

5.4.5. EMPLEO

La economía boliviana en el año 2005 registró 4.614.773 empleos, distribuidos del siguiente modo:

Cuadro N° 1	
Bolivia: Número de Empleos por Actividad Económica	
ACTIVIDAD ECONÓMICA	%
Agrícola y pecuario	31,12
Minería, gas y petróleo	2,15
Industria y manufactura	9,57
Construcción	6,91
Electricidad y agua	0,65
Comercio	14,66
Servicios	34,94
TOTAL	100,00

Los sectores productivos: agrícola y pecuario, minería, gas y petróleo, industria manufacturera y construcción no llegan a generar el 50 por ciento del empleo. En su composición, más del 60 por ciento corresponde al empleo en unidades de pequeña escala.

La población desocupada revela la existencia de 261.000 personas, de los cuales 231.000 son urbanos y 29.000 rurales.

Alrededor de 71.000 personas, entre los desocupados, son jóvenes que buscan trabajo por primera vez: 63.000 provienen del ámbito urbano y 8.000 del ámbito rural. Esta situación obliga a generar más de 60 mil empleos anuales para evitar que el desempleo crezca en forma simultánea.

Respecto a la población ocupada, al menos 2.600.000 son "trabajadores no asalariados", de ellos 1.125.171 son urbanos y 1.482.061 rurales. De esta forma, los grados de "modernidad" que debió haber aportado al desarrollo nacional en términos de cantidad de empleos dependientes y urbanos pueda considerarse insuficiente para incorporar la fuer-

za de trabajo en condiciones adecuadas económica y socialmente.

En este contexto, los saldos que deja la política neoliberal con la flexibilización del mercado de trabajo y el insuficiente y desempeño económico resultan de un elevada precariedad en la situación del empleo nacional.

El empleo generado en las últimas dos décadas está marcado por los bajos ingresos, la inestabilidad laboral y la recurrencia al trabajo durante largas jornadas. En este tipo de empleo se concentran, de manera importante, las unidades de pequeña escala: pequeños artesanos, comerciantes, trabajadores de servicios, trabajadores por cuenta propia y de unidades familiares urbanas y rurales.

Se trata, entonces, de un tipo de empleo generado a partir del esfuerzo de la población al margen del Estado y de la iniciativa privada formal; se trata de iniciativas de sobrevivencia en contextos económicos adversos. No obstante, la paradoja de nuestra realidad es que, al menos en el área urbana, ocho de cada diez nuevos empleos es generado por unidades de pequeña escala, jugando roles anticíclicos, atenuando los efectos de una economía poco dinámica.

Esta situación explica que sólo una reducida parte del empleo dependiente cuenta con seguro de corto y de largo plazo y bajo un sistema individualizado, no solidario.

Como se señaló, el autoempleo, sea rural o urbano, no está normado ni protegido. La Ley General del Trabajo (LGT) sólo norma el trabajo dependiente, sin embargo, incluso en las unidades económicas más pequeñas que lo utilizan no tiene aplicabilidad práctica.

Otra deficiencia de la norma es la existencia de discriminación del trabajo femenino, juvenil, de la tercera edad y de personas con algún impedimento; mientras que se fomenta la explotación del trabajo infantil y no existen mecanismos apropiados de defensa de sus derechos.

Con el modelo anterior se disolvió, a través del Ministerio de Trabajo, el rol protectorio del Estado al trabajador, y es prácticamente inexistente cualquier espacio de diálogo tripartito: Estado, empresarios y trabajadores.

A los problemas de carácter estructural que afectan el empleo se añade el sesgo que el mercado ha introducido en el sistema educativo, que determina que las cuatro primeras prioridades de la oferta educativa no se relacionan con el sector productivo. El sesgo "tercearizado" de la economía boliviana y el anacronismo en la educación superior han relegado a la educación técnica, que no ha salido de una oferta tradicional, masificada, y pobremente dotada de recursos. Las universidades han estructurado sus ofertas académicas independientemente de los requerimientos del sector productivo y del encargo social.

Encarar el conjunto de problemas del empleo en el país constituye un esfuerzo de carácter transversal, cuyos contenidos se relacionan con la distribución de la riqueza, de los activos productivos y la tecnología, por tanto con la actividad económica en todos los sectores; pero también con toda la problemática social y cultural expresada en prácticas de exclusión-discriminación. Así, tanto los problemas educativos, de salud y de capacidad de reproducción de la fuerza de trabajo de los hogares tienen vínculo con el acceso a una fuente de trabajo y de ingresos de sus miembros, como ámbito de resolución.

Desde esta perspectiva, los problemas del empleo se abordarán planteando soluciones a la insuficiencia de generación de empleo, orientando acciones hacia una economía de mayor aprovechamiento de factores de producción avanzados que diversifica sectores, multiplica actores competitivos y desarrolla condiciones para la ampliación significativa y mejora de fuentes de trabajo, planteándose como un escenario óptimo para generar una nueva matriz productiva.

Estas iniciativas se articularán con la generación de condiciones de dignificación del trabajo, existente y nuevo, mediante acciones normativas y de cambio institucional; en tanto se proponen soluciones a las necesidades inmediatas de obtención de ingresos para los más pobres en la coyuntura.

Se entiende por trabajo digno al que se desarrolla en un ambiente de respeto pleno a los derechos humanos (sin explotación de ninguna índole para mujeres, niños o personas discapacitadas), de seguridad para el buen desempeño de las funciones; de pleno y democrático acceso a todas las oportunidades, sin distinción de ninguna naturaleza: clase, género, generacional, de cultura, etnia o de capacidades diferentes; de cumplimiento de jornadas legalmente establecidas, sin obligatoriedad de extensión, salvo acuerdo expreso y con compensación plena en los ingresos; de adecuada remuneración, tiempo y monto; y, de goce de todos los derechos y beneficios sociales colaterales a los ingresos, incluyendo el acceso a la seguridad social de corto y largo plazo.

El rol del Estado, a diferencia del modelo anterior, es esencialmente activo en materia de empleo. Es un Estado que asocia el empleo a un desarrollo integral, económico y social, donde la corresponsabilidad público-privada-comunitaria es parte consustancial de los esfuerzos para la generación de empleo en condiciones dignas. En este sentido, el sector privado y la comunidad pueden influir en la formación profesional local, a fin de adecuarla a las necesidades reales de la demanda laboral.

Además, el rol del Estado se expresa en acciones afirmativas orientadas a favorecer a aquellos que fueron sistemáticamente excluidos de las políticas de acceso a recursos productivos, a fin de habilitarlos con una participación plena en los procesos de generación de empleo. En este sentido, los micro y pequeños productores, los artesanos, las organizaciones económicas campesinas, las unidades económicas familiares urbanas y rurales, y toda otra forma de organización o unidad de pequeña escala orientada a desarrollar actividades económicas, gozarán del acceso a todos los mecanismos de apoyo a su consolidación y mejora o a su transformación productiva y tecnológica.

Políticas

En la perspectiva de largo plazo, se afectarán las variables estructurales del desarrollo económico, con énfasis en los determinantes de la generación de empleo, como la orientación selectiva de la inversión, la distribución y democratización de activos productivos y la promoción del desarrollo productivo. Se desarrollan instrumentos orientados a definir y establecer el estatuto legal e institucional de las diferentes formas de organización de pequeños productores urbanos y rurales, como agentes económico-productivos plenos.

Estrategia: Creación de condiciones para la generación de empleo productivo con sostenibilidad.

La conformación de la matriz productiva tendrá impacto estructural en el empleo. La dimensión de las transformaciones aplicadas en los sectores que la componen: industria, manufactura y artesanía, agropecuaria, turismo, construcción y vivienda, entre los principales, logrará que nuevos y mayores contingentes de la población tengan un empleo productivo.

Los instrumentos de política específica que actuarán como mecanismos generadores del cambio serán, esencialmente:

La política de profundización del mercado interno: el "compro boliviano", haciéndolo más accesible a los pequeños productores y más ágil en sus mecanismos.

La política de comercio exterior: favoreciendo la producción de calidad de unidades de pequeña escala, individualmente, fortaleciendo formas asociadas y alianzas con medianas o grandes empresas con experiencia en circuitos de comercialización externa, en el marco de relaciones equitativas.

La política de financiamiento del desarrollo: promoviendo acceso a recursos financieros y en buenas condiciones, con privilegio de pequeños productores, pero sin exclusión de medianas y grandes empresas, en particular las que favorezcan alianzas, formación de redes de proveedores de pequeños productores.

La política de inversión en infraestructura productiva: mejora de condiciones viales, de transporte y acceso a electricidad, energía, agua, saneamiento, comunicaciones.

La política de inversión extranjera, ligada a condicionamientos de generación de empleo digno, a la utilización preferente de materia prima, insumos y servicios nacionales, a la transferencia de tecnologías, destrezas y habilidades cualificando el potencial humano nacional.

La política de articulación del sistema educativo con las necesidades del aparato productivo y de innovación tecnológica. Mejora del potencial humano (nuevas cualidades o capacidades) para el trabajo o para procurar un puesto de trabajo.

Programa 1: Sistema de Monitoreo del Empleo y cumplimiento de derechos

La Secretaría técnica del CONAPES implantará un sistema de monitoreo de la política económica con énfasis en el empleo, así como la definición de un mecanismo de acopio, sistematización y análisis de información permanente sobre el empleo, sus condiciones y determinantes; así como sus proyecciones, para lo que coordinará acciones con las entidades responsables del relevamiento de datos estadísticos y los ministerios concernidos, como el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Trabajo.

Asimismo, elaborará la línea base de política económica y la línea base de empleo del Plan Nacional de Desarrollo, y realizará estudios especializados para la política de empleo y su gestión. Establecerá mecanismos de comunicación de tal manera que la información sobre empleo sea pública. Esta será la base de un "Observatorio del trabajo", para el efecto se reforzará el funcionamiento de la Secretaría Técnica y contará para el desarrollo de estas tareas una inversión de un millón de dólares en los cinco años de gestión.

Programa 2: Comité Nacional del Empleo (CONEM)

El Comité Nacional del Empleo de carácter consultivo, con participación pública, privada y de las organizaciones sociales y laborales, a fin de contar con un mecanismo que permita construir consensos sobre el curso de la política de empleo y de la política económica que tiene incidencia sobre él. Los ministros del sector económico, además de los ministros de Educación, Salud y Justicia, podrían formar parte de esta instancia; por la sociedad podrían hacerlo organizaciones laborales y territoriales; y por el sector empresarial: instancias nacionales de micro, pequeños, medianos y grandes empresarios. Un acercamiento a sus tareas sería: i) opinar sobre las propuestas de política pública relativa a empleo, ii) identificar y articular propuestas y demandas de los sectores económicos: estatal, privado y comunitario, iii) realizar un monitoreo y realizar propuestas de ajuste a las políticas públicas relativas a empleo.

En el mediano plazo los esfuerzos se orientarán, de inmediato, al desarrollo de cambios normativos e institucionales que garanticen la generación de empleo digno; pero, además, se orientarán a garantizar acciones de promoción de las organizaciones de trabajadores, de promoción del empleo y la capacitación laboral; y también, garantizar el desarrollo de acciones de promoción empresarial.

Estrategia 1: se dignificará el trabajo mediante la aplicación efectiva de las normas de protección.

Se trata aquí de complementar la creación de condiciones productivas de largo plazo con la provisión de condiciones normativas, como la vigencia plena de la legislación protectora del trabajo, su ampliación y complementación, constituyendo a todo el mundo del trabajo en sujeto de la norma protectora; es decir, tendiendo a una protección universal del trabajo, de los derechos del trabajo y de los trabajadores. En este marco, tendrá especial acento la erradicación del trabajo infantil y toda forma de explotación del mismo, la protección de la mujer en todas sus formas y condiciones de participación en el mercado de trabajo, de jóvenes y personas de la tercera edad, y de las personas con capacidades diferentes.

Parte central del esfuerzo en el ámbito normativo será la mejora y ajuste de la Ley General del Trabajo, el desmantelamiento exhaustivo de instrumentos legales espurios y flexibilizadores que sobreviven a pesar de las derogatorias ya realizadas (Artículo. 55 del DS 21060; artículo. 39 del DS 22407) y de prácticas de sobreexplotación de la fuerza de trabajo.

Así, se identificará las formas de relación laboral encubiertas, como el trabajo a domicilio, que transfieren las responsabilidades empresariales a los propios trabajadores, y se ajustarán o desarrollarán instrumentos normativos que definan su estatuto, formas reguladas de ejercicio que no impliquen la pérdida de derechos y beneficios; así como las sanciones al desvío de las regulaciones.

Dentro de este mismo esfuerzo se promoverá la normatización de todo trabajo que no se inscriba en las diferentes formas de relación de dependencia, como el trabajo asociativo, cooperativo, etc.

Estrategia 2: Dotación de condiciones institucionales para el cumplimiento de las normas protectoras.

Consiste en el ajuste y/o dotación de condiciones institucionales que repongan efectivamente o mejoren las capacidades estatales de cumplimiento de roles protectivos del trabajo, como los roles de nivelación de asimetrías en la relación laboral, regulación, seguimiento y generación de mecanismos institucionales de concertación tripartita: Estado, trabajadores y empresarios, para contribuir en un ambiente de acuerdos a los propósitos del desarrollo nacional.

Estrategia 3: Promoción de organizaciones de trabajadores, del empleo y de los trabajadores; y de los empresarios.

Se trata de desarrollar programas y proyectos orientados al desarrollo de capacidades de los actores centrales en la temática del empleo, trabajadores, sus organizaciones, los productores y los empresarios, a fin de generar condiciones apropiadas para el diálogo, concertación y de la aplicación de las políticas de empleo.

En el caso de las organizaciones de trabajadores o asociaciones de pequeños productores se trata de la transferencia de habilidades en materia de negociación, de defensa de derechos y de participación en la formación de consensos sobre las políticas de empleo.

Con los trabajadores se trata de generar mecanismos orientados a desarrollar capacidades que mejoren su empleabilidad, mediante sistemas de calificación o recalificación, que permitan reducir el tiempo entre empleo y empleo. Asimismo, un programa que acompaña esta perspectiva es la renovación de bolsas de trabajo que aproximen oferta y demanda de empleo, complementando así la mejora de capacidades con la demanda existente en el mercado de trabajo.

En el caso de los empresarios, se trata de generar condiciones para la asunción de verdadera responsabilidad social de al empresa, tanto en relación a los trabajadores, como a su entorno inmediato, como ser la comunidad, el medio ambiente y la contribución al desarrollo nacional, más allá de la empresa.

Generación de empleo solidario en la emergencia

Para lograr cambios en el corto plazo se desarrollarán medidas anticíclicas de estimulación de la demanda agregada a través de la subvención a la reconversión laboral, la dotación de capital semilla y el empleo de emergencia (PLANE, PIE y PROPAIS), que atenúa, aunque no resuelve la condición más global del desempleo, mientras se desarrollan las condiciones para la generación de empleo digno y estable. Programas como el Compro Boliviano y las ferias a la inversa tendrán impacto inmediato en el empleo, sobre todo a nivel rural. También en el corto plazo se desarrollarán acciones tendientes a cualificar y "dignificar" el empleo existente mediante incentivos a la formalización y acceso a sistemas de seguro de corto y largo plazo, así como al goce de todos los beneficios previstos por Ley.

Estrategia: Generar fuentes de trabajo e ingresos temporales, orientadas al desarrollo de las condiciones productivas y la generación de empleo permanente

Responder a la urgencia de sectores más desprotegidos, mediante programas que vinculen la generación de empleo temporal a las necesidades de desarrollo productivo. Selección por orientación hacia la permanencia. Los programas existentes mejoran su orientación hacia la infraestructura de apoyo a la producción; sin embargo se readecuarán a fin de lograr una orientación efectiva hacia la generación de empleos de mayor permanencia y sostenibilidad.

Proyectos Prioritarios

Desarrollo de acciones coordinadas de Políticas económicas con enfoque activo de generación de empleo digno.

Cambio normativo e institucional para el ejercicio pleno de los derechos del trabajo con sentido universal.

Programas de empleo de emergencia: PLANE, PIE, PROPAÍS. Programas de reconversión laboral.

Dotación de capital semilla para inicio de nuevos negocios.

Municipios en acción. El empleo temporal permitirá en los primeros dos años de gobierno generar 200 mil salarios, alrededor de 70 mil empleos temporales.

Las políticas orientadas a la generación de empleo digno y permanente permitirá un crecimiento promedio de 90 mil puestos adicionales de trabajo por año, que iniciará con menos de 60 mil el año 2006 y alcanzará cifras superiores a los 100 mil en el año 2008.

Las políticas orientadas a la dignificación del trabajo aportarán, significativamente, con la mejora de las condiciones de desempeño de las ocupaciones en el país y contribuirán al desarrollo del concepto de "Marca boliviana", que entre sus características de contenido ecológico, orgánico de exclusión del trabajo infantil y de otras formas de explotación, tendrá también el orgullo de mostrar bienes nacionales y de exportación producidos mediante la ocupación de empleo digno.