sostenido en condiciones de equidad e inclusión.

El Empleo Digno frente al trabajo decente y al “de emergencia”

En los modelos económicos vigentes, el empleo se trata fundamentalmente como tema desde la perspectiva social. Las prioridades estratégicas de las políticas de los gobiernos, se limitan a generar *ocupaciones* “de emergencia”, mientras que las prioridades económicas se focalizan en el crecimiento que, a su vez, se vincula a la explotación de recursos naturales y a la captación de capital financiero.

El reciente proceso electoral ha vuelto a poner en evidencia que, para la gente, esa concepción no responde a sus demandas por empleo estable y por ingresos dignos, denunciando, una vez más, que la incapacidad estructural de la economía de crear empleo, aumenta la insatisfacción con el “cuenta-propismo obligado” que se oculta bajo el eufemismo de emprendedorismo.

La persistente precariedad del empleo y la insuficiencia de los ingresos laborales generan los mayores impactos negativos a la calidad de vida, originando conflictos personales, familiares y sociales; en lo político, la incapacidad de crear valor y riqueza social con el trabajo humano como factor central, limita la capacidad de respuesta de los niveles políticos para proveer los servicios y bienes públicos que la sociedad requiere, con lo que la estructuras públicas pierden credibilidad y se acelera la des-institucionalización.

Los términos “trabajo”, “empleo” y “ocupación” se usan —equivocada, pero frecuentemente— como sinónimos. Lo mismo sucede con los adjetivos “decente” y “digno” con los que se los califica con el fin de resaltar la necesidad de revertir las múltiples formas de precariedad o de

abusos en el ámbito laboral.

El Tesoro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define “trabajo” como “el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en la economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos”; y, “empleo” como “el trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie) sin importar la relación de dependencia del empleado, es decir, si el empleo es dependiente (asalariado), o independiente (autoempleo)”.

Finalmente, el diccionario define “ocupación”, como *“actividades en las que la persona ocupa su tiempo”*.

En 1999, la OIT adoptó cuatro objetivos estratégicos que deberían ser intrínsecos al “Trabajo Decente”: libertad de sindicalización; garantía de no discriminación; protección contra los riesgos laborales y seguridad social; y diálogo social. El Trabajo Decente incluye actividades o trabajo no remunerado y connota trabajo fundamentalmente asalariado. Sin embargo, la realidad es que, a nivel mundial, en América Latina y, muy particularmente, en Bolivia, la gran mayoría del trabajo se realiza por cuenta propia y como el único medio de subsistencia personal y familiar, ante la (total) ausencia de redes de seguridad y de protección social.

En 2001 la Fundación INASET introdujo el concepto de “Empleo Digno” porque, primero, a diferencia del *trabajo* –que puede o no ser remunerado–, el concepto de Empleo implica necesariamente una actividad o trabajo remunerado, condición esencial para que la actividad humana permita generar los ingresos que otorguen a las personas un mínimo grado de autonomía y de autoestima personal en las relaciones económicas en la sociedad y con las estructuras del Estado.

Segundo, más allá del respeto a los derechos de las personas o de la calidad de la legislación para defender esos derechos frente a los empleadores, la producción de bienes y servicios con los que se satisfacen las necesidades de la sociedad, debe también ser fuente de satisfacción y de realización de las personas, y debe expresar las relaciones de respeto y de equidad entre las personas y entre las personas y las instituciones.

Además de los rasgos del Trabajo Decente, el concepto de “digno” con el que INASET califica al Empleo *deseable* para la sociedad, implica conceptos y valores relativos a la satisfacción personal, a la concepción social del desarrollo y, especialmente, a la responsabilidad del Estado de garantizar a las personas el derecho a un empleo digno.

Así, reconoce el derecho de las personas a optar entre oportunidades de empleo que permitan satisfacer las necesidades personales y familiares, y que contribuyan a su realización personal sin comprometer el medio ambiente ni las oportunidades de las generaciones futuras; implica orientar las prioridades sociales y los objetivos de la economía para proteger a las personas contra el “cuenta-propismo obligado” que impone la auto-explotación de la fuerza de trabajo en tareas o actividades a las que se ven forzadas por necesidad, y sin opción real a elección.

Y considera al esfuerzo humano como la fuente primaria de generación de valor e ingresos en la sociedad: implica la vigencia efectiva de criterios de distribución equitativa del ingreso entre los factores que contribuyen a crearlo, superando enfoques primarios que consideran, en un extremo, al trabajo como mercancía sujeta a la oferta y la demanda o, en el otro, a la creación de valor simplemente como una fuente de recaudación fiscal.

El concepto del Empleo Digno, en resumen, no sólo establece (cualifica) los rasgos distintivos de las actividades humanas deseables en una sociedad productiva, inclusiva y equitativa, sino que lo considera como el fundamento y la condición necesaria para asegurar el crecimiento sostenido –y socialmente sostenible– de la economía, garantizando la equidad y la distribución de la riqueza, y promoviendo el tránsito desde la cultura rentista centrada en los recursos naturales, hacia la Cultura Productiva que considera al esfuerzo humano como la fuente de la creación sostenible de riqueza para la sociedad.

En consecuencia, es un concepto central para el *cambio del paradigma productivo* y del patrón de crecimiento necesario para el desarrollo sostenible.

El estado del debate sobre el empleo

La Constitución Política del Estado reconoce que todas las formas de organización económica “tienen la obligación de generar trabajo digno y contribuir a reducir las desigualdades y a erradicar la pobreza” (Art. 312). El Artículo 54 señala que “es obligación del Estado establecer las políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación para crear, mantener y generar condiciones que garanticen a las trabajadoras y los trabajadores posibilidades de ocupación laboral digna y remuneración justa.”

Históricamente, los problemas como la pobreza y el empleo han sido parte de un discurso político que no ha estado acompañado de políticas públicas que contribuyan efectivamente a eliminarlos. Aplicar los mandatos de la CPE es un desafío que requerirá superar los enfoques sectoriales tradicionales –con sus múltiples objetivos dispersos y hasta contradictorios– para hacerlos funcionales a una estrategia centrada en la creación de puestos de trabajo y de

empleo dignos, productivos y sostenibles, y orientada al fin esencial de lograr el bienestar (vivir bien) para el conjunto de la sociedad.

En la actualidad, los enfoques sectoriales plantean, en relación al empleo, una agenda muy superficial en cuanto a las metas, pero operativamente compleja y marcada por tendencias a segmentación, fragmentación y trivialización de la problemática del empleo, que distraen el adecuado tratamiento de este fundamental tema; de hecho, están induciendo una serie de falsos debates que es necesario superar si se espera diseñar una estrategia coherente para dar respuesta a las expectativas de la gente y consolidar procesos de crecimiento.

Una primera área del debate se centra en la Tasa de Desempleo Abierto o en la incidencia del desempleo en ciertos segmentos. Las altas incidencias del subempleo, de la precariedad e informalidad del empleo, aunque no cuantificadas precisamente, restan valor concreto a las tasas oficiales de desempleo. Por otra parte, para algunos es más relevante el desempleo de mujeres, el de los jóvenes o el de otros grupos socialmente vulnerables; en otros casos, la preocupación es más bien la magnitud del trabajo infantil, trabajo forzado, etc.

Un segundo ámbito de debate, es la calidad del empleo. El pleno empleo es del orden del 60% mientras que la formalidad no supera el 35%. Frente a estas cifras, es aún más evidente que la Tasa de Desempleo Abierto es poco relevante al caracterizar la dramática realidad del empleo en Bolivia: sólo uno de cada cinco personas ocupadas (el 20%) tiene un empleo formal y pleno, en tanto que los otros cuatro (el 80%) están afectados por diferentes grados de precariedad.

Un tercer ámbito tiene que ver con los sectores que ofrecerían posibilidades de contribuir a mejorar la creación de puestos de trabajo. Prácticamente todos los sectores proclaman ser intensivos en mano de obra sin consideración alguna a los criterios más básicos de calidad del empleo, como el *valor agregado* o la *productividad* del trabajo que permitirían distinguir conceptualmente entre “ocupaciones” y empleo digno.

Finalmente, también se debate la pertinencia, relevancia o efectividad de ciertas acciones o servicios, y de políticas de mercado laboral –como el salario mínimo, seguridad industrial, salud ocupacional, etc.–, que se adoptan en el marco de la Ley General del Trabajo, y la de los proyectos o programas específicos “de empleo”, como el microcrédito, la capacitación laboral o los de “empleabilidad” y, naturalmente, los programas de “empleo de emergencia” que, bajo muchos nombres, regularmente se aplican desde 1986.

En síntesis, en línea con las prioridades del pensamiento económico más ortodoxo que tiende a *invisibilizar* conceptualmente el trabajo humano, los debates políticos, económicos y sociales sobre el empleo se están diluyendo en la discusión de los medios y no de los fines, de los

síntomas y no de las causas; un efecto cada vez más peligroso de esta agenda es la creciente *trivialización* de este grave problema y la acelerada difusión del concepto de “ocupación” como sinónimo de “empleo”.

Pero, como consecuencia, en los hechos la precariedad del empleo y su baja productividad acentúan la desigualdad en la distribución del ingreso, deprime los salarios, reduce el ingreso disponible y el consumo, y eleva el desempleo formal; en general, mayor desigualdad implica bajas tasas de crecimiento y menor capacidad para mejorar los factores que determinan el bienestar, como la salud y la educación. De ahí que los países con mayor desigualdad tienen –necesariamente– menor desarrollo humano; alternativamente, la mayor equidad promueve el crecimiento con desarrollo humano.

Desde esta perspectiva, la agresiva creación de empleo productivo es la primera condición para salir de la encrucijada de la pobreza y el bajo desarrollo. El incremento del empleo digno y productivo, resulta necesariamente en mayor ingreso de los hogares y de la economía en su conjunto, promoviendo un crecimiento social y económicamente sostenible. Vale decir, toda política que resulte en el aumento sostenible de actividades económicas con mayor nivel y calidad de empleo productivo y de los salarios, contribuirá necesariamente al crecimiento de la economía y a la equidad social, promoviendo además condiciones que otorgan la necesaria sostenibilidad y viabilidad social a los procesos económicos, políticos y sociales.

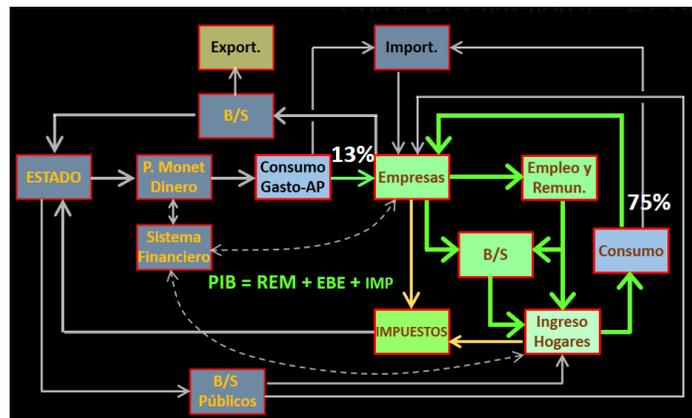
El desempleo y el empleo precario, son opciones políticas

La creación sostenida de puestos de trabajo requiere, como la condición necesaria básica, que exista la demanda potencial para los bienes y servicios que producirá la mano de obra que se incorpora al aparato productivo. Es decir, debe existir un equilibrio entre el aumento de la producción y el crecimiento de la capacidad de consumo en la sociedad; para ello, los ingresos generados por el mayor consumo –que absorbe la nueva producción– deben ser distribuidos de forma que los trabajadores y sus hogares tengan la capacidad de consumo compatible con la mayor capacidad productiva. Este proceso está esquematizado en la figura siguiente.

El funcionamiento básico de una economía tiene como corazón a su aparato productivo, que sólo puede funcionar si, desde la sociedad, existe una demanda por los bienes y servicios que produce; la demanda es, en esta alegoría, la sangre que justifica la existencia del corazón. Pero ni el aparato productivo ni la demanda desde la sociedad podrían suceder si no existiera el aporte del trabajo humano a este proceso en un doble sentido. Primero, el trabajo humano es el principal componente *social* al aparato productivo; junto a la tecnología (las maquinarias y los procesos) es directamente responsable de la creación de los bienes y servicios producidos. Y, segundo, la remuneración al trabajo es el ingreso de los hogares que les permiten tener la

capacidad de consumo que justifica la producción.

Esquema básico de funcionamiento de una economía



Fuente: Proyecto "Diálogo social y laboral" de INASET

De hecho, en la mayoría de las economías, el consumo de los hogares puede ser del orden del 70% al 80% del volumen total de la economía medido por el Producto Interno Bruto, PIB. De ahí que el ingreso laboral de los hogares es un factor determinante para el crecimiento de las economías, de donde surge la importancia del empleo (y de la creación de puestos de trabajo) porque constituye la fuente del ingreso familiar.

En consecuencia, las economías que crecen económica y socialmente –las que se desarrollan, reconocen que, “como la producción depende del consumo, y el consumo depende del ingreso personal, *la producción debe estar acompañada por consumo, lo que implica necesariamente la redistribución de la riqueza y los ingresos, pero no de la riqueza acumulada, sino de la riqueza conforme ésta se crea en los procesos productivos para proveer a las personas de la capacidad de compra compatible con la cantidad de bienes y servicios que ofrece el aparato productivo.*”

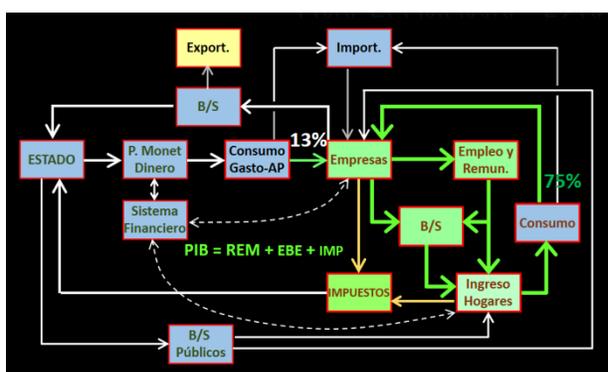
Existen, por lo tanto, vínculos muy íntimos entre demanda, empleo, producción, consumo, distribución del ingreso, crecimiento económico, equidad y, finalmente, desarrollo; los grados y las formas en los que estas relaciones son articuladas, determinan la diferencia entre “simple crecimiento” y el desarrollo, y, particularmente definen la naturaleza, cantidad y calidad del empleo. La *articulación virtuosa* de esas relaciones genera *una sociedad que privilegia los aportes del trabajo sobre los del capital como base del crecimiento, y ofrece a todos, acceso a oportunidades de empleo digno (no ocupaciones) buscando el desarrollo humano productivo, diversificado, integral, inclusivo, y sostenible ambientalmente.*

En consecuencia, el empleo precario o la falta de empleo no son consecuencias económicas inexorables, sino resultado de políticas concretas: *el desempleo es una preferencia política que*

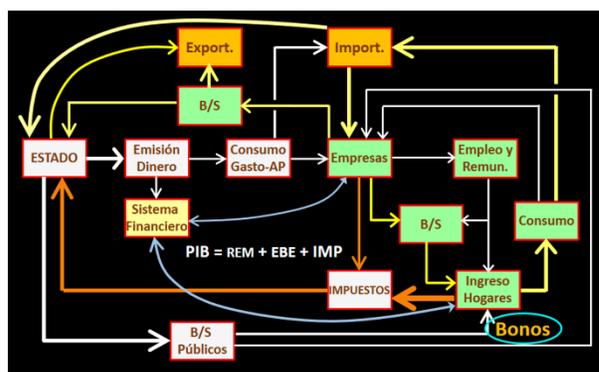
se oculta bajo “medias verdades económicas”, afincados en la idea que el capital predomina sobre el trabajo, como el factor determinante del crecimiento. Las estructuras ocupacionales de una sociedad son simplemente “radiografías” que muestran las prioridades de las políticas de “desarrollo”; sus tendencias dan pautas sobre las características de los escenarios a los que avanza la sociedad, empujada por los intereses que dictan las políticas públicas “de desarrollo”.

Los esquemas siguientes ilustran las diferentes consecuencias que resultan de los diferentes enfoques conceptuales con los que se orientan las preferencias al momento de decidir sobre las políticas de “crecimiento” y de “desarrollo”.

Economías orientadas por el desarrollo



Prioridades de la economía boliviana



En una economía guiada por objetivos de desarrollo, está plenamente vigente el proceso de producción de valor que se articula a una demanda sostenida a través de la creación de empleo y la remuneración al trabajo, como el canal preferente. Más aún, las presiones fiscales sobre los procesos productivos y sobre los productos finales, son relativamente menores, limitando los impactos sobre los precios de los bienes y servicios, con lo que no se reduce la capacidad de consumo de las remuneraciones.

Como consecuencia, en la distribución primaria del ingreso, la remuneración al trabajo puede representar normalmente más del 50% del valor agregado por los procesos productivos. Si bien es cierto que, sobre los ingresos personales, en estas economías normalmente se aplican fuertes impuestos, quedan plenamente compensados por la calidad de los servicios de salud o educación, y por la calidad de la infraestructura de transporte, comunicaciones, etc., a los que las personas acceden gratuitamente o a costos nominales; de esta manera, se recupera el poder adquisitivo de los salarios. Por ello, en las cuentas nacionales del ingreso, la “tajada” más relevante corresponde a la remuneración al trabajo.

Por último, en las economías que se ajustan a este enfoque, su relacionamiento con el sector

externo está guiado por criterios de eficiencia en términos de beneficios estructurales, no solo de costos relativos, sino de soberanía y de metas de desarrollo a largo plazo.

En Bolivia, las estructuras ocupacionales reflejan la preeminencia de la muy acentuada cultura extractivo-rentista, cuyas políticas y prioridades se traducen en tres aspectos característicos de la actual realidad socio-económica: crecimiento económico episódico; financiarización muy acelerada de la economía justificada por la (supuesta) preeminencia del capital sobre el trabajo humano como el factor que determina el crecimiento económico; y, alta concentración de la riqueza a partir de la (mala) distribución primaria del ingreso y de la ausencia de políticas efectivas de redistribución.

Como muestra el esquema derecho, la participación del Estado en la economía introduce una serie de distorsiones. De inicio, la naturaleza regresiva de los impuestos, primero, traslada esas cargas al precio final de los productos, haciéndolos menos competitivos frente a ofertas de otros productos introducidos al mercado interno legal o, más frecuentemente, ilegalmente; segundo, al reducir el poder adquisitivo de los salarios frente a los mayores precios, orienta la demanda interna hacia las ofertas de productos extranjeros, lo que alienta precisamente las importaciones. Este proceso está además reforzado porque la remuneración al trabajo no es mucho mayor que un 30% del PIB, estableciendo una inequitativa distribución del ingreso.

Incluso las políticas sociales y las redes de protección social, como los bonos, tienen efectos contradictorios respecto a los objetivos declarados. Así, al llegar directamente a los hogares, los bonos confieren un ingreso adicional que se traduce en mayor capacidad de consumo, pero como el mercado interno está esencialmente descontrolado, y no hay relación alguna de esta mayor demanda con la ampliación del aparato productivo (lo que crearía más empleos o, al menos, preservaría los existentes), en realidad las transferencias de los bonos se canalizan hacia productos importados, beneficiando objetivamente a las economías vecinas.

El resultado final, es la decreciente capacidad del aparato productivo para crear los puestos de trabajo que el crecimiento de la población necesitaría para incorporarse en la economía real.

Estos aspectos son analizados con mayor detalle en el Ensayo que trata la distribución del ingreso. Sin embargo, es obvio que las condiciones que caracterizan las orientaciones de la economía boliviana, no están precisamente orientadas por los objetivos de construir una economía de pleno empleo, en la que los equilibrios entre la capacidad productiva de la oferta y la sostenibilidad de la demanda, constituyen la base de las estrategias a largo plazo.

La causa-raíz de esta realidad, es la persistencia de la orientación de las políticas nacionales “de desarrollo” hacia el extractivismo rentista.

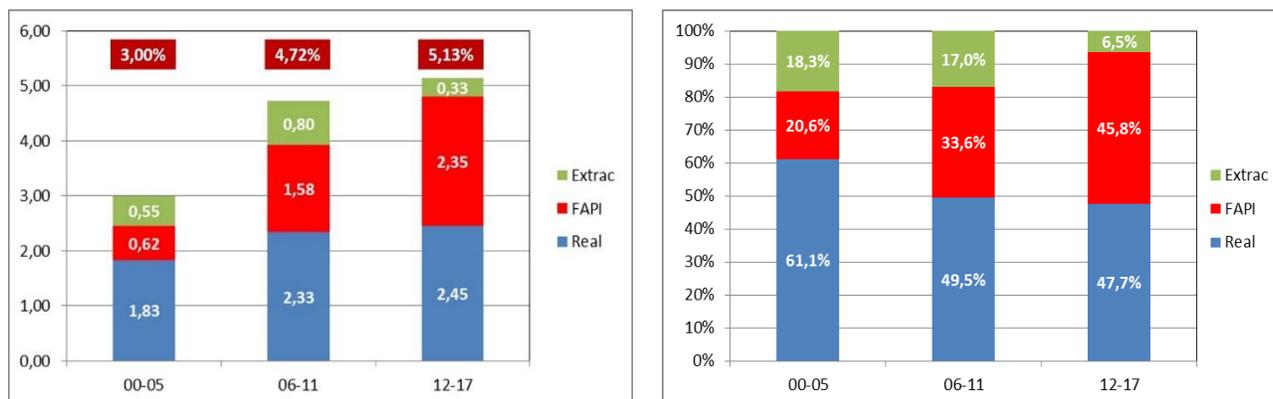
La economía extractivista genera poco empleo pero, en sus ciclos de auge, capta gran cantidad de divisas, por lo que puede adquirir insumos y bienes de consumo de fuentes externas; por ello, lejos de dinamizar la diversificación productiva, afecta a la economía real, distorsionando el mercado interno en varias dimensiones: desde la “enfermedad holandesa” que se manifiesta en la macroeconomía, hasta en el ingreso de hogares, en su capacidad de consumo y en la cantidad y calidad de las oportunidades de empleo. En particular, los sectores de altos ingresos orientan su demanda a bienes y servicios que el aparato productivo interno no siempre está en condiciones de satisfacer.

Las distorsiones se acentúan si el Estado es la parte interesada en preservar el extractivismo rentista, porque subordina las políticas a esa prioridad. En tal contexto, el apoyo al crecimiento de los sectores no extractivos, que es la condición necesaria para diversificar las oportunidades de empleo, está severamente condicionada (limitada y distorsionada) por lo que los grupos de poder, dentro y fuera del Estado, consideran ventajas comparativas (asociadas a coyunturas).

La actual estructura ocupacional, con más del 65% de empleo precario e informal, muestra que el patrón de crecimiento tiene distorsiones muy severas, poniendo en evidencia que, *en la economía boliviana, crecen los sectores que, precisamente, son los que menos deberían crecer.*

Aunque este aspecto es abordado con mayor detalle en otros Ensayos de esta serie que tocan los temas del crecimiento, y de la distribución del ingreso, cerramos este título comparando para tres sexenios (2000-05; 06-11; y 12-17), los promedios de la incidencia relativa a la tasa de crecimiento del PIB, de los aportes de la economía extractiva (hidrocarburos y minerales), del grupo “FAPI” (Financiero, Aministración Pública e Impuestos, sectores que no generan valor ni empleo productivo) y, finalmente, la incidencia de la economía real (resto de sectores, que son los que generan empleo e ingresos).

Incidenias de los sectores agregados en el crecimiento del PIB



Respecto a las tasas de crecimiento observadas en cada período (cifras con fondo rojo sobre cada columna), la incidencia del sector extractivo es baja (entre 0,3 y 0,8 puntos porcentuales); la economía real apenas aumenta un 33% (de 1,83 a 2,45), mientras que la FAPI se multiplica 4 veces (0,62 a 2,35 puntos porcentuales), explicando casi totalmente el aumento de la tasa de crecimiento. En la figura derecha, los mismos resultados se presentan como estructura %, que muestra más claramente la decreciente participación de la economía real en el PIB.

Estos resultados no son producto de diseños económicos que se nos han sido impuestos externamente: simplemente expresan las consecuencias de las políticas que adoptan los sucesivos gobiernos y que, más allá de los discursos y las promesas, estaban concebidas para lograr los resultados observados. Es decir, la diversificación productiva, condición necesaria para alentar la continua creación de oportunidades de empleo digno para todos, nunca ha sido parte de la voluntad de los gobernantes.

Por ello, avanzar a una economía de pleno empleo, como medio para el desarrollo sostenible que responda a las expectativas de bienestar de la ciudadanía, requiere de la voluntad política que solo será posible si, la sociedad civil, la demanda promoviendo un cambio fundamental en el paradigma de desarrollo: superar el extractivismo.

Del crecimiento extractivista al desarrollo sostenible

El patrón extractivista de crecimiento que, históricamente, ha privilegiado la explotación de recursos naturales usando procesos intensivos en capital, generó un conjunto de relaciones que han configurado la realidad de persistente pobreza estructural con desigualdad. Estas relaciones “institucionalizadas” constituyen, en la actualidad boliviana, serios impedimentos al desarrollo humano, productivo e inclusivo.

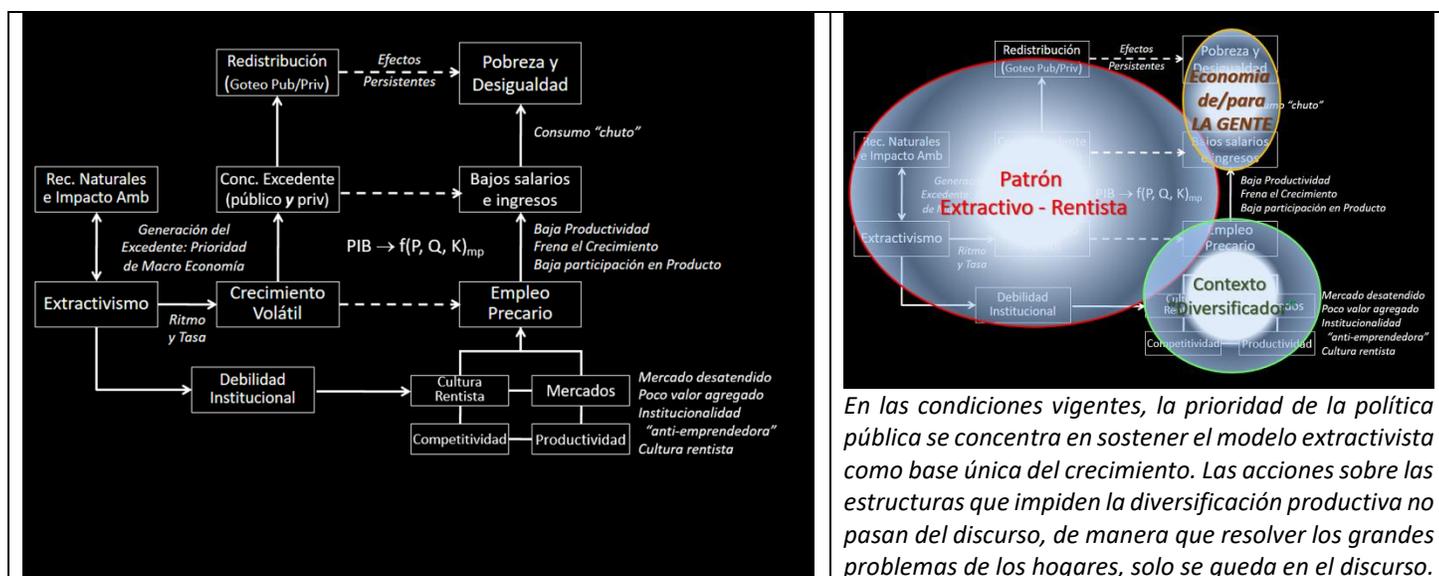
El crecimiento extractivista es fuertemente dependiente de la producción y de la exportación de materias primas, y de las inversiones (extranjeras) necesarias para ello. En esta concepción, el crecimiento de la economía depende –de forma no precisada exactamente, del acceso a recursos financieros (K) para exploración y explotación, de los precios (P), y de las cantidades (Q) de productos que podemos exportar; en este negocio, las políticas nacionales no tienen, en realidad, control sobre los factores que determinan el crecimiento del PIB que, se supone, sigue una relación funcional:

$$\text{PIB} \rightarrow f(P, Q, K)_{mp}$$

Las estrategias enmarcadas en estos modelos “extractivistas” de crecimiento, han fracasado en reducir la pobreza y la desigualdad porque las tasas de crecimiento son bajas e insuficientes,

y tienen un ritmo demasiado volátil para planificar y realizar acciones orientadas por metas a mediano y largo plazo. La volatilidad del crecimiento y la ausencia de objetivos estratégicos, afecta reduciendo el aporte de otras actividades generadoras de valor agregado, con la consiguiente precarización del empleo.

Raíces Estructurales de la Pobreza y la Desigualdad



En las condiciones vigentes, la prioridad de la política pública se concentra en sostener el modelo extractivista como base única del crecimiento. Las acciones sobre las estructuras que impiden la diversificación productiva no pasan del discurso, de manera que resolver los grandes problemas de los hogares, solo se queda en el discurso.

En estas condiciones, el Estado adopta mecanismos públicos de re-distribución (o los busca, como medio de poder) a través de bienes y servicios públicos, o de transferencias directas (bonos), mecanismo privilegiado desde los años 90. La realidad, sin embargo, es que estos mecanismos han resultado ser insuficientes para anular los efectos negativos (sobre el ingreso y el consumo de los hogares) de la falta de oportunidades económicas para acceder a empleos dignamente remunerados.

La precariedad del empleo se acentúa por la desatención a los factores que determinan la capacidad de crear puestos de empleo digno: tener un mercado compatible con las cantidades y calidades que puede ofrecer le aparato productivo; condiciones que alienten y justifiquen la mejora permanente de la productividad en las unidades productivas; una estrategia nacional de competitividad "pro producción y empleo" que permita e induzca a las empresas a mejorar su productividad; y una sólida cultura sustentada en una visión de desarrollo productivo, con equidad y con sostenibilidad ambiental.

En consecuencia, en tanto no se modifique estructural y sistemáticamente el telón de fondo que determina las insuficientes tasas y ritmos del crecimiento (condicionados por la estructura de generación, apropiación y de redistribución del excedente que, a su vez, induce la extrema

precariedad del empleo), las políticas sectoriales no tendrán impacto real en el desarrollo, ni indicarán la capacidad emprendedora necesaria para revertir la pobreza y la exclusión social.

Desde esta perspectiva, la agresiva creación de empleo productivo es la alternativa para salir de la encrucijada de pobreza con bajo desarrollo. El aumento continuo del empleo productivo conduce necesariamente al crecimiento sostenido (y socialmente sostenible) del ingreso de los hogares y de la economía en su conjunto: vale decir, *toda política –pública o privada– que resulte en el aumento sostenible de actividades económicas con mayor nivel y calidad de empleo productivo y de los salarios, contribuirá necesariamente al crecimiento de la economía y a la equidad social*, promoviendo además la sostenibilidad y viabilidad social al proceso.

Esta concepción del desarrollo humano productivo, permite aplicar la definición del *Producto Interno Bruto*: *el PIB es “simple y exactamente” igual a la cantidad de Personas Ocupadas, PO, multiplicada por la Productividad media del trabajo, PL.*

$$PIB = PL * PO$$

O sea, el crecimiento depende de la cantidad de personas “empleadas productivamente”. A partir del concepto del esfuerzo y el emprendimiento humanos como la base para crear la riqueza social, es posible re-configurar el esquema de relaciones que caracterizan el patrón de crecimiento basado en los recursos naturales, para dar lugar a otro, cuyos cimientos son el desarrollo productivo centrado en el empleo y el salario dignos.

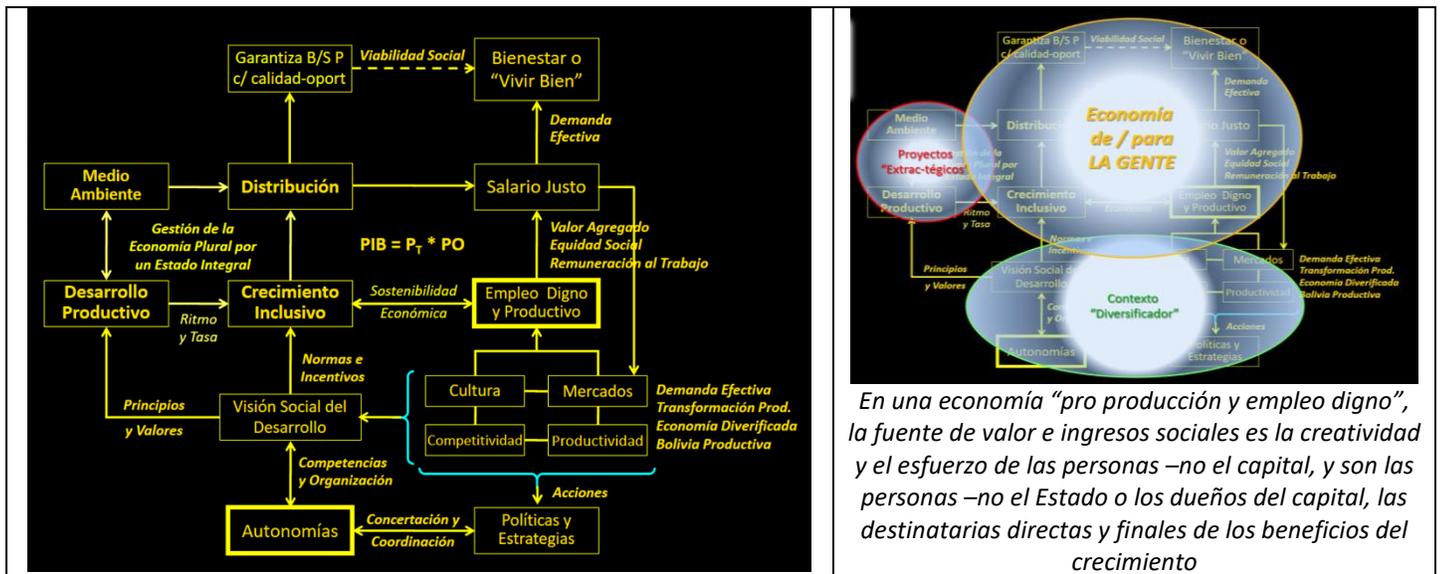
Es decir, es necesario superar la pugna por la apropiación y el control de excedente como el objetivo central del Estado, buscando más bien una gestión integral del desarrollo en la que Estado asegure el funcionamiento armónico de todas las formas posibles de organización económica y de relacionamiento entre Estado, Empleados y Empleadores (E3), garantizando el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en condiciones que privilegien la equitativa distribución del ingreso nacional.

Como sugiere el esquema siguiente, en la medida en que el Estado, primero, asegure la justa distribución del ingreso –con el salario vinculado a la productividad como el primer mecanismo de distribución–, y, segundo, la creatividad y el trabajo humano sean considerados la fuente del ingreso y del crecimiento equitativo, se habrán establecido las condiciones necesarias mínimas para mejorar el bienestar de la gente y avanzar hacia el bienestar compartido.

Pero, crear oportunidades de Empleo Digno, significa promover, desarrollar y fortalecer las capacidades emprendedoras, estableciendo condiciones necesarias para: asegurar acceso a mercados; mejorar continuamente la productividad de las unidades económicas; desarrollar

la competitividad y la institucionalidad que permitan mejorar la productividad; y, desarrollar la cultura que promueva emprendimientos productivos, “económicamente competitivos, socialmente equitativos y ambientalmente comprometidos”.

El paradigma no ortodoxo de desarrollo humano productivo para Bolivia



En una economía “pro producción y empleo digno”, la fuente de valor e ingresos sociales es la creatividad y el esfuerzo de las personas –no el capital, y son las personas –no el Estado o los dueños del capital, las destinatarias directas y finales de los beneficios del crecimiento

En el esquema, además del empleo digno y productivo, las autonomías tienen el otro papel esencial como el medio para articular y concertar acciones y políticas, y para establecer las estructuras político-administrativas adecuadas.

El desarrollo es, en esencia, un fenómeno local; configurar las condiciones para crear empleo digno, depende en gran medida de la articulación y coherencia para aplicar las políticas de desarrollo –productivo y humano– en todas las entidades territoriales autónomas. En este sentido, el empleo digno asegura la viabilidad social y la sostenibilidad económica-financiera de las autonomías porque genera la dinámica económica que provee los ingresos financieros que necesita un proceso estable de crecimiento económico orientado al bienestar de la gente.

Crear empleo digno y productivo ha sido una meta muy elusiva para los decisores políticos, quienes han preferido, en general, “decretar el desarrollo”, es decir, buscar salidas políticas a los temas de coyuntura sin cambiar esencialmente las causas que impiden crear empleo. El empleo es el resultado de construir sistemáticamente condiciones estructurales pertinentes, tarea que requiere visiones de largo plazo y políticas de Estado. La realidad boliviana, con su alta dinámica centrada en “subjetividades coyunturales”, no contribuye al desarrollo de las necesarias visiones productivas estratégicas, por lo que los grandes temas estructurales, como el empleo, son abordados en las consideraciones ideológicas y doctrinales, solo apelando a

medidas coyunturales y a políticas parciales de mercado laboral.

En el mejor de los casos, estas políticas han resultado en una “macroeconomía, saludable”, pero acompañada de más pobreza y de creciente desempleo o precariedad laboral. Existe pues un divorcio entre las prioridades políticas (y académicas) que se diluyen en estériles debates ideologizados (o teóricos), y las expectativas y necesidades de la gente: “los grandes problemas del mundo, no están en la bruma de la metafísica, sino en la realidad de las calles” (Nietzsche).

Es evidente que ningún acuerdo en los temas de la agenda política (el Pacto Fiscal, por ejemplo) será viable si no plantea respuestas coherentes y concretas a corto, mediano y largo plazo a los problemas de pobreza aguda y de desigualdad. Cualquier acuerdo estrictamente político (como financiar las autonomías con nuevos impuestos locales) que no tome en cuenta toda la complejidad de la problemática productiva y la centralidad de los temas de empleo e ingresos, puede ser funesto para la diversificación productiva y para institucionalizar los nuevos modelos y roles que plantea la CPE, en particular, para la Economía Plural, que tiene la responsabilidad de crear ingresos (valor agregado), empleo digno y bases reales para la sostenibilidad de los procesos sociales y políticos.

Trabajo, valor agregado y crecimiento

Toda actividad económica implica procesos y transacciones que generan rentas o que agregan valor a los bienes o servicios que son objeto de las transacciones. Por ejemplo, comprar una manzana en 1 Bs y venderla en 2 Bs, genera una renta de 1 Bs pero no aumenta la cantidad de manzanas en el mercado. Por el contrario, comprar tela, hilo y botones para producir camisas, es un proceso que transforma esos insumos creando nuevos bienes que tienen un valor mayor a la suma de la tela, hilo y botones. La diferencia entre el valor de las camisas y el costo de los insumos incorporados, es el valor agregado a la economía por el proceso de transformación.

El PIB es la suma de los valores agregados que generan las actividades económicas individuales; mientras mayor es el valor agregado en cada transacción, mayor es el PIB. El valor agregado sirve para retribuir los aportes de todos los factores que aportan a generarlo; mientras más equitativa la distribución, más “saludable” es la economía.

La Productividad del Trabajo, PL, es el Valor Agregado dividido por el número de trabajadores (la población ocupada). La remuneración media, depende de dos factores: a) la productividad del trabajo; y, b) la parte del VA que se destina a remuneraciones. La remuneración neta al trabajo resulta del efecto combinado de los factores y refleja la *calidad social del crecimiento*.

En economías “saludables”, la productividad laboral es muy superior a la nuestra, además que

la participación de las remuneraciones en la distribución del VA supera el 50%; en Bolivia, menos de un tercio del VA se asigna para remunerar el trabajo.

Estructura del Valor Agregado

Agentes	Aportes	Retribución
Empleados/Trabajadores	Trabajo	Salario, Honorarios REM
Gobierno	Bienes Públicos	Impuestos IMP
Accionistas / Dueño	Capital de Riesgo	Dividendos/Utilidad
Empresa	Activos	Depreciación
Instituciones Financieras	Recursos Financieros	Intereses
Agentes Externos	Otros Activos	Alquileres
Clientes	Demanda Efectiva	Satisfacción y bienestar

Adaptado de CNP/JETRO

$$VA = V - CI = REM + EBE + IMP$$

REM = Remuneración al trabajo

IMP = Impuestos

EBE = Excedente Bruto Empresarial

El concepto del "Valor Agregado" resalta que la creación de valor debe beneficiar a la sociedad y vincula los tres aspectos básicos de la economía: la producción, el consumo y la distribución del ingreso.

En particular, la equitativa remuneración al trabajo es el mecanismo directo de distribución del ingreso y una condición para la sostenibilidad de la economía...

Esta fracción depende de las políticas empresariales, pero fundamentalmente de los incentivos que las políticas públicas ofrezcan para inducir una mejor distribución del ingreso. De ahí que, las políticas que favorecen la creación empleo, incentivan la productividad, y premian la remuneración equitativa del trabajo, necesariamente resultarán en crecimiento económico, en reducción de pobreza, y en la sostenibilidad social y política de los procesos económicos.

Merece destacarse que *los dilemas y debates sobre emprendimientos públicos o privados, o sobre las formas capitalistas, socialistas o comunitarias de apropiación del excedente, se refieren específicamente a las formas, los principios o los criterios que se adoptan para definir la distribución del ingreso (la participación de las remuneraciones en el valor agregado). Tales distinciones no tienen sentido respecto a la creación del valor (la productividad del trabajo) que es un desafío común a todas las organizaciones económicas y sistemas políticos.*

Tres factores contribuyen a mejorar la remuneración neta a trabajadores y auto-empleados: i) la distribución primaria de la renta (cómo se divide el valor agregado entre remuneraciones al trabajo y el excedente empresarial); ii) el aumento del valor agregado y la productividad; y, iii) la creación de nuevos puestos de trabajo para ocupar productivamente la fuerza laboral.

En Bolivia, las políticas públicas "decretan" los aumentos salariales en lugar de promover las condiciones estructurales para mejorar las remuneraciones sobre la base de aumentos sostenidos del valor agregado y la productividad, la equitativa distribución del ingreso y la preservación del poder adquisitivo real del salario. Alientan el ahorro especulativo (no productivo) e incentivan al mercantilismo y al comercio (formal e informal); las inversiones en sectores como el inmobiliario, importaciones de vehículos y ropa usados, etc., son todas

actividades que generan rentas, pero sin agregar valor a la economía.

Fuera de proyectos de empleos de emergencia, Bolivia nunca ha encarado el desafío de adoptar políticas reales de creación de empleo productivo, de incentivar la remuneración justa del trabajo y la equitativa distribución del producto. De hecho, también en este ámbito la tendencia ha sido la contraria: penalizar la creación de valor agregado y de empleo digno, con políticas fiscales-tributarias estrictamente recaudatorias, por ejemplo.

En general, si evaluamos la pertinencia de las políticas vigentes al objetivo de crear empleo digno, hay serias contradicciones: justificamos la mala distribución primaria del ingreso porque “el capital es el factor escaso”; ahogamos a los contribuyentes capaces de crear valor y empleo, pero cumplimos “metas de recaudación”; persistimos en el patrón extrativista “para capturar y re-distribuir los excedentes”; aspiramos a diversificar la producción, pero fortalecemos al boliviano para “abaratarse las importaciones”; y profesamos el dogma que “invertir es crecer”, pero olvidamos que crecer no es el fin.

Es momento de recordarnos que, por su creatividad y capacidad de trabajo, son las personas –no el dinero, la fuente de creación de valor e ingresos para la sociedad, y deben ser ellas y sus hogares –no el Estado ni los dueños del capital, los destinatarios primarios de los beneficios del crecimiento.

Las dimensiones del desafío

Los puestos de trabajo que Bolivia ha creado en los últimos treinta años –vinculados en gran medida la expansión del microcrédito–, han sido en actividades de muy baja productividad, esencialmente en micro comercio y en servicios personales tradicionales. Las necesidades (condiciones) de crear puestos de trabajo urbanos, en sectores de transformación o turismo, con incrementos significativos del Valor Agregado, de la productividad y de la participación de la remuneración al trabajo en el Valor Agregado, implican que las inversiones por puesto de trabajo sean compatibles con estas condiciones.

Tomando como referencia la manufactura liviana actual, la inversión necesaria por puesto de trabajo oscila entre \$us 10,000 y \$us 20,000 de forma que, crear 100,000 puestos de trabajo cada año, supondría inversiones del orden de 1,000 a 2,000 millones de dólares anuales.

¿Quién podría realizar estas inversiones?

La Inversión Extranjera Directa (IED): tradicionalmente, la IED en Bolivia se ha canalizado a sectores extractivos (primarios) intensivos en capital. Por muchas razones que no se espera que cambien en el futuro cercano –mercados, calidad y costo de los servicios, competitividad,

calidad de vida, seguridad jurídica, infraestructura y servicios de apoyo, etc.–, *la IED no llegará para crear puestos de trabajo en los sectores urbanos de transformación o en el turismo.*

La Inversión Pública Nacional: aunque los niveles estimados de inversión parecerían estar dentro del rango de las posibilidades del Sector Público, su primera responsabilidad está en atender los servicios sociales de educación, salud, caminos, energía, agua, etc., demandas que comprometen prácticamente toda su capacidad de inversión. Pero, fundamentalmente, los últimos 15 años, en los que la inversión pública ha pasado de \$us 500 millones a \$us. 6,000 millones, no ha tenido impacto real alguno en la creación de empleo productivo y sostenible. Esto deja muy pocos recursos para atender las necesidades de inversión identificadas en los sectores creadores de valor y empleo.

La Inversión Pública es indudablemente necesaria para mejorar la competitividad global a través de la mejora de los servicios y de la infraestructura; también podría serlo en la medida que se identifiquen necesidades específicas, como metas de mejora de la productividad, del valor agregado o de las remuneraciones, y que se requieran inversiones “de riesgo” para proyectos o emprendimientos que inicien procesos productivos sostenibles. Pero muy difícilmente la Inversión Pública podría crear una parte significativa de los puestos de trabajo que requiere la sociedad boliviana de aquí en adelante.

Inversión No Pública (Privada) Nacional: con base en el análisis precedente, y por exclusión, la inversión necesaria para crear los 100,000 o más puestos de trabajo, tendrá que provenir fundamentalmente del ahorro no público, sea del sector empresarial privado tradicional o de los otros actores “no públicos”: las cooperativas, las organizaciones comunitarias, pequeños y medianos productores, y toda otra forma de organización productiva con capacidad de participar en actividades económicas.

El ahorro “privado” en la banca comercial y en los fondos de pensiones, puede alcanzar de forma holgada a los \$us 30 mil millones, un nivel muy superior a las Reservas Internacionales Netas –unos \$us 5,000 millones, pero, por varias razones entre las que se incluyen también las que desalientan la IED, este ahorro está como depósitos que los bancos canalizan fundamental y preferentemente a actividades rentistas en el comercio y la especulación financiera.

Sin embargo, significa que con claridad en los objetivos y con transparencia en las acciones, el problema del desempleo en Bolivia puede abordarse razonablemente orientando el ahorro interno nacional preferentemente como la fuente principal de inversión para la diversificación productiva.